

ÇEVRE YÜZYILINDA KENT, ÇEVRE VE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI VE UYGULAMALARI

Editör
Dr. Öğretim Üyesi Volkan TURAN



KENTLEŞME VE
GECEKONDU
SORUNU



ALTYAPI
PROJELERİNİN
SOSYAL MALİYET
BİLEŞENLERİ



İMAR AFFI



BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİNİN
KIRSAL ALAN
AFET YÖNETİMİ



DİJİTAL
VATANDAŞLIK



SU HİZMETLERİ VE
SU YÖNETİŞİMİ



ÖZGÜR
YAYINLARI

Çevre Yüzyılında Kent, Çevre ve Yerel Yönetim Politikaları ve Uygulamaları

Editör:

Dr. Öğretim Üyesi Volkan TURAN



Published by

Özgür Yayın-Dağıtım Co. Ltd.

Certificate Number: 45503

📍 15 Temmuz Mah. 148136. Sk. No: 9 Şhitkamil/Gaziantep

☎ +90.850 260 09 97

📞 +90.532 289 82 15

🌐 www.ozgurayinlari.com

✉ info@ozgurayinlari.com

Çevre Yüzyılında Kent, Çevre ve Yerel Yönetim Politikaları ve Uygulamaları

Editor: Dr. Öğretim Üyesi Volkan TURAN

Language: Turkish-English

Publication Date: 2026

Cover design by Mehmet Çakır

Cover design and image licensed under CC BY-NC 4.0

Print and digital versions typeset by Çizgi Medya Co. Ltd.

ISBN (PDF): 978-625-8813-09-8

DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub1335>



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>
This license allows for copying any part of the work for personal use, not commercial use, providing author attribution is clearly stated.

Suggested citation:

Turan, V. (ed) (2026). *Çevre Yüzyılında Kent, Çevre ve Yerel Yönetim Politikaları ve Uygulamaları*.

Özgür Publications. DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub1335>. License: CC-BY-NC 4.0

The full text of this book has been peer-reviewed to ensure high academic standards. For full review policies, see <https://www.ozgurayinlari.com/>



Ön Söz

Kentler tarih boyunca; ekonomik gelişmenin, toplumsal dönüşümün ve kültürel etkileşimin merkezleri olmuştur. Ancak içinde bulunduğumuz “Çevre Yüzyılı”, kentlerin yalnızca büyüme ve kalkınma alanları olmadığını; aynı zamanda doğal sistemlerle, toplumsal yapı ile ve gelecek kuşakların yaşam hakkıyla birlikte değerlendirilmesi gereken karmaşık yaşam alanları olduğunu göstermektedir. Günümüzde çevreyi göz ardı ederek kent planlamak, kamu politikaları üretmek ve yerel yönetim uygulamalarını şekillendirmek artık mümkün değildir. İklim değişikliği, ekolojik bozulma, afet riskleri ve artan kentleşme baskısı; çevreyi bütüncül politikaların merkezine yerleştirmeyi zorunlu kılmaktadır.

“Çevre Yüzyılında Kent, Çevre ve Yerel Yönetim Politikaları ve Uygulamaları” başlıklı bu eser; kentleşme süreçlerini, çevresel sorunları ve yerel yönetimlerin değişen rollerini farklı disiplinlerin katkılarıyla ele alan akademik bir çalışma olarak hazırlanmıştır. Kitap, çevre-kent ilişkisini yalnızca fiziksel mekân üzerinden değil; sosyal, ekonomik, yönetsel ve teknolojik boyutlarıyla değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Hızlı ve plansız kentleşmenin önemli sonuçlarından biri olan gecekondulu sorunu, kentlerde mekânsal eşitsizliklerin, altyapı yetersizliklerinin ve sosyal dışlanmanın görünür örneklerinden biri olmuştur. Bu bağlamda kentlerin büyüme dinamikleri, konut politikaları ve sürdürülebilir şehircilik yaklaşımları yeniden düşünülmek zorundadır. Gecekondulaşma yalnızca bir yapılaşma problemi değil; sosyal adalet, kent hakkı ve yaşam kalitesi açısından çok boyutlu bir yönetim meselesidir.

Öte yandan ulaşım, enerji, su, atık yönetimi ve diğer altyapı projeleri, kentlerin gelişimi için temel yatırımlar olmakla birlikte yalnızca ekonomik fayda üzerinden değerlendirilemez. Bu projelerin çevresel etkileri, yerinden edilme süreçleri, toplumsal dönüşümler ve farklı kesimler üzerindeki etkileri dikkate alınarak sosyal maliyet bileşenleri ile birlikte analiz edilmesi gerekmektedir. Sürdürülebilir altyapı anlayışı; teknik başarı kadar toplumsal kabulü ve çevresel sorumluluğu da içermektedir.

Kentleşme politikalarının önemli tartışma alanlarından biri olan imar affı uygulamaları ise planlı kentleşme, güvenli yapılaşma ve kent hakkı açısından kritik bir konudur. Kısa vadeli çözüm arayışlarının uzun vadede kentlerin

dirençliliği, afet güvenliği ve çevresel sürdürülebilirliği üzerindeki etkileri bu kitapta farklı açılardan ele alınmaktadır.

Günümüzde büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarının genişlemesiyle birlikte, yalnızca kentsel merkezlerde değil kırsal alanlarda da afet yönetimi önemli bir politika alanı hâline gelmiştir. Kırsal bölgelerin iklim kaynaklı risklere, doğal afetlere ve altyapı sorunlarına karşı güçlendirilmesi; yerel yönetimlerin koordinasyon kapasitesi, erken uyarı sistemleri ve toplum temelli afet yönetimi yaklaşımlarıyla doğrudan ilişkilidir.

Bunun yanında dijital dönüşüm çağında vatandaş-yönetim ilişkisi de yeni bir boyut kazanmıştır. Dijital vatandaşlık, yalnızca teknolojik araçların kullanımı değil; vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını, bilgiye erişimini ve yerel yönetimlerle etkileşimini güçlendiren yeni bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Akıllı şehir uygulamaları, dijital hizmetler ve katılımcı yönetim modelleri, çevresel sürdürülebilirliğin sağlanmasında önemli araçlar hâline gelmektedir.

Son yıllarda su kaynakları üzerindeki baskıların artması, iklim değişikliği, nüfus artışı, kentleşme ve çevresel sorunlar suyun yalnızca teknik bir kaynak olarak yönetilmesini yetersiz hale getirmiştir. Bu nedenle geleneksel su yönetimi anlayışından; kamu kurumları, yerel yönetimler, özel sektör, bilim insanları ve toplumun farklı kesimlerinin karar alma süreçlerine katıldığı su yönetişimi yaklaşımına geçiş büyük önem taşımaktadır. Su yönetişimi, su kaynaklarının daha adil, şeffaf, katılımcı ve sürdürülebilir biçimde kullanılmasını sağlayarak farklı kullanıcıların ihtiyaçları arasında denge kurmayı amaçlar. Bu dönüşüm, suyun yalnızca arz ve talep ilişkisi içinde değil; ekolojik, sosyal, ekonomik ve yönetsel boyutlarıyla ele alınmasını mümkün kılar. Böylece gelecek nesillerin su güvenliğinin sağlanması ve iklim değişikliğine karşı daha dirençli toplumların oluşturulması açısından önemli bir yönetim modeli ortaya çıkar.

Kitabımız altı bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; Burak KARAOĞLAN, “Türkiye’de Kentleşme ve Gecekondu Sorunu: Tarihsel Gelişim ve Devlet Politikaları” başlıklı çalışması ile Türkiye’de kentleşme ve gecekondu kavramını kuramsal açıdan ele alınmış ve siyasal boyutlarıyla incelenmiştir. Türkiye’de kentleşmenin ve gecekondulaşmanın tarihsel gelişimini değerlendirmiştir. Gecekondu olgusunu, nedenleri, sonuçları ve devlet politikaları çerçevesinde analiz etmiştir. Ayrıca 2000 sonrası dönemde uygulanan kentsel dönüşüm politikaları, TOKİ uygulamaları, neoliberal kentleşme süreçleri ve mekânsal ayrışma sorunlarını tartışmıştır. Türkiye’de gecekondu sorununun yalnızca plansız yapılaşmadan ibaret olmadığı; gelir dağılımındaki eşitsizlikler, neoliberal ekonomi politikaları, siyasal popülizm

ve yetersiz sosyal konut politikalarıyla doğrudan ilişkili olduğu sonucuna ulaşmıştır.

İkinci bölümde; Emine BAYDAN, Nisa Nur KÜLAHÇI CEBE, Esra KESKİN, “Altyapı Projelerinde Proje Türlerine Göre Sosyal Maliyet Bileşenlerinin İncelenmesi” başlıklı çalışmaları ile büyük ölçekli altyapı yatırımlarında ortaya çıkan sosyal maliyet bileşenlerini proje türleri arasındaki farklılıklar üzerinden incelemiştir. Kentsel raylı sistemler, havalimanları, baraj/hidroelektrik projeleri ve enerji santrallerini, farklı mekânsal ölçekleri ve dışsalılık yapılarını temsil eden temel altyapı türleri olarak ele almıştır. Sosyal maliyet bileşenlerini; etki türü, zamansal nitelik ve mekânsal ölçek olmak üzere üç boyutlu bir analitik çerçeve içinde sınıflandırmıştır. Farklı altyapı yatırımlarının ürettiği sosyal maliyetlerin karşılaştırmalı biçimde değerlendirilmesini yapmıştır. Mevcut literatürün sistematik değerlendirilmesine dayanan kavramsal ve nitel bir yaklaşım benimsemiştir. Bu kapsamda farklı sektörlerde tanımlanan sosyal maliyet unsurları tematik olarak sınıflandırılarak proje türlerine göre analiz etmiştir. Sosyal maliyetlerin proje türüne, teknik özelliklere ve etki alanına bağlı olarak belirgin biçimde farklılaştığını ortaya koymuştur. Kentsel raylı sistem projelerinde sosyal maliyetlerin ağırlıklı olarak erişilebilirlik kaybı ve inşaat sürecine bağlı geçici etkileri üzerinden şekillendiği; havalimanı projelerinde arazi kullanımı değişimi ve kalıcı gürültü etkilerinin öne çıktığını belirtmiştir. Baraj ve hidroelektrik projelerinde yerinden edilme ve ekosistem dönüşümleri gibi uzun vadeli ve geri döndürülemez etkiler belirginleşirken, enerji santrallerinde emisyon ve sağlık temelli maliyetlerin daha baskın olduğu sonucuna ulaşmıştır. Sonuç olarak, sosyal maliyetin homojen bir yapı sergilemediğini ve altyapı yatırımlarının proje türüne duyarlı biçimde değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur.

Üçüncü bölümde; Ecenur ATAMAN ve Şermin ATAÇ ÇOBANOĞLU, “Türkiye’de Politika Belgeleri Bağlamında İmar Affı ve İmar Barışı Üzerine Bir İnceleme” başlıklı çalışmaları ile 7143 sayılı Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu’na eklenen geçici 16. madde kapsamında 2018 yılında uygulamaya geçirilen ve kamuoyunda “İmar Barışı” olarak da adlandırılan düzenleme ile hem mevcut hukuki düzenlemelere uygunluk göstermeyen yapıların kayıt altına alınmasının hem de imar barışının sağlanmasının amaçlandığını belirtmiştir. Türkiye’de imar affı uygulamalarının tarihsel gelişimi incelemiş ve 2018 yılında yürürlüğe giren İmar Barışı düzenlemesinin bu tarihsel süreç içerisindeki yerini değerlendirmiştir. Bu amaçla imar affı düzenlemelerine ilişkin mevzuatı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tutanaklarını, Kalkınma Planları ve Özel İhtisas Komisyonu Raporlarını analiz etmiş; ayrıca İmar Barışı uygulamasına ilişkin meslek odalarının raporları ve gazete haberlerini incelenmiştir. Tarihsel ve betimsel bir inceleme çerçevesinde elde edilen bulguların, İmar Barışı’nın

önceki dönemlerde uygulanan imar aflarıyla benzer amaçlara ve uygulama araçlarına sahip olup olmadığını değerlendirmiştir.

Dördüncü bölümde; Sevinç YÜCE, “Büyükşehir Belediye Sisteminde Kırsal Alanların Afet Yönetimi: 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi” başlıklı çalışması ile hızlanan kentleşme süreçleri, iklim değişikliğinin etkileri ve çevresel risklerin çeşitlenmesiyle yerel yönetimlerin hizmet sunumu ve yönetim kapasitesinin her zamankinden daha önemli hâle geldiğini belirtmiştir. Büyükşehir belediye sisteminin kırsal alanlarda afet yönetimi ve çevresel risklere karşı hizmet sunma kapasitesini yerel yönetim politikaları perspektifinden değerlendirmiştir. Bu kapsamda öncelikle 6360 sayılı Kanun sonrasında ortaya çıkan yönetsel dönüşüm ile kent-kır bütünleşmesinin yerel yönetim yapısına etkilerini ele almış, ardından Türkiye’de afet yönetiminin hukuki ve kurumsal çerçevesi incelemiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin afet risklerinin azaltılması, müdahale süreçlerinin yürütülmesi ve afet sonrası iyileştirme faaliyetlerindeki rolünü; ilgili mevzuat ile AFAD tarafından hazırlanan politika belgeleri çerçevesinde tartışmıştır. Afetlere dirençli kentler ve kırsal yerleşimler oluşturulabilmesi için yerel yönetimlerin yetki, kaynak ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesinin gerekliliğini vurgulanmıştır. Kentleşme, çevresel riskler ve yerel yönetim politikaları arasındaki ilişkiyi bütüncül bir bakış açısıyla ele alarak literatüre katkı sunmuştur.

Beşinci bölümde; Bülent BAYRAK, “Dijital Dönüşüm Sürecinde Toplumsal Değişim: Dijital Vatandaş Olabilmek” başlıklı çalışması ile dijital dönüşümün hayatın her alanında etkisini gösteren, hızla ilerleyen ve hızlı yayılan, vazgeçilmez ve önlenemez doğal bir süreç hâlini aldığını belirtmiştir. Toplumun geniş kitlelerinin, dijital dönüşümün etkisi altında ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yaklaşımını değiştirerek toplumsal bir dönüşümün mimarı olduğunu belirtmiştir. Bireylerin, harflerle ve kelimelerle kurulu gerçek dünyadan, sayı tabanlı yazılımlardan ve programlardan oluşan sanal dünyaya ulaşması, bireylerin dijital kurallara hâkim olmasından çok dijital kuralların bireylere hâkim olmasına neden olduğunu ve sonuçta toplumun dijital değişimini sağladığını bildirmiştir. Kent ve ülke yönetiminde dijital dönüşüm, dijital toplum ve dijital vatandaş kavramlarına yönelik literatür taraması ile veriler toplamış ve dijital dönüşüm sürecinde toplumun ve vatandaşların bu sürecin uygulamalarını etkin ve verimli kullanımlarına katkı sağlayacak öneriler sunmuştur. Dijital toplum uygulamalarının dijital vatandaş uygulamaları ile nasıl entegre edilebileceği ve dijital vatandaş olabilmeye nelerin etki edebileceğini ortaya koymuştur.

Altıncı bölümde; Esra ÇİFTÇİ METİN ve Eylem BEYAZIT “From Water Services to Water Governance: Risk-Based Transformation in Water Security” başlıklı çalışması ile geleneksel olarak altyapı kapasitesi, hizmet sürekliliği ve kalite standartlarına uyum yoluyla tanımlanan su güvenliğinin, iklim değişikliği, hidrolojik değişkenlik, su kıtlığı ve kurumsal parçalanma gibi çağdaş zorlukların üstesinden gelmede giderek yetersiz kaldığını belirtmiştir. . Risk yönetişimi, uyarlanabilir yönetişim, direnç, ihtiyatlı yaklaşımlar ve öngörücü yönetişim üzerine uluslararası literatürden yararlanan çalışmasıyla risk tabanlı su güvenliği yaklaşımlarının teknik güvenlik araçlarının ötesine geçerek yönetişim araçları olarak işlev gördüğünü savunmuştur. Su güvenliğinin bir altyapı performans sonucu olarak değil, belirsizlik altında riskleri öngörme, önceliklendirme ve yönetme yeteneğiyle tanımlanan bir yönetim kapasitesi olarak kavramsallaştırılması gerektiği sonucuna ulaşmıştır. Bu sayede, risk temelli yaklaşımların teknik yönetim araçlarından su yönetiminde kapsamlı bir yönetim dönüşüm çerçevesine yeniden konumlandırılmasına katkıda bulunmuştur.

Bu kitap; kent, çevre ve yerel yönetim politikalarını geçmiş deneyimler, güncel sorunlar ve geleceğin ihtiyaçları doğrultusunda değerlendirmektedir. Akademisyenler, öğrenciler, yerel yönetim çalışanları ve politika yapıcılar için hazırlanan bu çalışmanın; çevreyi merkeze alan, dirençli, kapsayıcı ve sürdürülebilir kentlerin oluşturulmasına katkı sağlamasını temenni ederim.

İçindekiler

Ön Söz

iii

Bölüm 1

Türkiye’de Kentleşme ve Gecekondu Sorunu: Tarihsel Gelişim ve Devlet Politikaları

1

Burak Karaoğlu

Bölüm 2

Altyapı Projelerinde Proje Türlerine Göre Sosyal Maliyet Bileşenlerinin İncelenmesi

29

Emine Baydan

Nisa Nur Külahçı Cebe

Esra Keskin

Bölüm 3

Türkiye’de Politika Belgeleri Bağlamında İmar Affı ve İmar Barışı Üzerine Bir İnceleme

51

Ecenur Ataman

Şermin Atak Çobanoğlu

Bölüm 4

Büyükşehir Belediye Sisteminde Kırsal Alanların Afet Yönetimi: 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi

69

Sevinç Yüce

Bölüm 5

Dijital Dönüşüm Sürecinde Toplumsal Değişim: Dijital Vatandaş Olabilmek

89

Bülent Bayrak

From Water Services to Water Governance: Risk-Based Transformation in
Water Security

103

Esra Çiftci Metin

Eylem Beyazıt

Türkiye’de Kentleşme ve Gecekondu Sorunu: Tarihsel Gelişim ve Devlet Politikaları

Burak Karaoglan¹

Özet

Kent, üzerinde yaşadığımız, karmaşık insan ilişkilerinin ve organizasyonların meydan geldiği mekânsal bir boyuttur. Nitekim küreselleşmenin etkisine giren ve yaşam birimi olarak göze çarpan en önemli olgu kentleşme olgusu olarak görülmektedir. Kentleşme olgusu, modern toplumların ekonomik, siyasal ve toplumsal dönüşüm süreçlerinin en önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Özellikle 1950’li yıllardan sonra sıçrama gösteren kırdan kente göç ile hız kazanan kentleşme süreci, gelişmekte olan ülkelerde plansız büyüme, mekânsal eşitsizlik ve gecekondulaşma gibi sorunları da beraberinde getirmiştir. Buna paralel olarak büyük şehirlerin gittikçe artan nüfus oranı, beraberinde barınma ihtiyacını gündeme getirmiş, bu süreçte konut ihtiyacının karşılanamaması da gecekondulaşmayı yaygınlaştırmış ve konut politikalarına olan ihtiyacı artırmıştır. Başlangıçta yalnızca bir barınma sorunu olarak değerlendirilen gecekondu olgusu, zamanla ekonomik, kültürel, siyasal ve mekânsal boyutları olan çok yönlü bir toplumsal meseleye dönüşmüştür.

Bu bölümde, Türkiye’de kentleşme ve gecekondulaşma kavramı kuramsal açıdan ele alınmış ve siyasal boyutlarıyla incelenmiş, Türkiye’de kentleşmenin ve gecekondulaşmanın tarihsel gelişimi değerlendirilmiştir. Devamında gecekondu olgusu, nedenleri, sonuçları ve devlet politikaları çerçevesinde analiz edilmiştir. Ayrıca 2000 sonrası dönemde uygulanan kentsel dönüşüm politikaları, TOKİ uygulamaları, neoliberal kentleşme süreçleri ve mekânsal ayrışma sorunları tartışılmıştır. Türkiye’de gecekondu sorununun yalnızca plansız yapılaşmadan ibaret olmadığı; gelir dağılımındaki eşitsizlikler, neoliberal ekonomi politikaları, siyasal popülizm ve yetersiz sosyal konut politikalarıyla doğrudan ilişkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

1 Dr. Öğr. Üyesi, Ardahan Üniversitesi, Çıldır MYO, Hukuk Bölümü, Mahkeme Büro Hizmetleri Programı, burakkaraoglan@ardahan.edu.tr, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9975-9217>

1. Giriş

Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke profillerine baktığımız zaman bu ülkelerin önde gelen sorunların biri düzensiz kentleşme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan gecekondulaşma sorunudur. Bu düzensiz kentsel yapılar şehrin hem fiziksel açıdan kimyasını hem de ekonomik ve sosyal düzensizlikleri de beraberinde getirmiştir.

Özellikle 21.yüzyılın başlarından itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kentleşme ile birlikte ortaya çıkan gecekondu sorunu, önde gelen önemli konular arasına dâhil edilebilir. Çünkü kentleşme ve gecekondu olgusu, şehrin sosyal yapısında belirli değişimlere yol açan ve aynı zamanda buralarda yaşayan insanların tutum ve davranışlarını değiştirebilen bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de gecekondu sorunu belirli dönemlerde daha fazla ön plana çıkmıştır. 1923-1946 yılları arasında gecekondu sorununa rastlamak çok fazla mümkün değildir. Çünkü bu dönemler arasında kırdan kente göç, daha sonraki dönemlere göre (1946 sonrası) az olmakla birlikte, bazı kırsal denilebilecek bölgelere istihdam alanları (fabrikalar ve bazı iş alanları) kurularak kırsal alandan kente nüfus yığılmasının önüne geçilmek istenmiş ve buna bağlı politikalar üretilmiştir. Ancak 1946 sonrasında özellikle 1950’li yıllarda kırdan kente aşırı bir göç yığılmasıyla (hızlı kentleşme) karşı karşıya kalınmıştır. Göç ile birlikte kente yerleşen insanlar, kentte meydana gelen değişimlere ayak uydurmaya çalışmakta zorluk çekmişlerdir. Göç sonucunda kentler yeni bir biçim almış, bazı temel sorunlara zemin hazırlamıştır.

Bu bölümde daha çok gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya kaldığı kentleşme sonucunda oluşan gecekondu sorununa yer verilecektir. Çünkü gecekondulaşma olgusu sadece kentin fiziki yapısıyla değil; ekonomik, toplumsal ve sosyal hayatı etkileyen bir unsur olarak önem arz etmektedir.

2. Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve

Kentleşme olgusu modern toplumların ekonomik, siyasal ve toplumsal dönüşüm süreçlerinin en belirgin göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Özellikle Sanayi Devrimi sonrasında hız kazanan kentleşme süreci yalnızca nüfusun kentlerde yoğunlaşmasını ifade eden demografik bir değişim değil; aynı zamanda üretim ilişkilerinin, sınıfsal yapının, toplumsal ilişkilerin, kültürel alışkanlıkların ve siyasal süreçlerin yeniden biçimlenmesine neden olan çok boyutlu bir dönüşüm alanıdır (Keleş, 2013: 31). Kentleşme süreçleri tarih boyunca farklı toplumlarda farklı biçimlerde ortaya çıkmış olsa da özellikle kapitalist üretim ilişkilerinin yaygınlaşmasıyla birlikte kentler ekonomik üretimin merkezleri haline gelmiştir.

Kentler yalnızca nüfusun toplandığı mekânlar değildir. Aynı zamanda sermayenin yoğunlaştığı, iş bölümünün geliştiği, uzmanlaşmanın arttığı, siyasal karar alma süreçlerinin merkezileştiği ve toplumsal ilişkilerin yeniden üretildiği alanlardır. Bu nedenle kentleşme olgusunun yalnızca fiziksel mekân üzerinden değerlendirilmesi yetersiz kalmaktadır. Kentleşme; ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel ve mekânsal dönüşümleri aynı anda içeren karmaşık bir süreçtir (Castells, 1996).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde hızlı kentleşme süreçleri çoğu zaman sanayileşme ile paralel ilerlememiştir. Avrupa’da sanayileşme kentleşmeyi besleyen temel unsur iken; Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kentleşme çoğu zaman sanayileşmeden daha hızlı gerçekleşmiştir. Bu durum kentlerde işsizlik, altyapı yetersizliği, çevre sorunları, mekânsal eşitsizlik ve gecekondulaşma gibi ciddi sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Kıray, 1982).

Kentleşme, dar anlamında, kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasını anlatır. Kentsel nüfus, doğumlar ile ölümler arasındaki farkın birinciler lehine olması neticesinde ve ayrıca köylerden ve kasabalardan gelenlerle, yani göçlerle artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin kentlerine baktığımız zaman, kentleşmenin daha çok köyden kente doğru bir nüfus akımıyla beslendiğini söyleyebiliriz. Bu bağlamda kentleşmenin dar anlamındaki tanımına gelecek olursak, bunun demografik nitelik taşıdığını söylememiz gerekecektir (Keleş, 2013: 31).

Kentleşme gerçekte belirli bir yerleşim bölgesinde, nüfusun aşırı artışı ve bu nedenle yeni etkenlerin yaratılması demektir. Günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal değişimlerin en açık göstergelerinden birisi kentleşme olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak kentleşme olgusunu ele alırken bir yandan da kentleşme ve hızlı nüfus artışıyla arasındaki ilişkiyi de belirtmek gerekir. Henüz tam anlamıyla sanayi toplumu olma aşamasına erişememiş olan toplumlarda, aile ve nüfus planlaması konusundaki politikaların yetersiz oluşu, tarıma dayalı üretim tarzı ve sosyal imkânların cazibesi kırsal alandan kente doğru bir göç hareketinin yaşanmasına neden olmaktadır (Yıldırım, 2004: 11).

Gökçe’ye göre kentleşme: “Belirli bir zaman aralığında şehir olarak kabul edilen yerleşme birimlerinde nüfus artışı ile birlikte görülen ekonomik ve toplumsal yapıdaki değişmeyi belirleyen süreçtir.” (Gökçe, 1977: 8, Aktaran Yıldırım, 2004: 11). Bu tanıma baktığımızda Gökçe, kentleşmeyi nüfusun artmasına bağlamış ve bunun sosyal hayattaki bazı yapıları etkilediğini belirtmiştir. Bizde kentleşmeyi sadece bir nüfus hareketi olarak değerlendiremeyiz. Bundan dolayı kentleşme olgusu, toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki gelişmelerden doğar. Bu nedenle kentleşme olgusunu anlatırken bu iki durumu göz ardı etmememiz gerekmektedir.

Kentleşme olgusu, toplumların yapısal değişmelerinin en göze çarpan yönü, nüfusun büyük oranının artık tarımdan ve topraktan koparak tarım dışı alanlarında, sanayileşmiş bölgelerde ve dolayısıyla köyden başka yerlerde, kentlerde hayatlarını kazanmaya ve yaşamaya başlamaları olarak görülebilir (Kıray, 1982: 57, Aktaran Can ve Çiçek, 2012: 37-61).

Dünya’da kentleşme olgusuna baktığımız zaman bu sürecin hızlı bir şekilde gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Ülkemizde bu hızlı değişimden etkilenmiş ve sürece dâhil olmuştur. Ülkemizde kentleşme ile ilgili veriler incelendiğinde bu durumu görebiliriz (Es ve Ateş, 2004: 21). Kentleşme süreci ülkemiz açısından özellikle 1950’lerden itibaren tarımın modernleşmesi, serbest ekonomi, sanayileşme ve hızlı nüfus artışı sonucunda ivme kazanmıştır diyebiliriz (Kılınç ve Bezci, 2011: 323-344).

Türkiye’deki kentleşme süreci Batıdaki kentleşme sürecine benzerlik göstermekte olup de bu iki süreç arasında bazı önemli farklılıklar göze çarpmaktadır. Batıda sanayileşme, modernleşme ve kentleşme arasında teknoloji üzerinden bağlar kurulmaktadır. Karakaş’a göre (2001), “Kente yüklenen anlamlar, sanayileşmeden dolayım lanarak türetilmiştir” (Karakaş, 2001: 121-132). Türkiye açısından ise kentleşme biraz farklılaşarak “geç ve yetersiz bir sanayileşmeye” (Kıray, 1998, Aktaran Kılınç ve Bezci, 2011: 323-344) dayanmaktadır.

Kentleşmenin ekonomik, toplumsal ve siyasal boyutlarını da hesaba katan geniş bir tanımı söz konusudur. Kentleşme, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artmasını ve bugünkü kentlerin ortaya çıkmasını sağlayan toplum yapısında, artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere has değişimlere neden olan bir nüfus birikim sürecini ifade etmektedir (Keleş, 2013: 31). Bildiğimiz üzere kentleşme sürecinin genel olarak modernleşme ve sanayileşmeyle ilişkisi vardır. Ayrıca her ülkenin içinde bulunduğu duruma ve belirli kentleşme dinamiklerine bağlı olarak farklı kentleşme düzeylerine sahip olduğunu söyleyebiliriz. Buna bağlı olarak kentleşme süreci içinde bulunduğu toplumun ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel alanında değişim ve dönüşümlerini beraberinde getirmektedir.

20. yüzyılın ayırt edici özelliklerinden biri kentleşme olgusudur. İster gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde isterse de kapitalist ve sosyalist ülkelerde kentleşme olayının ve sonuçlarının etkileriyle karşı karşıya kalınmıştır. Dünya nüfusu 1800’de 990 milyon iken, 1900’de 1 milyara ve 1960’ta 3,3 milyara yükselmiştir. 21. Yüzyılın başında ise 7 milyara yaklaşmıştır. Bu nüfus artışına karşın, kentleşmenin çok daha büyük bir ivmeyle ilerlediği görülmektedir. 1800 yılında dünya nüfusunun sadece %1,7’si 100 bini aşan kentlerde yaşarken,

bu oran 1900’de %5,5’e, 1970’te ise %22’ye yükselmiştir. 1800’lü yıllarda 15 milyon civarında olan kentli nüfus, 1980’lere geldiğinde 800 milyona yükseldiğini görürüz. Ayrıca 2000’li yılların başında dünyada 3,5 milyar kişinin kentlerde yaşadığı görülmektedir. 1980’lerde %35 olan 5 milyondan kalabalık kent sayısı, 21. Yüzyılın başında %60’ı geçmiştir (Keleş, 2013: 33-34).

Kentleşme oranı, bir toplumun en önemli gelişmişlik ölçütlerinden biri olarak sayılmaktadır. Çünkü kentleşme ve sanayileşme birbiriyle bağımlı olup, kentlerde özel bilgi ve becerilerle donatılan birçok “uzmanlaşmış” kişi işgücüne girmekte ve bilgi, hizmet ve mal üretilmektedir (Kıray, 1982: 57, Aktaran Mutlu, 2007: 12). Ancak sözü edilen bu kentleşme, ideal olan ölçütlere göre tarif edilmiş ve daha çok gelişmiş ülkelerde örneklerine rastlanılmıştır (Mutlu, 2007: 12).

Kentler, doğuda ve batıda farklı biçimlerde ortaya çıkmıştır. Bu sürecin üretim biçimleriyle ilintili olduğunu belirtebiliriz. Bu durum kentlerin gelişiminde de kendisini göstermektedir. Genel anlamda kentlerin tarih sahnesine çıkışına baktığımız zaman günümüzdeki anlamıyla modern kentin ortaya çıkışı sanayi devrimi sonrasında görülmektedir.

Sanayileşmeyle beraber kentler, adeta birer fabrika yerleşim yerleri halini almış ve büyük endüstri kollarının merkezi konumuna gelmiştir. Buna bağlı olarak kırsal alanlardan kentlere doğru bir göç akımı başlamış, kentler önü alınamayacak bir düzeyde büyümüş ve kentleşme süreci hız kazanmıştır.

Sanayileşmiş toplumlarda kentleşme, tarihsel gelişimi içinde genelde kalkınma ile beraber yürürken, gelişmekte olan ülkelere ise sanayileşme, kentleşmeyi yavaş bir hızla arkadan izleme eğilimindedir. 19. Yüzyıl Avrupası’na baktığımız zaman büyük kentleri dolduran kitlelerin, buralarda çoğunlukla iş bulabildiklerine rastlarız. 19. Yüzyılın ikinci yarısında ise Avusturya, Fransa, İsviçre, İsveç gibi ülkelere sanayi sektöründe çalışan nüfusun kentli nüfusa nazaran iki üç katı olduğu halde, bugün gelişen ülkelere baktığımızda bunun tersine olan bir ilişkiden söz edebiliriz (Keleş, 2013: 35).

Kentleşmeyi genel anlamda bir gelişim ve değişim süreci olarak görebiliriz. Bazı ülkeler kentleşmeyi, geleceğe dönük olarak hedeflenen planlara ulaşmak için bir araç olarak görmektedirler. Buna bağlı olarak da kentleşme sonucunda meydana gelen sorunlarla (göç, gecekondu, kirlilik vb.) uğraşmak zorunda kalmaktadırlar.

1980 sonrası neoliberal ekonomi politikaları ise kentleşme süreçlerinde yeni bir dönemi başlatmıştır. Küreselleşme, finansal sermaye hareketleri, özelleştirme politikaları ve piyasa odaklı dönüşümler kent mekânını doğrudan etkilemiştir. Kentler yalnızca yaşam alanları olmaktan çıkmış; tüketim, yatırım

ve rant üretim merkezleri haline gelmiştir (Harvey, 2013). Bu süreçte kent merkezlerindeki düşük gelirli kesimler dışlanırken, kentsel dönüşüm projeleri yeni mekânsal ayrışma biçimlerini ortaya çıkarmıştır.

2000’li yıllarla birlikte Türkiye’de TOKİ (Toplu Konut İdaresi) öncülüğünde yürütülen kentsel dönüşüm projeleri kentleşme politikalarının merkezine yerleşmiştir. Bu süreçte bir yandan büyük ölçekli konut üretimi gerçekleştirilmiş, diğer yandan kent mekânının ticarileşmesi hızlanmıştır. Özellikle İstanbul başta olmak üzere büyük kentlerde rezidanslaşma, AVM merkezli kentleşme ve güvenli siteleşme süreçleri kent mekânında sınıfsal ayrışmayı daha görünür hale getirmiştir.

3. Türkiye’de Gecekondulaşma Olgusu ve Sorunu

Gecekondu tanımını yapmak aslında sanıldığı kadar kolay gözükmemekle birlikte farklı zamanlarda ve değişen bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü geçmişte olduğu gibi günümüzde de çeşitli gecekondu tanımlarıyla karşı karşıya kalmaktayız.

Gecekondular uzun yıllar boyunca yalnızca “kaçak yapılaşma” olarak değerlendirilmiştir. Genel anlamda gecekondu, başkasına ait arazi üzerine izinsiz biçimde yapılan yapıları ifade etmektedir. Ancak kent sosyolojisi çalışmaları gecekondu alanlarının kendi toplumsal ilişkilerini üreten yaşam alanları olduğunu göstermektedir. Bu yaşam alanlarında gecekondu mahalleleri dayanışma ilişkilerinin güçlü olduğu, hemşehrilik bağlarının ön plana çıktığı ve kırsal kültürel alışkanlıkların kısmen sürdürüldüğü alanlardır. Ancak bu alanlar aynı zamanda yoksulluk, işsizlik ve dışlanma sorunlarının yoğunlaştığı bölgeler olarak dikkat çekmektedir.

Türk Ansiklopedisi’ne göre genel anlamıyla gecekondu, imar nizamlarına aykırı şekilde oluşan, başkalarına-özellikle de kamuya ait arsalar üzerinde bir gecede yapılan derme-çatma konutlar olarak tanımlanmaktadır (Doğan, 1990: 4).

Yerli yabancı kaynaklara baktığımız zaman bunların birçoğunda gecekondu, konut sorunları arasında yer almaktadır. Bu anlayış, adeta bir kural olarak karşımıza çıkmaktadır. Gecekondu, her ne kadar bir barınma sorunu olarak görülse de bundan daha fazla, daha geniş bir konu olarak ele alınmalıdır (Keleş, 2013: 499).

Tekeli’ye göre (1982), gecekondu, “dıştan alınan teknoloji ile kalkınan bir ülkenin modern teknoloji kullanan kesimi tarafından emilemeyen işgücünün kentlerde oluşturduğu bir yerleşme ve yaşama biçimi” (Aktaran, Mutlu, 2007: 1) şeklinde değerlendirilmektedir.

Gecekondu, köylerden kentlere doğru nüfus akınlarının ve ilgili ülkelerin toplumsal, ekonomik gelişme düzeylerinin dolaysız bir ürünü olarak görülebilir. Gelişmekte olan ülkelerde konut sunusunda görülen açık da kentlere göçmüş bulunan vatandaşları gecekondu yapmaya zorlamaktadır (Keleş, 2013: 499-500).

Gecekondu, günümüzde gelişmekte olan ülkelerin hemen hemen tümünde karşımıza çıkan bir olgudur. Yeni yeni sanayileşmeye başlayan ülkelere baktığımızda bu ülkelerin kentleşme düzeylerinin, özellikle kırdan kente göçlerle birlikte nüfusun gereksinimlerini karşılayamaz hale geldiğini görebiliriz. Bu göçler belli zaman sonra kentte sosyo-ekonomik birtakım değişimleri de beraberinde getirmeye başlamıştır. Bunun en tipik örneği de çarpık kentleşmenin ortaya çıkmasıdır.

Çoğu zaman gelişmiş ve sanayileşmiş Batı ülkelerinin büyük kentlerindeki yoksulluk yuvalarının (slums) ve gelişmekte olan ülkelerin gecekondu tipi yerleşimlerinin birbirine karıştırıldığını görürüz. Yoksulluk yuvaları ve gecekondu alanları birbiriyle bir anlamda benzerlik gösterse de temelde çok önemli ayrımlar bulunmaktadır. Benzerlik açısından ele alacak olunursa, her iki tip yerleşme de toplumun yoksul ve dar gelirli sınıflarını içinde barındırmaktadır. Ayrıca bu alanlarda yaşayan insanların meslek yapısı, davranış ve toplumsal değer sistemleri de birbiriyle benzerlik göstermektedir. Gecekondu, kentlerin eski ve yeni bölgeleri arasında hem tinsel hem de özdeksel anlamda geçiş halindeki alanları oluştururlar. Gecekonduların çoğu, türdeş görünüşlü, tek katlı, tek odalı, bahçesi olan, ağaçları, kümesi ve ahşap eklentileri olan yerleşim yerleri iken, Batı'nın yoksulluk yuvaları genellikle çok katlı, birden çok ailenin yaşadığı, ağaçsız ve eski yapılar olarak gözümüze çarpmaktadır. Diğer yandan gecekondu, barınma ihtiyacının sürekli olarak karşılanmasını sağlar, buralarda kiracılık oranı yüksektir. Ancak, yoksulluk yuvaları, geçici ve konaklama yerleri olup, buralarda kiralar çok yüksektir. Ayrıca gecekondu alanları genel olarak kentin çevresinde yer almakta iken (gecekondu kuşağı olarak söz edilir), yoksulluk yuvaları kentin merkezinde kümelenmiştir (Keleş, 2013: 501).

Gecekondu yapıları, tarımda pazara yönelik üretime geçişin ve kentlerde meydana gelen nüfus yığılmalarının hızlanmasına rağmen, sanayileşmesini çok yavaş gerçekleştiren toplumlarda ortaya çıkmaktadır (Kıray, 1972: 561-573).

Türkiye'de gecekondu yapılarının ortaya çıkışı kırdan kente göç ile yani 1945'li yıllara kadar uzanmaktadır. Bu yıllarda gecekondu bölgelerinde yaşayan insanlara geçici olarak bakılmıştır. Ancak gün geçtikçe gecekondu alanlarında yaşayan insanlar bu bakışın tam tersine artık yerleştikleri gecekondu alanlarını mesken tutar hale gelmişlerdir. Bu duruma birden çok faktörün etki ettiğini

söyleyebiliriz. Kanımca en önemli faktör siyasa belirleyicilerinin gecekondu bölgelerinde yaşayan vatandaşlara karşı tutumudur.

Türkiye’de kentleşme süreci özellikle 1950’li yıllardan itibaren hız kazanmıştır. Tarımda makineleşme, kırsal işsizlik, nüfus artışı ve ekonomik dönüşüm süreçleri milyonlarca insanı büyük kentlere yöneltmiştir. İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi kentler yoğun göç alan merkezler haline gelirken; kentlerin mevcut altyapısı ve konut üretim kapasitesi bu yoğun göçü karşılamakta yetersiz kalmıştır. Bunun sonucunda gecekondulaşma olgusu Türkiye kentleşmesinin temel sorunlarından biri olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye, 1950’li yıllardan itibaren hızlı bir kentleşme süreci içerisine girmiştir. Özellikle büyük kentlerde ortaya çıkan endüstriyel yatırımlar, öncelikli olarak kırsal bölgelerde yaşayan insanları kente yönlendirmede etkili olmuştur. Buna bağlı olarak ülke genelindeki nüfus kentlere doğru kaymaya başlamıştır. Buna bağlı olarak Türkiye’de, özellikle büyük şehirlerde sınıı gelişmeler ve şehir hayatındaki bazı çekici etmenler sebebi ile büyük nüfus yoğunlaşması meydana gelmektedir. Bu nüfus yoğunlaşması da üzerinde önemle durulması gereken bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Ortaya çıkan sorunların en önemlilerinden birisi de hiç kuşkusuz gecekondulardır (Kaya, 1989: 860).

Ülkemizde gecekondulaşma hareketleri daha çok 1945’li yıllardan sonraları başlamış ve 1955 yılından sonra giderek hızlanmıştır. Halen mevcut gecekonduların büyük bir bölümünün bu tarihlerden itibaren yapıldığını söyleyebiliriz (Kaya, 1989: 860). Türkiye’de 1950-1965 yılları arasında hızlanmaya ve yoğunlaşmaya başlayan kentleşme hareketlerinin doğurduğu en önemli sorunlardan birisi gecekondulaşma sorunu, artan nüfusa bağlı olarak kentte önemli sorunları beraberinde getirmektedir. Dar gelirli vatandaşlar barınma ihtiyaçlarını karşılamak üzere birer gecekondu yapmış, adeta kendi başlarının çaresine bakmışlardır. Özellikle çoğunlukla kamu kesimine ait parseller (alanlar) üzerinde yapılan ve sağlık açısından büyük risklerin habercisi olan düşük standartlı konutlardan meydana gelen gecekondu alanları (mahalle ve semtleri), gittikçe şehri çevreleyen yerleşim yerleri olarak karşımıza çıkmıştır. Önceleri gecekondu alanlarına sağlığa, kanuna, imar planlarına ve düzenlerine aykırı ve kentin güzelliğinin kaçmasına neden olan yapılar olarak bakılıyordu. Ancak gecekondu yapıları gittikçe artıp önü alınamayacak seviyeye geldiğinde ise yönetim, siyaset ve hükümet bu alanlara farklı bir yaklaşımla bakmak zorunda kalmıştır. Çünkü bu alanlar artık büyümüş ve geniş kitleli seçmenler topluluğuna dönüşmüştür (Geray, 1968: 11-28).

Gecekondu olgusu başlangıçta yalnızca barınma ihtiyacına yönelik geçici bir çözüm olarak değerlendirilmiştir. Ancak zaman içerisinde gecekondu alanları kendi sosyal, ekonomik ve kültürel dinamiklerini oluşturan kalıcı

mekânsal alanlara dönüşmüştür. Gecekondu bir yandan kırdan gelen nüfusun kentle bütünleşme alanı olmuş, diğer yandan kent yoksulluğunun ve mekânsal eşitsizliğin görünür hale geldiği bölgeler haline gelmiştir (Yasa, 1973).

Türkiye’de gecekondu olgusunun gelişiminde yalnızca ekonomik nedenler değil, siyasal faktörler de etkili olmuştur. Özellikle çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte gecekondu alanları önemli bir seçmen kitlesi haline gelmiş; siyasal iktidarlar zaman zaman gecekondu aflat ve popülist politikalar aracılığıyla bu alanları meşrulaştırmıştır (Kongar, 2012: 561). Böylece gecekondu olgusu yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda siyasal bir mesele haline dönüşmüştür.

Türkiye’de gecekonducuların bu denli yoğunlaşmasının ve artmasının nedenlerinde biri de hiç şüphesiz politikacıların önemli rolleridir. Özellikle çok partili hayata geçişle birlikte bu bariz bir biçimde ortaya çıkmaktadır. 1945-1960 yılları arası parlamento ve mahalli idarelerde görev almış politikacıların gecekondu olgusunu özendirici tutum içerisine girmişler ve “Bir kere gecekondu yapıldı mı, sonradan tapusunu almanın bir yolu nasıl olsa bulunur” (Keleş, Yavuz ve Geray, 1973, Aktaran, Doğan, 1990: 62) ifadeleri gecekondu yapılarını hızlandıran bir örnek olarak gösterilebilir.

1960 ve 1965 dönemlerine gelindiğinde ise gecekondu yapmanın vatandaşlar açısından yasal bir hak olduğu yönündeki görüşler ve ifadeler siyasi parti programlarında bile yer almaktadır (Doğan, 1990: 62-63).

1980 sonrası neoliberal ekonomi politikaları ise kentleşme süreçlerinde yeni bir dönemi başlatmıştır. Küreselleşme, finansal sermaye hareketleri, özelleştirme politikaları ve piyasa odaklı dönüşümler kent mekânını doğrudan etkilemiştir. Kentler yalnızca yaşam alanları olmaktan çıkmış; tüketim, yatırım ve rant üretim merkezleri haline gelmiştir (Harvey, 2013). Bu süreçte kent merkezlerindeki düşük gelirli kesimler dışlanırken, kentsel dönüşüm projeleri yeni mekânsal ayrışma biçimlerini ortaya çıkarmıştır.

Bazı dönemlerde verilen yerli yersiz tavizler, idareciler ve özellikle yasaların uygulanması ile görevli elemanların gerek tavizler vermesi gerekse diğer bazı faktörlerin etkisi altında kalması, aynı zamanda alışkanlık haline getirdikleri bir takım umursamazlıklar, bunun yanında ekonomik olarak geri kalmış ülkemizin iş ve çalışma merkezlerinin daha çok büyük kentlerde toplanmış olması, bu bağlamda geçimini bu sahalarda çalışarak kazanmak zorunda olan büyük bir işçi kitlesinin konut gereksiniminin karşılanamaması gecekondu olgusunu hızlandıran nedenler arasında gösterilebilir (Kaya, 1989: 860). Bunun yanında genel anlamda gecekondu sorununa neden olan faktörleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Gecekondu sorunu esas olarak, ülkedeki genel nüfus artışının ve tarımsal faaliyetlerin ve verimlerin azalması sonucunda kırsal alandan şehirlere doğru oluşan göç hareketleri,
- Enflasyon nedeni ile kira ve konut fiyatlarının yükseliş trendine girmesi,
- Bina ve arsa spekülasyonu karşısında düşük gelirli vatandaşların konut sahibi olma imkânlarının gittikçe azalması,
- Lüks konut yapımının artması nedeniyle sosyal konutlara verilen önemin azalması (Kaya, 1989: 860-861).

Gecekondu sözcüğü zaman içerisinde salt resmi bir terim niteliği kazanmakla kalmamış, “gecekondu mahallesi”, gecekondu halkı”, gibi Türkiye’nin toplumsal gerçeğini biçimlendiren yeni bazı kavramlar da yaratmıştır (Kongar, 2012: 562).

Gecekondu olgusu yarım yüzyıldır Türkiye’nin gündeminde olup, bu zaman zarfı içerisinde, ülkenin toplumsal, ekonomik, kültürel ve siyasal süreçleri ile tam bir etkileşime girmiş, bir yandan da bu süreçleri etkilerken, diğer yandan kendisi de onlardan etkilenmiş ama sonuç olarak bugünkü yapımızın temel belirleyicilerinden biri olarak karşımıza çıkmıştır. Temel olarak “hukuk dışı konut edinme” olarak adlandırılan gecekondulaşma, kendisiyle eşzamanlı ortaya çıkan ve birlikte gelişen iki başka süreç ile tam bir etkileşim hali içerisinde girmiş ve bu nedenle “karşı konulamaz bir güç” olarak, içinde bulunduğu yapıyı etkisi altına almıştır (Kongar, 2012: 561-562).

Gecekondulaşma süreci ile birlikte gelişen ve hem onu güçlendiren hem de ondan bir nevi güç alan iki süreç karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi “kentsel arsa spekülasyonu” olgusudur. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızlanan kentleşme (şehirleşme) olayı, Türkiye’de, kentsel arsa fiyatlarının birdenbire yukarı doğru sıçrama eğilimi göstermesine neden olmuştur. Bu oluşum salt, kentlerin “varoşları” olarak nitelendirilen, “çevre alanlar” açısından değil, kent merkezleri de dâhil olmak üzere, tüm kentsel alana yayılan bir süreçtir. Yani daha net ifadeyle, yalnız gecekondu bölgeleri değil, düzenli ve yerleşik bir özellik gösteren kentsel alanlarda bu baskıdan büyük oranda etkilenmişlerdir (Kongar, 2012: 562).

Kongar’a göre gecekondu olgusu ile birlikte gelişen ikinci süreç ise “yerel ve merkezi politikada ortaya çıkan yozlaşmadır”. Bu yozlaşma hemen her türlü rantın ve özellikle de kentsel rantın, politikacılar tarafından ya mafya türü kişiler ya da örgütler veya üst gelir grupları ile birlikte paylaşılmasının yol açtığı “yasa dışı” olarak nitelendirebileceğimiz ittifak türlerini ortaya çıkarmıştır (Kongar, 2012: 562).

Gecekondu alanlarında yaşayan vatandaşlar belirli bir zaman sonrasında artık belirli bir gücü elinde bulunduran bir kitle, güç haline gelmiş, iyi bir yaşam şekli ve gerekli hizmetleri alma açısından kamu kurumlarına (belediye organları ve merkez) karşı baskıyı artırmışlardır. Bu baskıyı göz önünde bulunduran yetkili makamlar gecekondu bölgeleri ile ilgili kamusal hizmetlerle uğraşmak zorunda kalmışlardır.

Siyasilerin gecekondu alanlarına olan ilgisine değinecek olursak aslında sadece seçimler nedeniyle onların oylarını kazanmak için propaganda niteliğinde yaklaşımlara giriştiklerini görürüz. Geray'a göre (1968), bu dönemde gecekondu alanları özendirilmiş, bu alanlara kamu hizmeti götürme amacı arka plana itilmiş ve gecekondu adeta karlı bir ticarete meta olmuştur. Daha sonraki zamanlarda özellikle planlı kalkınma döneminde gecekondu alanlarına yönelik daha gerçekçi bir politika üretme ümidi belirlemiştir (Geray, 1968: 11-28).

Ardından geçen zaman içerisinde özellikle de 1970-1980 döneminde Türkiye'de gecekondu olgusuna yönelik yaklaşımlar önemli ölçüde değişmiştir. Bu dönemde modernleşme kuramının etkisi azalırken bağımlılık kuramı ve eklemleme perspektifi ön plana çıkmıştır. Bağımlılık kuramına göre kırdan kente göçün temel nedeni merkez ve çevre arasındaki eşitsiz ekonomik ilişkilerdir. Bu yaklaşıma göre gecekondu kesim, kapitalist sistemin yarattığı bölgesel eşitsizliklerin mağduru olan dezavantajlı bir toplumsal grup olarak değerlendirilmiştir (Ersoy, 1985: 305). Chicago Okulu temsilcileri Robert E. Park, Ernest Burgess ve Louis Wirth kent sosyolojisi alanında önemli çalışmalar yapmış; kentleşme süreçlerini mekânsal ve toplumsal ilişkiler üzerinden açıklamışlardır (Serter, 2013: 69).

Eklemleme perspektifi ise kırdan gelen göçmenlerin kent kültürüyle karşılıklı etkileşim içerisinde yeni bir toplumsal yapı oluşturduğunu savunmaktadır. Bu süreçte göçmenler yalnızca kent kültürüne uyum sağlayan pasif aktörler değil; aynı zamanda kendi kültürel değerlerini kent mekânına taşıyan aktif öznelere (Ersoy, 1985: 306). Böylece gecekondu mahalleleri yalnızca barınma alanı değil; kültürel, ekonomik ve siyasal ilişkilerin yeniden üretildiği mekânlar haline gelmiştir.

1970'li yıllarda gecekondu halkı artık geçici bir sorun olarak değil, hızlı kentleşmenin kalıcı bir sonucu olarak görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde gecekonducuların kentle bütünleşmek istedikleri ancak devletin yeterli sosyal konut ve sosyal politika üretmemesi nedeniyle dışlandıkları ifade edilmiştir (Eke, 1981: 67). Şenyapılı'ya göre gecekonducular ekonomik açıdan kentle bütünleşmiş olsalar da sosyo-kültürel açıdan kent elitleri tarafından kabul görmemiştir (Şenyapılı, 1978: 7). Özellikle gelir eşitsizliği ve sınıfsal ayrışma

gecekondu halkının kent yaşamında “ikinci sınıf vatandaş” olarak görülmesine neden olmuştur.

1970’li yıllar aynı zamanda siyasal kutuplaşmaların yoğunlaştığı bir dönemdir. Sağ ve sol fraksiyonlar gecekondu mahallelerinde örgütlenmiş, bazı bölgeler “kurtarılmış bölge” olarak tanımlanmıştır. Devrimci Yol hareketi gecekondu alanlarında dayanışma ve öz yönetim anlayışını geliştirmeye çalışmış; direniş komiteleri aracılığıyla halkın kendi sorunlarını çözmesini amaçlamıştır (Bora, 2017: 669-674). Bu süreç gecekondu mahallelerinin siyasal mobilizasyon alanlarına dönüşmesine neden olmuştur.

1980 sonrası dönemde ise postmodern yaklaşımlar ve neoliberal politikalar gecekondu tartışmalarını farklılaştırmıştır. Postmodern kuramcılar kent mekânını parçalı, heterojen ve çok katmanlı bir yapı olarak değerlendirmiştir. David Harvey’e göre postmodernizm, farklılıkları ve parçalanmış kimlikleri ön plana çıkarırken evrensel açıklamalara karşı eleştirel yaklaşmaktadır (Harvey, 2012: 21). Bu dönemde gecekondu halkı homojen bir topluluk olarak görülmemiş; etnik, mezhepsel ve sınıfsal farklılıklar daha görünür hale gelmiştir.

1980’li yıllarda neoliberal ekonomi politikalarının etkisiyle sosyal devlet uygulamalarının zayıflaması kent yoksulluğunu artırmıştır. Aynı zamanda imar afları ve rant mekanizmaları gecekondu alanlarının ticarileşmesine neden olmuştur. Bazı gecekondulular mülkiyet üzerinden ekonomik kazanç elde ederken, önemli bir kesim kent yoksulu olarak yaşamını sürdürmüştür. Böylece “haksız kazanç sağlayan gecekondulu” ile “mağdur kent yoksulu gecekondulu” ayrımı ortaya çıkmıştır. Medyada ise gecekondu mahalleleri çoğu zaman suç, şiddet ve mafya ile ilişkilendirilmiştir (Milliyet Gazetesi, 1990).

1990 sonrası dönemde “gecekondulu” kavramının yerini giderek “varoşlu” söylemi almaya başlamıştır. Varoş kavramı medya ve toplumsal söylemde dışlanan, tehlikeli ve sisteme uyumsuz kesimleri ifade eden bir kavram olarak kullanılmıştır (Etöz, 2000: 49-53). Bu süreçte gecekondulu kesim yalnızca ekonomik açıdan değil; kültürel, etnik ve siyasal farklılıkları nedeniyle de “öteki” olarak tanımlanmıştır. Özellikle Gazi Olayları ve 1 Mayıs 1996 olaylarından sonra varoş söylemi medya tarafından yoğun biçimde kullanılmıştır (Yücel, 2016: 56).

2000 sonrası dönemde ise gecekondu alanları kentsel dönüşüm projelerinin hedefi haline gelmiştir. Neoliberal kentleşme politikaları doğrultusunda gecekondu bölgeleri rant potansiyeli taşıyan alanlar olarak değerlendirilmiş ve dönüşüm projeleriyle yeniden yapılandırılmıştır. Bu süreçte birçok düşük gelirli grup yerinden edilme baskısıyla karşı karşıya kalmıştır. Tahire Erman’a göre gecekondulu artık yalnızca “öteki” değil; aynı zamanda kentsel dönüşüm

süreçlerinde mekândan dışlanan bir toplumsal aktöre dönüşmüştür (Erman, 2001: 983-1002).

Ayrıca bu dönem sonrasında TOKİ öncülüğünde yürütülen kentsel dönüşüm projeleri kentleşme politikalarının merkezine yerleşmiştir. Bu süreçte bir yandan büyük ölçekli konut üretimi gerçekleştirilmiş, diğer yandan kent mekânının ticarileşmesi hızlanmıştır. Özellikle İstanbul başta olmak üzere büyük kentlerde rezidanslaşma, AVM merkezli kentleşme ve güvenli siteleşme süreçleri kent mekânında sınıfsal ayrışmayı daha görünür hale getirmiştir.

Şimdi aşağıdaki Tablo 1’de, Türkiye’de toplam konut alanları içerisinde azımsanmayacak ölçüde varlığını sürdüren gecekondu yüzdelerini vermeye çalışacağız.

Tablo 1. Bazı Kentlerde Gecekondulaşma Oranları (1968)

KENTLER	TOPLAM KONUT İÇERİSİNDEKİ GECEKONU ORANI (%)	TOPLAM ŞEHİRLİ NÜFUS İÇERİSİNDEKİ GECEKONU ORANI (%)
ANKARA	65	59
ERZİNCAN	-	53
ADANA	49	45
İSTANBUL	40	45
İSKENDERUN	-	38
SAMSUN	41	36
ERZURUM	40	35
İZMİR	24	33
ANTAKYA	-	32
BURSA	22	-
DİYARBAKIR	13	10

Kaynak: (Geray, 1968: 11-28).

Bu tabloda İstanbul ve Ankara şehirleri dışında gecekondu oranları hakkındaki veriler 1960’tan sonrasına aittir. 1950’de İstanbul’da 5.000, Ankara’da 12.000 gecekondu bulunmaktaydı (Geray, 1968: 11-28). Devlet Planlama Teşkilatı’na göre ise 1997 yılı itibarıyla Türkiye’de toplam gecekondu sayısı 1 Milyon 750 bin adet olarak açıklanmıştır. Bunlardan 750 bini İstanbul, 350 bini Ankara ve 200 bini İzmir il sınırlarında mevcut halde bulunmaktadır. Diğer illerde ki toplam gecekondu sayıları ise 460 bin adettir. Ayrıca İstanbul’da nüfusun %60’ı gecekondu da yaşamaktadır. Bu verilere göre 1997 yılı göz önüne alındığında 10 milyonu aşan nüfusa sahip olan İstanbul’da gecekondu

da oturan vatandaşların sayısı 6 milyonu geçmiştir (Hürriyet, 20 Eylül 1997 Haberi). Bu verilerle oluşturulacak tabloya ait bilgiler aşağıdadır.

Türkiye’de toplam konut alanları içerisinde azımsanmayacak ölçüde varlığını sürdüren gecekondu yüzdelerini verdikten sonra şimdi de aşağıdaki Tablo 2’de 1997 yılı DPT verilerine göre bazı büyük şehirlerdeki gecekondu oranlarını vermeye çalışacağız. 1997 yılında Türkiye’de gecekondu sayısı 1 milyon 750 bin adet olarak tespit edilmiştir.

Tablo 2: Bazı Büyük Şehirlerde Gecekondu Oranları (1997)

ŞEHİRLER	GECEKONDU ORANLARI (%)
İSTANBUL	42,85
ANKARA	20
İZMİR	11,42
DİĞER İLLER	25,73
TOPLAM	100

Kaynak: Hürriyet Gazetesinin, Devlet Planlama Teşkilatı verilerine bağlı kalarak yazdığı 20 Eylül 1997 tarihindeki haberi incelenerek hazırlanmıştır.

Yukarıda ülkemizde ciddi bir oranda artış sağlayan bazı büyük şehirlerde ki gecekondu oranlarını vermeye çalıştık. Şimdi Türkiye’de gecekondu sorunsalını dönemsel olarak incelemenin fayda sağlayacağını düşünüp bu dönemlerle ilgili değerlendirmelere yer vereceğiz.

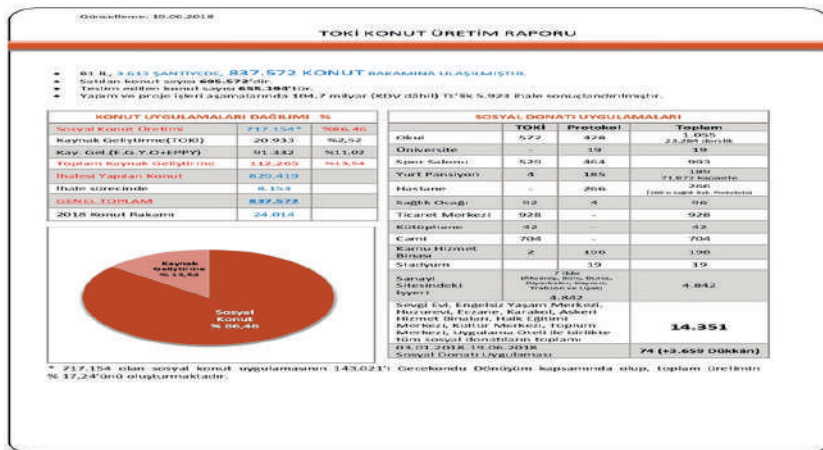
Aşağıdaki grafikte ise 1990’larda Türkiye’deki kentli nüfusun neredeyse dörtte birini oluşturan gecekondu yerleşimcilerinin sayısı 1990’dan 2016’ya devamlı azalarak %8,1’e kadar gerilediği görülmektedir. Ayrıca, 2018 yılında gecekondu nüfusunda 2016’ya kıyasla 0,5 puanlık bir artış gözlenmiş ve gecekonduya yaşayanların toplam kentsel nüfusun %8,6’sını oluşturduğu tespit edilmiştir. Son yıllardaki bu genel azalış trendinde sayıları iyice artan ve gecekondu mahallelerini dönüştürmeyi misyon edinen kentsel dönüşüm ve toplu konut projelerinin rolü olduğu söylenebilir.

Ayrıca grafik, kentleşme ve gecekondu ilişkisi açısından oldukça önemli veriler sunmaktadır. Grafiğin üst kısmındaki açık mavi çizgi (Kentsel Nüfus Oranı), Türkiye’nin dramatik bir değişim yaşadığını göstermektedir. Nitekim 1960’ta nüfusun sadece %31,5’i şehirlerde yaşarken, bu oran 2020’de %76,1’e çıkmıştır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) güncel verilerine göre bu yükseliş trendi ivme kazanarak devam etmiş; kentli nüfus oranı 2023 yılında %93’e, 2024 yılında ise %93,4’e ulaşmıştır. Bu süreçte belde ve köylerde yaşayanların oranı ise gerileyerek %7’den %6,6’ya düşmüştür (TÜİK, 2024). Diğer yandan

1980-2000 arası dönemde grafikteki eğimin dikleşmesi, sanayileşme ve tarımda makineleşme gibi nedenlerle kırdan kente göçün en yoğun olduğu “patlama” dönemini yansıtmaktadır. Grafikte yer alan koyu mavi çizgi ise (Gecekonduda Yaşayan Nüfusun Toplam Kentsel Nüfusa Oranı), kentleşme süreciyle ilgili kritik bir veriyi ortaya koymaktadır. 1990 yılında %23,4 seviyesinde olan bu oran, 2018 yılına gelindiğinde %8,6’ya kadar gerilemiştir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken temel husus şudur: Bu düşüş, gecekondu yaşayan birey sayısının mutlak surette azaldığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Söz konusu oransal düşüşün temel nedeni, toplam kentsel nüfusun çok hızlı artmasıdır, yani “payda” hızla büyüdüğü için gecekonduların nüfusunun genel toplam içindeki ağırlığı azalmış görünmektedir. Ancak 2000’li yıllardan itibaren gecekonduların oranlarında gözlenen düşüş, her ne kadar kentsel dönüşüm politikalarıyla açıklansa da bu sürecin yalnızca fiziksel mekânın yenilenmesiyle sınırlı olmadığı görülmektedir. Gecekonduların yıkılarak yerlerine TOKİ ya da özel sektör eliyle çok katlı konutların inşa edilmesi, kentleşmenin “modernleşme” yönünü güçlendirmiş; ancak beraberinde sosyal, ekonomik ve kültürel sorunları da gündeme getirmiştir.

Aşağıda TOKİ tarafından üretilen ve güncel olan gecekondü dönüşümünün sosyal konut içindeki payına yer verilmiştir.

Grafik 1. Gecekondu Dönüşümünün Sosyal Konut İçindeki Payı



Kaynak: TOKİ verilerinden yararlanılmıştır. <https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/FaaliyetOzeti/ozet.pdf> (15.05.2026).

TOKİ'nin grafik verisinde üretilen 717.154 sosyal konutun 143.021 adedi doğrudan “Gecekondu Dönüşümü” kapsamında inşa edildiği dipnotu geçilmiştir. Bu oran, toplam konut üretiminin %17,24'üne tekabül etmektedir.

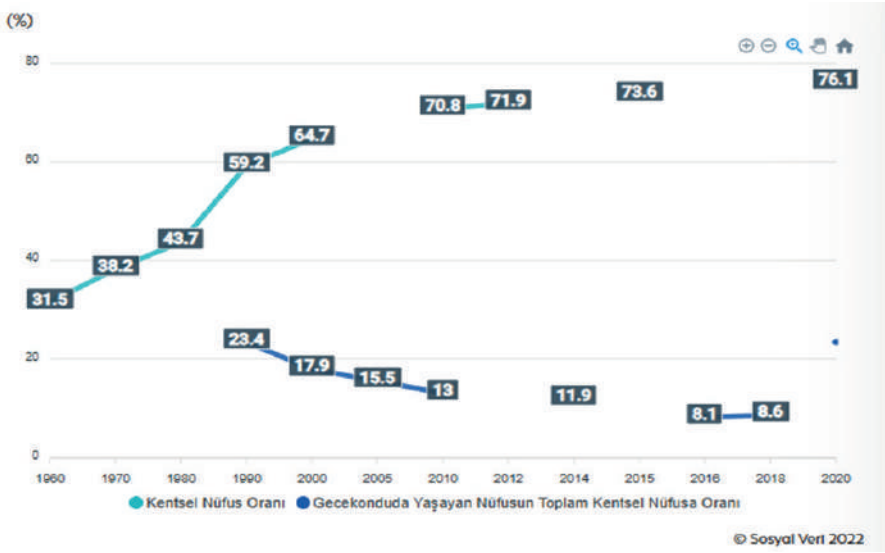
Haliyle bu konut üretiminde TOKİ’nin sadece yeni yerleşim alanları açmakla kalmadığını, aynı zamanda mevcut kentsel dokudaki sağlıklı yapı stokunu (gecekonduları) tasfiye etmeye çalışmıştır. Her 6 TOKİ konutundan yaklaşık 1’i eski bir gecekonduyun yerini almıştır.

Ayrıca grafikte üretimin %86,46 oranında “Sosyal Konut” olduğu görülmektedir. Gecekondu dönüşümü projeleri, bu sosyal konut vizyonunun bir parçası olarak görülebilir. Yine sağdaki “Sosyal Donatı Uygulamaları” tablosu, gecekondu dönüşümünün sadece binaları yenilemekten ibaret olmadığını da göstermektedir. Gecekondu bölgelerindeki en büyük sorunlardan biri olan “altyapı ve sosyal donatı eksikliği”nin giderilmesine yönelik çalışmalar, “mekansal dönüşümün” ötesinde bir “sosyal dönüşüm” çabası olarak görülebilir.

Türkiye’nin büyük ölçüde bir kent toplumuna dönüşmesiyle birlikte, hızlı kentleşmenin yarattığı gecekondulaşma sorunu niceliksel olarak azalmış görünmektedir. Buna karşın, gecekondu alanlarının dönüşümü çoğu zaman yerinde iyileştirme anlayışından uzak kalmış; düşük gelirli grupların kent merkezlerinden dışlanmasına, sosyal bağların zayıflamasına ve mekânsal ayrışmanın derinleşmesine neden olmuştur. Başka bir ifadeyle, gecekondu fiziksel olarak ortadan kaldırılmış olsa da barınma eşitsizliği ve kent yoksulluğu farklı biçimlerde varlığını sürdürmüştür.

Dolayısıyla kentleşme oranındaki artış ile gecekondu oranındaki düşüş, tek başına sağlıklı ve kapsayıcı bir kentleşmenin göstergesi olarak değerlendirilemez. Günümüzde asıl mesele, şehirlerin yalnızca fiziksel olarak dönüşmesi değil; sosyal adalet, erişilebilir konut ve yaşam kalitesi açısından ne ölçüde sürdürülebilir ve kapsayıcı bir yapıya kavuştuğudur.

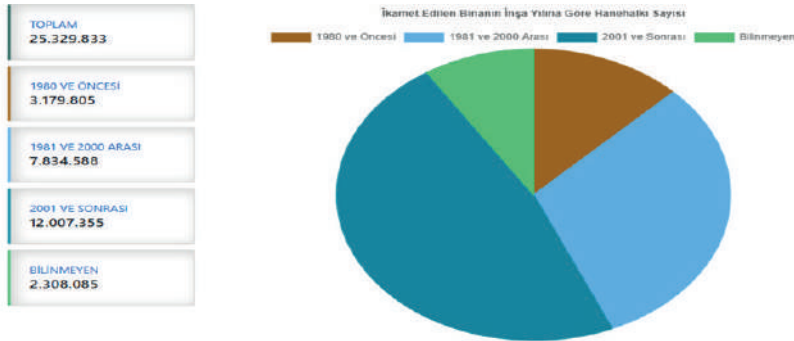
Grafik 2. Kentsel Nüfusun ve Gecekondu Yaşayan Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (1960-2020)



Kaynak: <https://www.sosyalveri.net/grafik/1358> (15.05.2026).

Aşağıdaki iki grafik ise kentleşme, konutlaşma, gecekondu dönüşümü ve sınıfsal ayrışmayı yorumlamak için oldukça güçlü verileri sunmaktadır.

Grafik 3. Türkiye’de İkamet Edilen Binaların İnşa Yılına Göre Hanehalkı Dağılımı



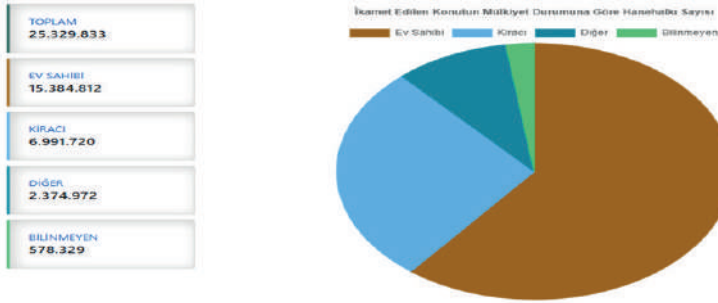
Kaynak: TÜİK verilerinden yararlanılmıştır. <https://nir.tuik.gov.tr/?value=BinaIstatistikleri> (15.05.2026).

Yukarıdaki grafikte verileri incelendiğinde Türkiye’de hanehalklarının önemli bir bölümünün 2001 sonrası inşa edilen yapılarda yaşadığı görülmektedir.

Bu durum, 2000 sonrası hızlanan kentleşme süreci, toplu konut üretimi ve kentsel dönüşüm politikalarının konut stokunda önemli bir değişim yarattığını göstermektedir. Özellikle TOKİ projeleri, özel sektör yatırımları ve neoliberal kentleşme politikaları sonucunda yeni konut üretimi artmış; kent çeperlerinde büyük ölçekli yerleşim alanları oluşmuştur.

1980 öncesi yapılarda yaşayan nüfusun varlığı ise Türkiye’de plansız kentleşmenin ve gecekondulaşmanın tarihsel etkilerinin devam ettiğini göstermektedir. 1950 sonrası hızlanan kırdan kente göç hareketleri sonucunda ortaya çıkan gecekondu bölgeleri zaman içerisinde apartmanlaşmış, bazı alanlar ise dönüşüm projelerine konu olmuştur. Bu nedenle eski yapı stokunun önemli bir kısmı Türkiye’nin hızlı ve düzensiz kentleşme deneyiminin mekânsal izlerini taşımaktadır. Ayrıca veriler, Türkiye’de kentleşmenin yalnızca nüfus artışıyla değil, aynı zamanda mekânsal dönüşüm ve konut üretim süreçleriyle birlikte ilerlediğini ortaya koymaktadır. Yeni yapılaşmanın artışı bir yandan modern konut alanlarının gelişimini gösterirken diğer yandan eski yapı stokunun dönüşüm baskısı altında olduğunu göstermektedir.

Grafik 4. Türkiye’de İkamet Edilen Konutların Mülkiyet Durumuna Göre Hanebalkı Dağılımı



Kaynak: TÜİK verilerinden yararlanılmıştır. <https://nir.tuik.gov.tr/?value=KonutIstatistikleri> (15.05.2026).

Yukarıdaki grafik incelendiğinde ise konut sahipliğinin yüksek olduğu görülmekle birlikte kiracı nüfusunun da önemli bir düzeye ulaştığı dikkat çekmektedir. Türkiye’de hızlı kentleşme süreci boyunca konut ihtiyacının planlı biçimde karşılanamaması, özellikle düşük gelirli kesimlerin enformel konut üretimine yönelmesine neden olmuş; bu durum gecekondulaşmanın temel dinamiklerinden biri haline gelmiştir.

Gecekondu alanları başlangıçta mülkiyet güvencesinden yoksun barınma alanları olarak ortaya çıkmış; zaman içerisinde imar afları ve tapu düzenlemeleriyle birlikte birçok gecekondu alanı yasal statü kazanmıştır. Bu

süreç, bazı gecekondlu sahiplerinin mülk sahibi olmasına imkân sağlarken kent yoksulu kesimlerin önemli bir bölümü kiracı konumunda kalmaya devam etmiştir.

Kiracı nüfusundaki artış, özellikle büyük kentlerde konut maliyetlerinin yükselmesi ve sosyal konut politikalarının yetersizliği ile ilişkilendirilebilir. Bu durum kentleşmenin yarattığı sınıfsal farklılaşmanın ve mekânsal eşitsizliklerin önemli göstergelerinden biridir. Günümüzde gecekondulaşma klasik biçimini büyük ölçüde kaybetmiş olsa da barınma sorunu, yüksek kira maliyetleri ve konut erişimindeki eşitsizlikler farklı biçimlerde devam etmektedir. Dolayısıyla mülkiyet yapısına ilişkin veriler yalnızca konut sahipliğini değil; aynı zamanda Türkiye’de kentleşme sürecinin sosyal adalet, sınıfsal ayrışma ve kent yoksulluğu üzerindeki etkilerini de ortaya koymaktadır.

Türkiye’de gecekondlu sorununa bazı kesimler belli aralıklarla kayıtsız kalsa da gerek kamuoyu gerekse siyasi partiler tamamen ilgisiz kalmıştır demek doğru değildir. Buna bağlı olarak belli dönemlerde (ki bu dönemleri birazdan anlatmaya çalışacağız) gecekondlu sorununa ilişkin bazı politikaların güdüldüğünü görmekteyiz.

4. Türkiye’de Gecekonduya Yönelik Kamu Politikaları ve Devletin Yaklaşımı

Türkiye’de gecekondulaşma olgusu, özellikle 1950’li yıllardan itibaren hızlanan iç göç hareketleri, sanayileşme ve plansız kentleşme süreçleriyle birlikte önemli bir toplumsal ve mekânsal sorun haline gelmiştir. Bu süreçte devletin gecekonduya yönelik yaklaşımı dönemsel olarak farklılık göstermiş; kimi zaman yıkım ve önleme politikaları ön plana çıkarken, kimi zaman ise gecekonduların ıslah edilmesi, yasallaştırılması ve dönüştürülmesine yönelik uygulamalar benimsenirken kimi zamanda bu konuya dikkat çekilmemiştir. Özellikle planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte gecekondlu sorunu, yalnızca fiziksel bir barınma problemi olarak değil; ekonomik, sosyal ve kentsel boyutları olan çok yönlü bir kamu politikası alanı olarak ele alınmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de gecekonduya yönelik kamu politikaları ve devletin yaklaşımı, planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası olmak üzere iki temel çerçevede incelenebilir.

4.1. 1961 Öncesi (Planlı Dönem Öncesi) Gecekondlu Sorunsalı

Devlet, bir dizi yasayla İkinci Dünya Savaşı’nın son bulmasıyla birlikte, gecekondlu sorununu çözmeye çalışmıştır (Keleş, 2013: 522). 1961 öncesinde çıkarılan ilk kanun, Ankara hakkında 1948 tarihli ve 5218 sayılı özel bir kanun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanun Ankara Belediyesi’ne, gecekonduların durumunu ıslah edeceklerine ve yeniden konut yaptıracak olanlara ucuz arsa

dağıtılabilmek yetkisi veriyordu (Kaya, 1989: 866-867). Yine aynı yıl 5228 sayılı yasa ile Türkiye Emlak Kredi Bankası’na, ihtiyaç sahiplerine yapı parasının %75’ine kadar %5 faizli kredi verme yetkisi tanıyordu (Keleş, 2013: 522). 1949 yılında ise 5431 sayılı Kanunla ruhsatsız yapıların (buradan çoğunlukla gecekondu yapılarını anlıyoruz) yıktırılması ile ilgili kesin hükümler getirilmiştir. Kesin hükme uymayanlar, yani ruhsatsız yapı yapmaya devam edenlerle ilgili 5218 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir (Kaya, 1989: 866-867). Ancak belli zaman sonra gecekondulaşmanın artması üzerine, gecekondu yapmanın önlenmesini, yapılanların da yıkılmasını öngören 5431 sayılı kanunun, amacına ulaşamadığını görürüz (Keleş, 2013: 522).

1950’li yıllar Türkiye’nin siyasi hayatında yeni bir süreci başlatmıştır. Türkiye, bu yıl itibarıyla artık çok partili siyasal hayata geçmiş ve siyasi güç bir anda el değiştirmiştir. Bu zafer Demokrat Parti’nin bir başarısı olarak görülebilir. Ancak bu başarıyı etkileyen unsurlardan salt bir tanesi Demokrat Parti’nin siyasi başarısı olsa da parti dışında ülke genelinde yaşanan sıkıntılar da göz ardı edilmemeli birden çok faktörün bu duruma etki ettiği de unutulmamalıdır.

Demokrat Parti, özellikle kırsal kesimden aldığı oy ve destek ile tek parti iktidarını sarsmış, bu yıllarda yaşanan kitlesel köyden kente göç olgusuna popülist bir yaklaşım sergilemiş, gecekondu yapımına karşı sert ve kesin bir duruş almaktan kaçınmıştır. İktidarın gecekondu yapımındaki bu esnek tavrı bu yapıların gittikçe artan bir ivme kazanmasına yol açmıştır. Demokrat Parti’nin demokratiklik sloganlarının ve Amerika destekli liberal politikalarının 1950 sonlarında iflas etmesi sonucu, toplumun büyük bir kesiminin de hoşnutsuzluğuna ve halkın örgütlü protestolara kalkışmasına yol açmıştır (Erman, 2004). Daha sonraları bu durum 27 Mayıs 1960 darbesi ile sonuçlanmıştır. 1960’lı yıllarda devlet, ithal ikameci planlı kalkınma modeline geçiş yapmış ve bu modelde gecekondu halkı ucuz iş gücü kaynağı olarak görülüp, tüketici olarak önemli bir rol üstlenmiştir (Şenyapılı, 1982, Aktaran Erman, 2004). Bu durum yine devletin gecekondu oluşumuna karşı kesin bir duruş almasını engellemiştir. Devlet tarafından gecekonduların varlığının kabul edildiği ilk gecekondu yasası ise bu dönemde çıkarılmıştır (Erman, 2004).

Daha sonra karşımıza çıkan kanun ise 6188 sayılı ve 1953’te yürürlüğe giren “Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun”dur. Eğer bu kanuna uyulmaz ise kanunun yayınlanmasından sonra yapılacak gecekonduların, hangi aşamada olursa olsun (derhal, inşaat sırasında veya iskân edilmiş olması) 15 günlük süre sonunda yıktırılacağı belirtilmiştir. Bu kanundan önce yapılmış olan gecekondular ise bu kanun hükümlerinden faydalanmış ve tapu sahibi olmuşlardır (Kaya, 1989: 867).

Bu süreçler çerçevesinde bir değerlendirme yapacak olursak Dünyada ve Türkiye’de Modernleşme Kuramının hâkim olduğu özellikle sosyal bilimler alanlarındaki akademik çevre, gecekondu olgusunu, geleneksel toplumdan modern topluma geçişte ortaya çıkan bir sorun olarak değerlendirmektedir. Evrimci Modernleşme Kuramının öngörüsüne göre bu dönemlerde gecekonduya yaşayan insanlar, geldikleri köylü kültüründen kurtulamamış, kentin modern yaşam hayat tarzını benimseyememiş ve kendisini ne köylü ne de kentli olarak tanımlayabilmiştir (Erman, 2004).

Türkiye’de “Gecekondu Ailesi Mozaïği” üzerine bir araştırma yapan İbrahim Yasa’ya (1973) göre, gecekondu ailesi kent ailesinin bazı maddi ve manevi yaşam tarzlarını benimsemiş olup, aynı zamanda köysel değer ve alışkanlıklarından bir takımını da koruma altına almış olması, onu (köy ailesini) kentteki bir uzantısı haline getirmiştir (Yasa, 1973: 41). Gecekondu ailesinin bu farklı ve çelişik sosyal ve kültürel davranışları, onun sahip olduğu değer ve alışkanlıkların karma bir nitelik gösterdiğini açıkça göstermektedir.

Gecekondu ailesi, yaşamış olduğu yerin ve çevrenin uyumunu yapma telaşı içerisinde. Ancak kentteki değerler ve köydeki değerler birbirinden farklı olduğundan, yani köydeki kültür kentteki kültüre benzemediğinden, aile köy ve kentin arasına sıkışacaktır. Yasa’nın deyimiyle: “Gecekondu ailesi ‘araf’da bekleyen bir ailedir” (Yasa, 1973: 46).

4.2. 1961 Sonrası (Planlı Dönem) Gecekondu Sorunsalı

1963-1967 yılları arasında yani Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde gecekondu sorunuyla ilgili bazı ilkelerin konulduğu ve tedbirlerin alındığı görülmektedir. Bunlar genel hatları ile şunlardır;

- Yapılmış olan gecekondu alanlarının ayrıntılı bir biçimde incelenmesi,
- En ivedi olan su, yol ve kanalizasyon gibi kamu hizmetlerinin sağlanması,
- İyileştirilecek olan gecekondu için ihtiyacı olanlara kredi sağlanması veya araç-gereç temin edilmesi,
- Geliri az olan vatandaşların konut yapımında teşvik sağlanması,

Yaratılacak iş olanakları ile köyden kente göçün ülke genelinde dengeli olmasını sağlayacak ekonomik ve toplumsal tedbirlerin alınması gibi önlemler alınıp kolaylıklar sağlanacaktır (Geray, 1968: 23).

Ancak bu ilkelerin ve tedbirlerin uygulanması aşamasına geldiğimiz zaman bu hedefler gerçekleşmemiştir. Geray’a göre (1968), bu hedefler gerçekleşmiş olsaydı bile gecekondu sorunu tam anlamıyla önlenemeyecek ve bu sorun ortadan kalkmış olmayacaktı (Geray, 1968: 24).

1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Kanunu ise, yukarıda hedeflenen ilkelere ters düşmemiş ve benzer bir nitelik göstermiştir. Bildiğimiz üzere 775 sayılı Gecekondu Yasası, gecekondu bölgeleri için belirli tanımlar getirmektedir. Bunlardan bazıları, gecekondu bölgeleri için tasfiye alanları, ıslah bölgeleri ve önleme bölgeleri tanımlarıdır (Eke, 2000: 46).

Gecekondu kanunun temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Durumları iyileştirilebilecek gecekonduılara, kamu hizmetlerinin ve tesislerinin sağlanması,
- İyileştirilmesi mümkün olmayan gecekonduıların ise, yıktırılması için burada yaşayan insanlara konut sağlanması,
- Kolluk kuvvetlerinin tedbiri yanı sıra, önleme bölgelerinin kurulması ve gecekondu yapımının kontrol altına alınması için bazı gerekli diğer tedbirlerin alınması öngörülmüştür.

Ayrıca iki ayrı fon kurulmuştur. Bunlardan birincisi Belediyelerin, diğeri ise İmar ve İskân Bakanlığı’nın sorumluluğu altındadır. Kanun, gecekondu alanlarının bugünkü durumlarının haritaya alınması, imar planlarının düzenlenmesi konusunda da bazı emredici hükümler içermektedir (Geray, 1968: 25).

Bu yasanın uygulanma aşamasına baktığımız zaman, 20.000 hektarlık 640 gecekondu bölgesi ilan edilmiş olup, geliri az olan vatandaşlar için 30.672 konut inşa edilmiştir. Ayrıca, kendi imkânları ile evini yapana yardım amacıyla nüve konut yapımı için 40.000 konutluk arsa sağlanmıştır. Yine yasa gereği, 202 tasfiye bölgesi gecekondu yapılarından arındırılmıştır (Eke, 2000: 47). Daha sonraki dönemlerde ise 1985 yılında çıkarılan 247 No.lu Kanun Hükümünde Kararname ile Gecekondu Kanunu’nda değişikliğe gidilmiş olup belediye ve mücavir alan içinde kalan uygulamalara esas yetki ve görevler yerel yönetim birimlerine devredilmiştir (Eke, 2000: 47).

775 sayılı Gecekondu Kanunu’na ve uygulamasına yöneltilen eleştirilere de göz atmakta fayda vardır.

Gecekondu kanunu ile birlikte belediyelere ve kamuya ait alanların özel kişilere devredilmesinin yolu açılmıştır. Bu da çağdaş şehircilik anlayışına aykırı bir durumdur. Çünkü gecekondu alanları ileri zamanlarda bazı düzenlemelere ihtiyaç duyacaktır. Bu alanların yeniden kamulaştırılması gerektiğinde ise çok yüksek kamulaştırma bedelleri ödenmek zorunda kalınabilir.

Daha önce de belirttiğimiz üzere, gecekondu kanunu ile iki ayrı fon kurulduğunu görmekteyiz. Bunlardan birincisi Belediyelerin, diğeri ise İmar ve İskân Bakanlığı’nın sorumluluğu altındadır. Ancak kurulan bu fonlar amaçları

gerçekleştirmek için yeterli düzeyde değildir. Çünkü bu fonların kaynakları, Konut Kanunu Tasarısı'ndaki kaynaklarla aynıdır. Bu durum kaynakların aynı olması nedeniyle ileride sıkıntı yaratabilir.

Son olarak bu kanundan yararlanacak olan vatandaşlarda gerekli olan nitelikler arasında, uzun süreden beri oturanlar ve şehre yeni gelmiş vatandaşlar açısından herhangi bir farkın bulunmaması nedeniyle, bu durumun gecekondu yapılarını özendireceği görüşü de savunulmaktadır (Geray, 1968: 27).

1985-1989 yılları arası 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, gecekondu ile ilgili ayrıntılı ilkeler yoktu. Burada sadece 2981 sayılı Gecekondu Affı Yasası, gecekondu bölgelerine altyapı hizmetlerinin götürülmesinden ve bu alanların iyileştirilmesinden bahsetmekteydi. Bu aşamada hükümetin liberal bir tavır aldığı görülürken, bu alanların tümünün yasalarla meşruluk kazandırılmasına yönelik uygulamalar göze çarpmaktadır. 6. Beş Yıllık Planda, gecekondu yapısının önlenmesi amacıyla kendi evini yapan yardım politikasıyla, nüve konut projelerine öncelik verilmesi öngörülmüştür. 7. Plan'da, gecekondu yasalarının günün koşullarına uygun hale getirilmesinden bahsedilmiştir. 8. Plan'da, gecekondu terimi yerine, kaçak yapı terimi kullanılmıştır. 2007-2013 yılları arasında 9. Planlı Dönem'de ise, gecekondu ve konut alanlarına yönelik herhangi bir konu görülmemektedir (Keleş, 2013: 525). 2014-2018 yılları arasında 10. Planlı Dönem'de de gecekondu ve konut alanlarına yönelik herhangi bir konu görülmemekle birlikte kaçak yapılaşma ve gecekondulaşmanın hâlihazırda önemini yitirdiği, şehirlerde ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanması ve doğal afet kaynaklı risklerin azaltılması yönünde mevcut şehir dokusunun yenilenmesi daha fazla ağırlık kazandığı belirtilmektedir (10. Kalkınma Planı, 2013: 25). 2019-2023 yıllarını bağlayan 11. Planlı Dönem'de ise yine gecekondulaşma kavramına ve sorunlarına yer verilmemektedir.

5. Sonuç

Türkiye'de kentleşme ve gecekondulaşma sorunu, Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar uzanan, ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal tarihinin en önemli yansımalarından biridir. Özellikle 1950'li yıllardan itibaren hızlanan kırdan kente göç dalgası, plansız kentleşme, yetersiz sanayileşme, nüfus artışı ve kamu tarafından yeterli sosyal konut politikasının üretilmemesi sonucunda gecekondulaşma, salt bir barınma sorunu olmanın çok ötesine geçmiş; ekonomik, toplumsal, kültürel, siyasal ve mekânsal boyutları olan çok katmanlı yapısal bir meseleye dönüşmüştür. Bu bölümde, gecekondu olgusunun Türkiye'nin kentleşme deneyimindeki yeri kuramsal çerçeve, tarihsel süreç, neden-sonuç ilişkileri ve devlet politikaları açısından kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır.

Gecekondu, bir bireyin veya bir topluluğun hukuken kendisine ait olmayan arsa veya arazi üzerinde, imar mevzuatına uygun olmayarak aykırılık teşkil eden, alelacele yapılmış mesken olarak tanımlanabilir. Türkiye perspektifinden baktığımız zaman gecekonduların oluşmasını etkileyen birçok faktörden söz edebilmek mümkündür. Ancak en önemli sebeplerden birisi, çok çeşitli ve değişkenlikler altında önce kentlerde (şehirlerde) başlayan ve zamanla kırsal alanı da içine alan, buna bağlı olarak önce köylerden kentlere daha sonra da kentler arasında yaşanan bir göç olgusudur.

Kırsal alandan kente doğru olan göçler sonucu kentler büyümeye başlamış, küçük kentler orta büyüklükteki kentlere, orta büyüklükteki kentler ise büyük kentlere dönüşerek zincirleme bir reaksiyon göstermiştir. Kırsal alandan kentlere doğru büyük bir ivmeyle başlayan ve önü alınamayacak bir düzeye gelen göç olgusu, kentlerin ekonomik, sosyal ve toplumsal alanlarını etkisi altına almıştır. Göç eden insanlar, kentlerdeki bu ekonomik, sosyal ve toplumsal alanlara nüfuz ederek birçok sorunu da beraberinde getirmişlerdir. Bilhassa, Türkiye’de özellikle büyük kentlerde büyük bir yoğunluğa ulaşan gecekonduların yaşam tarzlarının ve dünya görüşlerinin geldikleri yerden farklı oluşu ve bu farklılık bağlamında kır ve kent arasında bir denge sağlama çabası kendisini göstermiştir.

Kırdan kente göçle birlikte, şehrin kimyası da -fiziksel yapısı- bozulmaya başlamıştır. Bu insanlar birçok faktöre bağlı olarak kentlerin cazibesine (kentin imkân ve fırsatlarına) kapılmış, öncelikle barınma ve korunma amacıyla konut alanlarına ihtiyaç duymuştur. Kalacak yerlerini de kendi imkânlarıyla yapmak istemiştir. Yaptıkları evler imar mevzuata aykırı olmakla birlikte kent görünümünü büyük ölçüde etkilemiş ve çarpık kentleşmeye yol açmıştır.

Gecekondulaşmanın diğer temel dinamikleri incelendiğinde, sorunun kökeninde kırsal kesimdeki yapısal işsizlik, tarımda makineleşme, toprak reformunun yetersiz kalması ve kentlerdeki istihdam olanaklarının göç hızına yetememesi gibi faktörlerin yattığı görülmektedir. Buna bir de arsa spekülasyonu, enflasyon, lüks konut üretiminin artması ve düşük gelirli kesimlerin konut piyasasından dışlanması eklendiğinde, gecekondu adeta “kaçınılmaz” bir çözüm haline gelmiştir. Başlangıçta geçici barınma alanı olarak görülen gecekondu mahalleleri, zaman içinde kendi iç dinamiklerini geliştiren, hemşehrilik bağlarının ve dayanışma ağlarının güçlü olduğu, ancak aynı zamanda yoksulluk, altyapı eksikliği ve dışlanmanın yoğunlaştığı mekânlara evrilmiştir.

Bir diğer temel dinamik de gecekondu bölgelerinde yaşayanlarla diğer kent sakinleri arasında ciddi bir kamusal hizmet uçurumunun bulunmasıdır. Gecekondularda yaşayan nüfus, altyapı, yol, su, kanalizasyon, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi temel gereksinimler açısından önemli ölçüde yoksun kalmıştır.

Bu derin eşitsizliğin giderilmesi veya en aza indirilmesi, politika yapıcılarının öncelikli sorumluluğu olmalıdır.

Siyasal boyut ise konunun en kritik yönlerinden biridir. Çok partili hayata geçişle birlikte gecekondulu alanları önemli bir seçmen potansiyeli haline gelmiş, siyasi partiler popülist politikalar ve imar afları yoluyla bu alanları meşrulaştırmıştır. 1950'lerden itibaren görülen “bir gecekondulu yapıldı mı tapusu nasıl olsa alınır” mantığı, sorunu kronikleştirmiştir. 775 sayılı Gecekondulu Kanunu gibi yasal düzenlemeler kısmi iyileştirmeler getirmiş olsa da, sorunun yapısal nedenlerine kalıcı çözüm üretmekte yetersiz kalmıştır. 1980 sonrası neoliberal ekonomi politikalarıyla birlikte kentleşme anlayışı kökten değişmiş; kentler rant üretim merkezleri haline gelirken, gecekondulu alanları da bu rant döngüsünün önemli bir parçası olmuştur.

2000'li yıllara gelindiğinde TOKİ öncülüğünde yürütülen kentsel dönüşüm projeleri, gecekondulu oranlarında önemli bir düşüş sağlamıştır. 1990'larda kentsel nüfusun yaklaşık %23'ünü oluşturan gecekondulu nüfusu, 2018 itibarıyla %8,6'ya gerilemiştir. TOKİ'nin sosyal konut üretiminde gecekondulu dönüşüm projelerinin payı %17'nin üzerine çıkmıştır. Bu rakamlar, fiziksel mekânın yenilenmesi açısından belli bir başarıyı işaret etmektedir. Ancak bu dönüşümün sosyal ve insani maliyeti oldukça ağırdır. Birçok gecekondulu mahallesi yerinde ıslah yerine tamamen yıkılarak, düşük gelirli kesimler kent çeperlerine sürülmüş, sosyal ağlar parçalanmış ve mekânsal ayrışma derinleşmiştir. Rezidanslar, AVM'ler ve kapalı sitelerle şekillenen yeni kent modeli, sınıfsal kutuplaşmayı mekânsal olarak da görünür kılmıştır.

Günümüzde klasik gecekondulu sorunu biçim değiştirmiş olsa da barınma krizi farklı görünümeler altında devam etmektedir. Yüksek kira bedelleri, konut piyasasındaki aşırı ticarileşme, sosyal konut üretiminin hâlâ yetersiz kalması ve mülkiyet güvencesi sorunu, kent yoksulluğunun yeni tezahürleridir. Gecekondulu alanlarının dönüşümü, fiziksel yenilemeyi başarmış olsa da sosyal bütünleşme, kültürel süreklilik ve komşuluk ilişkileri açısından önemli kayıplara yol açmıştır. Ayrıca, dönüşüm sürecinde rant odaklı yaklaşımlar, bazı kesimlerin haksız kazanç elde etmesine zemin hazırlarken, asıl mağdur olan kesimler kent merkezlerinden uzaklaştırılmıştır.

Sonuç olarak, Türkiye'de gecekondulu sorunu yalnızca plansız yapılaşmanın bir sonucu değil; gelir dağılımındaki derin eşitsizliklerin, neoliberal kent politikalarının, siyasal popülizmin ve uzun vadeli sosyal konut stratejisinin eksikliğinin bir ürünüdür. Kentleşme sürecinin niceliksel başarısına (kent nüfusunun %93'ün üzerine çıkması) rağmen, niteliksel sorunlar (yaşanabilirlik, sosyal adalet, mekânsal eşitlik) hâlâ çözülme beklemektedir.

Çalışma sonucunda sürdürülebilir bir kentleşme modeli için aşağıdaki unsurların kritik öneme sahip olduğu görülmüştür;

- Gelir dağılımı adaletini sağlayacak ekonomik politikalar,
- Kırsal kalkınmayı destekleyerek göç baskısını azaltacak tarım ve bölgesel gelişme stratejileri,
- Gerçek anlamda erişilebilir ve kaliteli sosyal konut üretiminin artırılması,
- Katılımcı, şeffaf ve insan odaklı kentsel planlama yaklaşımlarının benimsenmesi,
- Rant odaklı değil, kamu yararı öncelikli kentsel dönüşüm modellerinin geliştirilmesi,
- Gecekondu dönüşümünde yerinde ıslah ve sosyal bütünleşmeyi merkeze alan politikaların ön plana çıkarılması.

Türkiye’nin kentleşme deneyimi, hızlı büyümenin bedelinin en çok yoksul ve dezavantajlı kesimlere ödetirildiği bir süreç olarak tarihe geçmiştir. Bu deneyimin dersleri iyi okunmalı ve gelecekteki kent politikaları, yalnızca bina sayısını artırmakla değil; eşitlikçi, kapsayıcı, yaşanabilir ve sürdürülebilir kentler inşa etmekle yükümlü olmalıdır. Aksi takdirde, gecekonduların fiziksel olarak ortadan kalktığı ancak yoksulluk, dışlanma ve mekânsal ayrışmanın yeni biçimlerde yeniden üretildiği bir kentleşme modeliyle karşı karşıya kalınacaktır.

Bu bölüm, gecekondu sorununun Türkiye’nin kalkınma ve modernleşme serüvenindeki yerini vurgulamakta ve daha adil bir kentleşme için akademik ve siyasal bir tartışma zemini sunmaktadır. Gelecek araştırmalar, dönüşüm sonrası mahallelerde sosyal uyum, kimlik değişimi ve yeni yoksulluk biçimleri üzerine odaklanmalıdır. Son tahlilde, kentler yalnızca nüfusun ve sermayenin yoğunlaştığı mekânlar değil; aynı zamanda toplumsal adaletin ve insan onurunun gerçekleştiği ortak yaşam alanları olmalıdır.

Kaynaklar

- Bora, T. (2017). *Cereyanlar: Türkiye'deki siyasal ideolojiler*. İletişim Yayınları.
- Can, C., ve Çiçek, C. (2012). Gecekondulaşma, kentsel dönüşüm ve TOKİ konutlarının ticarileşmesi: Kars örneği. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (9), 37-61.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Blackwell.
- Doğan, M. C. (1990). Türkiye'de gecekondu meselesi ve Ümraniye mustafa kemal paşa bölgesinde bir saha araştırması. (Yayınlanmamış doktora tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eke, F. (1981). The absorbtion of low income groups in Ankara. *Ekistics*, (286), 67.
- Eke, F. (2000). Gecekondu alanlarının değerlendirilmesine ilişkin çözümler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1), 43-54.
- Erman, T. (2001). The politics of squatter (gecekondu) studies in Turkey: The changing representations of rural migrants in the academic discourse. *Urban Studies*, 38(7), 983-1002.
- Erman, T. (2004). Gecekondu çalışmalarında “öteki” olarak gecekondu kurguları. *European Journal of Turkish Studies*, (1). <https://doi.org/10.4000/ejts.85>
- Ersoy, M. (2015). Türkiye'de iç göçlerin yarattığı toplumsal sorunlar. İçinde *TMMOB Toprak Reformu Kongresi*. (s.303-311). TMMOB.
- Es, M., ve Ateş, H. (2004). Kent yönetimi, kentleşme ve göç: sorunlar ve çözüm önerileri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (48), 206-248.
- Etöz, Z. (2000). Varoş: Bir istila bir tehdit. *Birikim Dergisi*, (132), 49-53.
- Geray, C. (1968). Gecekondu sorununa toplu bir bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 1, 11-28.
- Gökçe, B. (1977). *Gecekondu gençliği*. Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Harvey, D. (2012). *Postmodernliğin durumu*. (S. Savran, Çev.; 6. bs.). Metis Yayınları.
- Harvey, D. (2013). *Asi şehirler*. Metis Yayınları.
- Hürriyet. (1997, 20 Eylül). İstanbul Gecekondu Cenneti. <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/istanbul-gecekondu-cenneti-39265233> (13.05.2026).
- Karakaş, M. (2001). Tarihsel Gelişim Sürecinde Kent: Kısıtlı Tarihsellik Anlayışı Üzerine Eleştirel Bir Yaklaşım. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(1), 121-132.
- Kaya, M. (1989). Gecekondu sorunu ve gecekondu kanunu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (6), 860-891.
- Keleş, R. (2013). *Kentleşme politikası*. İmge Kitabevi.
- Kılınç, Z. A., ve Bezci, B. (2011). Kentleşme, gecekondu ve hemşerilik. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 6(2), 323-344.

- Kıray, B. M. (1972). Gecekondu: Az gelişmiş ülkelerde hızla topraktan kopma ve kentle bütünleşememe. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 27(3), 561-573.
- Kıray, B. M. (1982). *Toplumsal değişim ve kentleşme: kentsel bütünleşme*. Türkiye Gelişme Araştırmaları Vakfı Yayınları.
- Kıray, B. M. (1998). *Kentleşme yazıları*. Bağlam Yayıncılık.
- Kongar, E. (2012). 21. Yüzyılda Türkiye: 2000’li yıllarda Türkiye’nin toplumsal yapısı. Remzi Kitabevi.
- Milliyet. (1990, 10 Eylül). Polisle Mafya İş Birliği Mi Yapıyor? <https://beyond.istanbul/tagged/gecekondu-gazetesi> (13.01.2019).
- Mutlu, S. (2007). *Türkiye’de yaşanan gecekondulaşma süreci ve çözüm arayışları: Ankara örneği*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Serter, G. (2013). Şikago okulu kent kuramı: Kentsel ekolojik kuram. *Planlama Dergisi*, 23(2), 67-76.
- Sosyal Veri. (2022). Kentsel Nüfusun ve Gecekondu Yaşayan Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (1960-2020). <https://www.sosyalveri.net/grafik/1358> (15.05.2026).
- Şenyapılı, T. (1978). Bütünleşmemiş Kentli Nüfus Sorunu. ODTÜ Yayınları.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). T.C. Kalkınma Bakanlığı (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2025/06/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf?utm_source=) (15.05.2026).
- Tekeli, İ. (1982). *Başkent Ankara’nın öyküsü: Türkiye’de kentleşme yazıları*. Turhan Kitabevi.
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ). (2018). TOKİ Konut Üretim Raporu. (https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/FaaliyetOzeti/ozet.pdf?utm_source=) (15.05.2026).
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2024). İkamet Edilen Binanın İnşa Yılına Göre Hanehalkı Sayısı. <https://nip.tuik.gov.tr/?value=BinaIstatistikleri> (15.05.2026).
- Türkiye İstatistik Kurumu. İkamet Edilen Konutun Mülkiyet Durumuna Göre Hanehalkı Sayısı. (2024). <https://nip.tuik.gov.tr/?value=KonutIstatistikleri> (15.05.2026).
- Yasa, İ. (1973). Gecekondu ailesi mozayigi. *Amme İdaresi Dergisi*, 6, 41-46.
- Yıldırım, A. (2004). *Kentleşme ve kentleşme sürecinde göçün suç olgusu üzerindeki etkileri*. (Basılmamış yüksek lisans tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yücel, H. (2016). “Varoş”un üç hali: İç varoş, parçalanmış varoş ve bütünleşik varoş. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 4(1), 53-84.

Altyapı Projelerinde Proje Türlerine Göre Sosyal Maliyet Bileşenlerinin İncelenmesi

Emine Baydan¹

Nisa Nur Külahaçlı Cebe²

Esra Keskin³

Özet

Bu bölümde, büyük ölçekli altyapı yatırımlarında ortaya çıkan sosyal maliyet bileşenleri proje türleri arasındaki farklılıklar üzerinden incelenmektedir. Kentsel raylı sistemler, havalimanları, baraj/hidroelektrik projeleri ve enerji santralleri, farklı mekânsal ölçekleri ve dışsallık yapıları temsil eden temel altyapı türleri olarak ele alınmaktadır. Bölümde sosyal maliyet bileşenleri; etki türü, zamansal nitelik ve mekânsal ölçek olmak üzere üç boyutlu bir analitik çerçeve içinde sınıflandırılmıştır. Bu çerçeve, farklı altyapı yatırımlarının ürettiği sosyal maliyetlerin karşılaştırmalı biçimde değerlendirilmesine imkân tanımaktadır. Çalışmada, mevcut literatürün sistematik değerlendirilmesine dayanan kavramsal ve nitel bir yaklaşım benimsenmektedir. Bu kapsamda farklı sektörlerde tanımlanan sosyal maliyet unsurları tematik olarak sınıflandırılarak proje türlerine göre analiz edilmiştir. Bulgular, sosyal maliyetlerin proje türüne, teknik özelliklere ve etki alanına bağlı olarak belirgin biçimde farklılaştığını göstermektedir. Kentsel raylı sistem projelerinde sosyal maliyetlerin ağırlıklı olarak erişilebilirlik kaybı ve inşaat sürecine bağlı geçici etkiler üzerinden şekillendiği; havalimanı projelerinde arazi kullanımı değişimi ve kalıcı gürültü etkilerinin öne çıktığı görülmektedir. Baraj ve hidroelektrik projelerinde yerinden edilme ve ekosistem dönüşümleri gibi uzun vadeli ve geri döndürülemez etkiler belirginleşirken, enerji santrallerinde emisyon ve sağlık temelli maliyetlerin daha baskın olduğu tespit edilmiştir. Sonuç olarak bu bölüm, sosyal maliyetin homojen bir yapı sergilemediğini ve altyapı yatırımlarının proje türüne duyarlı biçimde değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

- 1 Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü, ebydan@ankara.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-5564-8507
- 2 Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü, nkcebe@ankara.edu.tr, ORCID ID: 0009-0003-9024-0672
- 3 Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü, esrkeskin@ankara.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-2778-9024

1. Giriş

Son yıllarda altyapı ve büyük ölçekli inşaat projeleri, özellikle gelişmekte olan ekonomilerde ekonomik büyüme, bölgesel kalkınma ve kentsel dönüşüm politikalarının temel araçları arasında yer almaktadır. Ulaşım ağlarının genişletilmesi, enerji arz güvenliğinin sağlanması ve kentsel hizmet kapasitesinin artırılması amacıyla gerçekleştirilen bu yatırımlar, kamu kaynaklarının önemli bir bölümünü mobilize etmekte ve uzun vadeli ekonomik performans üzerinde belirleyici rol oynamaktadır. Bununla birlikte, söz konusu projeler yalnızca finansal ve mühendislik boyutlarıyla değil, uygulama süreçlerinde ortaya çıkan toplumsal ve çevresel etkiler bakımından da değerlendirilmelidir.

Altyapı yatırımlarının inşaat ve işletme aşamalarında ortaya çıkan erişilebilirlik kaybı, gürültü, hava kirliliği, yerinden edilme ve ekosistem baskısı gibi etkiler, piyasa fiyatlarına yansımayan ancak toplumun refahını doğrudan etkileyen sosyal maliyetler üretmektedir. Bu tür etkiler, ekonomi literatüründe sosyal maliyet kavramı çerçevesinde ele alınmakta ve kamu projelerinin değerlendirilmesinde fayda-maliyet analizlerinin önemli bir bileşeni olarak görülmektedir (Coase, 2013; Harberger, 1984). Özellikle ulaştırma gibi yoğun dışsallık üreten alanlarda, erişilebilirlik kaybı ve zaman maliyetleri sosyal maliyetin belirgin unsurları arasında değerlendirilmektedir (Walters, 1961). Güncel tartışmalarda sosyal maliyet kavramı çoğunlukla karbon emisyonları ve iklim değişikliği bağlamında ele alınmakta; sera gazı salınımının uzun vadeli ekonomik etkileri küresel ölçekte modellenmektedir (Nordhaus, 2017; Rennert vd., 2022). Türkiye özelinde yapılan çalışmalar da iklim değişikliklerinin olası ekonomik maliyetine dikkat çekilmekte ve karbonun sosyal maliyeti küresel ısınma ekonomisi ve politikasının yeni ve önemli bir bileşeni olduğu vurgulanmaktadır (Mirici vd., 2018).

Mega projeler çerçevesinde sosyal maliyet yalnızca emisyonlardan ibaret değildir; erişilebilirlik kaybı, gürültü, yerinden edilme, arazi kullanımı baskısı, yerel ekonomik kayıplar ve halk sağlığı etkileri gibi çok boyutlu bileşenlerden oluşmaktadır (Gilchrist ve Allouche, 2005; Çelik vd., 2017; Pitsis vd., 2018). Kentsel ölçekli müdahalelerde inşaat sürecinde ortaya çıkan erişim kısıtları ve ekonomik kayıpların parasallaştırılması gerekliliği de literatürde vurgulanan bir diğer noktadır (Çelik vd., 2019). Uluslararası uygulamalarda mega projelerin sosyal etkilerini yönetmeye yönelik gürültü azaltımı, erişim yönetimi ve yeniden yerleşim gibi çeşitli politika araçlarının daha kurumsal biçimde kullanıldığı görülmürken, Türkiye’de değerlendirmelerin çoğunlukla çevresel etki değerlendirmesi veya genel fayda-maliyet analizi düzeyinde kaldığı; proje türüne özgü sosyal maliyet bileşenlerinin karşılaştırmalı biçimde ele alındığı çalışmaların sınırlı olduğu dikkat çekmektedir.

Bu bölüm, farklı altyapı yatırım türlerinde ortaya çıkan sosyal maliyet bileşenlerinin proje karakteristiğ ine bağılı olarak nasıl farklıla  tığ ı sorusuna odaklanmaktadır. Bu kapsamda kentsel raylı sistemler, havalimanları, baraj/HES projeleri ve enerji santralleri sosyal maliyet profilleri açısından karşılaştırmalı olarak incelenmekte; uluslararası literatürde   ne çıkan etki alanları ile Türkiye’deki değ erlendirme pratiğ i birlikte ele alınmaktadır. Böylece sosyal maliyetin proje türüne duyarlı yapısı sistematik bir çerçevede ortaya konulmaktadır.

2. Literatür

Sosyal maliyet kavramı, ekonomik faaliyetlerin piyasa fiyatlarına yansımayan ancak toplumun refahı üzerinde doğ rudan etkisi olan dışsal etkileri kapsayan geniş bir teorik çerçeveye sahiptir. Bu alanın temelini olu  şturan mülkiyet hakları ve işlem maliyetleri tartışmaları, sosyal maliyetin sadece bir dışsallık değ il, aynı zamanda hukuki ve ekonomik bir düzenleme sorunu olduğ unu ortaya koymuştur (Coase, 2013). Bu yaklaşım, piyasa başarısızlıklarının kamu müdahalesi yoluyla düzeltilmesini teorik olarak temellendirmiştir.

Fayda-maliyet analizinin kamu yatırımlarının değ erlendirilmesinde sistematik biçimde kullanılmasıyla birlikte sosyal maliyet kavramı daha ölçülebilir bir çerçeveye kavuşmuştur (Harberger, 1984). Özellikle ulaşım gibi yoğ un dışsallık üreten sektörlerde, özel maliyet ile sosyal maliyet arasındaki makasın tıkanıklık ve çevresel kirlilik gibi faktörlerle a  ıldığ ı erken dönem çalışmalarla kanıtlanmıştır (Walters, 1961). Türkiye’de ise hızlı kentleşme sürecinin yarattığ ı mekânsal ve ekonomik baskılar sosyal maliyet perspektifiyle ele alınmaktadır (Kartal, 1983). Bu   er  eve, altyapı yatırımlarının yalnızca doğ rudan finansal   ıktıları üzerinden değ il, toplumsal refah üzerindeki toplam etkileri dikkate alınarak değ erlendirilmesi gerektiğ ini göstermektedir.

Sosyal maliyet tartışmalarının odağ ı, iklim değ i  ikliğ ı ve karbon emisyonlarının yarattığ ı küresel hasara kaymaktadır. Karbon emisyonlarının sosyal maliyetini belirlemek amacıyla geliştirilen olasılıksal modeller, emisyonların uzun vadeli gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) ve nüfus projeksiyonları üzerindeki etkilerini iskonto oranları üzerinden hesaplamaktadır (Rennert vd., 2022). Bu hesaplamalarda kullanılan beklenen değıer yaklaşımları ve belirsizlik parametreleri, iklim risk priminin sosyal maliyet üzerindeki etkisini daha belirgin hale getirmiştir (Fankhauser, 1994; Lemoine, 2021). Karbonun sosyal maliyeti üzerine yapılan çalışmalar, söz konusu maliyetin küresel bir ortalama olmanın ötesine geçerek ülkeler bazında farklılık gösteren bir parametre olduğ unu ortaya koymaktadır (Nordhaus, 2017; Ricke vd., 2018). Türkiye’de yapılan çalışmalar da sera gazı salınımının ekonomik maliyetine dikkat çekmekte ve iklim politikalarının makroekonomik planlama ile entegre

edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Mirici vd., 2018; Ozbay ve Özbek, 2017). Bununla birlikte, karbon literatürü sosyal maliyet tartışmasını büyük ölçüde küresel ve emisyon temelli bir eksenle konumlandırmaktadır.

İnşaat ve gayrimenkul sektörü, sosyal maliyetin yerel ölçekte en yoğun hissedildiği alanlardan biridir. İnşaat faaliyetleri sırasında ortaya çıkan gürültü, toz, trafik yoğunluğu ve erişim kısıtları, çevre mahalleler üzerinde doğrudan refah kaybına neden olmaktadır (Çelik vd., 2017; Gilchrist ve Allouche, 2005). Literatürde, söz konusu etkilerin parasallaştırılarak proje maliyet analizlerine dahil edilmesi gerektiği özellikle vurgulanmaktadır. (Çelik vd., 2019). Arazi kullanım kısıtlamaları ve mekânsal planlama kararları da sosyal maliyetin konut erişilebilirliği ve kentsel verimlilik üzerindeki etkileri bağlamında yeniden değerlendirilmesine yol açmıştır (Albouy ve Ehrlich, 2018). Sürdürülebilir yapılaşma uygulamalarının yaşam döngüsü üzerinden yapılan sosyal fayda-maliyet analizleri, başlangıç maliyetleri ile uzun vadeli toplumsal getiriler arasındaki dengenin önemini ortaya koymaktadır (Bianchini ve Hewage, 2012; Yılmaz ve Yılmaz, 2021). İnşaat sektöründe sosyal maliyetler çoğunlukla proje uygulama sürecinde ortaya çıkan çevresel ve toplumsal dışsallıklar üzerinden ele alınmaktadır. Özellikle büyük ölçekli kentsel projelerde inşaat faaliyetlerinden kaynaklanan atık üretimi, çevresel emisyonlar ve kent yaşamı üzerindeki olumsuz etkiler sosyal maliyetlerin önemli bileşenleri olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda Yuan (2013) çalışmasında, inşaat faaliyetlerinin yalnızca ekonomik maliyetler değil aynı zamanda çevresel ve toplumsal maliyetler de ürettiğini ortaya koymakta ve özellikle inşaat atıklarının yönetimi ile çevresel etkilerin azaltılmasının sürdürülebilir inşaat politikaları açısından kritik olduğunu vurgulamaktadır.

Sosyal maliyetin kurumsal ve finansal performansla ilişkisi literatürde “sosyal maliyet paradoksu” olarak tartışılmış (Pava ve Krausz, 1996); çevresel, sosyal ve ESG performansının borç maliyeti üzerindeki etkileri incelenmiştir (Atasel ve Güneysu, 2023). Bununla birlikte mevcut çalışmaların önemli bir bölümü karbon emisyonları, çevresel muhasebenin etkileri veya genel dışsallık hesaplamaları gibi daha çok makro çevresel maliyetlerin ölçümüne odaklanmaktadır (Alagöz ve Yılmaz, 2001; Yıldıztekin, 2009). Altyapı ve büyük ölçekli inşaat projeleri bağlamında ise sosyal maliyet çoğunlukla tekil proje örnekleri veya belirli maliyet bileşenleri üzerinden ele alınmakta; farklı altyapı yatırım türlerinin ürettiği sosyal maliyetlerin karşılaştırmalı biçimde analiz edildiği çalışmalar sınırlı kalmaktadır. Oysa kentsel raylı sistemler, havalimanları, baraj/HES projeleri ve enerji santralleri; ölçek, mekânsal etki alanı ve işletme karakteri bakımından farklı sosyal maliyet dinamikleri üretmektedir. Bu bölüm, literatürdeki bu boşluktan hareketle, farklı altyapı yatırım türlerinde ortaya çıkan sosyal maliyet bileşenlerini karşılaştırmalı bir

perspektifle incelemekte ve sosyal maliyetin etki türü, zamansal nitelik ve mekânsal ölçek boyutlarında sistematik biçimde değerlendirilmesine imkân veren analitik bir çerçeve önermektedir.

3. Yöntem

Bu bölüm, altyapı yatırımlarında ortaya çıkan sosyal maliyet bileşenlerini proje türleri temelinde karşılaştırmalı olarak incelemeyi amaçlayan kavramsal ve nitel bir araştırma tasarımına dayanmaktadır. Çalışmada analiz, mevcut ulusal ve uluslararası literatürün sistematik biçimde değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu yaklaşım, sosyal maliyet kavramının farklı sektörlerde nasıl ele alındığını bütüncül bir çerçevede incelemeye ve proje türleri arasındaki farklılıkları karşılaştırmalı biçimde ortaya koymaya imkân tanımaktadır.

Araştırma kapsamında kentsel raylı sistemler, havalimanları, baraj/HES projeleri ve enerji santralleri incelenen proje türleri olarak belirlenmiştir (Şekil 1). Bu proje türleri, farklı mekânsal ölçekleri (kentsel, bölgesel ve küresel etki alanı), farklı baskın dışsallık türlerini (erişim temelli, mekânsal/mülkiyet temelli ve emisyon temelli) ve farklı zamansal etki profillerini temsil etmeleri nedeniyle seçilmiştir. Böylece sosyal maliyetin homojen bir yapı sergilemediği; yatırımın teknik niteliği ve ölçeğine bağlı olarak farklı bileşenlerin öne çıktığı varsayımı incelenebilir hale getirilmiştir.



Şekil 1. Araştırmanın Çerçevesi

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Bölümde veri kaynağı olarak sosyal maliyet teorisi, fayda-maliyet analizi, karbonun sosyal maliyeti, mega projelerin toplumsal etkileri ve altyapı yatırımlarının çevresel dışsallıkları üzerine yapılmış akademik çalışmalar kullanılmıştır. Literatür taramasında özellikle ulaştırma, enerji ve büyük ölçekli inşaat projeleri üzerine odaklanan araştırmalar dikkate alınmış; farklı sektörlerde tanımlanan sosyal maliyet bileşenleri tematik olarak sınıflandırılmıştır. Analiz sürecinde, literatürde yer alan maliyet unsurları üç temel analitik eksen doğrultusunda sistematize edilmiştir: (i) etki türü (erişim ve yaşam kalitesi temelli, mekânsal ve mülkiyet temelli, emisyon ve sağlık temelli), (ii) zamansal nitelik (geçici, kalıcı, uzun vadeli/geri döndürülemez) ve (iii) mekânsal ölçek

(kentsel, bölgesel, küresel). Bu çerçeve, farklı altyapı yatırım türlerinin sosyal maliyet profillerinin karşılaştırılmasına imkân veren kavramsal bir analiz aracı olarak kullanılmıştır. Bölüm, sosyal maliyet bileşenlerini nicel olarak hesaplamak yerine, proje türlerine göre öne çıkan maliyet kalemlerini karşılaştırmalı bir perspektifle değerlendirmekte ve sosyal maliyetin yatırım türüne duyarlı yapısını ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu yönüyle araştırma, kavramsal bir sentez çalışması niteliği taşımakta ve altyapı yatırımlarının değerlendirilmesinde kullanılabilecek analitik bir çerçeve sunmaktadır.

4. Analitik Çerçeve

Altyapı ve büyük ölçekli inşaat projelerinde ortaya çıkan sosyal maliyet bileşenleri, literatürde farklı sektörler ve temalar üzerinden ele alınmakla birlikte, çoğu zaman dağınık ve tekil örnekler çerçevesinde tartışılmaktadır. Ulaştırma projelerinde zaman kaybı ve tıkanıklık maliyetleri (Walters, 1961), enerji sektöründe karbonun sosyal maliyeti (Nordhaus, 2017; Rennert vd., 2022), kentsel müdahalelerde gürültü ve erişim kaybı (Çelik vd., 2017; 2019) veya büyük ölçekli yatırımlarda yerinden edilme ve arazi kullanımı değişimi (McElwee, 2010; Pitsis vd., 2018) gibi başlıklar, sosyal maliyetin farklı boyutlarını ortaya koymaktadır. Ancak bu etkilerin proje türleri temelinde karşılaştırılmasına imkân verecek bütüncül bir sınıflandırma çerçevesi literatürde sınırlı kalmaktadır. Bu çalışmada sosyal maliyet bileşenleri, karşılaştırmalı analiz yapabilmek amacıyla; (i) etki türü, (ii) zamansal nitelik ve (iii) mekânsal ölçek olmak üzere üç temel eksen üzerinden sistematize edilmiştir (Tablo 1).

Tablo 1. Sosyal Maliyet Bileşenlerinin Analitik Sınıflandırılması

Analitik Eksen	Alt Kategori	Örnek Bileşenler	Literatür Dayanağı
1. Etki Türü	Erişim ve yaşam kalitesi	Zaman kaybı, trafik, gürültü, toz	Walters (1961); Çelik vd. (2019)
	Mekânsal ve mülkiyet	Kamulaştırma, yerinden edilme, arazi kaybı	McElwee (2010); Albouy ve Ehrlich (2018)
	Emisyon ve sağlık	CO ₂ , hava kirliliği, sağlık etkileri	Nordhaus (2017); Rennert vd. (2022); Polat ve Polat (2018)
2. Zamansal Nitelik	Geçici	İnşaat dönemi etkileri	Yu ve Lo (2005)
	Kalıcı	İşletme dönemi gürültü	
	Uzun vadeli/Geri döndürülemez	Ekosistem dönüşümü	
3. Mekânsal Ölçek	Kentsel	Yerel erişim kaybı	Gilchrist ve Allouche (2005); Çelik vd. (2017)
	Bölgesel	Arazi kullanım değişimi	
	Küresel	Karbon emisyonu	

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Sosyal maliyet bileşenlerinin ilk analitik eksenini, sosyal maliyetin ortaya   ıkı   biçimine odaklanmaktadır. Literatürdeki bulgular doğrultusunda maliyetler üç ana grupta toplanmıştır. Birinci grup, erişim ve yaşam kalitesi temelli maliyetlerden oluşmaktadır. Bu kapsamda trafik sıklık  lığı, zaman kaybı, yol kapanmaları, gürültü, toz ve gündelik yaşam aksaklıkları yer almaktadır. Özellikle kentsel ulaşım projelerinde belirginleşen bu maliyetler, bireylerin günlük faaliyetlerini doğrudan etkilemekte ve çoğu zaman inşaat döneminde yoğunlaşmaktadır (Walters, 1961;   elik vd., 2019). Ulaşım altyapılarının değerlendirilmesinde yalnızca finansal maliyetler değil, erişilebilirlik, sağlık etkileri ve trafik yoğunluğu gibi toplumsal etkiler de dikkate alınmaktadır (Mbugua vd., 2025). İkinci grup maliyetler, mekânsal ve mülkiyet temelli olarak sınıflandırılmıştır. Arazi kullanım değişimi, kamulaştırma, yerinden edilme, tarımsal   retim kaybı ve ekosistem dönüşümü bu başlık altında değerlendirilmektedir. Bu tür maliyetler özellikle havalimanı, baraj ve enerji projelerinde   ne çıkmakta; yerel toplulukların yaşam alanları ve ekonomik faaliyetleri üzerinde doğrudan etki oluşturmaktadır (McElwee, 2010; Albouy ve Ehrlich, 2018; Pitsis vd., 2018).     nc   grup ise emisyon ve sağlık temelli uzun vadeli maliyetler içermektedir. Karbon emisyonları, hava kirliliği, su kalitesi üzerindeki etkiler ve bunlara bağlı sağlık sonuçları bu kapsamda ele alınmaktadır. Bu maliyetler yalnızca yerel düzeyde değil, küresel   l  kte de refah kaybına yol a  makta; özellikle enerji   retim tesislerinde belirginleşmektedir (Nordhaus, 2017; Rennert vd., 2022). Bu sınıflandırma, sosyal maliyetin yalnızca   vreysel emisyonlardan ibaret olmadığını; projenin teknik niteliğine ve mekânsal   l  ne bağlı olarak farklı bileşenlerin ağırlık kazandığını göstermektedir.

Sosyal maliyetlerin karşılaştırılmasında ortaya çıkan diğer önemli eksen, ortaya çıkan etkilerin zamansal boyutudur. Maliyetlerin zamansal boyutu; bu araştırmada geçici, kalıcı ve uzun vadeli / geri döndürülemez olmak üzere üç kategoride değerlendirilmektedir. Zamansal nitelik, sosyal maliyetlerin proje yaşam d  ng  sindeki geçici, kalıcı veya uzun vadeli etkiler üzerinden değerlendirilmesini sağlar; bu bağlamda zamansal dinamikler inşaat ve işletme sürecinde farklı sosyal maliyet profilleri üretmektedir (Yu ve Lo, 2005). Genellikle inşaat sürecinde ortaya çıkan ve proje tamamlandığında azalan etkiler (  rne  in trafik sıklık  lığı veya şantiye gürültüsü) geçici sosyal maliyetler iken, işletme sürecinde devam eden ve uzun süreli etkiler yaratan maliyetler (  rne  in havalimanı gürültüsü) kalıcı sosyal maliyet niteliği taşımaktadır. Yapılan yatırımlar neticesinde, ekosistem dönüşümü veya yerleşim alanlarının kalıcı olarak değişmesi gibi etkilerin ortaya çıkması durumunda ise, uzun vadeli veya geri döndürülemez maliyetler ortaya çıkmaktadır. Bu ayırım, farklı

proje türlerinin sosyal maliyet profillerinin yalnızca büyüklük açısından değil, süreklilik açısından da farklılaştığını ortaya koymaktadır.

Üçüncü analitik eksen ise, sosyal maliyetin mekânsal kapsamına ilişkindir. Mekânsal ölçek, sosyal maliyetin yerel, bölgesel veya daha geniş bir coğrafi bazda ortaya çıkışını tanımlamak için kullanılır; trafik, çevresel kirlilik ve toplumsal etkileşimler gibi bileşenler mekânsal etki alanlarıyla birlikte değerlendirilmelidir (Gilchrist ve Allouche, 2005; Çelik vd., 2017). Bazı maliyetler kentsel ölçekte sınırlı kalırken (örneğin metro inşaatı kaynaklı erişim kaybı), bazıları bölgesel ölçekte etkiler üretmekte (örneğin baraj projeleri) ve bazıları ise küresel düzeyde sonuçlar doğurmaktadır (örneğin karbon emisyonları). Bu nedenle sosyal maliyetin etki alanının genişliği dikkate alınmadan değerlendirilmesi eksiklik oluşturacaktır.

Bu çerçeveye, sonraki bölümde proje türlerine göre yapılacak değerlendirmeye temel oluşturmaktadır. Bununla birlikte, sosyal maliyet bileşenlerinin tümünün aynı ölçüde parasal olarak ölçülebilir olmadığı dikkate alınmalıdır. Zaman kaybı veya trafik yoğunluğu gibi bazı etkiler görece kolay hesaplanabilirken, yerinden edilme, sosyal uyum kaybı veya yaşam kalitesindeki değişim gibi unsurların parasal karşılığını belirlemek daha güçtür. Bu durum, sosyal maliyet analizlerinin doğası gereği belirli ölçüde kavramsal değerlendirme içermesine neden olmaktadır. Dolayısıyla bu bölüm, sosyal maliyetleri nicel olarak hesaplamaktan ziyade, proje türlerine göre ortaya çıkan maliyet bileşenlerini karşılaştırmalı ve analitik bir çerçevede değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

5. Proje Türlerine Göre Sosyal Maliyet Analizi

Altyapı yatırımlarının sosyal maliyet yapısı, projenin mekânsal ölçeği, teknik niteliği ve işletme karakterine bağlı olarak farklılaşmaktadır. Analitik çerçevede ortaya konulan etki kümeleri ve zamansal ayrımlar doğrultusunda, bu bölümde kentsel raylı sistemler, havalimanları, baraj/HES projeleri ve enerji santralleri sosyal maliyet profilleri açısından ayrı ayrı incelenmektedir. Böylece farklı yatırım türlerinin ürettiği maliyet bileşenleri karşılaştırmalı bir perspektifle değerlendirilmektedir.

5.1. Kentsel Raylı Sistem Projeleri

Ulaşım sistemleri arasındaki entegrasyonun toplumsal faydalar ürettiği ve erişilebilirliği artırdığı çeşitli çalışmalar tarafından ortaya konmuştur (Mbugua vd., 2025). Kentsel ulaşım ağlarının geliştirilmesi, uzun vadede ekonomik kalkınma ve sürdürülebilir mobilite için kritik bir öneme sahip olsa da inşaat aşamasındaki faaliyetler ciddi bir sosyal maliyet yükünü beraberinde getirmektedir (Erdoğan, 2016). Metro inşaatı sürecinde karşılaşılan yol

kapanmaları, trafik sıkışıklığı, gürültü kirliliği ve toz emisyonu gibi faktörler, piyasa fiyatlarına yansımayan ancak doğrudan toplum tarafından üstlenilen negatif dışsallıklardır (Walters, 1961).

Ana arterlerin kapanması ulaşım sürelerinin uzamasına ve zaman kaybına neden olmakta; bu durum yol tıkanıklığının sosyal maliyeti kavramıyla doğrudan ilişkilendirilmektedir (Walters, 1961). İnşaat sahalarından yayılan gürültü ve toz, bölge sakinlerinin yaşam kalitesini düşürürken, esnafın müşteri kaybı yaşamasına ve dolaylı ekonomik zararlara yol açmaktadır. Ulaştırma yatırımları insan hayatındaki sağlık ve güvenlik risklerindeki değişimlere de etki etmektedir (Kızıldaş ve Ayözen, 2022). Bu etkiler, kentsel müdahalelerin çevre mahalleler üzerindeki olumsuz etkilerinin parasallaştırılması gerekliliğini vurgulayan çalışmalarla paralellik göstermektedir (Çelik vd., 2019). Toz ve gürültü gibi çevresel rahatsızlıklar yalnızca konfor kaybı değil, sağlık harcamaları ve çevresel kalite kaybı gibi daha derin maliyet kalemlerini de temsil etmektedir (Ozbay ve Özbek, 2017). İnşaat faaliyetlerinin sebep olduğu sosyal maliyetlerin çoğu zaman toplam proje maliyet analizlerinde yeterince dikkate alınmadığı belirtilmektedir (Gilchrist ve Allouche, 2005; Şahin, 2015).

Kentsel raylı sistem projelerinin sosyal maliyet boyutları farklı şehirlerde gerçekleştirilen büyük ölçekli ulaşım projelerinde de gözlemlenmektedir. Örneğin Londra'daki Crossrail projesi, yüksek kapasiteli bir kentsel raylı sistem yatırımı olarak ulaşım ağındaki sıkışıklığı azaltmayı ve erişilebilirliği artırmayı amaçlarken, proje sürecinde inşaat faaliyetlerine bağlı olarak gürültü, trafik düzenlemeleri ve geçici erişim kısıtları gibi sosyal maliyetlerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu tür etkiler özellikle inşaat aşamasında yoğunlaşan geçici sosyal maliyetler olarak değerlendirilmektedir (Worsley, 2011). Benzer şekilde İstanbul'da gerçekleştirilen raylı sistem yatırımlarına ilişkin çalışmalar da büyük ölçekli metro projelerinin karmaşık mühendislik süreçleri, yoğun inşaat faaliyetleri ve yüksek finansman gereksinimleri nedeniyle önemli toplumsal etkiler yaratabildiğini göstermektedir. Özellikle yoğun kentsel dokuda gerçekleştirilen tünel kazıları, istasyon inşaatları ve altyapı düzenlemeleri inşaat sürecinde trafik akışını, erişilebilirliği ve çevresel kaliteyi etkileyebilmektedir (Ensari vd., 2021). Buna karşılık İstanbul'da gerçekleştirilen Marmaray projesi için yapılan sosyal maliyet-fayda analizleri, kentsel ulaşım sistemlerinde ortaya çıkan başlıca dışsallıkların parasal değerlerini ortaya koymaktadır. Analizde özellikle seyahat süresi değişimi, enerji tüketimi, karbon emisyonları ve trafik kazaları gibi unsurların değerlendirilmesi, ulaşım altyapısı projelerinde toplumun maruz kaldığı maliyet kategorilerini ortaya koymaktadır (Pglobal, t.y.). Marmaray'ın sağladığı faydaların önemli bir kısmı bu maliyetlerin azalmasından kaynaklanmakta olup, proje kapsamında değerlendirilen unsurlar

kentsel ulaşım sistemlerinde ortaya çıkan temel sosyal maliyet bileşenlerini temsil etmektedir.

Bu örnekler birlikte değerlendirildiğinde, kentsel raylı sistem projelerinin sosyal maliyetlerinin; etki türü bakımından erişilebilirlik kaybı, çevresel emisyonlar ile sağlık ve güvenlik riskleri şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir. Zamansal açıdan bu maliyetler, inşaat döneminde yoğunlaşan geçici etkiler ile işletme döneminde ortaya çıkan daha kalıcı etkiler olarak sınıflandırılabilir. Mekânsal ölçekte ise söz konusu etkiler, yoğunlukla kentsel ve metropolitan alanlarda yoğunlaşan sosyal maliyetler şeklinde kendini göstermektedir.

5.2. Havalimanı Projeleri

Havalimanı projeleri, geniş ölçekli arazi kullanımı ve uzun süreli işletme faaliyetleri nedeniyle hem inşaat hem de işletme aşamasında sosyal maliyet üretmektedir. Arazi kullanım kısıtlamaları, mülkiyet haklarının değişimi ve ekosistem üzerindeki baskılar, bu projelerin toplumsal maliyetini artıran unsurlar arasında yer almaktadır (Albouy ve Ehrlich, 2018).

Özellikle kırsal veya tarımsal alanlara yakın konumlanan havalimanı projelerinde, yerel halkın kaynak kullanım haklarının kısıtlanması ve ekonomik geçim kaynaklarının zayıflaması önemli sosyal sonuçlar doğurmaktadır (McElwee, 2010). Ayrıca işletme aşamasında ortaya çıkan sürekli gürültü etkisi, sosyal maliyetin zamansal olarak kalıcı bir nitelik taşımasına yol açmaktadır. Bu nedenle havalimanı projelerinde sosyal fayda ile inşaat ve işletme sürecinde ortaya çıkan maliyetler arasındaki dengenin kurulması önem arz etmektedir (Bianchini ve Hewage, 2012; Tsao ve Lu, 2022).

Küresel ölçekte gerçekleştirilen büyük havalimanı yatırımlarına ilişkin analizler de bu projelerin çok boyutlu sosyal maliyet yapısını ortaya koymaktadır. Örneğin, Birleşik Krallık'ta Heathrow Airport'un kapasite artışı öngören genişleme projesi kapsamında yapılan fayda-maliyet analizleri, havalimanı yatırımlarının yalnızca ekonomik faydalar sağlamakla sınırlı kalmadığını; aynı zamanda önemli çevresel ve toplumsal maliyetler de ürettiğini ortaya koymaktadır. Analizde özellikle gürültü, hava kalitesi ve karbon emisyonları gibi çevresel etkiler sosyal maliyet unsurları olarak değerlendirilmiş ve bu etkilerin toplam maliyetinin genişleme senaryosuna bağlı olarak milyarlarca sterlin düzeyine ulaşabileceği tahmin edilmiştir. Bu tür değerlendirmeler, büyük ölçekli havalimanı projelerinde sosyal maliyetlerin yoğunlukla fayda-maliyet analizleri kapsamında ele alındığını ve özellikle çevresel dışsallıkların parasallaştırılması yoluyla hesaplandığını göstermektedir (Frontier-Economis, 2025). Türkiye'de gerçekleştirilen İstanbul Havalimanı projesi kapsamında hazırlanan sürdürülebilirlik ve sosyal etki değerlendirme raporları da benzer

şekilde büyük ölçekli ulaşım yatırımlarının çevresel ve toplumsal etkilerine dikkat çekmektedir. Bu kapsamda karbon emisyonları, biyolojik çeşitlilik üzerindeki etkiler, su kaynaklarının kullanımı ve çevresel riskler gibi unsurlar proje kapsamında yönetilmesi gereken temel sürdürülebilirlik başlıkları olarak ele alınmaktadır (İGA İstanbul Airport, 2024). Ayrıca proje kapsamında yürütülen sosyal etki analizleri, havalimanı çevresindeki yerel topluluklara yönelik programların sosyal değer üretimini ölçmeye çalışmakta ve yapılan yatırımların önemli ölçüde sosyal değer yaratabildiğini göstermektedir. Bu analizlere göre gerçekleştirilen sosyal yatırım programlarının yaklaşık 1:5,61 oranında sosyal değer üretimi sağladığı belirtilmektedir (Özgün vd., 2022). Altyapı projelerinin sosyal maliyet boyutları yalnızca teorik tartışmalarla sınırlı değildir; farklı ülkelerde gerçekleştirilen büyük ölçekli ulaşım yatırımlarına ilişkin uygulama örnekleri bu maliyetlerin somut biçimde ortaya çıktığını göstermektedir.

5.3. Baraj/HES Projeleri

Baraj ve hidroelektrik santral (HES) projeleri, mekânsal ölçeği ve çevresel etkileri bakımından belirgin sosyal maliyetler üretmektedir. Bu projelerde arazi kullanım değişimi, su rejiminin dönüşümü ve ekosistem baskıları önemli maliyet unsurları arasında yer almaktadır. Yerleşim alanlarının su altında kalması veya zorunlu yer değiştirme süreçleri, sosyal maliyetin en görünür boyutlarından biridir (McElwee, 2010). Mega projeler literatüründe bu tür yatırımların yarattığı sosyal ve kurumsal karmaşıklık vurgulanmakta; sosyal maliyetin yalnızca fiziksel ölçekle değil, etkilenen paydaş çeşitliliğiyle de ilişkili olduğu belirtilmektedir (Pitsis vd., 2018). Bu çerçevede baraj ve HES projelerinde sosyal maliyetin önemli bir kısmı uzun vadeli ve geri döndürülemez mekânsal değişimlerden kaynaklanmaktadır.

Baraj projelerinin sosyal maliyetleri, Çin’de inşa edilen Three Gorges Dam gibi mega ölçekli hidroelektrik projelerinde açık ve somut bir şekilde gözlemlenebilmektedir. Yangtze Nehri üzerinde inşa edilen bu proje kapsamında yaklaşık 1,2 milyondan fazla kişinin yeniden yerleştirilmesi, yerleşim alanlarının su altında kalması ve geniş ölçekli arazi kullanım değişimleri önemli sosyal maliyetler doğurmuştur. Bunun yanı sıra kültürel miras alanlarının kaybı, balık popülasyonlarının azalması ve ekosistem üzerinde oluşan baskılar da projeye ilişkin önemli dışsallıklar arasında yer almaktadır (Mikkelsen, 2015).

Benzer sosyal maliyet dinamikleri farklı ölçeklerdeki baraj projelerinde de gözlemlenmektedir. Örneğin, Polonya’da Skawa Nehri üzerinde inşa edilen Świnna Poręba Barajı’na ilişkin yapılan çalışmalarda, barajdan doğrudan etkilenen yerinden edilmiş topluluklar ile baraj çevresinde yaşamaya devam

eden toplulukların proje hakkındaki değerlendirmelerinin belirgin biçimde farklılaştığı ortaya konmuştur. Araştırma bulguları, yerinden edilen nüfusun mülkiyet kaybı, geçim kaynaklarının zayıflaması ve yeni yerleşim alanlarına uyum sorunları nedeniyle projeyi daha olumsuz değerlendirdiğini göstermektedir. Buna karşılık, baraj çevresinde yaşamaya devam eden topluluklar projeyi daha olumlu değerlendirme eğilimindedir. Bu durum baraj projelerinde sosyal maliyetin mekânsal olarak farklı topluluklar üzerinde farklı yoğunluklarda ortaya çıktığını ve özellikle yerinden edilme süreçlerinin sosyal maliyet analizlerinde merkezi bir rol oynadığını göstermektedir (Wiejaczka vd., 2020). Bu bağlamda Three Gorges Dam ile Świnna Poręba barajına ilişkin bulgular birlikte değerlendirildiğinde, baraj projelerinde sosyal maliyetlerin çoğunlukla uzun vadeli ve geri döndürülemez mekânsal dönüşümlerle ilişkili olduğu görülmektedir.

Bu tür projelerde yeniden yerleştirme maliyetleri, ekosistem kaybı ve kültürel mirasın yok olması gibi unsurların sosyal maliyet analizlerinde dikkate alınması gereken başlıca bileşenler olduğunu göstermektedir. Ayrıca yapılan sosyal fayda-maliyet analizleri, hidroelektrik üretimi ve taşkın kontrolü gibi faydaların yanında yer değiştirme maliyetleri, arazi kaybı ve çevresel etkilerin proje değerlendirmelerinde önemli maliyet kalemleri oluşturduğunu ortaya koymaktadır.

5.4. Enerji Santrali Projeleri

Enerji santrali projelerinde sosyal maliyet, büyük ölçüde emisyonlar ve çevresel kirlilik üzerinden şekillenmektedir. Özellikle fosil yakıt temelli santrallerde ortaya çıkan karbon ve diğer hava kirleticileri, yerel düzeyde sağlık etkileri üretirken küresel düzeyde karbonun sosyal maliyeti bağlamında değerlendirilmektedir (Rennert vd., 2022; Mirici vd., 2018). Büyük ölçekli enerji yatırımlarında iş sağlığı ve güvenliği yatırımları da sosyal maliyetin azaltılmasında önemli bir rol oynamaktadır (Tang vd., 2004). İnşaat ve işletme sürecinde ortaya çıkan risklerin minimize edilmesi, projenin toplumsal kabulünü ve meşruiyetini güçlendirmektedir (Çelik vd., 2017).

Enerji santrallerinde ortaya çıkan sosyal maliyetler, farklı ülkelerde gerçekleştirilen santral projelerine ilişkin sosyal fayda-maliyet analizlerinde de açık biçimde ortaya konmaktadır. Örneğin, Türkiye’de Soma linyit termik santraline ilişkin yapılan bir sosyal fayda-maliyet analizi, kömürle çalışan bir santral ile aynı miktarda elektrik üreten rüzgâr santrali alternatifi arasındaki sosyal maliyet farklarını incelemiştir. Analiz sonuçları, kömür temelli elektrik üretiminin hava kirliliği, sera gazı salımları ve çevresel dışsallıklar nedeniyle önemli sosyal maliyetler oluşturduğunu göstermektedir. Çalışmada özellikle

çevresel dışsallıklar ve emisyon kaynaklı toplumsal maliyetler dikkate alındığında, yenilenebilir enerji alternatiflerinin sosyal açıdan daha avantajlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Bali vd., 2012).

Benzer şekilde kömürle çalışan elektrik üretim tesislerine ilişkin uluslararası çalışmalar da enerji üretiminin gizli sosyal maliyetlerini ortaya koymaktadır. Endonezya’da Tenayan Raya kömürlü termik santrale ilişkin gerçekleştirilen bir çalışmada, elektrik üretim maliyetlerine hava kirliliği kaynaklı sağlık etkileri de dahil edilerek sosyal maliyet hesaplanmıştır. Analiz sonuçları, elektrik üretim maliyetine dâhil edilmeyen sağlık etkilerinin yaklaşık 15,98 \$/MWh düzeyinde ek bir sosyal maliyet oluşturduğunu göstermektedir. Dışsallıkların hesaba katılması durumunda projenin net bugünkü değerinin önemli ölçüde düştüğü ve yatırımın ekonomik fizibilitesinin değiştiği ortaya konmuştur (Rokhmawati vd., 2023). Bu bulgular, enerji santrallerinde emisyon kaynaklı sağlık etkilerinin sosyal maliyet analizlerinde dikkate alınmasının proje değerlendirmelerinde kritik bir rol oynadığını göstermektedir.

6. Proje Türlerine Göre Sosyal Maliyet Bileşenlerinin Karşılaştırmalı Analizi

Büyük ölçekli altyapı projeleri, yüksek finansal yatırım gerektirmelerinin yanı sıra, inşa edildikleri bölgenin sosyal ve çevresel yapısında farklı yoğunluk ve nitelikte sosyal maliyetler üretmektedir. Literatürde “mega projeler” olarak adlandırılan bu yatırımların karmaşıklık düzeyi, uzun inşaat süreleri ve etkilenen paydaş çeşitliliği, sosyal maliyet dinamiklerinin proje türüne göre farklılaşmasına yol açmaktadır (Pitsis vd., 2018). Bu farklılıkların sistematik biçimde ortaya konulması, projelerin toplumsal etkilerinin daha sağlıklı değerlendirilmesine imkân tanımaktadır (Tablo 2).

Bölüm 4’te ortaya konulan analitik eksenler doğrultusunda, farklı altyapı yatırım türlerinin sosyal maliyet profilleri karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde belirgin farklılaşmaların ortaya çıktığı görülmektedir. Tablo 2, sosyal maliyetin homojen bir dışsallık seti üretmediğini; aksine projenin teknik niteliği, mekânsal ölçeği ve işletme karakterine bağlı olarak farklı boyutların öne çıktığını göstermektedir. Bu çerçevede tablo, izleyen değerlendirmelerde yapılacak tipolojik karşılaştırma için kavramsal bir referans noktası sunmaktadır.

Tablo 2. Analitik Çerçeveye Göre Proje Türlerinin Sosyal Maliyet Profili

Analitik Eksen	Alt Kategori	Kentsel Raylı Sistem	Havalimanı	Baraj-HES	Enerji Santrali
1.Etki Türü	Erişim ve yaşam kalitesi	Yüksek	Orta	Düşük	Düşük
	Mekânsal ve mülkiyet	Sınırlı	Yüksek	Çok yüksek	Orta
	Emisyon ve sağlık	Düşük-orta	Orta-yüksek	Düşük	Çok-yüksek
2.Zamansal Nitelik	Etki süresi	Geçici	Kalıcı	Geri döndürülemez	Uzun vadeli
3.Mekânsal Ölçek	Etki alanı	Kentsel	Bölgesel	Bölgesel	Küresel

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Metro inşaatları gibi kentsel odaklı projelerde sosyal maliyet daha çok erişilebilirlik ve yaşam kalitesi kaybı üzerinden şekillenirken; havalimanı, baraj veya enerji santrali gibi bölgesel ölçekli projelerde arazi kullanımı kısıtlamaları, mülkiyet haklarının değişimi ve ekosistem üzerindeki baskılar ön plana çıkmaktadır (Albouy ve Ehrlich, 2018; McElwee, 2010). Kentsel raylı sistem projelerinde sosyal maliyet büyük ölçüde erişilebilirlik kaybı ve gündelik yaşam kesintileri üzerinden şekillenmektedir. Yol kapanmaları, trafik sıkışıklığı ve seyahat sürelerindeki artış, özellikle inşaat döneminde yoğunlaşan geçici ancak yüksek etkili maliyetler üretmektedir. Bu durum, yol tıkanıklığının sosyal maliyeti yaklaşımıyla uyumlu olup (Walters, 1961), kentsel müdahalelerin çevre alanlarda erişim kısıtı ve ticari kayıplar yarattığını gösteren çalışmalarla da desteklenmektedir (Çelik vd., 2019). Dolayısıyla raylı sistem projelerinde sosyal maliyetin temel taşıyıcısı zaman kaybı ve yaşam kalitesindeki geçici bozulmadır.

Buna karşılık, havalimanı projelerinde sosyal maliyetlerin yapısı daha kalıcı bir nitelik taşımakta ve etkileri daha geniş bir mekâna yayılmaktadır. Sürekli uçak gürültüsü, geniş ölçekli kamulaştırma gereksinimi ve bölgesel trafik yükü, bu projelerde maliyetlerin yalnızca inşaat dönemine özgü geçici etkilerle sınırlı kalmadığını göstermektedir. Arazi kullanım kısıtlarının konut piyasası ve yerel refah üzerindeki etkileri (Albouy ve Ehrlich, 2018) ile geçim kaynakları üzerindeki baskılar (McElwee, 2010) dikkate alındığında, havalimanı projelerinde sosyal maliyetin hem zamansal süreklilik hem de mekânsal yayılım açısından raylı sistem projelerinden ayrıştığı görülmektedir.

Baraj ve HES projelerinde ise sosyal maliyet profili daha belirgin biçimde mekânsal dönüşüm ve yerinden edilme ekseninde yoğunlaşmaktadır. Yerleşim alanlarının su altında kalması, zorunlu yer değiştirme ve ekosistem dönüşümü gibi etkiler, bu projelerde sosyal maliyetin geri döndürülemez nitelik kazanmasına yol açmaktadır. Bu durum, sosyal maliyetin yalnızca geçici rahatsızlıklardan ibaret olmadığını; uzun vadeli ve yapısal toplumsal yeniden yapılanma süreçlerini i erdı ını göstermektedir (Pitsis vd., 2018; McElwee, 2010). Bu yönüyle baraj ve HES projeleri, toplumsal kırılma potansiyeli en yüksek yatırım türleri arasında değerlendirilebilir.

Enerji santrali projelerinde ise sosyal maliyet daha çok emisyonlar, sağlık etkileri ve uzun vadeli çevresel y k üzerinden şekillenmektedir. SO₂, NO_x ve CO₂ emisyonlarının belirginliği, bu projelerde maliyetin önemli ölçüde yaşam döngüsü boyunca biriken çevresel dışsallıklardan kaynaklandığını göstermektedir. Karbonun sosyal maliyeti üzerine yapılan  alı malar (Nordhaus, 2017; Rennert vd., 2022) ile enerji sistemlerinin yaşam döngüsü emisyonlarını inceleyen araştırmalar (Kania vd., 2021) bu bulguyu desteklemektedir. Bu bağlamda enerji santralleri, yerel sağlık etkileri ile küresel ölçekte refah kaybını aynı anda üreten projeler olarak öne çıkmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, sosyal maliyet bileşenlerinin    temel kümeye ayrıştığı görülmektedir: (i) kentsel erişim ve yaşam kalitesi temelli maliyetler, (ii) arazi kullanımı ve yerinden edilme temelli mekânsal maliyetler ve (iii) emisyon ve sağlık temelli uzun vadeli maliyetler. Kentsel raylı sistem projelerinde ilk küme baskınken, baraj/HES ve havalimanı projelerinde ikinci küme daha belirgin hale gelmekte; enerji santrallerinde ise üçüncü küme  ne çıkmaktadır. Bu ayrışma, farklı altyapı yatırımlarının tek tip bir sosyal fayda-maliyet yaklaşımıyla değerlendirilmesinin analitik açıdan sınırlı kalabileceğini göstermektedir. Nitekim sosyal maliyetin proje bağlamına duyarlı biçimde ele alınması gerektiğini vurgulayan  alı malar (Gilchrist ve Allouche, 2005;  elik vd., 2017) da bu sonucu desteklemektedir.

7. Sonuç

Bu bölüm, altyapı yatırımlarında ortaya çıkan sosyal maliyet bileşenlerinin proje türüne bağlı olarak farklılaştığı varsayımından hareketle kentsel raylı sistemler, havalimanları, baraj/HES projeleri ve enerji santralleri üzerinde karşılaştırmalı bir değerlendirme sunmuştur. Analiz bulguları, sosyal maliyetin homojen bir dışsallık seti üretmediğini; yatırımın teknik niteliği, mekânsal  l e i ve işletme karakterine bağlı olarak farklı maliyet bileşenlerinin  ne çıktığını göstermektedir. Bu durum, altyapı yatırımlarının toplumsal etkilerinin yalnızca finansal maliyetler ve doğrudan ekonomik çıktılar üzerinden değerlendirilmesinin yetersiz kalabileceğine işaret etmektedir.

Bölüm kapsamında incelenen proje türleri, sosyal maliyet yapıları bakımından belirgin biçimde farklılaşmaktadır. Kentsel raylı sistem projelerinde sosyal maliyetin ağırlıklı olarak erişilebilirlik kaybı ve gündelik yaşam kesintileri üzerinden şekillendiği; yol kapanmaları, trafik yoğunluğu ve inşaat faaliyetlerine bağlı çevresel rahatsızlıkların özellikle inşaat döneminde yoğunlaşan geçici maliyetler ürettiği görülmektedir. Havalimanı projelerinde ise geniş ölçekli arazi kullanım değişimleri, kalıcı gürültü etkileri ve bölgesel ulaşım yükleri sosyal maliyetin daha uzun süreli ve mekânsal olarak daha geniş bir alana yayılan bir karakter kazanmasına yol açmaktadır. Baraj ve hidroelektrik projelerinde sosyal maliyetin temel olarak yerinden edilme süreçleri, arazi kullanım dönüşümleri ve ekosistem değişimleri üzerinden ortaya çıktığı; bu etkilerin çoğu zaman uzun vadeli ve geri döndürülemez sonuçlar doğurduğu dikkat çekmektedir. Enerji santrali projelerinde ise emisyonlar, hava kirliliği ve bunlara bağlı sağlık etkileri sosyal maliyetin başlıca bileşenlerini oluşturmaktadır. Bu bulgular, altyapı yatırımlarının farklı sosyal maliyet profilleri ürettiğini ve bu nedenle tek tip bir sosyal fayda-maliyet yaklaşımının analitik açıdan sınırlı kalabileceğini göstermektedir.

Bölümde geliştirilen analitik çerçeve, sosyal maliyet bileşenlerini etki türü, zamansal nitelik ve mekânsal ölçek olmak üzere üç temel eksen üzerinden sistematik biçimde değerlendirmeye imkân tanımaktadır. Bu yaklaşım, farklı altyapı projelerinde ortaya çıkan sosyal maliyetlerin karşılaştırılabilir bir çerçeve içinde analiz edilmesine katkı sağlamaktadır. Özellikle proje değerlendirme ve planlama süreçlerinde sosyal maliyet bileşenlerinin erken aşamada tanımlanması, yatırım kararlarının daha bütüncül bir perspektifle ele alınmasına yardımcı olabilir. Bu kapsamda altyapı yatırımlarının planlanmasında yalnızca ekonomik fizibilite değil, aynı zamanda proje türüne özgü sosyal maliyet profillerinin de dikkate alınması önem taşımaktadır.

Elde edilen bulgular politika ve planlama süreçleri açısından bazı çıkarımlar sunmaktadır. Öncelikle altyapı yatırımlarının değerlendirilmesinde kullanılan geleneksel fayda-maliyet analizlerinin sosyal maliyet bileşenlerini daha kapsamlı biçimde içerecek şekilde geliştirilmesi gerekmektedir. Özellikle kentsel ulaşım projelerinde erişilebilirlik kaybı ve inşaat sürecindeki yaşam kalitesi etkilerinin; baraj ve havalimanı projelerinde yerinden edilme ve arazi kullanım değişimlerinin; enerji projelerinde ise emisyon ve sağlık etkilerinin proje değerlendirme süreçlerine daha sistematik biçimde dahil edilmesi gerekmektedir. Ayrıca sosyal maliyetlerin proje türüne göre farklılaşması, politika yapımcıların ve planlama kurumlarının altyapı yatırımlarını değerlendirirken bağlama duyarlı analiz araçları kullanmalarını gerekli kılmaktadır. Bu tür bir yaklaşım, yalnızca ekonomik verimliliği değil, aynı zamanda toplumsal refahı ve çevresel

sürdürülebilirliği gözeten daha dengeli yatırım kararlarının alınmasına katkı sağlayabilir.

Bununla birlikte, bölümün bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Öncelikle araştırma, sosyal maliyet bileşenlerini nicel olarak ölçmeyi ama lamamakta; literatür temelli kavramsal ve karşılaştırmalı bir değerlendirme sunmaktadır. Bu nedenle ortaya konulan analitik  er eve, sosyal maliyetlerin büyüklüğünü ölçmekten ziyade farklı proje türlerinde  ne çıkan maliyet kategorilerini tanımlamaya yöneliktir. Ayrıca bu bölüm, belirli altyapı proje türleri üzerinde yoğunlaşmakta ve tüm altyapı yatırımlarını kapsayan ampirik bir analiz sunmamaktadır. Bu durum, elde edilen bulguların belirli bir kavramsal  er eve içinde değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir. Gelecekte yapılacak çalışmaların belirli proje örnekleri üzerinden sosyal maliyet bileşenlerini nicel olarak ölçmesi ve farklı altyapı yatırımları arasında ampirik karşılaştırmalar geliştirmesi, bu bölümde önerilen analitik çerçevenin uygulanabilirliğini ve geçerliliğini g c lendirebilebilecektir. Özellikle kent  l Ğinde ulaşım projeleri, büyük ölçekli enerji yatırımları ve su yapıları gibi alanlarda gerçekleştirilecek vaka analizlerinin, sosyal maliyetlerin ölçülmesi ve politika araçlarının geliştirilmesi açısından önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Altyapı yatırımlarının değerlendirilmesinde sosyal maliyet, yalnızca karbon emisyonu veya çevresel dışsallıklarla sınırlı bir kavram olarak değil; erişim, mekânsal dönüşüm, yerinden edilme, sağlık ve yaşam kalitesi boyutlarını içeren çok katmanlı bir yapı olarak ele alınmalıdır. Proje türüne duyarlı bir analiz yaklaşımı, altyapı yatırımlarının toplumsal etkilerinin daha doğru biçimde anlaşılmasına ve kamu kaynaklarının kullanımında daha dengeli ve sürdürülebilir kararların geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

Kaynaklar

- Alagöz, A. ve Yılmaz, B. (2001). Çevre muhasebesi ve çevresel maliyetler. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(1-2), s.147-158. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/289694>
- Albouy, D. & Ehrlich, G. (2018). Housing productivity and the social cost of land-use restrictions. *Journal of Urban Economics*, 107, pp.101-120. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2018.06.002>
- Atasel, O. Y. & Güneysu, Y. (2023). ESG performansı ile borç maliyeti arasındaki ilişki üzerine bir araştırma. *Journal of Accounting and Taxation Studies*, 16(2), pp.185-202. <https://doi.org/10.29067/muvu.1196945>
- Bali, T. Z., Erbaş, B. Ç., Akin, Z. ve Akarsu, G. (2012). Bir sosyal fayda/maliyet analizi: Soma santrali özelinde kömür ve rüzgâr alternatifleri. *İktisat İşletme ve Finans*, 27(311), s.41-82. <https://doi.org/10.3848/iif.2012.311.3224>
- Bianchini, F. & Hewage, K. (2012). Probabilistic social cost-benefit analysis for green roofs: A lifecycle approach. *Building and Environment*, 58, pp.152-162. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2012.07.005>
- Coase, R. H. (2013). The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 56(4), pp.837-877. <https://doi.org/10.1086/674872>
- Çelik, T., Arayıcı, Y. & Budayan, C. (2019). Assessing the social cost of housing projects on the built environment: Analysis and monetization of the adverse impacts incurred on the neighbouring communities. *Environmental Impact Assessment Review*, 77, pp.1-10. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.03.001>
- Çelik, T., Kamali, S. & Arayıcı, Y. (2017). Social cost in construction projects. *Environmental Impact Assessment Review*, 64, pp.77-86. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.03.001>
- Ensari, E., Goldwyn, E. & Levy, A. (2021). Transit costs project: The Istanbul case. *NYU: Marron Institute of Urban Management*. https://transitcosts.com/wp-content/uploads/Istanbul_Case_Study.pdf
- Erdoğan, H. T. (2016). Ulaşım hizmetlerinin ekonomik kalkınma üzerine etkisi. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(1), s.187-215. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/igusbdt/article/446239>
- Fankhauser, S. (1994). The social costs of greenhouse gas emissions: An expected value approach. *The Energy Journal*, 15(2), pp.157-184. <https://doi.org/10.5547/ISSN0195-6574-EJ-Vol15-No2>
- Frontier-Economics. (2025). Heathrow Expansion Benefits Executive Summary. <https://www.heathrow.com/content/dam/heathrow/web/common/documents/company/about/expansion/Heathrow-Net-Benefits-Summary-29-01-2025-STC.pdf>
- Gilchrist, A. & Allouche, E. N. (2005). Quantification of social costs associated with construction projects: State-of-the-art review. *Tunnelling and Un-*

- derground Space Technology*, 20(1), pp.89-104. <https://doi.org/10.1016/j.tust.2004.04.003>
- Harberger, A. C. (1984). Basic needs versus distributional weights in social cost-benefit analysis. *Economic Development and Cultural Change*, 32(3), pp.455-474. <https://doi.org/10.1086/451400>
- İGA İstanbul Airport. 2024. *Sustainability Report 2024*. <https://www.istairport.com/media/rldpoae2/iga-2024-sustainability-report-final.pdf>
- Kania, G., Kwiecie , K., Malinowski, M. & Gliniak, M. (2021). Analyses of the life cycles and social costs of CO2 emissions of single-family residential buildings: A case study in Poland. *Sustainability*, 13(11), 6164. <https://doi.org/10.3390/su13116164>
- Kartal, K. (1983). Kentli lemenin ekonomik ve sosyal maliyeti. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(4), s.92-110. https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/documents/article/1/16/4/5_kartal.pdf
- Kızılt  , M.  . ve Ay zen, Y. E. (2022). Ula tırma yatırımları ve ilgili etkenlerin parasalla tırılması ba lamında planlamanın de erlendirilmesi. *Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi*, (35), s.482-488. <https://doi.org/10.31590/ejosat.1074817>
- Lemoine, D. (2021). The climate risk premium: How uncertainty affects the social cost of carbon. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 8(1), pp.27-57. <https://doi.org/10.1086/710667>
- Mbugua, L. W., Duives, D., Annema, J. A. & van Oort, N. (2025). Societal costs and benefits analysis of integrating bike-sharing systems with public transport: A case study of the public transport bike ( OV-fiets) in the Netherlands. *Case Studies on Transport Policy*, 21, 101513 <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2025.101513>
- McElwee, P.D. (2010). Resource use among rural agricultural households near protected areas in Vietnam: The social costs of conservation and implications for enforcement. *Environmental Management* 45, pp.113 131. <https://doi.org/10.1007/s00267-009-9394-5>
- Mikkelsen, B. (2015). *Cost and benefit analysis of the three gorges dam*. Stanford University. <http://large.stanford.edu/courses/2015/ph240/mikkelsen2/>
- Mirici, M. E., Berbero lu, S. ve G ltekin, E. (2018). Küresel bir  ıkma  olarak karbon emisyonları ve karbonun sosyal maliyeti (SCC). *ISUEP2018 Uluslararası Kentle me ve  evre Sorunları Sempozyumu*, s.28-30. https://www.researchgate.net/publication/358608030_Kuresel_Bir_Cikmaz_Olarak_Karbon_Emisyonlari_ve_Karbonun_Sosyal_Maliyeti_SCC
- Nordhaus, W. D. (2017). Revisiting the social cost of carbon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(7), s.1518-1523. <https://doi.org/10.1073/pnas.1609244114>

- Ozbay, R. D. ve Özbek, A. (2017). Çevresel etkilerin ekonomik maliyeti. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*, 16(32), s.77-88. <https://izlik.org/JA74CA93MZ>
- Özgün, C., Yücel, G. & Tuğralı, Ö. (2022). *Social investment program: Social return on investment analysis: Istanbul Grand Airport (İGA)*. *Istanbul Grand Airport (İGA)*. <https://www.igairport.aero/media/xslkcuwk/iga-sroi-analysis.pdf>
- Pava, M. L. & Krausz, J. (1996). The association between corporate social-responsibility and financial performance: The paradox of social cost. *Journal of Business Ethics*, 15(3), pp.321-357. <https://doi.org/10.1007/BF00382958>
- PGlobal. (tarih yok). Assessing the Economic Benefits of Marmaray. https://www.pgloab.com.tr/pdfs/MARMARAY_NL_en.pdf
- Pitsis, A., Clegg, S., Freeder, D., Sankaran, S. & Burdon, S. (2018). Megaprojects redefined—complexity vs cost and social imperatives. *International Journal of Managing Projects in Business*, 11(1), pp.7-34. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-07-2017-0080>
- Polat, O. ve Polat, G. E. (2018). Avrupa Birliği ülkelerinde karbondioksit emisyonu ve çevre vergileri: Panel veri analizi yaklaşımı. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, (639), s.1101-1115. <https://izlik.org/JA24PM99KH>
- Rennert, K., Prest, B. C., Pizer, W. A., Newell, R. G., Anthoff, D., Kingdon, C., Rennels, L., Cooke, R., Raftery, A. E., Ševčíková, H. & Errickson, F. (2022). The social cost of carbon: advances in long-term probabilistic projections of population, GDP, emissions, and discount rates. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2021(2), pp.223-305. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/09/Social-Cost-of-Carbon_Conf-Draft.pdf
- Ricke, K., Drouet, L., Caldeira, K. & Tavoni, M. (2018). Country-level social cost of carbon. *Nature Climate Change*, 8(10), pp.895-900. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0282-y>
- Rokhmawati, A., Sugiyono, A., Efni, Y. & Wasnury, R. (2023). Quantifying social costs of coal-fired power plant generation. *Geography and Sustainability*, 4(1), pp.39-48. <https://doi.org/10.1016/j.geosus.2022.12.004>
- Şahin, Ç. (2015). Türkiye’de kentsel dönüşüme dayalı inşaat odaklı ekonomi modeli ve toplumsal maliyeti: En temel insan hakları, sosyal haklar, çevre hakkı ve kent hakkı açısından eleştirel bir değerlendirme. *Sosyoloji Konferansları*, (51), s.51-81. <https://doi.org/10.18368/IU/sk.09445>
- Tang, S. L., Ying, K. C., Chan, W. Y. & Chan, Y. L. (2004). Impact of social safety investments on social costs of construction accidents. *Construction Management and Economics*, 22(9), pp.937-946. <https://doi.org/10.1080/0144619042000226315>
- Tsao, H.-C. & Lu, C.-J. (2022). Assessing the impact of aviation noise on housing prices using new estimated noise value: The case of Taiwan Taoyuan

- International Airport. *Sustainability*, 14(3), 1713. <https://doi.org/10.3390/su14031713>
- Walters, A. A. (1961). The theory and measurement of private and social cost of highway congestion. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 29(4), pp.676-699. <https://doi.org/10.2307/1911814>
- Wiejaczka, Ł., Pir g, D. & Fidelus-Orzechowska, J. (2020). Cost-benefit analysis of dam projects: The perspectives of resettled and non-resettled communities. *Water Resour Manage* 34, pp.343–357. <https://doi.org/10.1007/s11269-019-02451-0>
- Worsley, T. (2011). The evolution of London’s crossrail scheme and the development of the department for transport’s economic appraisal methods, *International Transport Forum Discussion Papers*, No. 2011/27, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kg0prk600jk-en>.
- Yıldıztekin, İ. (2009). Sürdürülebilir kalkınmada çevre muhasebesinin etkileri. *Atat rk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(1), s.367-390. <https://izlik.org/JA58AE47HF>
- Yılmaz, Y. & Yılmaz, B.  . (2021). Life cycle cost optimization of building facade: A social housing case. *Indoor and Built Environment*, 30(2), pp.215-228 <https://doi.org/10.1177/1420326X1988999>
- Yu, W. & Lo, S. (2005). Time dependent construction social costs model. *Construction Management and Economics*, 23(3), pp.327–337. <https://doi.org/10.1080/01446190500040281>
- Yuan, H. (2013). Key indicators for assessing the effectiveness of waste management in construction projects. *Ecological Indicators*, 24, pp.476-484, <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2012.07.022>

Türkiye’de Politika Belgeleri Bağlamında İmar Affı ve İmar Barışı Üzerine Bir İnceleme¹

Ecenur Ataman²

Şermin Atak Çobanoğlu³

Özet

7143 sayılı Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu’na eklenen geçici 16. madde kapsamında, 31 Aralık 2017 tarihinden önce yapılmış olan ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılara belirli şartlar altında Yapı Kayıt Belgesi verileceği düzenlenmiştir. 2018 yılında uygulamaya geçirilen ve kamuoyunda “İmar Barışı” olarak da adlandırılan bu düzenleme ile hem mevcut hukuki düzenlemelere uygunluk göstermeyen yapıların kayıt altına alınması hem de imar barışının sağlanması amaçlanmıştır. Böylece ilgili düzenlemede belirtilen koşullara ve tarihe uygunluk gösteren istisnai durumlar dışındaki bütün ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırılık gösteren yapıların yasal hale gelmesinin de önü açılmıştır. Bu bölümde, Türkiye’de imar affı uygulamalarının tarihsel gelişimi incelenmekte ve 2018 yılında yürürlüğe giren İmar Barışı düzenlemesinin bu tarihsel süreç içerisindeki yeri değerlendirilmektedir. Bu amaçla imar affı düzenlemelerine ilişkin mevzuat, Türkiye Büyük Millet Meclisi tutanakları, Kalkınma Planları ve Özel İhtisas Komisyonu Raporları analiz edilmiş; ayrıca İmar Barışı uygulamasına ilişkin meslek odalarının raporları ve gazete haberlerinden incelenmiştir. Tarihsel ve betimsel bir inceleme çerçevesinde elde edilen bulgular, İmar Barışı’nın önceki dönemlerde uygulanan imar aflarıyla benzer amaçlara ve uygulama araçlarına sahip olup olmadığı üzerinde durulmaktadır.

- 1 Bu çalışma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda “Türkiye’de Politika Belgelerinde İmar Affı ve İmar Barışı Düzenlemelerinin İncelenmesi” adlı yüksek lisans tez çalışması çerçevesinde hazırlanmıştır.
- 2 Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Uzmanı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, ecenuratanman.23@hotmail.com, ORCID ID: 0009-0009-7949-3955
- 3 Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, sermin.atak@comu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-6174-5722

1. Giriş

Türkiye’de Cumhuriyet’in ilanı ve Ankara’nın başkent olarak kabul edilmesi ile birlikte iç göç hareketlerini hız kazanmış, bu süreç özellikle Ankara başta olmak üzere kentlerde nüfus yoğunluğunun artmasına ve barınma sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kentlerde artan nüfus karşısında yeterli ve planlı konut üretiminin sağlanamaması sonucunda birçok kişinin kendi imkânları ile bu barınma ihtiyacını karşılamasına neden olmuştur. Böylece mevcut imar planları ve yasal düzenlemelere uygunluk göstermeyen gecekondu adı verilen yapılar oluşmaya başlamıştır. Gecekondu ve diğer imar mevzuatına aykırı yapıların ortaya çıkardığı sorunların çözümü için farklı dönemlerde imar affı düzenlemelerine başvurulmuştur. Ancak zaman içerisinde bu düzenlemelerin sorunun kaynağını oluşturan konut ihtiyacı, gelir eşitsizliği ve planlama eksikliklerini gidermek yerine mevcut yasal düzenlemelere aykırılıkları belirli koşullar altında meşrulaştırdığı gözlemlenmiştir. Bu sebeple geçmişte oluşan bu sorunlar günümüzde de halen varlığını sürdürmektedir.

Bu bölümde, 2018 yılında yürürlüğe giren ve halk ile devlet arasındaki imara ilişkin mevcut sorunları da bir çözüme ulaştıracağı inanıldığı için kamuoyunda “İmar Barışı” şeklinde de ifade edilen düzenlemenin içeriği, uygulama yöntemleri ve bu sorunların çözümündeki etkileri tarihsel bir süreç izlenerek, önceki dönemlerde yürürlüğe konulan imar afları ile arasında bir karşılaştırma yapılmıştır. Böylece yasal düzenlemelere uygunluk göstermeyen ve yapımı için izni bulunmayan yapıların özellikle afet ve risklerine karşı alınacak önlem çalışmalarında İmar Barışı düzenlemesi ve uygulamaları ele alınırken önceki dönemlerde uygulamaya konulan imar afları gibi bir düzenleme olup olmadığı gibi konular üzerinden “İmar Barışı” düzenlemesinin irdelenmesi amaçlanmıştır.

Bu amaç doğrultusunda çalışmanın araştırma bölümünü de oluşturan politika belgeleri dönemsel bir süreç içerisinde ele alınmıştır. İncelenen politika belgeleri arasında ilgili imar affı yasalarının mevzuatları, bu yasaların görüşmelerinin gerçekleştirildiği Meclis toplantılarının yer aldığı tutanak metinleri ve Kalkınma Planları ile bu planlara kaynaklık etmesi için plan öncesinde hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu raporları yer almaktadır.

İmar Barışı düzenlemesi ve yansımaları ise meslek odalarının konuyla ilgili hazırlamış olduğu raporlar ve görüşleri ile gazete haberleri ele alınmıştır.

2. Politika Belgelerinin İncelenmesi

Cumhuriyet’in ilanı ve Ankara’nın başkent olarak kabul edilmesi ile iç göç hareketlerinin hızlandığı gözlemlenmiştir. “Ankara başkent olduktan sonra her yıl ortalama yüzde 6’lık bir nüfus artışı ile karşı karşıya kalmıştır” (Tekeli,

2011: 281). Başkent ilan edilmesi Ankara'yı ülkenin merkezi haline getirirken, devletin idari birimlerinin de yerleşkesi olması şehri çekici kılan bir başka etken olmuştur. Bu sebeplerle de zaman içerisinde sayıları her geçen gün biraz daha artan bir nüfusun Ankara'ya göç ederek yerleşmesi kentte öncelikli olarak barınma sorununu ortaya çıkarmıştır. Barınma ihtiyacının giderilmesi ile ortaya, mevcut imar plan ve düzenlemelerine uygunluk göstermeyen gecekondu adı verilen yapılar ortaya çıkmıştır. “Gecekondular genellikle işsizlik sebebiyle kentlere göç eden nüfusun, barınma sorununu çözmek için bir araya gelerek imcece usulü hızlıca tamamladıkları yapılarıdır” (Korkmazıyürek ve Polat, 2023: 139). Gecekondular bir başkasının arazisinde yapılar iken kaçak yapılar gerçek ya da tüzel kişinin sahibi olduğu arazinin üzerinde imar kurallarına aykırı yapı ve eklentilerdir. Ağırlıklı olarak konut yetersizliğinin meydana getirmiş olduğu barınma sorununun bir sonucu olarak ortaya çıkan gecekondu ve kaçak yapılar ilk olarak Ankara’da ortaya çıkmıştır. Ankara’nın başkent olması ile ilk kez Ankara’ya özgü imar düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir. Bununla beraber Ankara için kabul edilen düzenlemeler daha sonra ülke için kabul edilmiştir. Örneğin Belediye Yapı ve Yollar Kanunu bu şekilde düzenlenmiş bir kanundur. Ankara için yapılan düzenlemeler ve planlar, kente yönelen yoğun nüfus akımının beraberinde getirdiği konut yetersizliği sebebi ile kira fiyatlarının yükselmesini ve gecekondu bölgelerinin oluşması gibi sorunları önleyememiştir. Daha sonraki yıllarda gecekondu ve kaçak yapı sorunu ile mücadelede daha etkili olacağı inanılan günümüzde imar affı biçiminde de ifade edilen yasal düzenlemeler geliştirilmiştir. Bu anlamda Türkiye’ye ilişkin incelemeyi beş döneme ayırmak mümkündür. Bu dönemler; 1923-1950 Kuruluş Dönemi, 1950-1960 Plansız Dönem, 1960-1980 Planlı Dönem, 1980-2000 Liberal Dönem, 2000 Sonrası Dönem olarak beş ayrı dönemde incelemek mümkündür.

2.1. 1923-1950 Kuruluş Dönemi

İlki 1948 yılında yürürlüğe konulan bu düzenlemeler; 1923-1950 yılları arasında öncelikle Ankara’da uygulanmak üzere geliştirilmiştir. Bu dönem içerisinde uygulanan 3 adet imar imar affı bulunmaktadır ve Tablo 1’de bu düzenlemelere yer verilmektedir.

Tablo 1. 1923-1950 Yılları Arasında Uygulanan İmar Affı Yasaları

Yılı	Sayısı	Kanunun Adı	Niteliği
1948	5218	Ankara Belediyesine, Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara 2490 Sayılı Kanun Hükmüne Bağlı Olmaksızın ve Muayyen Şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun	İmar Affına ilişkin Kanun
1948	5228	Bina Yapımını Teşvik Kanunu	İmar Affına ilişkin Kanun
1949	5431	Ruhsatsız Yapıların Yıkılmasına ve 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununun 13. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun	İmar Affına ilişkin Kanun

Kaynak: (İmar Affı Uygulamaları ve Deprem, 2024).

Bu dönem içerisinde geliştirilen imar affı yasalarının kabulü öncesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde gerçekleştirilen toplantıların yer aldığı meclis tutanakları incelendiğinde üzerinde durulan birkaç önemli konu bulunduğu görülmektedir. Bu konulardan ilki görüşmeleri gerçekleştirilen yasaların tasarı metinlerinin incelenmesi için İçişleri, Maliye, Adalet, Bütçe ve Bayındırlık Bakanlıklarına gönderilmelerinin tasarının kanunlaşma sürecinde zaman kaybı yaşattığı üzerinedir. İnşaat mevsimi geçmeden bu kanun tasalarının yasalaşması için çözümün geçici komisyon kurulması ile sağlanabileceği savunulmaktadır. Dönemin İçişleri Bakanı Münir Hüsrev Göre bu durum hakkındaki görüşlerini; “...tasarı beş komisyona havale edilmiştir, beş komisyondan bu müddet zarfında çıkması imkân yoktur...” (Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi, Cilt 11, 1948) şeklinde ifade etmiştir. Dönemin Eskişehir Milletvekili Abdullah Potuoğlu ise uzman görüşü gerektiren böylesine ciddi bir konunun geçici komisyonlar aracılığıyla çözümünde yeterli olamayacağını savunmaktadır. Bu konu ile ilgili görüşlerini; “Bu şekilde çıkan kanunlar muhakkak ki sonradan birçok arızalara uğrayıp tadiline ihtiyaç hâsıl oluyor,” (Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi, Cilt: 11, 1948) şeklinde ifade etmiştir.

Bu dönem içerisinde üzerinde durulan bir başka konu ise kentleri pek çok yönü ile olumsuz etkileyen gecekondu sorununun yalnızca Ankara’da değil; İstanbul, İzmir ve Adana’da da var olduğu bu sebeple bu sorunun çözümüne ilişkin geliştirilecek kanunların bütün ülkeyi kapsayacak nitelikte olması gerektiği belirtilmektedir.

Bu dönemde geliştirilen ve yürürlüğe konulan yasalar hakkında getirilen bir başka eleştiri ise bazı eksik noktalarının bulunduğu üzerinedir. Örneğin bu yasaların uygulanacağı bölgelerin kent ve kasabalar olarak belirlenmesi ancak köyleri kapsamaması bir eksiklik olarak kabul edilmiştir. Çünkü köylerde

bulunan pek çok yapının da durumunun oldukça kötü olduğu ve bu durumu iyileştirmek adına halkın kendi imkânlarının yeterli olamayacağı bu sebeple de geliştirilen kanunların köyleri de kapsamı gerektiği belirtilmektedir.

Bu dönem içerisinde geliştirilen ve yürürlüğe konulan imar affı yasaları için gerçekleştirilen toplantılara ait Meclis tutanakları ve mevzuat metinleri incelendiğinde aslında asıl amaçlananın dar gelirli ailelere uygun kredi planları geliştirilerek bir konut sahibi haline getirmek olduğu görülmektedir. Böylece kısa zamanda dönemin ekonomik şartları da göz önünde bulundurulduğunda daha uygun maliyet ile gerçekleştirilen gecekondu gibi yapıların inşasının da önlenebileceği ifade edilmiştir. Bu sayede hem bu tür yapıların ortaya çıkışının önüne geçilebileceği hem de hazırlanan kent planları ve yasal düzenlemelere uygun kentlerin inşa edebileceği ifade edilmiştir.

Ancak bu dönemde imara ilişkin düzenlemeler belediyeler tarafından yerine getirilmekteydi. Bu durumda her belediyenin farklı miktarda maddi kaynağının bulunması ve hizmet sunduğu nüfusta görülen değişiklikler nedeniyle bu işlemlerin yürütülmesi ve uygulanmasında aksamalar yaşanmasına sebebiyet vermiştir. Meclis tutanaklarında da belirtildiği üzere imara ilişkin bu tür düzenlemeler birden fazla alanı içermesi nedeniyle uzmanlık gerektirmektedir. Bu durumda ilgili düzenlemelerin hazırlanma sürecini uzatmaktadır. Ancak kısa sürede kurulan Geçici Komisyonların da almış olduğu kararların sorunun çözümünde yeterli olamadığı ifade edilmiştir.

2.2. 1950-1960 Plansız Dönem

1950 ile 1960 yılları arasında; ilki 1953 yılında 6188 sayılı yasa ve ikincisi 1959 yılında 7367 sayılı yasa uygulanmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Bu dönem içerisinde incelenen Meclis tutanakları ve mevzuat metinlerine yansıyan ilk durum 1923-1950 yılları arasında uygulanan 5128, 5228 ve 5431 sayılı yasaların kendilerinden beklenen başarıya ulaşmadığı, Ankara’da başlayan gecekondu sorununun diğer illerde de ilerleme kaydettiğidir. Bu soruna bir çözüm olabilmesi adına 6188 sayılı yasa geliştirilmiş ve “1948 yılında Ankara özelinde gerçekleştirilen imar affının Türkiye geneline yayılması bu kanun ile gerçekleştirilmiştir,” (Cengiz, 2022, 66-81).

Tablo 2. 1950 – 1960 Yılları Arasında Uygulanan İmar Affı Yasaları

1953	6188	Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun
1959	7367	Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun

Kaynak: (İmar Affı Uygulamaları ve Deprem, 2024).

Üzerinde tartışılan bir diğer konu ise kentlerde yaşanan yapı sorununun bir belediye hizmeti olarak değil; bir sağlık ve sosyal hizmet olarak görülmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. 7367 sayılı yasa ile Hazine’den belediyelere devredilen arsa ve arazilerin vergi bedellerinin dar gelirli aileler tarafından karşılanmasının zor olabileceği gerekirse bu bedelin alınmaması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Dönemin Urfa Milletvekili Necdet Açıkan bu konuyla ilgili görüşlerini yasa tasarısının görüşüldüğü meclis toplantısında şu şekilde ifade etmektedir; “...Belediye meclislerine bu kadar geniş yetkiler vermek tehlikelidir. Kanunda arsa ve bunlar üzerinde yapılacak evlerin hangi kıstas ve hangi esas üzerinde vatandaşlara dağıtılacağı zikredilmiş değildir...” (Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi, Cilt 24, 1953). Belediyelerin yetkilerinin çok geniş tutulması nedeniyle Açıkan belirli kriterlerin belirlenmesi durumunda ise eşitsizlik yaşanacak durumların ortaya çıkabileceğinin üzerinde durmuştur.

2.3. 1960-1980 Planlı Dönem

1963 ve 1967 yıllarını kapsayan ilk Kalkınma Planı bu dönemde uygulanmıştır. 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nin kurulması ile sektörleri içine alan bir planlı kalkınma modeli geliştirilmiştir. Türkiye’de 1963 yılından itibaren planlı dönem başlamıştır, (T.C. Devlet Başkanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2009). Bu nedenle bu dönem incelenirken Meclis Tutanakları ve mevzuatın yanı sıra Birinci, İkinci ve Üçüncü Kalkınma Planları ve Özel İhtisas Komisyonu raporları da ele alınmıştır.

1960-1980 yılları arasında toplamda 3 adet imar affı yasası kabul edilerek yürürlüğe konmuştur. Bu kanunlar; imara ilişkin konuları düzenleyen 6785 sayılı İmar Kanunu’nda geçici bir madde eklenmesini içeren 327 sayılı yasa, 775 sayılı Gecekondu Kanunu ve 1990 sayılı Gecekondu Kanunu’nda bazı maddelerin düzenlenmesini içermektedir.

Tablo 3. 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan İmar Affı Yasaları

1963	327	6785 Sayılı İmar Kanununa Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun
1966	775	Gecekondu Kanunu	İmar Affına İlişkin Kanun
1976	1990	Gecekondu Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun	İmar Affı Süre Uzatımına İlişkin Kanun

Kaynak: (İmar Affı Uygulamaları ve Deprem, 2024).

Bu dönem içerisinde kabul edilerek uygulamaya konulan Gecekondu Kanunu öncesinde kentlerde gözlemlenen gecekondu ve kaçak yapı sorunu ile mücadelede bu yapıların yeniden düzenlenmesi, dönüştürülmesi ya da yıkımı gibi çözüm önerileri geliştirilmiştir. Ancak 1990 sayılı yasa ile özellikle 1 Mart 1976 tarihinden önce yapılmış ve hakkında yıkım kararı verilmiş fakat bu yıkım kararının uygulanmamış olduğu yapılar için yıkım kararının durdurulabileceği kararı düzenlenmiştir. Gerçekleştirilen Meclis toplantılarında gecekonduların ortaya çıkış nedeninin temelinde sosyo-ekonomik konular olduğuna değinilmektedir. Memur olarak görev yapan insanlar tarafından bile karşılanmasında zorluk çekilen kira bedelleri ve lüks konutların var olduğu bu sebeple de dar gelirli ailelerin yapımı daha kısa sürede ve daha az maliyetle tamamlanan gecekonduları tercih ettiği üzerinde durulmaktadır. Sosyo-ekonomik eşitsizlikler giderilir, her kesimden bireylerin bütçesine uygun halk konutları inşa edilirse bu sorunun çözülebileceği üzerinde durulmaktadır. Hali hazırda var olan yapıların ise yıkım ile değil mevcut imar düzenlemelerine uygun hale gelecek şekilde yeniden düzenlenerek kentlere kazandırılması üzerinde durulmaktadır. Dönemin Kırşehir Milletvekili Halil Özmen bu konu hakkındaki görüşlerini; "...Gecekonduları yıkmak suretiyle buralarda yaşayan vatandaşların çocuklarını açıkta bırakmakla bu memlekete hizmet etmiş olmayız. Çıkacak kanunlarla kati tedbirleri almalıyız ve gecekondu davasını bu memlekette halletmeliyiz, ıslah etmeliyiz..." (Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi, Cilt 19, 1963) şeklinde ifade etmektedir. Nitekim 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Kanunu tasfiye, ıslah ve önleme konusundan bahsetmektedir.

Bu dönem içerisinde üzerinde durulan bir diğer konu ise inşaat sektörünün uzmanlık gerektiren bir alan olduğu üzerinedir. Bu sebeple bu alanda gerçekleştirilecek çalışmaların uzman görüşü alınarak, belirli bir çalışma programı takip edilerek ve yapıların yapımında kullanılacak malzemelerin de kaliteli olmasının gözetilmesi gerektiği ortaya koyulmuştur. Yapıların istenilen zaman diliminde ve gerekli denetimlerini geçirerek bu şartlar altında daha sağlıklı bir süreç yürütülebileceği üzerinde durulmaktadır.

2.4. 1980-2000 Liberal Dönem

Bu dönemi ele alan mevzuat metinleri, Meclis Tutanakları ve Kalkınma Planları ile Özel İhtisas Komisyonu Raporları incelendiğinde bir önceki dönem ilgili metinlere yansıyan ve iyileştirilmesinin gereken konular ile ilgili olumsuzluklarının halen devam ettiği anlaşılmaktadır. Esasen Liberal Dönem özel sektörün çözüm içinde yer almasını destekleyen bir dönemin başlangıcıdır. Bu dönemde özel bankaların konut kredilerini desteklemesi gibi uygulamalarında yaygınlaştığı görülmektedir.

Tablo 4. 1980-2000 Yılları Arasında Uygulanan İmar Affı Yasaları

1983	2805	İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun
1983	2980	Boğaziçi Kanunu	İmar Affına İlişkin Kanun
1984	2981	İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun
1986	3290	24.02.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun
1987	3366	22.05.1986 Tarih ve 3290 Sayılı Kanun ile Değişik 24.02.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun
1988	3414	775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 03.05.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.08.1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun

Kaynak: (İmar Affı Uygulamaları ve Deprem, 2024).

Nitekim bu dönemde de halen lüks konutların üretildiğinin ve kira fiyatlarının yüksek miktarlarda seyrettiğini belirtilmektedir. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda konut ve altyapı hizmetleri için teşvik çalışmalarının verimsiz yatırımlar olarak nitelendirilmesi bu dönemde inşaat sektöründe duraklamaya neden olmuştur. Kentlerde yaşanılabilir, sağlıklı, her kesimden insanın kira bedelini karşılayabildiği ve yeterli sayıda konut üretiminin gerçekleştirilememesi gecekonduların devamlılığını sürdürmesine sebep olmuştur. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlanan Konut Özel İhtisas Komisyonu raporunda bu durum; “...çalışma sonucunda konut ihtiyacının özellikle alt ve alt-orta gelir gruplarının tümü ile orta gelir grubunun bazı kesimlerinin kendi gelirleri ile ruhsatlı şehir konutu elde edemedikleri görülmektedir...” (Sosyal Planlama Teşkilatı, 1988). Aynı zamanda kentlerin hangi bölgelerinde, ne miktarda ve hangi zaman aralığıyla gecekonduların oluşmaya başladığı ve yapımının devam ettirildiğinin de kontrol edilememesi gibi sorunlar da dile getirilmektedir. Bir diğer eleştirilen durum ise imar mevzuatına uygunluk göstermeyen bu yapılar içerisinde ne kadar insanın yaşadığı, bu tür yapıların bütünü ile mi yoksa sadece yapının belirli bir bölümü itibarıyla mı mevzuata uymadığı gibi bilgilerin yer aldığı güncel bir veri çalışması da bu dönemde bulunmamaktadır. Bu sebeple Kalkınma Planları’nda mevcut ya da gelecekte ihtiyaç duyulacak konut sayısı hakkında tahmini rakamlara yer verilmektedir. Bu durumda mevcut konut ihtiyacına yanıt verebilecek miktarda konutun üretilmesinin önüne geçmektedir. Buna göre statik konut açığı belirlenemediği için dinamik açığı

belirlemek ve gelecek projeksiyonu ile dar gelirli grup için konut arz etmek mümkün görünmemektedir.

İmar ve Gecekondu Kanunu'nda yer alan cezai işlemlerin yeterince uygulanmaması ise gecekondu sorununun devam etmesini kolaylaştırmıştır. Bu nedenle bu dönemde İmar Kanunu ve Gecekondu Kanunu'nda yer alan bazı maddelerde değişiklik öneren bir dizi düzenleme ard arda uygulamaya konulmuştur.

Bu dönemde mevcut imar plan ve düzenlemelerine uygunluk göstermeyen yapıları düzenlemek ve sebep olduğu sorunları çözmek amacıyla geliştirilen kanunlar için imar affi niteliğindedir. Tüm bu düzenlemeler sorunun ortadan kalmasına yardımcı olmamıştır.

2.5. 2000 Sonrası Dönem

2000 ve sonrasında geliştirilen ve uygulamaya konulan 9 adet imar affi niteliğinde yasal düzenleme bulunmaktadır. Ancak bu düzenlemelerden bir kısmının bazı bölümleri imar affi niteliğini taşıırken bazıları bütünüyle imar affi niteliğindedir

1990'lı yılların sonu ile 2000 yılı ve sonrasında ülkenin büyük bir bölümünün deprem felaketi yaşanmış ve çok sayıda can ve mal kaybı yaşanmıştır. Bu dönem içerisinde incelenen politika belgelerinde özellikle üzerinde durulan konu ise doğal afetlere karşı dayanıklı ve imar mevzuatına uygun yapıların yapımının teşvik edilmesidir.

Doğal afetlere karşı dirençli ve mevcut imar mevzuatına uygunluk gösteren yapıların inşa edilmesinde üzerinde durulan kısım bu süreçte bir uzman görüşünün gerekli olduğudur. Doğal afetler ve risklerine karşı halkı bilinçlendirecek çalışmaların yürütülmesi ve teknolojik gelişmelerin bu durumun ortaya çıkaracağı olumsuz sonuçlardan korunabilmek adına kullanılmasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Tablo 5. 2000 ve Sonrası Uygulanan İmar Affı Yasaları

2001	4708	Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun
2003	4833	2003 Yılı Mali Bütçe Kanunu	İmar Affı Anlamına Gelen Kanun
2003	5027	2004 Yılı Mali Bütçe Kanunu	İmar Affı Anlamına Gelen Kanun
2005	5377	Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	İmar Affı Anlamına Gelen Kanun
2012	6306	Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	İmar Affı Süre Uzatımına İlişkin Kanun
2018	7143	Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	İmar Affına İlişkin Kanun

Kaynak: (İmar Affı Uygulamaları ve Deprem, 2024).

3. İmar Barışı ve Uygulamaları Hakkında Meslek Odalarının Görüşleri ve Gazete Haberleri

İlki 1948 yılında yürürlüğe konulan imar affı düzenlemelerinin halen sonuncusu olarak kabul gören ve halk ile devlet arasındaki imara ilişkin sorunlara bir çözüm olacağına inanıldığı için İmar Barışı şeklinde de ifade edilen yasa aslında 7143 sayılı yasaya eklenen geçici 16. Maddedir. Bu düzenlemeye göre; “ a) afet riskine hazırlık kapsamında, ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması; b) imar barışının sağlanması amacıyla, 3 Aralık 2017 tarihinden önce kırsal ve kentsel alanlarda yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın belirleyeceği kuruluşlarca bir kayıt bedeli ödenmesi karşılığında, ilgililere yapı kayıt belgesi verilmesi,” (Keleş, 2026) şeklinde belirlenmiştir. Yapı Kayıt Belgesi, İmar Barışı düzenlemesi ile ortaya çıkmıştır. “Yapı Kayıt Belgesi, imar düzenine aykırı yapıları kayıt altına alırken yapı sahiplerine de kentsel dönüşüm uygulamasına kadar yapıyı kullanma hakkı vermektedir,” (Özlüer, 2018: 313-314). Bu kullanım hakkı sayesinde yapıya elektrik, su, doğalgaz gibi hizmetlerin verilmesini de sağlamaktadır. “Yapı Kayıt Belgesi için yapı maliklerinden herhangi birisi veya vekili tarafından, e-Devlet üzerinden Yapı Kayıt Sistemindeki Yapı Kayıt Belgesi formunun doldurulması suretiyle müracaatta bulunulabileceği gibi kurum ve kuruluşlara başvurulmak suretiyle de müracaatta bulunulabilir,” (Sancakdar, 2025).

3.1. İnşaat, Mimar, Mühendis Odalarının İmar Affı ve İmar Barışı Düzenlemelerine İlişkin Görüş ve Raporları

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB), hem halkın can güvenliğini tehlikeye attığı hem de kent estetiğine zarar verdiği gerekçesiyle İmar Barışı düzenlemesi ve uygulamalarını içeren çeşitli basın toplantıları düzenleyerek ve raporlar hazırlayarak konuyla ilgili görüşlerini ortaya koymuşlardır. TMMOB tarafından 2 Kasım 2018 tarihinde “Sermaye ile Yapılan Barış: İmar Affı” başlıklı bir rapor sunulmuştur. Bu rapora göre; “Türkiye imar tarihinin bugüne kadar ki en kapsamlı, en koşulsuz imar affı olan bu düzenleme ile hiçbir mimarlık ve mühendislik hizmeti herhangi bir kontrol mekanizması olmaksızın, sadece mal sahibinin beyanı ile kayıt altına alınarak yasal statü vaat edilmektedir,” (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 2018). Bu rapora göre; güncel imar mevzuatı ve uygulamaları ile uzman görüşlerine başvurulmadan geliştirilmiş olan bu düzenlemenin kendisinden önce ki dönemlerde uygulanan imar aflarından pek de bir farkı olmadığı, yalnızca uygulama yönüyle farklılıklarının bulunduğu belirtilmektedir. Raporda üzerinde durulan bir diğer durum ise mevcut yasal düzenlemelere uygun biçimde yapılarını yapan insanların bu tür af uygulamaları ile bir nevi cezalandırıldığının altı çizilmektedir. Son olarak raporda imar affı niteliği taşıyan düzenlemelerin geliştirilmesi nedeniyle gecekondular ve kaçak yapı gibi yapıların hala varlığını sürdürmeye devam ettiği ve halkı bu konuda teşvik ettiği de belirtilmektedir.

Peyzaj Mimarları Odası ise hazırlamış oldukları raporda; bugün kentlerde yaşanan tahribat ve yıkımın ana sorumlusu olarak geliştirilen ve yürürlüğe konulan imar afları kabul edilmektedir. Odanın, İmar Barışı düzenlemesi ve uygulamalarına ilişkin özellikle üzerinde durduğu nokta ise bu düzenlemeden faydalanabilmek için yapı sahibi ya da vekilinin gerçekleştirmiş olduğu başvuruda binaya ait vermiş olduğu bilgileri başvuru sonrasında kontrol edecek bir yapının bulunmaması hakkındadır. Bunun yanı sıra herhangi bir afet yaşanması durumunda yapının durumuyla ilgili sorumluluğu başvuruyu yapan kişiye vermektedir.

Şehir Plancıları Odası ise bu konuyla ilgili görüşlerini 2 Ocak 2019 tarihinde gerçekleştirdikleri basın açıklamasında belirtmişlerdir. Şehir Plancıları Odası’na göre bu düzenlemenin bir önce ki dönemlerde yer alan imar aflarından daha fazla bölgeyi kapsamı nedeniyle tarih miras ve doğal zenginliklere zarar vereceği ifade edilmektedir. Bu tür düzenlemeler geliştirilip uygulanmaya devam edildiği sürece afet ve risklerine karşı gereken önlemin alınamayacağı belirtilmiştir. İnşaat ve yapı gibi uzman görüşüne başvurulması gereken konularda gerekli

bilgilendirilmeler yapılırsa nitelikli yapı stoku oluşturulabileceği de ifade edilmektedir.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası ise İmar Barışı düzenlemesi üzerinden oluşturulmuş bütün imar affı niteliği taşıyan düzenlemelerin geri çekilmesi gerektiğini ifade etmektedirler.

Mimarlar Odası’nın 24 Ekim 2022 tarihli basın açıklamasında; “1999 Marmara ve 2011 Van depremlerinde yıllar boyunca çıkarılan kanunlarla affedilen kaçak yapıların çoğunun yıkılması ve binlerce yurttaşın hayatını kaybetmesine rağmen,” (TMMOB, 2024) bu tür düzenlemelerin kabul edilerek uygulamaya devam edilmesi hem kente karşı işlenen suçları beslemekte hem de ileride yaşanacak doğal afetlerin sebep olacağı kayıpların sayısını arttırmaktadır şeklinde görüşlerini ifade etmişlerdir.

İnşaat Mühendisleri Odası ise; “ortalama iki yılda bir yıkıcı depremlerin yaşandığı ülkemizde bırakın imar aflarını kanunlaştırmayı, telaffuz etmek bile en hafif tabiriyle akıl tutulması ve vicdansızlıktır,” (TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, 2024) şeklinde görüşlerini ifade etmişlerdir.

Türk Mimar ve Mühendisler Odası’na bağlı 5 meslek odasının rapor ve görüşleri incelendiğinde, uzmanlık gerektiren bir alan olan imara ilişkin düzenlemeler geliştirilirken en başında bu durumun göz ardı edildiği ve uzman görüşü alınmadan hazırlanan düzenlemelerin içerdiği uygulamalarında sorunun çözümünde ya da mevcut olanı iyileştirmede yetersiz kaldığı belirtilmektedir. İmar affı özelliği taşıyan düzenlemeler geliştirilmeye ve uygulamaya konulmaya devam edildikçe de mevcut imar kanun ve düzenlemelerine uygunluk göstermeyen yapılar ile bu yapıların kentlerde ortaya çıkardığı sorunların sonunun gelmeyeceği de ifade edilmektedir.

3.2. İmar Barışı ve Uygulamalarını İçeren Gazete Haberleri

Günümüz gelişen teknolojilerinin sunduğu imkânlardan biri de artık gazeteleri fiziki olarak satın almadan bu gazeteler için geliştirilen internet siteleri aracılığıyla kısa yoldan haberlere ulaşılabilir. B2Press Medya Analizi’nin 1-7 Aralık 2023 tarihli yayınlamış olduğu online ve basılı haberlerin karşılaştırılması başlıklı rapora göre; “sabah.com.tr; hem 6664 ile toplam haber sayısında, hem de hafta sonu yayımlanan haberlerde ilk sırada yer alırken, milliyet.com.tr; 6193 toplam haber sayısı ile ikinci sırada ve habertürk.com.tr ise 5831 toplam haber ile 3. sırada yer almıştır,” (B2Press Medya Analizi, 2023). Bu rapor doğrultusunda Sabah.com.tr, Milliyet.com.tr ve Habertürk.com.tr internet sayfaları içerisinde “İmar affı”, “İmar barışı”, “Yapı kayıt belgesi” gibi kelime grupları taratılmıştır. Nisan 2018 ile Ekim 2024 tarihleri arasını kapsayan süreçte bu kelime grupları ile bu kelime gruplarını

içeren haberlerin uyumu göz önünde bulundurularak ayrıştırma yapılarak incelenmiştir.

İmar Barışı düzenlemesinin uygulamaya başlandığı 2018 yılı içerisinde bu üç haber sitesinde öncelikle yer alan haber başlıkları arasında İmar Barışı düzenlemesinin içeriği, hangi tür yapıları ele aldığı, nasıl bir düzenleme olduğu üzerinde durulmaktadır. İmar Barışı'ndan yararlanabilmek için düzenlenen Yapı Kayıt Belgesi'nin ne olduğu hangi süre içerisinde hangi kurum ve kuruluşlar aracılığıyla başvuru yapılabileceği gibi bilgi veren haberler yer almaktadır.

İlerleyen dönemlerde Yapı Kayıt Belgesi'ne başvuru ve ödeme yapılma süreçlerinde bir ileri tarihe erteleme belirlenip belirlenmeyeceği, çok sayıda vatandaşın bu düzenlemeden yararlanmak istediği gibi konular üzerinde durulmaktadır.

Konuyla ilgili incelenmiş olunan Meclis Tutanakları'nda ve Meslek Odalarının görüşlerini içeren basın açıklamaları ile raporlarda da hakkında olumsuz eleştirilere yer verilen Yapı Kayıt Belgesi'ne başvuru sürecinde vatandaşın beyanının esas alınması, başvuru sonrasında bakanlık tarafından görevlendirilen başka bir merci tarafından yapı ile ilgili bilgilerin denetlenmemesinin olumsuzluklar yaratacağı belirtilmişti. Nitekim incelenen haber başlıklarında bu duruma örnek süreçlerin yaşandığı gözlemlenmiştir. Belediyelerin ise artık böyle bir hizmeti yerine getirmek istemediği de haberin içeriğinde yer almaktadır. Çünkü gecekondu sorunu ile mücadelede ilk zamandan beri aktif bir görev yürüten belediyelerin; bu tür yapıların tespiti, dönüştürülmesi ya da yıkımı gibi işlemleri yürütürken çıkartılan af yasaları ile gerçekleştirmiş olduğu bütün çalışmaların boşa gittiği de ifade edilmektedir. Sonra ki yıllarda bu konu üzerinde özellikle Şubat 2023'te Kahramanmaraş ve çevresindeki 11 ili etkisine alan depremlerden sonra olumsuz eleştiriler tekrar gündeme gelmiştir. Yapı Kayıt Belgesi alınacak olan yapıya ilişkin bilgilerin yapı sahibi ya da vekili tarafından belirtilmesi aynı zamanda olası bir doğal afet sonrasında yaşanabilecek olumsuz durumların sorumluluğunu da beyanı gerçekleştiren üzerine bırakmaktadır. Bu durumun düzeltilebilmesi için Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esas yönetmeliğinde yer alan bazı maddelerin iptali için Danıştay 6. Dairesi'ne dava açılmıştır. Danıştay'da gerçekleştirmiş olduğu çalışmalar doğrultusunda bu maddenin Anayasa'ya uygunluk göstermemesi gerekçesiyle konuyu Anayasa Mahkemesi'ne taşımıştır. Nitekim bu dönem incelenen haber başlıklarına da bu durum yansımış ve böyle bir durumda tek sorumlunun yapı sahibi ya da görevlendirdiği vekili değil kamu kurumlarının da sorumlu tutulacağı düzenlenmiştir. Böylece olumsuz bir olay yaşandığında vatandaşın kamu kurumlarına tazminat davası açabilmesinin de imkânı sağlanmıştır.

2019 yılı itibariyle haber başlıklarında; İmar Barışı uygulamasına gerçekleştirilen başvuruların tahmin edilenin üzerinde olduğu ve Yapı Kayıt Belgesi alabilmek için ödenmesi gereken başvuru ücretlerinin ödeme sürecinde bir başka tarih belirlenip belirlenmeyeceği gibi konulara yer verilmektedir. Haber başlıklarına yansıyan bir diğer konu ise; bu düzenlemeden faydalanabilmek adına başvuruda bulunmuş olan kaç adet yapı ve bölümünün olduğu ve bu başvurular üzerinden toparlanan ödemelerin miktarı hakkında bilgilerdir. Sonra ki yıllarda ise haber başlıklarında yeni bir imar affı düzenlemesinin olup olmayacağı, hangi yapılar için ve nasıl bir içeriği olabileceği gibi konulara yer verilmektedir.

4. Sonuç ve Değerlendirme

Sonuncusu olduğu kabul edilen ve 2018 yılında uygulanmak üzere yürürlüğe konulan “İmar Barışı Düzenlemesi” ile ilki Cumhuriyet’in erken yıllarında hazırlanarak uygulamaya konulan imar affı düzenlemelerinin de gerçekleştirmeyi amaçladığı gecekondü ile kaçak yapı sorununa bir çözüm olabilmesi için geliştirilmiştir. Nitekim bu bölümün ikinci kısmında incelenen imar affı yasalarının ortaya çıkış nedenlerinin ve gelişim süreçlerinin izlenebildiği Meclis toplantılarının tutanak metinleri ile bu sorunun çözümünde destek olabileceği düşünülen Kalkınma Planları ve bu planlara kaynaklık eden Özel İhtisas Komisyonu raporları incelenmiştir. Bu bölüm içerisinde ele alınan politika belgelerine göre yaşanan sorunun çözümünde uygulanabilecek ilk adımı; kent ve imar planlarına uygunluk göstermesinin yanı sıra içerisinde yaşamını sürdürürken kira bedelini karşılamada da halkın zorluk yaşamayacağı sosyal ya da toplu konut projeleri oluşturmaktadır. Ancak böyle bir projenin gelişebilmesi için öncelikle güncel ve doğru veriye ihtiyaç duyulmaktadır. Kentler içerisindeki mahallelerin kaçında bu tür yapılar bulunmaktadır, bu yapıların bir kısmında mı yoksa bütünü itibariyle mi mevcut yasal düzenlemelere uygunluk göstermemektedir ve en önemlisi de bu yapıların ıslah edileceği mi yoksa yıkılacağı mı gibi soruların yanıtını içeren güncel bir veri çalışması bulunmamaktadır. Ancak son imar affı düzenlemesi olarak kabul gören İmar Barışı’nın temel hedeflerinden biri de mevcut yasal düzenlemelere uygunluk göstermeyen yapıların kayıt altına alınmasıdır. Böylece bu tür yapıların sayısı, türü ve içerisinde yaşayan insan nüfusu gibi konuları içeren güncel bir veri çalışması gerçekleştirilmiş olup gelecek de hazırlanacak kentsel dönüşüm çalışmalarına da kaynaklık etmiş bulunmaktadır.

İlk imar affı düzenlemelerinin ortaya çıktığı dönemde veri çalışmaları belediyeler aracılığıyla gerçekleştirilmekteydi. Ancak gecekondü ve kaçak yapılar içerisinde yaşayan insanların bilgi paylaşmak istememesi kesin ve güvenilir bilgi edinilmesinin önüne de geçmiştir. Birden fazla kez böyle bir

çalışma gerçekleştirilmek adına aynı bölgeye ilgili birim görevlileri gitmiş ancak istenilen bilgileri öğrenememesinin yanı sıra zaman ve maddi kayıplara da sebebiyet vermiştir. Benzer durum yıkım kararı verilen yapılar için de gerçekleşmiş, yürütülen işlemlerin gecikmesi ya da hiç gerçekleşmemesi gibi sonuçlar elde edilmesi nedeniyle bu tür çalışmalar yapılmasından vazgeçilmiştir. Bütün kentleri eşit seviyede kapsayacak bu türden bir hizmetin gerçek kılınması için devletin birden fazla organına görev ve sorumluluk verilmesi ve bu birimler tarafından bu düzenlemelerin kontrol edilmesi gerektiği de belirtilmektedir.

İmar Barışı düzenlemesi hakkında geliştirilen bir diğer olumsuz eleştirinin temelinde ise “Yapı Kayıt Belgesi” alınabilmesi için gerçekleştirilen başvurularda yapının sahibi ya da vekilinin paylaşmış olduğu bilgilerin esas alınması yer almaktadır. Nitekim incelenen gazete haberlerine de yansımış olduğu imar mevzuatına uygunluk göstermeyen yapılara ilişkin yalan beyanlar düzenlendiği tespit edilmiştir.

Mevcut mevzuata aykırılık gösteren gecekondular ve kaçak yapılar ile mücadelede caydırıcı bir etkisi olması için geliştirilen yıkım ve para cezalarının bir dönem sonrasında gelen yeni düzenleme ile uygulanmayacağına kararının verilmesi politika belgelerinde eleştirilen bir başka konuyu oluşturmaktadır. Bu durumun yanı sıra bu tür yapılara elektrik, su, doğalgaz gibi hizmetlerin götürülmesinin yasaklanması ve bu duruma göz yuman bir devlet memuru hakkında hapis ve para cezası gibi işlemlerin uygulanacağı da belirtilmiştir. Ancak zaman içerisinde bu tür yapıların bulunduğu bölgelere çevre sağlığı ön plana konularak bu hizmetlerin yanı sıra çöplerin toplanması ve kanalizasyon gibi hizmetlerin sunulmasına da karar verilmiştir. Hukuki bir işlem niteliği olan imara ilişkin düzenlemeler hakkında öncesinde yapılması yasaklanan bir eylemin sonradan yapılmasına izin verilmesi halkın zihninde bu durumun af edildiği ve artık yapılabiliyor olduğu görüşünü oluşturmaktadır. Bu sürecin birden fazla kez yaşanması ise halk cephesinde tekrar bir af düzenlemesi çıkacaktır fikrinden hareketle bu tür eylemlerin sürdürülmesine sebebiyet vermektedir. Nitekim benzer süreç İmar Barışı uygulamasında da yaşanmıştır. Yapı Kayıt Belgesi alan yapıların yasal düzenlemelere uygun hale gelene kadar ya da kentsel dönüşüm çalışmaları gerçekleşene kadar ilgili yapıya elektrik, su, doğalgaz gibi hizmetlerin sunulmasına izin verileceği düzenlenmiştir. Yapı Kayıt Belgesi’ne sahip yapılar hakkında çıkarılan yıkım ve para cezası kararlarının iptal edilebileceği ifade edilmektedir.

Son imar affı olarak kabul gören İmar Barışı uygulaması aslında gösteriyor ki halen yasal düzenlemelere uygunluk göstermeyen yapılar varlığını sürdürmektedir. Bu tür yapıların halen varlığını sürdürmesindeki en büyük etkenlerden birinin de sosyo-ekonomik koşulların eşitsizlik içerisinde

dağılımasıdır. Teknoloji gelişirken beraberinde yapılarında içeriklerinde hızlı değişim ve dönüşümleri gerekli kılmıştır. Ancak bu şekilde yaşanan gelişmeler konutları lüks hale getirirken kira ya da satın alma bedelini karşılamada zorluklar yaşanmasına da sebebiyet vermektedir.

Bu konuda üzerinde son olarak durulan durum, Türkiye’nin aktif fay hatları üzerinde yer alması sebebi ile bir doğal afet yaşama riskinin yüksek olmasıdır. Esasen bugün imar barışı kentlerin dirençli hale getirilmesi için bir çözüm olarak ortaya konmaktadır. Kayıt altında olmayan değişikliklerin kayıt altına alınması için bir fırsat olarak düşünülmektedir. Dolayısıyla odalar ve toplumun çeşitli kesimleri tarafından eleştirilmiş olsa bile halkın imar barışından yararlanma konusundaki isteği idare tarafından kentin direncinin artırılması, değişikliklerin kayıt altına alınması için bir fırsat olarak görülmektedir. Esasen güçlü bir denetim mekanizması ile kentleri dirençli hale getirmek doğal afet riskleri ile karşı karşıya olan ülkemiz için bir fırsat olarak görülebilir. Bununla beraber dünyadaki durum dikkate alındığında kentlerde sermayenin kendisini var etme biçimi olarak imar ile ilgili her türlü düzenlemeden faydalanması bağlamındaki gelişmeler yine toplumun dirençli konut ihtiyacına cevap veremeyecek ve gelecekte bugünkü durum politika belgeleri üzerinden okunurken bugünkü tartışmalar ve o günkü mevcut durum karşılaştırılarak değerlendirilecektir. Genel olarak arz problemi giderilmedikçe, arz ve talep birbirini karşılamadıkça ya da ihtiyaçlar talebe dönüştürülemedikçe ve esasen orta ve uzun vadede ekonomik gelişmişlik sağlanmadığı sürece imar affı benzeri düzenlemelerden vazgeçilmesi mümkün görünmemektedir.

Kaynakça

- B2Press Medya Analizi. (2023). Basılı-Online Karşılaştırılması.
- Cengiz, E. (2022, 66-81). Meclis tutanaklarında imar affi tartışmaları. *The Journal of International Scientific Researches*, 7(Ek), 66-81.
- İmar Affi Uygulamaları ve Deprem*. (2024, Ekim 31). Retrieved from mecliste.org: <https://www.mecliste.org/icerik/115/imar-Affi-Uygulamaları-ve-Deprem>
- Keleş, R. (2026). Yeni bir imar affi (imar barışı) girişimi (2018). In R. Keleş, *Kentleşme Politikası* (s. 327-329). Ankara: İmge Kitabevi Yayıncılık.
- Korkmazıyrek ve Polat. (2023). Gecekondu (Squatter). In *Kent terimleri ansiklopedisi* (s. 139).
- Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi. (Cilt 19, 1963). *Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi, Dönem 1, Cilt 19, 02.07.1963*.
- Özkaya Özlüer, İ. (2018: 313-314). İmar barışı düzenlemesine hukuki bir yaklaşım, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 313-314.
- Sancakdar, O. (2025). İmar afları. In O. Sancakdar, *İmar hukuku* (s. 592-608). Ankara: Seçkin Yayıncılık .
- Sosyal Planlama Teşkilatı. (1988). *Beşinci Beş Yıllık Plan Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Devlet Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (2009). *Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasında DPT*. Ankara: Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı.
- Tekeli. (2011: 281). Gecekondu ve konut sorununun ön plana çıkışı. In İ. Tekeli, *Anadolu'da yerleşme sistemi ve yerleşme tarihleri*. (s. 281). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- TMMOB. (2024, Ağustos 25). *Yeni Afetlere Neden Olacak "İmar Affı" Girişiminden Vazgeçilmelidir*. Retrieved from TMMOB Mimarlar Odası: <https://www.mimarist.org/yeni-afetlere-neden-olacak-imar-affi-girisiminden-vazgecilmelidir/>
- TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, T. İ. (2024, Mayıs 10). *6 Şubat Depremlerinin Gerçekleri Ortadayken Yeni Bir İmar Affı Söz Konusu Bile Olamaz*. Retrieved from Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği: <https://www.tmmob.org.tr/icerik/imo-6-subat-depremlerinin-gercekleri-ortadayken-yeni-bir-imar-affi-soz-konusu-bile-olamaz>
- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, T. M. (2018). *Sermaye ile yapılan barış: İmar affı*. Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği,(TMMOB).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi. (Cilt 11, 1948). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi*.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi. (Cilt 24, 1953). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi, Dönem 9, Cilt: 24, 22.07.1953*.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi. (Cilt:11, 1948).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi Tutanak Dergisi

Büyükşehir Belediye Sisteminde Kırsal Alanların Afet Yönetimi: 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi¹

Sevinç Yüce²

Özet

Günümüzde hızlanan kentleşme süreçleri, iklim değişikliğinin etkileri ve çevresel risklerin çeşitlenmesi, yerel yönetimlerin hizmet sunumu ve yönetim kapasitesini her zamankinden daha önemli hâle getirmektedir. Özellikle afetler, yalnızca fiziksel çevreyi değil, ekonomik ve sosyal yaşamı da etkileyen çok boyutlu krizler olarak yerel yönetim politikalarının temel gündemlerinden biri hâline gelmiştir. Türkiye’de bu dönüşümün en önemli yansımalarından biri, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sisteminde gerçekleştirilen yeniden yapılanmadır. Söz konusu düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları il sınırlarına kadar genişletilmiş, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak bu yerleşimler mahalle statüsüne dönüştürülmüş ve kırsal alanlar kent yönetim sistemine dâhil edilmiştir.

Bu bölüm, büyükşehir belediye sisteminin kırsal alanlarda afet yönetimi ve çevresel risklere karşı hizmet sunma kapasitesini yerel yönetim politikaları perspektifinden değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda öncelikle 6360 sayılı Kanun sonrasında ortaya çıkan yönetsel dönüşüm ile kent-kır bütünleşmesinin yerel yönetim yapısına etkileri ele alınmakta, ardından Türkiye’de afet yönetiminin hukuki ve kurumsal çerçevesi incelenmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin afet risklerinin azaltılması, müdahale süreçlerinin yürütülmesi ve afet sonrası iyileştirme faaliyetlerindeki rolü; ilgili mevzuat ile AFAD tarafından hazırlanan politika belgeleri çerçevesinde tartışılmaktadır.

Bölümde, büyükşehir belediyelerinin genişleyen hizmet alanlarının afet yönetimi ve çevresel risklerle mücadele açısından ortaya çıkardığı fırsatlar ve

1 Bu bölüm, yazarın “6360 sayılı Kanun sonrası mahalleleşen kırsal alanlarda belediye hizmetlerinin afet dönemlerinde etkinliği” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir (Aksaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2025).

2 Dr., Bağımsız araştırmacı, svncyuce@gmail.com , ORCID ID: 0000-0002-1658-8617

sınırlılıklar değerlendirilmekte; afetlere dirençli kentler ve kırsal yerleşimler oluşturulabilmesi için yerel yönetimlerin yetki, kaynak ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu yönüyle bölüm, kentleşme, çevresel riskler ve yerel yönetim politikaları arasındaki ilişkiyi bütüncül bir bakış açısıyla ele almaktadır.

1. Giriş

Günümüzde hızlanan kentleşme süreçleri, iklim değişikliğinin etkileri, çevresel risklerin artması ve afetlerin daha karmaşık sonuçlar doğurması, yerel yönetimlerin rolünü yeniden tartışmaya açmıştır. Kentlerin büyümesi, nüfus yoğunluğunun artması ve yerleşim alanlarının genişlemesiyle birlikte yerel yönetimler yalnızca klasik belediye hizmetlerinin sunumundan sorumlu kurumlar olmaktan çıkmış; çevresel sürdürülebilirlik, afetlere dirençlilik, risk azaltma, iklim değişikliğine uyum ve toplumsal dayanıklılığın güçlendirilmesi gibi çok boyutlu politika alanlarının da temel aktörleri hâline gelmiştir. Bu nedenle kentleşme, çevre ve yerel yönetim politikaları arasındaki ilişkinin yeniden değerlendirilmesi güncel bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Çevre sorunlarının küresel ölçekte derinleştiği günümüzde, kentler ve kırsal alanlar iklim değişikliğinin etkilerine daha açık hâle gelmektedir. Kuraklık, aşırı yağışlar, sel, heyelan, orman yangınları, sıcak hava dalgaları ve biyolojik çeşitlilik kayıpları gibi çevresel tehditler yalnızca doğal çevreyi değil, ekonomik faaliyetleri, toplumsal yaşamı ve yerel hizmet sunumunu da doğrudan etkilemektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin çevrenin korunması, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı, iklim değişikliğine uyum politikalarının geliştirilmesi ve çevresel risklerin azaltılması konularındaki sorumluluklarını daha görünür hâle getirmiştir. Özellikle büyükşehir belediyeleri, genişleyen hizmet alanları içerisinde çevre koruma, atık yönetimi, su kaynaklarının sürdürülebilir kullanımı, yeşil alanların geliştirilmesi ve afet risklerinin azaltılmasına yönelik planlama faaliyetleriyle çevresel sürdürülebilirliğin yerel düzeydeki en önemli uygulayıcıları arasında yer almaktadır.

Yerel yönetimler, vatandaşların kamu hizmetlerine erişiminde ve demokratik katılım süreçlerinde ilk başvurduğu yönetim birimleridir. Türkiye’de yerel yönetim sistemi belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimlerinden oluşmakla birlikte, son yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemeler bu yapının önemli ölçüde dönüşmesine neden olmuştur. Bu dönüşümün en kapsamlı örneğini 6360 sayılı Kanun oluşturmaktadır. Söz konusu düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları il sınırlarına genişletilmiş, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmüş ve böylece kırsal alanlar büyükşehir belediyelerinin yönetim ve hizmet alanına dâhil edilmiştir.

6360 sayılı Kanun sonrasında ortaya çıkan yeni büyükşehir modeli, hizmetlerin daha bütüncül, koordineli ve etkin biçimde sunulmasını hedeflemektedir. Bununla birlikte kırsal yerleşimlerin kent yönetim sistemine eklenmesi; hizmet sunumu, yerel temsil, katılım mekanizmaları, kaynak dağılımı ve yönetsel ölçek açısından yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Özellikle coğrafi olarak geniş alanlara yayılan kırsal mahallelerin büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanına girmesi, çevresel risklerin yönetimi, doğal kaynakların korunması ve afet ile acil durum hizmetlerinin etkinliği konusunda çeşitli soru işaretlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Afetler ve çevresel riskler, yerel yönetimlerin kapasitesini doğrudan sınav alanların başında gelmektedir. Deprem, sel, heyelan, kuraklık, orman yangınları ve diğer çevresel tehditler yalnızca fiziksel çevrede değil, sosyal ve ekonomik yaşam üzerinde de önemli etkiler yaratmaktadır. Bu nedenle afet yönetimi günümüzde yalnızca müdahale faaliyetlerinden ibaret görülmemekte; risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarını kapsayan bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde ele alınmaktadır. Çevre yönetimi ile afet yönetimi arasındaki ilişkinin güçlenmesi, sürdürülebilir ve dirençli yerleşimlerin oluşturulmasını zorunlu hâle getirmektedir. Bu süreçlerin her aşamasında yerel yönetimler kritik görev ve sorumluluklar üstlenmektedir.

Türkiye’de afet yönetiminin kurumsal çerçevesi büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından şekillendirilmekle birlikte, afetlerin etkilerinin ilk olarak yerel düzeyde ortaya çıkması yerel yönetimlerin önemini artırmaktadır. Özellikle büyükşehir belediyeleri, genişleyen hizmet alanları nedeniyle afet öncesi hazırlık, risk azaltma, altyapı yönetimi, ulaşım, arama-kurtarma, acil yardım ve afet sonrası iyileştirme faaliyetlerinde önemli roller üstlenmektedir. Bununla birlikte mevcut mevzuat ve politika belgeleri incelendiğinde, yerel yönetimlerin afet yönetimi içerisindeki konumunun yetki, kaynak ve koordinasyon boyutlarında çeşitli tartışmalara konu olduğu görülmektedir.

Bu bölüm, 6360 sayılı Kanun sonrasında şekillenen büyükşehir belediye sistemini afet yönetimi ve çevresel riskler perspektifinden değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda öncelikle büyükşehir belediye sisteminin dönüşümü ve kırsal alanlara etkileri ele alınmakta, ardından yerel yönetimlerin afet yönetimindeki görev ve sorumlulukları ilgili mevzuat ve politika belgeleri çerçevesinde incelenmektedir. Son olarak büyükşehir belediyelerinin kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunma kapasitesi, çevresel sürdürülebilirlik, kent-kır bütüncüleşmesi ve afetlere dirençli yerleşimler oluşturma hedefi doğrultusunda tartışılmaktadır. Böylece bölüm, çevre, kentleşme, yerel yönetim ve afet yönetimi politikalarının kesişim noktasında yer alan güncel sorunları ve çözüm alanlarını bütüncül bir bakış açısıyla ortaya koymayı hedeflemektedir.

2. Büyükşehir Belediye Sisteminin Evrimi ve 6360 Sayılı Kanun'un Yerel Yönetimlere Etkileri

Türkiye’de büyükşehir belediye sisteminin ortaya çıkışı, kentleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte ortaya çıkan yönetsel, mekânsal ve hizmet sunumuna ilişkin sorunlara çözüm arayışlarının bir sonucu olarak şekillenmiştir. Özellikle 1950’li yıllardan itibaren yaşanan hızlı kentleşme, büyük kentlerin çevresinde düzensiz büyüme alanlarının oluşmasına neden olmuş, mevcut yerel yönetim yapıları ise bu sürecin ortaya çıkardığı sorunlara yeterli düzeyde cevap verememiştir. Kent nüfusunun artması, yerleşim alanlarının genişlemesi ve hizmet taleplerinin çeşitlenmesi; planlama, altyapı, ulaşım ve çevre yönetimi gibi alanlarda daha bütüncül bir yönetim modeline duyulan ihtiyacı artırmıştır. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri, yalnızca belediye hizmetlerini yürüten yerel yönetim birimleri değil, aynı zamanda kent bütününde planlama ve koordinasyonu sağlayan üst ölçekli yönetim yapıları olarak görülmeye başlanmıştır (Keleş, 2021: 270).

Türkiye’de büyükşehir yönetimi anlayışının ortaya çıkışında yalnızca kentleşme olgusu değil, Cumhuriyet döneminden itibaren devam eden merkezi yönetim–yerel yönetim ilişkileri, sanayileşme sürecinin düzensiz ilerlemesi ve metropoliten alanların büyümesiyle ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar da etkili olmuştur. Özellikle büyük kentlerde yaşanan nüfus yoğunlaşması, bölgesel gelişmişlik farklılıkları ve metropolleşme süreci, mevcut yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır (Ökmen, 2007: 34). Bu dönemde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy yönetimlerinden oluşan parçalı yapı; hizmet sunumunda koordinasyon eksikliklerine, kaynak kullanımında verimsizliklere ve planlama sorunlarına yol açmıştır. Küreselleşme ve yerel kalkınma anlayışının güç kazanmasıyla birlikte kentlerin ekonomik, sosyal ve mekânsal açıdan daha etkin yönetilmesi ihtiyacı ortaya çıkmış, bu durum büyükşehir belediye sisteminin kurumsallaşmasını hızlandırmıştır (Gül vd., 2014).

Büyükşehir modeline ilişkin ilk önemli adımlar 1980 sonrasında atılmıştır. Askeri yönetim döneminde gerçekleştirilen düzenlemeler kapsamında, 1980 ve 1981 yıllarında birçok küçük belediye ve köyün tüzel kişiliği kaldırılarak büyük belediyelerle birleştirilmiştir. Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 sayılı kararı doğrultusunda gerçekleştirilen bu uygulama ile 120 belediye ve 150 köyün tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve metropoliten alanlarda daha bütünlük bir yönetim yapısının temelleri atılmıştır (Keleş, 2021: 324). Ardından çıkarılan 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Ankara, İstanbul ve İzmir’de Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde

yer alan “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri kurulabilir” hükmü de bu sürece anayasal dayanak oluşturmuştur.

Bu gelişmeler doğrultusunda 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile Türkiye’de büyükşehir belediye sistemi hukuki bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Kanun, büyükşehri belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan yerleşim yerleri olarak tanımlamış ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim modeli oluşturmuştur (Keleş, 2004: 375). Böylece planlama, altyapı ve koordinasyon gerektiren hizmetlerin üst ölçekte yürütülmesi amaçlanmıştır. Ancak ilerleyen yıllarda kentlerin büyümesi ve hizmet alanlarının genişlemesi, yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır.

Bu süreçte Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya’nın ardından birçok ilin büyükşehir statüsüne geçirilmesiyle sistem genişlemiştir. 1993 yılında yapılan düzenlemelerle Eskişehir, Diyarbakır, Mersin, Antalya, Samsun, Erzurum ve İzmit de büyükşehir belediyesi kapsamına alınmıştır. Böylece büyükşehir uygulaması Türkiye’de giderek yaygınlaşmış, ancak hizmet alanlarının büyümesi ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımında yaşanan sorunlar yeni bir reform ihtiyacını gündeme getirmiştir (Öner, 2006: 255; Eryılmaz, 2010: 161).

Bu ihtiyaç doğrultusunda 10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediye sisteminin kurumsal yapısını yeniden düzenlemiş ve büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarını genişletmiştir. Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için il merkezinin en az 750.000 nüfusa sahip olması şartı getirilmiş, ayrıca büyükşehir sınırlarının belirlenmesinde nüfus ve ölçek kriterleri esas alınmıştır (Arıkboğa, 2015: 193). İstanbul ve Kocaeli’nde belediye sınırları doğrudan il mülki sınırlarıyla eşleştirilirken, diğer büyükşehirlerde “pergel düzenlemesi” olarak adlandırılan yöntem uygulanmış ve büyükşehir sınırları nüfusa göre belirlenen yarıçaplar esas alınarak genişletilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un temel amacı, büyükşehir belediyelerini planlama, koordinasyon ve denetim açısından güçlendirmek ve hizmet sunumunda yaşanan parçalanmış yapıyı azaltmaktır. Ancak bu düzenleme de kentleşme sürecinin ortaya çıkardığı yeni sorunları tamamen çözememiştir. Özellikle büyükşehir sınırları dışında kalan kırsal alanlar ile kentsel alanlar arasında hizmet sunumu açısından önemli farklılıklar devam etmiş, il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinden oluşan çok parçalı yapı varlığını sürdürmüştür (Özdemir ve Meşhur, 2011: 176).

Bu sorunlara çözüm üretme amacıyla hazırlanan 6360 sayılı Kanun, 10 Ekim 2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuş, 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilmiş ve 6 Aralık 2012 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun temel hedefi, yerel hizmetlerin daha geniş ölçekte, bütüncül ve koordineli biçimde yürütülmesini sağlamak olarak açıklanmıştır (TBMM, 6360 Sayılı Kanun Gerekçesi, 2012). Kanunun gerekçesinde; kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılması, yönetsel kapasitenin güçlendirilmesi, parçalı planlama anlayışının yerine bütüncül planlama yaklaşımının benimsenmesi ve vatandaşların yerel hizmetlerden daha yüksek kalitede yararlanması gibi hedeflere vurgu yapılmıştır.

6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuş; daha sonra Ordu'nun da sisteme dahil edilmesiyle büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarıyla eşitlenmiş ve böylece il bütününde tek bir yerel yönetim modeli oluşturulmuştur (6360, md.1).

Kanunun en önemli sonuçlarından biri, büyükşehir sınırları içerisinde bulunan il özel idarelerinin kaldırılması olmuştur. Bu kurumların görevlerinin önemli bir bölümü Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) devredilmiş, böylece merkezi yönetimin taşradaki koordinasyon kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Sayıştay Başkanlığı, 2018: 7). Bunun yanında köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmüş, belde belediyeleri ise bağlı bulundukları ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmıştır. Böylece kırsal alanlar ilk kez doğrudan büyükşehir belediye sisteminin bir parçası hâline gelmiştir.

Düzenlemenin savunucuları, bu dönüşümün hizmetlerde ölçek ekonomisi yaratacağını ve kaynak kullanımında verimlilik sağlayacağını ileri sürmüştür. "Soru ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Belediye Yasası" başlıklı raporda, hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi sayesinde koordinasyonun artacağı, mali kaynakların daha etkin kullanılacağı ve hizmet kalitesinin yükseleceği belirtilmiştir (AKP, 2023). Ayrıca büyükşehir belediyelerine ayrılan mali payların artırılmasıyla birlikte yerel yönetimlerin yatırım kapasitesinin güçleneceği ifade edilmiştir.

Bununla birlikte Kanun, TBMM'de yoğun tartışmalara da konu olmuştur. Görüşmeler sırasında milletvekilleri tarafından anayasal uygunluk, yerel demokrasi, temsil, kırsal alanların statüsü, mali yükler, yönetsel etkinlik ve hizmet sunumu gibi birçok konuda eleştiriler dile getirilmiştir. Özellikle köylerin mahalleye dönüştürülmesi, kırsal kimliğin zayıflaması ve yerel temsil mekanizmalarının daralması açısından eleştirilmiştir. Ali Uzunırmak, köy

kimliğinin kaybolmasının sosyal ve ekonomik sonuçlar doğuracağını belirtirken (Ali Uzunırmak, TBMM, 2012: 12), Sadir Durmaz orman köylülerinin anayasal güvencelerinin zayıflayacağı yönünde görüş bildirmiştir (Sadir Durmaz, TBMM, 2012). Benzer şekilde Birgül Ayman Güler, düzenlemenin yerel demokrasiyi güçlendirmedigini, aksine temsil mekanizmalarını daralttığını savunmuştur (Birgül Ayman Güler, TBMM, 2012: 13).

Anayasal uygunluk konusu da tartışmaların merkezinde yer almıştır. Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve büyükşehir sınırlarının il sınırlarıyla örtüştürülmesi, bazı milletvekilleri tarafından Anayasa'nın yerel yönetim ilkeleriyle bağdaşmayan düzenlemeler olarak değerlendirilmiştir (Ali Serindağ, TBMM, 2012: 6; Enver Erdem, TBMM, 2012: 1). Buna karşılık düzenlemeyi destekleyen milletvekilleri, reformun yerel hizmetlerde etkinlik sağlayacağını ve çağdaş yerel yönetim anlayışıyla uyumlu olduğunu ileri sürmüşlerdir.

Sonuç olarak 6360 sayılı Kanun, Türkiye'de büyükşehir belediye sisteminin tarihsel gelişiminde en kapsamlı dönüşümlerden birini gerçekleştirmiştir. İl özel idarelerinin kaldırılması, köy ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi ve büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi, yerel yönetim yapısında yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Böylece kırsal alanlar da büyükşehir belediye sisteminin doğrudan hizmet alanına dahil edilmiş, yerel hizmetlerin tek merkezden planlanması ve yürütülmesi hedeflenmiştir. Ancak bu dönüşüm, hizmet sunumunda etkinlik ve koordinasyon açısından önemli fırsatlar yaratırken; yerel temsil, kırsal kimliğin korunması, demokratik katılım ve kırsal hizmetlerin niteliği gibi konularda yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun'un özellikle kırsal alanlarda hizmet sunumu ve afet yönetimi üzerindeki etkilerinin ayrıntılı biçimde incelenmesi önem taşımaktadır.

3. Afet Yönetiminin Gelişimi ve Büyükşehir Belediyelerinin Afet Yönetimindeki Görev ve Sorumlulukları

Türkiye, jeolojik yapısı, iklim özellikleri ve coğrafi konumu nedeniyle çok sayıda doğal ve teknolojik tehlikeye maruz kalan ülkeler arasında yer almaktadır. Özellikle ülke topraklarının önemli bir bölümünün Kuzey Anadolu Fay Hattı ve Doğu Anadolu Fay Hattı üzerinde bulunması, deprem riskini Türkiye'nin en önemli afet sorunu hâline getirmektedir. Bunun yanında sel, heyelan, çığ, orman yangınları ve teknolojik kaynaklı afetler de ülkenin farklı bölgelerinde ciddi can ve mal kayıplarına yol açabilmektedir. Bu nedenle afetlerin yalnızca meydana geldikten sonra müdahale edilmesi gereken olaylar olarak değerlendirilmesi yeterli olmamakta; afet öncesi hazırlık ve risk azaltma faaliyetlerinden başlayarak afet sonrası iyileştirme çalışmalarına kadar uzanan bütünleşik bir yönetim anlayışını gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de afet yönetiminin tarihsel gelişimi incelendiğinde, uzun yıllar boyunca müdahale ve zarar giderme odaklı bir yaklaşımın hâkim olduğu görülmektedir. Osmanlı döneminde 1509 İstanbul Depremi sonrasında yayımlanan fermanlar, afet sonrası yeniden yapılanma ve yapı güvenliğine ilişkin ilk düzenlemeler olarak kabul edilmektedir. Cumhuriyet döneminde ise özellikle 1939 Erzincan Depremi sonrasında yaşanan büyük kayıplar, afetlere ilişkin hukuki düzenlemelerin kapsamının genişletilmesine neden olmuştur. Bu doğrultuda 4623 sayılı “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” ile deprem öncesi ve sonrasında alınacak önlemler belirlenmiş, ardından 1943 yılında kabul edilen “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu” ile sel afetlerine yönelik koruyucu hükümler oluşturulmuştur.

1950’li yıllardan itibaren afet yönetiminin kurumsal yapısını geliştirmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. 1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığı afet öncesi ve sonrası çalışmalardan sorumlu tutulmuş, 1959 yılında yürürlüğe giren 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ile Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” ile deprem, sel, heyelan, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlere ilişkin temel hukuki çerçeve oluşturulmuştur. Ancak bu dönemde uygulanan afet yönetimi anlayışı büyük ölçüde afet sonrasında ortaya çıkan zararların giderilmesine odaklanmıştır.

Türkiye’de afet yönetimi alanında yaşanan en önemli kırılma noktası ise 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi olmuştur. Deprem sonrasında ortaya çıkan koordinasyon eksiklikleri, kurumsal dağınıklık ve müdahale süreçlerinde yaşanan aksaklıklar, afet yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu hâle getirmiştir. Bu süreçte afet öncesi hazırlık ve risk azaltma faaliyetlerinin en az müdahale kadar önemli olduğu anlayışı benimsenmiş ve afet yönetiminde bütünleşik yaklaşım ön plana çıkmıştır (Yavuz, 2014: 202).

Bu dönüşümün sonucu olarak 2009 yılında 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiş ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur. Böylece daha önce afet yönetiminde görev yapan Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün görevleri tek çatı altında toplanmıştır (AFAD, 2012: 20). AFAD’ın kurulmasıyla birlikte afet yönetimi, afet öncesi, sırası ve sonrasında kapsayan bütünleşik bir sistem olarak yeniden yapılandırılmıştır.

AFAD günümüzde afet yönetim sürecini üç temel plan aracılığıyla yürütmektedir. Bunlardan ilki afet risklerinin azaltılmasına yönelik olarak hazırlanan Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP), ikincisi afet anındaki müdahale faaliyetlerini düzenleyen Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) ve

üçüncüsü afet sonrası yeniden yapılanma ve iyileştirme faaliyetlerini kapsayan Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı'dır (TASİP). Bu üç plan, afet yönetim döngüsünün risk azaltma, müdahale ve iyileştirme aşamalarını kapsayacak şekilde tasarlanmıştır.

Afet yönetiminde merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimlerin de önemli görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Yerel yönetimler vatandaşlara en yakın kamu kurumları olmaları nedeniyle afet öncesinde risklerin belirlenmesi, afet sırasında müdahale faaliyetlerinin yürütülmesi ve afet sonrasında toplumsal yaşamın yeniden normale döndürülmesi süreçlerinde kritik bir rol üstlenmektedirler. Türkiye'de yerel yönetim sistemi içerisinde afet yönetimi bakımından en önemli aktörler büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleridir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerine afet yönetimi konusunda çeşitli görev ve yetkiler vermektedir. Buna göre büyükşehir belediyeleri afetlerle ilgili plan ve hazırlıkları yapmak, ihtiyaç duyulması hâlinde afet bölgelerine araç, ekipman ve personel desteği sağlamak, itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek, yangın ve diğer afetlere karşı alınması gereken önlemleri denetlemek ve risk oluşturan yapıların tahliye veya yıkım süreçlerine destek olmakla görevlidir (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, md. 7/u; md. 7/z). Büyükşehir belediyeleri ayrıca ulaşım, altyapı, su ve kanalizasyon hizmetleri, çevre yönetimi, sosyal yardım faaliyetleri ve kentsel planlama gibi alanlarda sahip oldukları yetkiler nedeniyle afet yönetiminin her aşamasında önemli sorumluluklar üstlenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelere yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer afetlere karşı gerekli afet ve acil durum planlarını hazırlama, ekip ve donanım oluşturma, halkın bilinçlendirilmesine yönelik çalışmalar yapma ve afet bölgelerine destek sağlama görevleri verilmiştir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 53). Benzer şekilde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da il özel idarelerini afet ve acil durum planlarının hazırlanması, ekip ve teknik kapasitenin oluşturulması ve afet eğitimlerinin yürütülmesi konusunda sorumlu kılmıştır (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md. 69).

Bununla birlikte mevcut mevzuat incelendiğinde yerel yönetimlerin afet öncesi risk azaltma faaliyetlerinden çok afet sonrası müdahale ve iyileştirme süreçlerinde konumlandırıldığı görülmektedir. Oysa bütünlük afet yönetimi anlayışı, afet meydana gelmeden önce risklerin azaltılmasına öncelik verilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin özellikle planlama, denetim, kentsel dönüşüm ve dirençli kentlerin oluşturulması süreçlerinde daha etkin roller üstlenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Avaner ve Fedai, 2020: 29).

TARAP kapsamında büyükşehir belediyeleri afet tehlike ve risk analizlerinin hazırlanması, afet tehlike haritalarının oluşturulması, mekânsal planlamalarda afet risklerinin dikkate alınması, kritik altyapıların güçlendirilmesi ve toplumsal dirençliliğin artırılması gibi alanlarda görev üstlenmektedir (TARAP, 2022). Ancak bu görevlerin büyük kısmında yerel yönetimler “ilgili kuruluş” veya “görevli kuruluş” olarak tanımlanmakta, sorumluluklar diğer kurumlarla paylaşılmaktadır.

Afet yönetiminin müdahale aşamasını düzenleyen TAMP’ta ise büyükşehir belediyeleri destek çözüm ortağı olarak yer almaktadır. Yangınla mücadele, arama-kurtarma faaliyetlerine destek verilmesi, tahliye süreçlerinin planlanması ve yürütülmesi, geçici barınma alanlarının hazırlanması, beslenme hizmetlerinin sunulması, aynı yardımların depolanması ve dağıtılması ile enkaz kaldırma faaliyetleri büyükşehir belediyelerinin görev alanları arasında bulunmaktadır (TAMP, 2022: 33). Bununla birlikte afetin meydana geldiği alanın fiziksel ve sosyal yapısını en iyi bilen kurumlar olmalarına rağmen belediyelerin karar alma süreçlerinde daha sınırlı bir konumda yer aldığı görülmektedir.

Afet yönetim döngüsünün son aşamasını oluşturan iyileştirme sürecinde ise büyükşehir belediyelerinin rolü daha belirgin hâle gelmektedir. TASİP kapsamında büyükşehir belediyeleri yerel sorumlu kuruluş olarak tanımlanmış; hasarlı yapıların tahliyesi ve yıkılması, geçici ve kalıcı yerleşim alanlarının planlanması, altyapı sistemlerinin yeniden kurulması, ulaşım ağlarının onarılması, çevresel rehabilitasyon çalışmalarının yürütülmesi ve sosyal hizmet tesislerinin yeniden işlevsel hâle getirilmesi gibi görevlerle sorumlu tutulmuştur (TASİP, 2025: 2).

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de afet yönetimine ilişkin mevzuat ve planlar yerel yönetimlere önemli görevler vermekle birlikte, bu görevlerin çoğunlukla diğer kurumlarla ortak biçimde yürütülmesi öngörülmektedir. Bu durum uygulamada yetki karmaşası ve koordinasyon sorunları yaratabilmektedir.

Sonuç olarak büyükşehir belediyeleri afet yönetiminin risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarının tamamında kritik öneme sahip kurumlardır. Kentlerin fiziksel yapısını, altyapı sistemlerini ve toplumsal özelliklerini en iyi bilen kurumlar olmaları nedeniyle afetlere dirençli şehirlerin oluşturulmasında merkezi bir role sahiptirler. Ancak bu rolün daha etkin biçimde yerine getirilebilmesi için büyükşehir belediyelerinin afet yönetimindeki yetki ve sorumluluklarının daha açık biçimde tanımlanması, kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyon mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir.

4. Kırsal Alanlarda Afet Sonrası Hizmet Sunumu ve Karşılaşılan Sorunlar

Afetler, meydana geldikleri bölgelerde yalnızca fiziksel yıkıma neden olmamakta; aynı zamanda toplumsal düzeni, ekonomik faaliyetleri ve yerel yaşamın sürdürülebilirliğini de ciddi biçimde etkilemektedir. Bu nedenle afet yönetimi, yalnızca müdahale faaliyetlerinden ibaret olmayan, afet öncesi hazırlık, afet anı müdahale ve afet sonrası iyileştirme süreçlerini kapsayan bütüncül bir yönetim anlayışını gerekli kılmaktadır. Afet yönetiminin başarısı ise büyük ölçüde yerel düzeydeki kurumsal kapasiteye ve hizmet sunum mekanizmalarının etkinliğine bağlıdır. Özellikle afetlerin etkilerinin ilk olarak yerel ölçekte hissedilmesi, belediyeler ve diğer yerel yönetim birimlerini afet yönetiminin vazgeçilmez aktörleri hâline getirmektedir (Aktel ve Çağlar, 2007: 146; Sezer ve Tozbey, 2023: 91).

Türkiye’de yerel düzeyde afet yönetiminin kurumsal yapısı; büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve geçmişte köy yönetimleri üzerinden şekillenmiştir. Ancak özellikle 6360 sayılı Kanun ile birlikte yerel yönetim sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmış, büyükşehir belediyesi bulunan illerde il mülki sınırları büyükşehir belediyesi sınırlarıyla eşitlenmiş ve köyler ile belde belediyeleri mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Böylece kırsal yerleşim alanlarının yönetimi büyük ölçüde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Kanunun hazırlanma sürecinde İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanan bütüncül modelinin olumlu sonuçlar verdiği düşüncesi önemli bir gerekçe olarak öne sürülmüş olsa da uygulama sürecinde özellikle kırsal alanlarda çeşitli yönetsel ve hizmet sunumuna ilişkin sorunlar ortaya çıkmıştır (Zengin, 2014: 102; Yıldırım vd., 2015: 207).

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri kaldırılmış, bunların bazı görevleri Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) devredilirken kırsal yerleşim alanlarına yönelik yerel hizmetlerin sunumu büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev alanına dâhil edilmiştir. Bu düzenleme ile kaynakların tek merkezden yönetilmesi, hizmetlerde koordinasyonun artırılması ve ölçek ekonomisinden yararlanılması amaçlanmıştır (Şenol ve Karakaya, 2017: 31). Ancak uygulama sonuçları değerlendirildiğinde, kırsal alanların hukuken mahalle statüsüne dönüştürülmesine rağmen sosyo-ekonomik ve mekânsal özelliklerini korumaya devam ettiği görülmektedir. Dolayısıyla hukuki statü ile toplumsal gerçeklik arasında önemli bir uyumsuzluk ortaya çıkmıştır (Yıkıcı ve Çolak, 2023: 103; Dikici ve Üzmez, 2025: 56).

Bu durum afet yönetimi açısından daha da belirgin hâle gelmektedir. Çünkü büyükşehir belediyeleri esas olarak kentsel alanlara hizmet sunmak

amacıyla örgütlenmiş kurumlardır. Buna karşın kırsal alanlar; dağınık yerleşim yapısı, düşük nüfus yoğunluğu, ulaşım güçlükleri, altyapı eksiklikleri ve tarımsal üretime dayalı ekonomik yapıları nedeniyle farklı hizmet modelleri gerektirmektedir. Özellikle afet sonrasında yol, içme suyu, enerji, haberleşme ve tarımsal altyapının yeniden işler hâle getirilmesi kırsal alanlarda daha karmaşık bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin mevcut kurumsal yapılarıyla kırsal alanların tüm ihtiyaçlarına aynı etkinlik düzeyinde cevap vermeleri çoğu zaman mümkün olamamaktadır.

Türkiye’de afet yönetimine ilişkin yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları çeşitli kanunlarla düzenlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyelerini afetlere ilişkin plan ve hazırlık yapmak, itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek, afet bölgelerine araç ve ekipman desteği sağlamak ve riskli yapıların tahliye ve yıkım süreçlerinde görev almakla yükümlü kılınmıştır (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 7/u ve 7/z). Benzer şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelere afet ve acil durum planları hazırlama, gerekli ekipman ve personeli oluşturma, afet bölgelerine destek sağlama ve afetzedelere yönelik çeşitli sosyal hizmetler sunma sorumluluğu vermektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 53). İl özel idareleri de afet planlarının hazırlanması, ekipman temini ve afet eğitimi gibi alanlarda görevli kılınmıştır (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md. 69). Bununla birlikte yapılan düzenlemeler incelendiğinde yerel yönetimlerin daha çok afet sonrası müdahale ve iyileştirme süreçlerinde konumlandırıldığı, afet öncesi risk azaltma ve hazırlık aşamalarında ise daha sınırlı yetkilendirildiği görülmektedir (Avaner ve Fedai, 2020: 29).

Kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunumunda karşılaşılan en önemli sorunlardan biri ulaşım ve erişilebilirlik problemidir. Afet yönetiminde kritik kabul edilen ilk 72 saat içerisinde arama-kurtarma ekiplerinin, sağlık personelinin ve insani yardım malzemelerinin afet bölgesine ulaştırılması hayati öneme sahiptir. Ancak kırsal yerleşimlerin dağınık yapısı, yolların afet nedeniyle zarar görmesi ve alternatif ulaşım güzergâhlarının sınırlı olması müdahale kapasitesini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle büyükşehir belediyelerine şehir ulaşım ana planlarını hazırlama ve uygulama görevi verilmiş, afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği sağlama sorumluluğu yüklenmiştir (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 7/f ve md. 7/u). Ancak özellikle geniş yüzölçümüne sahip büyükşehirlerde afet sonrasında bütün kırsal yerleşimlere aynı hızda ulaşmak ciddi bir yönetim sorunu oluşturmaktadır.

Afet sonrasında arama-kurtarma ve koordinasyon faaliyetlerinde büyükşehir belediyeleri bünyesinde faaliyet gösteren Afet Koordinasyon Merkezleri (AKOM) önemli görevler üstlenmektedir. Bunun yanında enkaz kaldırma

çalışmaları, altyapının yeniden işler hâle getirilmesi ve geçici barınma hizmetlerinin sağlanması da belediyelerin temel sorumlulukları arasında yer almaktadır. Ancak kırsal alanlarda yalnızca konutların yeniden yapılması yeterli değildir. Bölge halkının geçim kaynaklarını oluşturan tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin sürdürülebilirliği de dikkate alınmalıdır. Bu nedenle yeniden inşa sürecinde yapılacak konutların bölgenin mimari yapısına uygun olması, tarımsal üretim ve hayvancılık faaliyetlerinin devamını sağlayacak ahır, depo ve benzeri yapıları da içermesi gerekmektedir (TMMOB, 2023). Aksi hâlde afet sonrasında kırsal alanlardan kent merkezlerine yönelik göç hareketleri hızlanmakta ve kırsal nüfusun sürdürülebilirliği tehlikeye girmektedir.

Kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunumunu zorlaştıran bir diğer unsur haberleşme altyapısındaki yetersizliklerdir. Afet sonrasında iletişim sistemlerinde meydana gelen kesintiler, müdahale faaliyetlerinin koordinasyonunu güçleştirmektedir. Bu nedenle kırsal yerleşim alanlarında uydu telefonları, telsiz sistemleri ve alternatif haberleşme ağlarının oluşturulması afet yönetimi kapasitesinin artırılması açısından önem taşımaktadır (Aksoy ve Şahin, 2022). Özellikle uzak ve erişimi güç yerleşimlerde iletişim altyapısının güçlendirilmesi, afet sonrası müdahalenin etkinliğini doğrudan artırabilecek unsurlar arasında yer almaktadır.

Kırsal alanlarda afet yönetimiyle ilgili dikkat çeken bir diğer sorun ise yönetsel ve kurumsal koordinasyon eksikliğidir. Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri, muhtarlıklar ve AFAD arasında görev paylaşımı bulunmasına rağmen uygulamada zaman zaman yetki karmaşası ortaya çıkabilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin kaynak oluşturma, ulaşım planlaması ve büyük altyapı yatırımlarından sorumlu olması; ilçe belediyelerinin yerel ihtiyaçların belirlenmesi, enkaz kaldırma ve saha hizmetlerini yürütmesi; muhtarlıkların ise yerel bilgi ve koordinasyon desteği sağlaması beklenmektedir. Ancak bu görev dağılımının her zaman net biçimde işletilememesi afet sonrasında hizmet sunumunda gecikmelere neden olabilmektedir. Şengün'ün (2020: 57) de belirttiği gibi yerel yönetim mevzuatında bulunan görev tekrarları ve yetki örtüşmeleri daha kapsamlı ve koordinasyonu güçlendiren düzenlemelere ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

Bunun yanında 6360 sayılı Kanun'un kırsal alanlarda temsil ve demokratik katılım açısından da çeşitli sorunlar yarattığı ileri sürülmektedir. Köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve karar alma süreçlerinin büyükşehir merkezlerine taşınması, kırsal nüfusun yerel yönetime erişimini zorlaştırmıştır. Hizmet alanlarının genişlemesiyle birlikte yönetenlerle yönetilenler arasındaki fiziksel ve yönetsel mesafe artmış; bu durum kırsal alanların ihtiyaçlarının karar alma mekanizmalarına yeterince yansıtılamaması sonucunu doğurmuştur (Bayraktar,

2016: 8; Ekinci, 2020: 101). Afet sonrasında yerel ihtiyaçların doğru tespit edilmesi ve kaynakların etkin dağıtılması açısından temsil mekanizmalarının güçlü olması büyük önem taşımaktadır.

Sonuç olarak kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunumu, yalnızca afet anındaki müdahale kapasitesiyle açıklanabilecek bir süreç değildir. Yerel yönetim sisteminin yapısı, hizmet sunum modeli, ulaşım ve haberleşme altyapısı, kurumsal koordinasyon düzeyi ve kırsal alanların kendine özgü sosyo-ekonomik özellikleri bu sürecin başarısını doğrudan etkilemektedir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte kırsal alanların yönetiminde önemli bir dönüşüm yaşanmış olsa da afet sonrası hizmet sunumunda ortaya çıkan uygulama sorunları, kırsal alanların yalnızca hukuki statülerinin değiştirilmesiyle kentsel alanlara dönüşmediğini göstermektedir. Bu nedenle afet yönetiminde kırsal alanların özgün ihtiyaçlarını dikkate alan, yerel kapasiteyi güçlendiren, kurumlar arası koordinasyonu artıran ve yerel katılım mekanizmalarını geliştiren yeni politika ve uygulamalara ihtiyaç bulunmaktadır. Böyle bir yaklaşım, afet sonrası iyileşme sürecinin daha hızlı, daha adil ve daha sürdürülebilir biçimde yürütülmesine katkı sağlayacaktır.

5. Değerlendirme ve Sonuç

Türkiye’de yerel yönetim sistemi ile afet yönetimi yapısı son yirmi yılda önemli dönüşümler geçirmiştir. Bu dönüşümlerin en kapsamlılarından biri, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sisteminin yeniden yapılandırılmasıdır. Söz konusu düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları il mülki sınırlarına kadar genişletilmiş, köyler ve belde belediyeleri mahalle statüsüne dönüştürülmüş, il özel idareleri kaldırılmış ve yerel hizmetlerin büyük ölçüde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri tarafından yürütülmesi esas alınmıştır. Böylece yerel hizmet sunumunda ölçek büyütülmüş, kaynakların daha etkin kullanılması, hizmetlerde koordinasyonun güçlendirilmesi ve yönetim kapasitesinin artırılması hedeflenmiştir.

6360 sayılı Kanun’un ortaya çıkardığı en önemli fırsatlardan biri, yerel hizmetlerin parçalı yapıdan çıkarılarak bütüncül bir planlama anlayışı içerisinde yürütülmesine olanak sağlamasıdır. Ulaşım, altyapı, su ve kanalizasyon, itfaiye, çevre koruma ve atık yönetimi gibi yüksek maliyetli hizmetlerin il genelinde tek bir kurumsal yapı tarafından planlanabilmesi, kaynak kullanımında verimlilik sağlayabilecek bir yönetsel çerçeve oluşturmuştur. Özellikle büyükşehir belediyelerinin mali kapasitesi, teknik personel yapısı ve kurumsal imkânları dikkate alındığında, afet öncesi hazırlık, afet anında müdahale ve afet sonrası iyileştirme süreçlerinde küçük ölçekli yerel yönetimlere kıyasla daha güçlü bir organizasyon kapasitesine sahip oldukları görülmektedir. Afet lojistiği, arama-kurtarma faaliyetleri, geçici barınma hizmetleri, kritik altyapının yeniden

işler hâle getirilmesi ve sosyal destek mekanizmalarının oluşturulması gibi alanlarda büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu kapasite önemli avantajlar sunmaktadır.

Bununla birlikte Kanun'un uygulama sonuçları incelendiğinde, özellikle kırsal alanlar açısından çeşitli yapısal sorunların ortaya çıktığı görülmektedir. Hukuken mahalle statüsüne dönüştürülen köyler, sosyo-ekonomik ve mekânsal özellikleri bakımından kırsal karakterlerini sürdürmeye devam etmiş; ancak geçmişte sahip oldukları tüzel kişilik, bütçe ve karar alma mekanizmalarını kaybetmişlerdir. Böylece kırsal yerleşimler, ihtiyaçları farklı olmasına rağmen kentsel hizmet mantığı içerisinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu durum, kırsal alanların yol, içme suyu, sulama altyapısı, tarımsal üretim, hayvancılık faaliyetleri ve doğal kaynak yönetimi gibi kendilerine özgü ihtiyaçlarının yeterince karşılanamamasına neden olabilmektedir.

Afet yönetimi açısından değerlendirildiğinde ise büyükşehir belediye sistemi hem önemli fırsatlar hem de çeşitli riskler barındırmaktadır. Büyükşehir belediyeleri geniş teknik kapasiteye ve kurumsal imkânlarla sahip olmaları nedeniyle afet sonrasında hızlı müdahale, koordinasyon ve kaynak mobilizasyonu konusunda önemli bir potansiyel taşımaktadır. Ancak hizmet alanlarının aşırı genişlemesi, kırsal yerleşimlerin dağınık yapısı, ulaşım ağlarının yetersizliği ve nüfus yoğunluğunun düşük olması afet sonrasında müdahale sürelerini uzatabilmektedir. Özellikle dağlık ve erişilebilirlik sorunu bulunan kırsal bölgelerde afet sonrası ilk 72 saat içerisinde ihtiyaç duyulan yardımın ulaştırılması önemli güçlükler yaratabilmektedir.

6360 sayılı Kanun sonrasında ortaya çıkan bir diğer önemli sorun, yerel temsil ve demokratik katılım alanında görülmektedir. Köy yönetimlerinin ortadan kaldırılmasıyla birlikte kırsal nüfusun karar alma süreçlerine doğrudan katılımı zayıflamış, yerel ihtiyaçların büyükşehir merkezlerine aktarılmasında çeşitli güçlükler ortaya çıkmıştır. Oysa afet yönetiminin başarısı yalnızca teknik kapasiteye değil, aynı zamanda yerel bilgiye, toplumsal dayanışmaya ve katılımcı yönetime de bağlıdır. Afet sonrası ihtiyaçların doğru belirlenebilmesi ve kaynakların etkin biçimde dağıtılabilmesi için yerel halkın yönetime katılımının güçlendirilmesi gerekmektedir.

AFAD'ın kurulmasıyla birlikte afet yönetiminde önemli bir kurumsal bütünleşme sağlanmış; TARAP, TAMP ve TASİP gibi politika belgeleriyle risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme süreçlerinin bütünleşik bir anlayışla yönetilmesi hedeflenmiştir. Ancak uygulamada afet yönetiminin hâlen büyük ölçüde merkezi bir karakter taşıdığı, yerel yönetimlerin ise çoğu zaman destekleyici konumda kaldığı görülmektedir. Bu durum özellikle geniş alanları etkileyen afetlerde yerel kapasitenin yeterince kullanılamamasına ve

müdahale süreçlerinde koordinasyon sorunlarının ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

Çevresel risklerin giderek arttığı, iklim değişikliğinin etkilerinin daha görünür hâle geldiği günümüzde afet yönetimi yalnızca kriz anlarına odaklanan bir faaliyet alanı olarak değerlendirilmemelidir. Kuraklık, sel, orman yangınları, aşırı hava olayları ve ekolojik bozulmalar gibi çevresel tehditler, kentler ile kırsal alanlar arasındaki ilişkileri yeniden şekillendirmekte ve yerel yönetimlerin çevresel sürdürülebilirlik kapasitesini ön plana çıkarmaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin afet yönetimi politikaları ile çevre yönetimi politikalarının bütünleşik bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir. Dirençli kentler ve dirençli kırsal yerleşimler oluşturabilmek için doğal kaynakların korunması, ekosistem temelli risk azaltma uygulamalarının geliştirilmesi, iklim uyum stratejilerinin yaygınlaştırılması ve çevresel planlamanın afet politikalarıyla bütünleştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu çerçevede, kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunumunun geliştirilmesi amacıyla büyükşehir belediyeleri bünyesinde kırsal afet yönetimine özgü birimler oluşturulmalıdır. Kırsal mahallelerin nüfus yapısı, coğrafi özellikleri, ekonomik faaliyetleri ve çevresel risk profilleri dikkate alınarak farklı optimum düzeyde uygulanabilir müdahale planları hazırlanmalıdır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev paylaşımı daha açık biçimde tanımlanmalı; muhtarlıklar ve yerel topluluklar afet yönetim sisteminin aktif paydaşları hâline getirilmelidir. Kırsal bölgelerde lojistik merkezlerin kurulması, alternatif ulaşım güzergâhlarının planlanması, haberleşme altyapısının güçlendirilmesi ve yerel gönüllü kapasitesinin artırılması afet sonrası müdahale etkinliğini önemli ölçüde artıracaktır.

Bunun yanında afet sonrası iyileştirme süreçlerinde yalnızca konutların yeniden inşa edilmesine odaklanılmamalı; tarımsal üretim, hayvancılık faaliyetleri, doğal kaynakların korunması ve yerel ekonomik yaşamın sürdürülebilirliği de iyileştirme politikalarının temel bileşenleri hâline getirilmelidir. Kalıcı konut projeleri hazırlanırken bölgenin kültürel yapısı, mimari özellikleri, çevresel koşulları ve üretim biçimleri dikkate alınmalıdır. Böylece afetlerin ardından kırsal nüfusun zorunlu göç etmesi önenebilir, yerel ekonomik faaliyetlerin devamlılığı sağlanabilir ve çevresel sürdürülebilirlik desteklenebilir.

Sonuç olarak, 6360 sayılı Kanun, yerel yönetim sisteminde hizmet bütünlüğü, koordinasyon ve kurumsal kapasite açısından önemli fırsatlar yaratmış olmakla birlikte, özellikle kırsal alanların yönetimi, yerel temsil, çevresel sürdürülebilirlik ve afet sonrası hizmet sunumu bakımından yeni sorun alanlarını da beraberinde getirmiştir. Gelecekte daha dirençli kentler ve

kırsal yerleşimler oluşturulabilmesi için merkezi yönetim, AFAD, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri, muhtarlıklar ve yerel toplum arasında çok aktörlü ve katılımcı bir yönetim mekanizmasının geliştirilmesi gerekmektedir. Afet yönetiminde başarı yalnızca merkezi kapasitenin güçlendirilmesiyle değil; yerel yönetimlerin yetki, kaynak ve kurumsal kapasitelerinin artırılması, çevresel sürdürülebilirlik ilkelerinin yerel politikalara entegre edilmesi ve toplum temelli dirençlilik anlayışının yaygınlaştırılmasıyla mümkün olacaktır. Bu doğrultuda Türkiye’de afetlere ve çevresel risklere dirençli yerleşimler oluşturulmasının temel şartı, güçlü merkezi koordinasyon ile güçlendirilmiş yerel yönetim kapasitesini dengeli biçimde bir araya getiren sürdürülebilir bir yönetim modelinin hayata geçirilmesidir.

Kaynakça

- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. (2014). Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP). https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf
- Aktel, M. ve Çağlar, N. (2007). Isparta ilinde afet (kriz) yönetimi yapılanması üzerine bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 147–162.
- Arıkoğlu, E. (2015). Büyükşehir yönetim sistemi: Büyükşehir ve ilçe belediyeleri. K. Görmez (Ed.), *Yerel yönetimler* (s.187–223). Orion Yayınları.
- Avaner, T. ve Fedai, R. (2020). Türkiye’de afet yönetiminde kurumsal yapılanma. M. Yaman ve E. Çakır (Ed.), *Farklı boyutlarıyla afet yönetimi* (s.25–34). Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bayraktar, U. (2016). Ölçeğin ekonomisi, siyasetin ölçeği: Demokratikleşme ve etkinlik sarkacında 6360 sayılı büyükşehir belediyesi düzenlemesi. *Toplum ve Demokrasi*, 1 12.
- Dikici, M. S. ve Üzmez, U. (2025). 6360 Sayılı kanun sonrasında kırsal alan yönetişimine ilişkin lisansüstü tezlerin analizi. *15th International Congresses on Social, Humanities, Administrative, and Educational Sciences in a Changing World: Congress proceedings book* (s. 54–68).
- Ekinci, E. (2020). 6360 sayılı Kanun’un temsil ve hizmet kalitesi yönünden kapatılan belde belediyelerine etkisi ve vatandaşın algısı: Hatay ili örneği (Tez No. 642617) [Doktora tezi, Kırıkkale Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu yönetimi*. Okutman Yayıncılık.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel siyaset* (1. bs.). Detay Yayıncılık.
- Keleş, R. (2004). *Kentleşme politikası*. İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2021). *Yerinden yönetim ve siyaset* (12. bs.). Cem Yayınevi.
- Ökmen, M. (2007). Yerel yönetimlerde yeniden düzenleme çabaları ve büyükşehir belediyeleri: Temel nitelikler, sorun alanları ve çözüm arayışları. *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, 29–47.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye’de belediye yönetimi* (1. bs.). Nobel Yayınları.
- Özdemir, S. ve Meşhur, M. Ç. (2011). 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası’nın belde belediyelerinin planlama süreçleri üzerinde yarattığı etkiler. *Megaron*, 171–183.
- Sayıştay Başkanlığı. (2018). *İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 yılı Sayıştay denetim raporu*. T.C. Sayıştay Başkanlığı.

- Sezer, Ö. ve Tozbey, Ş. (2023). Türkiye’de afet yönetiminin merkezi ve yerel düzeyde örgütlenmesi üzerine bir değerlendirme. *İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi*, 8(1), 79 102.
- Şengün, H. (2020). Afet yönetiminin hukuksal boyutları. M. Yaman ve E. Çakır (Ed.), *Farklı boyutlarıyla afet yönetimi* (s.45–60). Nobel Yayıncılık.
- Şenol, A. ve Karakaya, S. (2017). Yerel siyasete etkileri açısından 6360 sayılı yasa: Hatay örneği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(39), 31 56.
- Türkiye Afet Risk Azaltma Planı. (2025, 27 Mayıs). Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP). https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/28032022_TARAP-kitap_V6.pdf.
- Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı. (2025). Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı (TASIP). https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TASIP/23052025_TASIP.pdf.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012, 10 Ekim). *İçişleri Komisyonu görüşme tutanakları*. TBMM Başkanlığı.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012, 15 Ekim). *İçişleri Komisyonu görüşme tutanakları*. TBMM Başkanlığı.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012, 18 Ekim). *İçişleri Komisyonu görüşme tutanakları*. TBMM Başkanlığı.
- Yavuz, Ö. (2014). *Afetler sonrası yapılan sosyal yardımlar ve hizmetler*. İdeal Yayıncılık.
- Yıkıcı, A. ve Çolak, Ç. (2023). Büyükşehirlerdeki kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların tespiti sürecine yönelik bir araştırma: Trabzon örneği. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 9(2-1), 100–111.
- Yıldırım, U., Gül, Z. ve Akın, S. (2015). İl mülki sınırı büyükşehir belediye modelinin getirdiği yenilikler. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(2), 205–229.
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: Son on yılın değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 91–116.

Dijital Dönüşüm Sürecinde Toplumsal Değişim: Dijital Vatandaş Olabilmek

Bülent Bayrak¹

Özet

Günümüzde dijital dönüşüm, hayatın her alanında etkisini gösteren, hızla ilerleyen ve hızlı yayılan, vazgeçilmez ve önlenemez doğal bir süreç hâlini almıştır. Bu süreç, içerisindeki tüm öğeleri kontrol altına almayı ve aynı zamanda tüm öğeler tarafından kontrol altında tutulmayı gerekli kılmaktadır. Bu süreç sonunda en büyük değişim toplumda ve bireyde görülmektedir. Toplumun geniş kitleleri, dijital dönüşümün etkisi altında ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yaklaşımını değiştirerek toplumsal bir dönüşümün mimarı olmaktadır. Bu geniş kitleler, daha çok ya belli bir yaş grubu içerisinde, ya belli bir meslek grubu içerisinde ya da belli alanlarda bulunan bireylerden oluşmaktadır. Toplumda görülen bu dönüşüm, dijital anlayışın daha ileri seviyeye adım atarak her bir bireyin dijital bir kimliğe bürünmesine ya da daha doğru bir ifadeyle her kimliğin dijitalleşmesine yol açmaktadır.

Bireylerin, harflerle ve kelimelerle kurulu gerçek dünyadan sayı tabanlı yazılımlardan ve programlardan oluşan sanal dünyaya ulaşması, bireylerin dijital kurallara hâkim olmasından çok dijital kuralların bireylere hâkim olmasına neden olmuştur. Bireyler, dijital hayatın çizdiği sınırlar ve sunduğu ihtiyaçlar dâhilinde dijital hayatı tanımaya çalışırken dijital bir yapının içerisinde dijital birer vatandaş olmanın ilk adımlarıyla karşılaşmış bulunmaktadır. Bu açıdan dijital vatandaş kavramına iki önemli bakış açısı bulunmaktadır. Birinci bakış açısında bireysel özelliklerinin ve kişisel bilgilerinin dijital dünyaya aktarılacak vatandaşların dijital kimlik kazanması vurgulanmaktadır. Diğer bakış açısında ise günlük hayattaki dijital uygulamaların vatandaşlar tarafından sorunsuz ve etkin kullanılması ön plana çıkmaktadır.

Bölümde, dijital dönüşüm, dijital toplum ve dijital vatandaş kavramlarına yönelik literatür taraması ile veriler toplanmış; dijital dönüşüm sürecinde toplumun ve vatandaşların bu sürecin uygulamalarını etkin ve verimli kullanımlarına

1 Dr., Malatya Defterdarlığı, ardadoruk3588@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-1056-8866

katkı sağlayacak öneriler sunulmuştur. Nitel araştırma yöntemi kapsamında kitap, dergi, makale gibi açık erişimli internet kaynakları, doküman analiz taramasından geçirilerek sistematik analiz yöntemi ile sınıflandırılmıştır. Bu bölümdeki araştırmayla ile dijital toplum uygulamalarının dijital vatandaş uygulamaları ile nasıl entegre edilebileceği ve dijital vatandaş olabilmeye nelerin etki edebileceği ortaya çıkarılacaktır.

1. Giriş

Dijitalleşme, bir süreç, bir dönüşüm biçimi, bir zorunluluk olduğu kadar yeninin eskiye, teknolojinin geleneksele ve el emeğine, dijital dünyanın gerçek dünyaya açtığı ya da fark etmeden yarattığı bir savaşın sonucudur da. Belki bir asırda alması gereken yolu yaklaşık çeyrek asırda alan teknoloji dünyası, dijital bir evren yaratarak nesneler ve duygular dünyasını, derin ve henüz sınırları belirlenememiş dijital dünyaya taşıma gayesi ve gayreti içerisinde ilerlemektedir. Bu dijital dünya, nesnelerin ve duyguların dünyasını yadsımadan, bu dünyadaki verileri ve tecrübeleri dijital bir dönüşüm sürecinde ilerletmektedir.

Dijital dönüşüm, toplumsal ve bireysel dönüşümleri de beraberinde getirmiştir. Dijital hizmetlerin yürütüldüğü toplumsal alanlar, bu alanları kullanacak ve bunlardan faydalanacak vatandaşlara ihtiyaç duymuştur. Dünyayla etkileşim halinde olduğu sürece kaçınamayacağı dijital dönüşümler, toplumların “oyunu kuralına göre oynamak” anlayışı çerçevesinde dijital vatandaşlar geliştirilmesi gerektiğini fark etmelerine yol açmıştır. Birçok gizlilik, hak, saygı, ahlâk ve güvenlik ihlalleri yaşayabilme potansiyeline sahip dijital dünya, bu dünyayı gerektiği gibi ahlâk ve sorumluluk çatısı altında kullanabilecek vatandaşlara ihtiyaç göstermektedir. Bu anlayış, dijital vatandaşlık kavramının gelişiminde temel faktör olmuştur.

2. Amaç, Yöntem ve Literatür Taraması

Bu bölüm ile teknolojinin getirdiği dijital dönüşüm sonucunda dijital bir toplum ve daha da ileri giderek dijital vatandaş anlayışının yerleşmesinin, sosyal, ekonomik ve siyasal etkilerinin toplumsal ve bireysel yansımalarını ortaya koymak amaçlanmıştır.

Çalışma süresince kitap, makale, bildiri, tez ve web siteleri kapsamında çeşitli yerli ve yabancı literatür taraması yapılmış ve bu kapsamda nitel analiz yöntemi çerçevesinde doküman taraması yöntemi kullanılmıştır. Çalışmayı oluşturan bölümlerle ilgili literatür taramasında, öncelikle çalışmanın başlığını oluşturan ana bölümlerle ilgili araştırma yapılmış; daha sonra konunun tamamının ele alındığı çalışmalar araştırılmış ve veriler toplanmıştır.

Dijital dönüşümle ilgili çalışmalarında Henriette ve arkadaşları (2016), teknolojilerin, işbirlikçi teknolojilerin ve nesnelerin interneti gibi dijital teknolojilerin, kurumların performanslarının artmasında olumlu katkılar sunduğunu belirtmiştir. Dijital dönüşümün sadece bir değişim ya da teknoloji üretimi olmadığını ele alan Arı (2021: 460), bu noktada öncelikli olarak bilgi ve teknolojinin doğru kullanımı sayesinde kolayca uyum sağlanabilecek kişiler, değerler, yetenekler ve örgütsel kapasite geliştirme becerisinin söz konusu olduğunu belirtmiştir. Aynı çalışmada, daha önceki dönüşümler gibi fiziki ve sanayi odaklı üretim yöntemi içermeyen dijital dönüşümün bilgi paylaşımı ve işbirliği temelli bir dönüşüm olduğu vurgulanmıştır. Bu kapsamda dijital dönüşüm, dijital teknolojilerin, yetkinliklerin ve süreçlerin, stratejik bir yöntemle uyumlaştırılması yoluyla örgütsel, kültürel ve operasyonel değişim olarak tanımlanmıştır. Dijital dönüşümün sadece belli kurumların dönüşmesi anlamına gelmediğini ve çok taraflı olarak ele alınması gerektiğini belirten çalışmada Yıldırım (2021: 63, 66), bu karşılıklı ilişkisine bağlı olarak hizmetleri sunanlar kadar bu hizmetlerden faydalananların da dijital dönüşümün önemli parçaları olduğunu vurgulamıştır. Devlet düzeyinde dijital dönüşümün yerelde dijital belediyeçilik olarak yansıdığını belirten çalışmada yerel yönetimlerin teknolojik imkânlar sayesinde yerel halka daha nitelikli hizmetler sunabildiğini ve onların katkılarını ve güvenlerini kazanabildiğini vurgulanmıştır. Dijital dönüşümün başarıya ulaşmasında stratejinin önemini vurguladığı çalışmada Gobble (2018: 66), dijital dönüşüm süreçlerinin teknoloji tarafından değil strateji tarafından şekillendiğini belirtmiştir.

Dijital Toplum isimli çalışmasında Sayar (2016: 762), dijital toplumun büyük bir devrimin eseri olarak değil de doğal bir evrimin ürünü olarak görülmesi gerektiğini belirterek dijital toplumun bilgiye dayalı teknolojinin bir ürünü gibi gözüксе de sosyal, kültürel, politik ve ekonomik faktörlerin dijital toplumun oluşmasında etken olduğunu vurgulamaktadır. Hızla gelişen teknolojinin her alanda faaliyet gösterdiği, internet ve sosyal medya aracılığıyla her zaman etkileşim halinde olan, bilgiye hızlı ve kolay ulaşılabilen toplumların dijital toplum olarak adlandırıldığını belirten Öznur ve Gezer (2025: 39, 41), günümüz dijital toplumlarına yapay zekânın yön verdiğini de vurgulamıştır. Bu yazarlar, dijital toplum dönüşümünün Endüstri 4.0 ile başlayıp Toplum 5.0 anlayışı ile sürdürüldüğünü belirterek, ulaşılmak istenen “süper akıllı toplum” modelinin dijital dünya ile gerçek dünya arasında bütünleşik bir dünya kurmak üzerine kurgulandığını vurgulamışlardır.

Dijital dönüşümle birlikte vatandaşlık anlayışında önemli bir değişim yaşandığını ve dijital vatandaşlığın önem kazandığını vurguladığı çalışmada Dede (2024: 17, 18, 25), dijital vatandaşlığın, dijital teknolojilere bağlı olarak gelişen hak ve sorumluluklardan oluştuğunu belirtmiştir. Aynı çalışmada

teknoloji kullanımına ilişkin sorumlu ve uygun davranış normlarının dijital vatandaşlığı tanımladığı ve dijital vatandaşlığın teknolojik uygulamaların toplumda yer edinmesiyle önem kazandığı vurgulanmıştır. Söz konusu çalışmada, dijital vatandaşlığı önemli kılan dijital uygulamaların bilinçli bir şekilde kullanımının demokrasi kültürünün gelişiminde de etkisinin olacağı ve gençlerin ve çocukların dijital vatandaşlık kültürünün gelişiminde en önemli aktörler olduğu belirtilmiştir. Bayrak ve Ölmez (2024) ekonomiden, siyasete, eğitimden adalete tüm alanlarda karar alabilen bir yöneticinin, bu kararları alırken ve aldıktan sonra kimseye hesap vermemesi, belki kararların hızlı alınmasını sağlayacak fakat yönetişimin ve demokrasinin gelişiminde olumlu olacağını belirtmiş ve vatandaşlık kavramının katılım üzerindeki etkisine değinmiştir.

Günümüz teknoloji ve yeniliklerin gelişmesi ile beraber kadınların özellikle kadın platformları üzerinden demokrasi kavramı içerisinde katılımının etkin bir şekilde ilerlemesine ve dijital vatandaşlıkta katılımının önemini vurgulamıştır (Ölmez ve Öztürk, 2025: 350). Vatandaşlık anlayışının, toplum ve insanlar üzerindeki etkilerin internet sayesinde dijital ortama taşınması sonucunda dijital vatandaşlık anlayışına döndüğünü belirten Aydın (2015: 142-146), dijital vatandaşlığın, internet ortamında var olan evrensel ve etik kurallar çerçevesindeki tüm tehlikelerden haberdar olma anlamını taşıdığını aktarmıştır. Bununla birlikte daha düzeyli dijital dünya ve daha bilinçli dijital vatandaşlık için her bireyin eğitim alması konusunda devletlerin, kurumların ve ailelerin gereken önemi vermesi gerektiğini belirten Aydın, dijital vatandaşın kendine ve başkalarına karşı saygı ve sorumluluk duyarak dijital davranışlar sergilemesi gerektiğini vurgulamıştır.

3. Kavramsal Çerçeve

Çalışmaya yön veren bazı temel kavramlar hakkında bilgi vermek, kavramlar ile konu arasında kurulacak bağlantının anlaşılmasında önem arz etmektedir

3.1. Dijital Dönüşüm

Dijitalleşme ve dijital yönetim kavramı McKinsey tarafından tanım olarak işletmeler özelinde kullanılmış olup dijitalleşme kavramı da ilk defa 1971 yılında Kuzey Amerika Dergisi'nde bir makalede geçmiştir. Dijitalleşme ve dijital dönüşüm kavramı özel sektör için ortaya çıkmış bir olmasına rağmen özellikle 2000'li yıllardan sonrası kamu yönetiminde de önemli yapısal ve süreçsel değişimlerin yaşanmasına yol açmıştır (Sucu, 2021: 6).

Hızla gelişen ekonomik, sosyal ve teknolojik koşullar, dijital dönüşümün önemini her alanda önemini artırmaktadır. Kamu ve özel kurumlar açısından

bakıldığında vatandaş ve müşteri ilişkilerinin geliştirilmesi, rekabet avantajı elde etmesi ve yeni fırsatlar yaratılmasında dijital dönüşüm zorunlu hale gelmektedir (Klein, 2020). Dijital dönüşüm kamu ve özel kurumların dijital teknolojileri işleyişlerine dahil ederek yönetim modellerinde ve organizasyon yapılarında köklü değişiklikler gerçekleştirdiği vatandaş ve müşteri ilişkilerine yönelik yeni teknolojilerin etkin bir şekilde uygulanmasıdır (Türkyılmaz, 2024: 257-282). Dijital dönüşüm, kamu kurumlarının politika hizmetlerinde maliyetleri azaltıp vatandaş erişimini kolaylaştırarak, kamu hizmetlerinin hızını ve kalitesinin artırılmasına yönelik bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Gül, 2017: 21). Bu açıdan bakıldığında kamu yönetiminde geleneksel anlayıştan modern anlayışa doğru bir geçiş ile beraber vatandaş odaklı hizmet sunumunu esas alan yeni kamu yönetimi dijital dönüşüm ile birlikte sosyal, ekonomik, kültürel bakımdan daha etkin gelişmesiyle kendini göstermektedir (Çeliksoy ve Akça, 2024: 445-448).

3.2. Dijital Toplum

Dijitalleşme ile birlikte internet teknolojilerinin hızlı gelişimi ve değişimi bireylerin kendilerini tanımlama, sunma ve konumlandırma biçimleri açısından köklü biçimde bir dönüşüm geçirmektedir. Bu dönüşüm ile birlikte bireyler toplum içerisinde sürekli üreten, güncellenen ve gelişen bir süreç içerisinde bilgiye hızlı ve kolay bir şekilde dijital platformları kullanarak ulaşmaktadır (Bozkurt, 2014: 510-514). Bu teknolojik dönüşüm süreci, günümüz toplumunu etkilemiş dijital bilgi çağının kendine özgü koşullarıyla şekillenen toplumsal ilişkilerin değişmesine dijital toplum kavramının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Alkan: 2026: 169).

3.3. Dijital Vatandaşlık

Gelişen teknoloji ile birlikte kamusal alanda e-teknoloji sisteminin gelişmesi ve internetin hayatın her alanına girmesi ile birlikte bireylerin dijital ortamda güvenli bir şekilde hareket etmeleri dijital vatandaşlık kavramını ortaya çıkarmıştır. Rheingold (2012) dijital vatandaşlığı, bireylerin internet üzerinde aktif olarak katılımının sağlanması ve e-demokrasi ve çevrimiçi etkileşimleri güçlendirilmesi olarak tanımlamaktadır. Ribble (2011) dijital vatandaşlık kavramını çevrimiçi ortamlarda etik, güvenlik, gizlilik ve dijital hakların korunması gibi unsurlar etrafında şekillendirmektedir. Karaduman ve Öztürk, (2014) teknolojiyi sadece araçsal bağlamda değil, yaşamın ayrılmaz bir unsuru olarak kullanarak bilgiye erişme, öğrenme, sosyalleşme, hatta siyasal katılım süreçlerini de dijital ortama taşıma olarak belirtmektedir.

Dijital vatandaşlık, aslında bireylerin dijital ortamları kullanmanın ötesinde kamu yönetimi süreçlerinin dijitalleşme boyutları ve kamu politikalarının

uygulanabilirliği, e-dijital hizmetlerinin etkinliği ve katılımından geçmektedir (Jæger, 2021).

4. Dijital Dönüşümün Toplumsal Etkileri

21. yüzyılda dünya genelinde yaşanan teknolojik gelişim, yönetim anlayışını ve uygulamalarını da kapsayan çok yönlü bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Bu dönüşüm, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, tutarlılık, eşitlik, açıklık ve saydamlık gibi ilkeleri barındıran yönetişimin dijital yönetişime doğru gelişimini de başlatmıştır (Ölmez ve Bayrak, 2025: 52). Güçlü bir şekilde gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri, hayatı, insanları ve dönemi değiştirerek hayatın vazgeçilmezi haline gelmiştir. Bu değişimle birlikte dijital araçların kullanımı artarken, bireylerin temel gereksinimi bilgi ve iletişim teknolojilerini sadece eğlence için değil, bilgi arama ve paylaşma, iletişim, erişim, hukuk ve tüketim için de etkili kullanabilmek şeklini almıştır. Bilgi ve iletişim teknolojileri ile değişen dönem, bireylerin özelliklerinin değişmesine ve bunun üzerine toplumun özelliklerinin dönüşmesine yol açmıştır (Moosberger vd., 2011: 73).

Çağdaş dünya, en çeşitli biçimleri, bağlamları ve kullanımlarıyla dijital dönüşümün etkisiyle yoğun bir şekilde karakterize edilmektedir. Bu “yeni” dünyada dijitalleşme, sanallık ve sürekli çevrimiçi olma, dünyanın büyük bir kesimi için normal hâle gelirken bu gerçeklikten dijital uçurum nedeniyle uzak kalanlar çoğunlukla dışlanıp unutulmaktadır (Sa vd, 2021: 2).

Dijital dönüşüm, bilgisayar tabanlı teknolojilerin bir kurumun veya kuruluşun ürünlerine, süreçlerine ve stratejilerine dâhil edilmesidir. Kurum ve kuruluşlar, dijital dönüşüme, çalışanları ve müşterileriyle daha iyi etkileşim kurmak ve onlara hizmet etmek ve böylece rekabet etme yeteneklerini artırmak için önem vermektedirler (Pratt & Sparapani, 2021: 1). Kamu sektöründe dijitalleşme genellikle e-devletin dijital teknolojilerin kullanımı, basit bir bilgi yayımı, iş süreçlerinin, kamu hizmetinin ve vatandaşların siyasi katılımının tamamen dönüştüğü farklı aşamalarıyla tanımlanmaktadır. Ayrıca, dijital dönüşüm kavramının devam eden ve asla bitmeyen bir süreç olduğu kabul edilmektedir. Bu anlayışın devamında, vatandaşlıktan dijital vatandaşlığa dönüşümün doğrusal olmayan ve devam eden bir süreç olduğu belirtilmektedir (Jæger, 2021: 25). Kamu yönetimindeki dijital dönüşüm, kamu mali yönetimi, ulaşım, altyapı ve eğitim gibi kamu hizmetlerinin kalitesini, ulusal ve kamusal güvenliği ve yönetişimin uygulanmasını olumlu yönde etkilemekle beraber özel hayatın gizliliği, özgürlükler ve sosyal psikoloji gibi birçok alanda olumsuz etkiler yaratabilmektedir. Dijital dönüşümde öncü ülkeler ise bu olumsuz etkileri gidermek üzere devlet ve toplum yapılarını teknoloji ile uyumlu hale getirecek çalışmalarda bulunmaktadır. Dijital dönüşümden en çok etkilenen

alanlardan olan iletişim teknolojilerinin gelişimi ile vatandaşla yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında etkin bir iletişim ağının kurulmuş ve böylece kamu hizmetlerinin daha ekonomik ve verimli sunulmaya başlandığı görülmüştür. Bu dönüşümle kamu hizmetleri dijital ortama aktarılarak paydaşların yönetişime katılması sağlanmıştır (Ölmez ve Bayrak, 2025a: 55). Dijital dönüşüm, “dijital ortamda güven” kapsamında veri güvenliği ve gizliliğinin sağlanması için devletlerin uğraşmak zorunda kaldıkları yeni bir kamusal sorunu da beraberinde getirmiştir. Dijital dönüşümün kamu yönetimine etkisinin olumlu olabilmesi için kamu kurumlarının dijital dönüşümün yerleşik hâle getirilmesinde yoğun çaba harcamaları gerektiği ve ortaya çıkan kamusal sorunların çözülmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (Bayrak, 2025: 172, 174).

Dijitalleşme, tüm verilerin değere dönüşmesidir. Dijitalleşme, genellikle verimlilik artışı ve hata oranının azalması yoluyla bazı tasarruflar sağlayabilir. Oysa bazı yorumcuların dijital dönüşüm dediği ve amacı sürekli iyileştirmek olan gerçek dijitalleşme her şeyi değiştirmektedir. Bu tür bir değişimin tesadüfen ve kendiliğinden olması pek mümkün olmamakla beraber dijital stratejiler bu değişime yön vermektedir (Gobble, 2018: 66).

Dijital dönüşüm öyle hızlı ilerleyip yoğun bir etki yaratıyor ki, 1983 yılında doğduğu kabul edilen interneti bugün dünyada yaklaşık 6 milyar insan kullanmaktadır. Bu nüfus dünya nüfusunun yaklaşık %66’sına karşılık gelmektedir. Dijital dünyanın getirdiği sanal bir internet yurttaşlığı, tam olarak nerede olduğunuzu ve nerede yemek istediğinizi bilen cep telefonları ile bağlanmış durumda bulunmaktadır (Ohler, 2011: 26). Gizliliğin ve özel hayatı korumanın çok zor olduğu dijital dönüşüm ile gelen toplumsal yıkıcı etkilerin, topluluk duygularını törpülediğini fark eden toplumlar, değerler ve karakterler eğitime önem vermeye başlamış durumdadır (Ohler, 2011: 27).

Devamlı ve dinamik bir süreç olan dijital dönüşümün neleri kapsadığı ya da kapsamadığı yönünde bir fikir birliği bulunmamaktadır. Fakat dijital teknoloji öğelerini kullanarak yeni değerler ve fırsatlar yaratma; sosyal kurumları dijital araçlarla güçlendirme ve daha verimli hâle getirme sürecini dijital dönüşüm olarak tanımlamak mümkündür. Bir süreç olarak belirtilen bu tanıma göre dijital dönüşümün geçmiş, bugün ve gelecekle ilgili bir tasarımı kapsadığı kabul edilmektedir. Bu dönüşümün temel bileşenleri ise insan, süreç ve teknoloji uyumu olmaktadır. Dönüşüm ile anlatılmak istenen, eski sistemi tamamen terk etmek değil eskiyi yeniyile uyumlu hale getirerek değişim sürecinde hayatta kalmasını ve mevcut sistemin yükseltilmesini sağlamaktır. Dijital dönüşüm anlayışının merkezinde yenilik kavramı bulunduğundan dijital dönüşüm ile yenilik kavramları birbirlerinin yerine kullanılabilir (Bozkurt vd., 2021: 40).

Bireyler özellikle dijital vatandaş noktasında yönetsel katılım gibi önemli bir konuda katılımcıların ve katılıma yönelik kurumları idare edenlerin katılıma yönelik anlayış ve davranışlarının olduğu görülmektedir (Ölmez ve Bayrak, 2025b, 888). Dijital dönüşümün vatandaş ile devlet arasındaki ilişkileri siyasal katılım, otorite ve sosyal faaliyet açısından değerlendirmesi, yöneten yönetilen ilişkisini etkilemekte ve kamu hizmet sunumlarının yeniden yapılandırılmasını sağlamaktadır (Demirkıran vd., 2024, 850). Dijital dönüşüm, tek başına bir anlam taşısa da dijital liderlik, dijital ekonomi, dijital hukuk, dijital vatandaşlık, dijital kimlik gibi birçok kavramı da içerisinde barındırmaktadır. Bununla beraber dijital dönüşüm sürecinde dikkat edilmesi ve ciddi önlemler alınması gereken dijital bağımlılık, dijital bölünme ve dijital zorbalık gibi kavramlar olduğu unutulmamalıdır (Bozkurt vd., 2021: 51).

5. Dijital Toplumdan Dijital Vatandaşa

Yaklaşık otuz yıldır toplumların neredeyse tüm alanlarına hâkim kılmaya çalışılan dijital teknolojiler, ilk zamanlar veri depolamak ve düzenlemek için kullanılırken bilgisayar ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, bu alanda yeni kullanım olanaklarının da önünü açmış bulunmaktadır. Bu dijitalleşme, devlet ile vatandaş arasındaki ilişki ve etkileşimi de yoğunlaştırarak dijital vatandaşlık kavramının ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Jager, 2021: 25). İnternetin yükselişiyle birlikte, sivil, sosyal ve politik hayata katılma fırsatlarının artması, dijital vatandaşlık kavramının basitçe ‘toplumda çevrimiçi olarak yer alma hakkı’ olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Dijital vatandaşlığa yönelik erken yaklaşımlar, erişim, kapsayıcılık, iletişim hakları ve özgürlükleri gibi dijital uçurum sebeplerini ortadan kaldırmaya yönelmiştir. Sosyal medya platformlarının yaygınlaşmasıyla erişim sorunu önemsizleşmiş; dijital bağlamda vatandaşlık neredeyse ‘varsayılan’ bir durum sayılır hâlini almıştır (Pangrazio & Sefton-Green, 2021: 18). E-devlet uygulamalarının internet ortamında kullanımının yaygınlaşması, dijital vatandaşlık kavramının da etkisinin artmasına neden olmuştur. Kavram ilk olarak 2001 yılında Prensky tarafından “Digital Natives, Digital Immigrants” çalışmasında kullanılmıştır. Bu çalışmasında Prensky öğrencilerin mevcut öğretim sisteminle yetinemediklerini ve artık eğitim sisteminde daha teknolojik öğelerin ve müfredatın kullanılması gerektiğini ve öğrencilerin dijital becerilere donatılması gerektiğini belirtmiştir (Yalçınkaya ve Cibaroglu, 2019: 1191).

Son yıllarda teknolojinin gelişmesiyle insanların hayatlarına giren dijital araçlar, fotoğraflarını, videolarını, çizimlerini veya görüşlerini sosyal medya gibi sanal ortamlarda paylaşımlarına ve dünyanın farklı bölgelerinden insanlarla ortak projeler yapmalarına olanak tanımıştır. COVID 19 salgını sırasında dijital araçların kullanımının zorunlu hale gelmesi öğrencilerin hem derslerinde hem

de evlerinde dijital araçları yoğun şekilde kullanmalarına neden olmuştur. Bu durum öğrencilerin çevrimiçi ortamlarda güvenli ve sorumlu bir şekilde iletişim kurmalarını ve iş birliği yapabilmelerini sağlayacak ortamları zorunlu kılmış ve güvenli ve sorumlu çevrimiçi iletişim ve iş birliğinin, dijital vatandaşlık kavramını ön plana çıkarmasına sebep olmuştur (Öztürk, 2021: 31).

Birçok tanımı olan dijital vatandaşlık, ekonomik, sivil ve siyasi sonuçlara yol açan sık internet kullanımı yoluyla çevrimiçi toplumda yer alma kapasitesini temsil eden bir kavram olarak bilinmektedir. Diğer bir deyişle dijital vatandaşlığın ticaretten eğitime, iletişimden siyasete çok boyutlu ve birbirine bağlı unsurlardan oluşan bir kavram olduğu ortaya konulmaktadır (Jager, 2021: 32, 38). Avrupa Konseyinin tanımına göre dijital vatandaşlık, bireylerin dijital dünyada etkili olduğu ve sorumluluk içerisinde yer aldığı; dijital erişim ve eşitlik, dijital güvenlik ve gizlilik gibi çeşitli boyutları olan bir kavramdır. Bir diğer tanıma göre dijital vatandaşlık, dijital dünyayı kullanan bireylerin aktif ve bilinçli olarak bu alanda yer almalarını ve dijital haklarını savunurken bilgi paylaşımını da güvenli bir şekilde ele almalarını içermektedir (Demirkıran vd., 2024: 851).

Dijital vatandaşlık üzerine akademik tartışma, dijital ayırım ve sözde bilgi toplumuna kimlerin dâhil edildiği sorusu üzerine yapılan tartışmalardan doğmuştur. Bu tartışmaların arkasında dijital dönüşümle gelen dijital vatandaş olgusunun herkes için mümkün olup olmadığı ve bireyler arasındaki dijital uçurumun belirlenmesi gayesi bulunmaktadır (Jager, 2021: 26, 27). Dijital vatandaşlığı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yasal, güvenli, etik ve sorumlu bir şekilde kullanımını sağlayan davranışların çevrimiçi olarak gösterilmesi olarak tanımlayan Ribble ve Bailey, dijital vatandaşlığın dokuz temel unsuru içerdiğini belirtmektedir (Öztürk, 2021: 33, 34). Dijital vatandaş, teknolojiyle ilgili insani, kültürel ve toplumsal konuları anlamak; hukuki ve etik davranmak; bilgi ve teknolojinin güvenli, yasal ve sorumlu kullanımını sağlamak; iş birliği, öğrenme ve verimliliği destekleyen teknolojiye karşı olumlu tutum sergilemek; yaşam boyu öğrenme konusunda kişisel sorumluluk göstermek gibi temel özelliklere sahip olmalıdır. Bu kapsamda Ribble ve Bailey, dijital etik, dijital erişim, dijital hukuk, dijital iletişim, dijital okuryazarlık, dijital ticaret, dijital hak ve sorumluluk, dijital güvenlik ve dijital sağlık gibi dokuz öğenin dijital vatandaşlar için temel davranışlar olduğunu vurgulamıştır (Moosberger, 2011: 73).

Dijital vatandaşlık, dijital dünyanın (sosyal ağ platformları, çevrimiçi alışveriş siteleri vb.) bir vatandaşı olmak anlamına gelebildiği gibi klasik geleneksel vatandaşlık modellerinin yeni ve değişen oy verme sistemleri ve sivil forumlar aracılığıyla vatandaşlık eylemlerini içerebileceği anlamına da

gelebilmektedir (Pangrazio & Sefton-Green, 2021: 17). Dijital vatandaş, sunulan dijital hizmetleri kullanması nedeniyle aynı anda hem aktif bir vatandaş hem de denetimli bir vatandaşdır (Hintz vd., 2017: 733).

Dijital devlet ile dijital vatandaşlık kavramları birbirleriyle ilişkili kavramlardır. Dijital devlet, dijital teknolojilerin devlet hizmetlerinin sunulmasında kullanımı ve devlet hizmetlerini dijital teknoloji araçlarıyla sunulmasını ifade etmektedir. Dijital vatandaşlık ise bireylerin dijital devlet hizmetlerini etkin ve verimli olarak kullanımını ifade etmektedir. Dijital vatandaşlık yetkinliği fazla olan bireyler dijital devletin hizmet verimliliğini de hakkını vererek değerlendirebilmektedir (Demirkıran vd., 2024: 853). Dijital vatandaşlıkta kişiler devletin sunduğu hizmetleri ve sorumlulukları dijital kanallar aracılığıyla kullanmakta; hak ve ödevlerini geleneksel vatandaşın aksine kurumlara giderek değil evden, işyerinden, yolculukta veya başka bir yerde dijital kanallar aracılığıyla yerine getirmektedir (Dede, 2024a: 360). Dijital vatandaşlık, gelişmiş demokratik devletlerde giderek daha normal hale gelmektedir. Toplum ve devlet kurumları dijital teknolojilere bağımlı hale geldikçe, vatandaşların dijital bir şekilde var olmaları ve hareket etmeleri beklenmektedir (Schou & Hjelholt, 2018: 507).

Dijital vatandaşlık kısmen kullanıcıların eylemleriyle, kısmen de veri toplama ve analiz ile şekillenmektedir. Her iki durumda da, belirli teknolojik, politik ve sosyal bağlamlara bağlıdır. Öncelikle, dijital vatandaşlar hareket etmek ve etkileşimde bulunmak için internetin teknik altyapısına, fiziksel altyapısına ve donanım üzerinden veri akışlarını düzenleyen ve bazı çevrimiçi aktiviteleri izin veren veya yasaklayan standart ve protokollerden oluşan mantıksal altyapısına güvenirlir. Altyapıya gömülü olan kod, dijital vatandaşlığın fırsatlarını artırabilir veya azaltabilir ve standartları geliştiren ve internet üzerindeki veri akışlarını düzenleyen kurumlar, dijital vatandaş olarak kullanıcıların hayatlarını etkileyen kritik (ancak çoğunlukla pek görünmeyen) bir rol oynayabilmektedir. Böylece dijital vatandaşlar giderek sadece yasalara ve anayasal haklara bağlı değil, aynı zamanda ticari kuruluşların “iyi niyetine” de bağlı hale gelmektedirler. Farklı tür ve seviyelerdeki altyapıların olduğu bu karmaşık ortamda, dijital vatandaşlık internet kullanıcılarının ifade özgürlüğü ve gizlilik gibi temel haklarının yeterince korunmasını gerektirmektedir. Protokoller ve standartlar ile çevrimiçi platformların hizmet şartları (ve kullandıkları algoritmalar) bu politika ortamının önemli parçalarını oluştururken, ulusal yasalar ve düzenlemeler de bölgesel politikalarla ve ulus ötesi kural yapımıyla birlikte gerekli temel taşları sağlamaya devam etmektedir. Güvenli çevrimiçi etkileşimler için destekleyici bir yasal ve düzenleyici çerçeve de bu nedenle dijital vatandaşlık için bir diğer önemli koşul olarak kabul edilmektedir (Hintz vd., 2017: 734, 735).

6. Değerlendirme ve Sonuç

Teknolojik ilerleme, birçok kavramın “dijital” olarak anılmasına ve analog kimliğinden sıyrılıp “dijital” bir kimliğe bürünmesine neden olmuştur. Dünyada yaşanan dijital dönüşüm toplumların da dönüşmesine ve birçok ihtiyacın dijital yollarla karşılanmasına sebep olmuştur. Bu ihtiyaçların karşılanması, dijital dünyaya tam olarak olmasa da ihtiyaçlarını giderebilecek kadar hâkim olan bir insan kitlesinin varlığına ihtiyaç göstermiştir. Zira var olan bir hizmet, ne kadar gelişmiş, ne kadar kolaylaştırıcı ve ne kadar verimli olursa olsun, onu kullanan birileri olduğu müddetçe değerlidir. Bu değeri bilebilen insanlar, bir nevi dijital vatandaşlıkla ödüllendirilmiş olmaktadır. Fakat dijital vatandaşlık, normal fiziki (bedeni) vatandaşlıktan daha kapsamlı ve daha fazla sorumluluk taşıyan bir vatandaşlık olarak karşımıza çıkmaktadır. Hem etki olarak hem kapsam olarak daha geniş kitlelere hitap edebilen dijital vatandaşlık, saygı, sorumluluk, ahlâk, güven ve gizlilik gibi birçok konuda omuzlarında yüklerle dolaşan bir kavramı ifade etmektedir. Bu nedenle dijital vatandaşlar yetiştirmede ve dijital bir nesil oluşturmada “dijital saygı, dijital ahlâk ve dijital sorumluluk” anlayışlarını geliştirecek “dijital karakter” eğitimlerinin ilkökul döneminden itibaren eğitim müfredatlarına konulması gerekmektedir. Teknolojiyi kullanmak ne kadar önemliyse onu ahlâk sınırları içinde kullanmak da o kadar önemlidir.

Teknolojinin bu hızda ilerlemesiyle, günün birinde robotlardan oluşan dijital toplumlarda her robot vatandaşın birer dijital vatandaş olabileceğini hayal etmek çok da zor olmasa gerek. Tüm dijital program ve hedeflerin yüklendiği, dijital teknoloji üreticilerinin hayal ettiği dijital evrende hedefler ve programlar dâhilinde çalışan bir model, dijital vatandaşlığın gerektirdiği öğrenme, saygı ve sorumluluk gibi kavramların da önemini yitirmesine sebep olabilecektir.

Dijital dünya sürekli gelişmektedir ve sınırları bilinmediği için insanoğlu bu dünyada sürekli bir adım daha ilerleme çabasıdadır. Süreklilik arz eden bir büyümenin ne tür sonuçlara gebe olduğu merak doğurmakla beraber tedirgin de etmektedir. Şu an çok masum gibi görünen dijital dönüşüm, sağlık, ekonomi, toplumsal huzur veya yaşam koşulları gibi nedenlerden dolayı düşman gibi görülebilecektir. Olası bu tehlikeleri görerek, çağın gerisinde kalmamak adına dijital dönüşümün keyfini çıkarmak ve onun nimetlerden olabildiğince faydalanmak gerekir.

Kaynaklar

- Alkan, E. Ö. (2026). Dijitalleşen toplumun yeni eşitsizlik biçimi: Dijital eşitsizlik ve Türkiye'deki göstergeleri. *İmgelem*, 18, 151-176
- Arı, E. S. (2021). Süper akıllı toplum: Toplum 5.0. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23(1), 455-479.
- Aydın, A. (2015). Dijital vatandaşlık. *Türk Kütüphaneciliği*, 29(1), 142-146.
- Bayrak, B. ve Ölmez, M. (2024). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlık Sisteminin yönetsel denetim açısından karşılaştırılması. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 462-477.
- Bayrak, B. (2025). Yönetim bilimi için yeni kavram ve kuram önerileri. M. H. Mücevher (Ed.), *Dijital İkiz Teknolojisi ve Kamu Yönetimi: Etik ve Güvenlik Sorunları* (169-185), Özgür Yayınları.
- Bozkurt, A. (2014). Network society and knowledge. *Türk Kütüphaneciliği*, 28(4), 510-525.
- Bozkurt, A., Hamutoğlu, N. B., Kaban, A. L., Taşçı, G. ve Aykul, M. (2021). Dijital bilgi çağı: Dijital toplum, dijital dönüşüm, dijital eğitim ve dijital yeterlilikler. *Açıköğretim Uygulamaları ve Araştırmaları Dergisi*, 7(2), 35-63.
- Çeliksoy, E. ve Akça, A. (2024). Türkiye'de kamu yönetiminde yaşanan dijital dönüşüm süreci. *ÇAKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(2), 445-486. <https://doi.org/10.54558/jiss.1426480>
- Dede, A. (2024a). Dijital iletişim, dijital vatandaşlık, dijital yönetim ve CİMER. *Abant Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1), 355-365.
- Dede, A. (2024b). Dijital Vatandaşlığın Dokuz Boyutu ve E-Devlet Uygulamaları. *EKEV Akademi Dergisi*, (97), 15-27.
- Demirkıran, S. ve Terzioğlu, M. K. (2024). Dijital devlet ekosisteminin güçlendirilmesi için dijital vatandaşlık ölçeği araştırması. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 31(4), 849-870.
- Gobble, M. M. (2018). Digital strategy and digital transformation. *Research-Technology Management*, 61(5), 66-71.
- Gül, H. (2017) Dijitalleşmenin kamu yönetimi ve politikaları ile bu alanlardaki araştırmalara etkileri. *Yasama Dergisi*, 12 (36), s. 5-26
- Henriette, E., Feki, M. & Boughzala, I. (2016). Digital transformation challenges. AIS Electronic Library. <https://aisel.aisnet.org/mcis2016/33/>, Erişim tarihi: 19.06.2026.
- Hintz, A., Dencik, L. & Wahl-Jorgensen, K. (2017). Digital citizenship and surveillance society-introduction. *International Journal of Communication*, 11, 731-739.
- Isman, A. & Canan Gungoren, O. (2014). Digital citizenship. *Turkish Online Journal of Educational Technology-TOJET*, 13(1), 73-77.

- Jæger, B. (2021). Digital Citizenship—A review of the academic literature/Digital Citizenship: eine systematische Literaturanalyse. *dms—der moderne staat—Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 14(1), 24-42.
- Karaduman, H. ve Öztürk, C. (2014). Sosyal bilgiler dersinde dijital vatandaşlığa dayalı etkinliklerin dijital vatandaşlık tutumlarına etkisi ve dijital vatandaşlık anlayışlarına yansımaları”, *Sosyal Bilgiler Eğitim Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 38–78
- Klein, M. (2020). İşletmelerde dijital dönüşüm ve etmenleri. *Journal of Business in the Digital Age*, 3(1), 24–35. doi: 10.46238/jobda.729499
- Ohler, J. (2011). Digital citizenship means character education for the digital age. *Kappa Delta Pi Record*, 47(sup1), 25-31.
- Ölmez, M. ve Bayrak, B. (2025a). Yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarında akademisyenlerin yönetsel katılım düzeylerinin incelenmesi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 23(56), 868-892.
- Ölmez, M. ve Bayrak, B. (2025b). Kamu kurumlarında yapay zekânın dijital yönetime etkisi: kamu denetçiliği kurumu incelemesi. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, (26), 50-63.
- Ölmez, M. ve Öztürk, Ö. (2025). İyi yönetim kapsamında kadın STK’ların rolü: Kadem örneği. *Yeni Yönetişim Yaklaşımları Post-NPM Paradigmaları ve Uygulamaları* (s.337-356). Livre de Lyon.
- Öznur, S. ve Gezer, Ü. (2025). Dijital toplumun yetkin aktörü yapay zeka. *International Journal of Social and Humanities Sciences Research (JSHSR)*, 12(115), 38-45.
- Öztürk, G. (2021). Digital citizenship and its teaching: A literature review. *Journal of Educational Technology and Online Learning*, 4(1), 31-45.
- Pangrazio, L. & Sefton-Green, J. (2021). Digital rights, digital citizenship and digital literacy: What’s the difference?. *Journal of new approaches in educational research*, 10(1), 15-27.
- Pratt, M. K. & Sparapani, J. (2021). Digital transformation. *TechTarget/Search-CIO*, 1-7.
- Rheingold, H. (2012). *Net smart: How to thrive online*. MIT Press
- Ribble, M. (2011). *Digital citizenship in schools*. Washington DC, The International Society for Technology in Education
- Sá, M. J., Santos, A. I., Serpa, S. & Ferreira, C. M. (2021). Digital literacy in digital society 5.0: Some challenges. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 10(2), 1-9.
- Sayar, K. (2016). Dijital toplum. *TRT Akademi*, 1(2), 762-775.
- Schou, J. & Hjelholt, M. (2018). Digital citizenship and neoliberalization: governing digital citizens in Denmark. *Citizenship Studies*, 22(5), 507-522.

- Sucu, M. (2021). *Dijital yönetim işletme yönetiminde yeni bir yaklaşım*. Ankara: İksad Yayınevi.
- Türkyılmaz, S. (2024). Dijital dönüşüm: Tarihçesi, tanımı ve işletmeler üzerindeki etkisi. *İstanbul Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 276-297. doi: 10.52122/nisantasisbd.1459265
- Yalçınkaya, B. ve Cibaroglu, M. O. (2019). Dijital vatandaşlık algısının incelenmesi: ampirik bir değerlendirme. *Business & Management Studies: An International Journal*, 7(4), 1188-1208.
- Yıldırım, A. (2021). Yerel yönetimlerde dijital dönüşüm uygulamaları. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (54), 61-82.

From Water Services to Water Governance: Risk-Based Transformation in Water Security

Esra Çiftci Metin¹

Eylem Beyazıt²

Abstract

This chapter examines the transformation of water security from a technical service-oriented framework to a governance-based paradigm grounded in risk management under conditions of uncertainty. Traditionally defined through infrastructure capacity, service continuity, and compliance with quality standards, water security has increasingly become insufficient in addressing contemporary challenges such as climate change, hydrological variability, water stress, and institutional fragmentation. Drawing on the international literature on risk governance, adaptive governance, resilience, precautionary approaches, and anticipatory governance, the study argues that risk-based water security approaches extend beyond technical safety tools and function as governance instruments. These approaches reshape decision-making logics, redefine institutional roles, and transform policy instruments by prioritising uncertainty management, institutional coordination, and long-term resilience. Methodologically, the study is based on a theoretical review of international policy frameworks and academic literature. It demonstrates that the evolution of water security constitutes a structural transformation across three dimensions: decision-making processes, institutional arrangements, and governance instruments. The study concludes that water security should be conceptualised not as an infrastructure performance outcome, but as a governance capacity defined by the ability to anticipate, prioritise, and manage risks under uncertainty. In doing so, it contributes to repositioning risk-based approaches from technical management tools to a comprehensive governance transformation framework in water management.

1 Dr., Independent Researcher, cftciesra7@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-2775-4454

2 Assoc Prof., Hatay Mustafa Kemal University, eylmyzt@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-3432-5722

1. Introduction

Water management has long been framed within technical and operational objectives such as expanding service coverage, renewing infrastructure, improving operational efficiency, and ensuring compliance with quality standards. Within this perspective, it has largely been conceptualised as a service delivery function. Success has typically been measured through indicators such as uninterrupted supply, expansion of physical capacity, and improvements in technical performance.

However, global and local dynamics -including rapid urbanisation, the climate crisis, rising water demand, declining resource quality, and ageing infrastructure- have increasingly exposed the limitations of this service-oriented approach in the face of uncertainty and systemic risk (Brown et al., 2009; Cosgrove & Loucks, 2015).

These developments signal a paradigm shift in which the sustainability of water services can no longer be understood solely in terms of technical competence. Instead, it must be situated within the broader domain of public policy, where governance dimensions -such as inter-agency coordination, the quality of decision-making processes, transparency, and accountability- play a defining role.



Figure 1. Logical Flow of Conceptual Transformation in Water Management

Water Services Approach
Referance: Prepared by the researcher.

The conceptual flow presented in Figure 1 offers an analytical framework for understanding the relationship between risk-based transformation and governance within the water security domain.

The concept of water security constitutes the theoretical foundation of this paradigm shift. UN-Water (2013) defines water security as the capacity to ensure sustainable access to sufficient quantities of acceptable-quality water for communities, while protecting ecosystems and effectively managing water-related risks. This definition reframes water management from a static concern with supply and quality to a dynamic and multidimensional governance challenge. It establishes a holistic perspective centred on risk prevention, decision-making under uncertainty, and the strengthening of long-term resilience.

One of the most visible practical manifestations of the water safety paradigm is the adoption of risk-based water safety frameworks. Water Safety Plans (WSPs), developed by the World Health Organization (World Health Organization [WHO], 2017), provide a preventive management model designed to systematically identify, assess, and control risks throughout the entire drinking water supply chain-from source to consumer.

The WSP approach moves beyond traditional compliance models based solely on end-product testing and instead promotes a process-oriented and proactive risk management logic. In doing so, it reframes safe water not as a reactive response to contamination events, but as a continuous and preventive governance process (Hrudey & Hrudey, 2006).

In much of the literature, risk-based water security approaches are treated primarily as technical and operational instruments. Their implications for decision-making processes, institutional relationships, and public accountability structures often remain underexplored. Yet the identification, evaluation, and prioritisation of risks inherently involve normative choices -such as determining which risks are acceptable, which mitigation measures should be prioritised, and which investments are justified. These judgments depend on managerial discretion, institutional capacity, and accountability arrangements (Aven, 2011: 721). For this reason, risk-based water security should be understood not merely as a technical safety strategy, but as a governance framework that reshapes institutional responsibilities and decision-making logics under conditions of uncertainty.

This study theoretically examines the transition from water services to water governance through the lens of risk-based water security approaches. Its core argument is that these approaches generate a governance framework that

transforms decision-making logics, institutional roles, and policy instruments. In this respect, the World Health Organization's Water Safety Plans and the OECD Principles on Water Governance are analysed in conjunction, with particular attention to how risk-based practices interact with and strengthen governance capacity (OECD, 2015).

Methodologically, the study is grounded in a theoretical review of the international literature. It adopts a holistic perspective on both the risk-based water security and water governance literatures, while examining internationally adopted policy instruments and governance approaches at a conceptual level. Rather than developing an empirical case analysis, the study seeks to provide an analytical synthesis of how risk-based water security functions across different governance contexts. This framework enables a systematic discussion of the ways in which risk-based approaches reshape governance capacity under conditions of uncertainty.

In recent years, water security has been increasingly reconceptualised in response to climate change, cascading crises, and growing governance complexity. UN-Water (2023) argues that water security must be understood not only in terms of technical infrastructure capacity, but also in relation to institutional resilience and risk management capability. Similarly, the OECD (2023) highlights that water governance in an era of global uncertainty requires restructuring through enhanced coordination, transparency, and multi-level decision-making mechanisms.

Within the Turkish academic literature, there is a growing recognition that water management should be addressed through a more holistic and risk-sensitive framework, particularly in relation to climate change, drought risk, and basin-level governance challenges. Recent studies emphasise that strengthening institutional capacity, improving data-sharing mechanisms, and prioritising risks -especially at the local level- are critical for advancing water security (Dinç, 2025; Şan, 2024; Yazıcı et al., 2019).

Against this backdrop, the present study seeks to demonstrate how a transition from a service-oriented model to a governance-oriented perspective in water management can be realised through risk-based water security approaches. Beyond contributing to the water governance literature, it proposes an analytical framework aimed at supporting policymakers and practitioners in strengthening governance capacity under conditions of uncertainty.

2. From Water Services to Water Governance

Historically, water safety was primarily defined in terms of the microbiological safety of drinking water and compliance with public health standards. Within

this framework, water management was largely approached as the provision of a technical service aimed at controlling health risks (World Health Organization & United Nations Children's Fund [WHO & UNICEF], 2000: 7-10). The dominant logic of this period rested on a compliance-based management model, in which water safety was equated with measurable quality parameters and infrastructure capacity (Doğu Kırkıcı, 2019). Institutionally, this approach corresponded to a sectoral decision-making structure heavily reliant on engineering expertise and performance indicators focused on outputs-namely, compliance with standards and uninterrupted service provision. Water security, in this sense, was framed as a technical achievement rather than a governance challenge. However, the literature increasingly highlights that early service-oriented conceptions of water safety have gradually expanded to incorporate governance and risk dimensions. Beyazıt and Çiftçi (2019: 360-364) argue that while water security was initially associated with technical capacity, supply continuity, and quality standards, growing environmental uncertainties and institutional complexities have necessitated a broader and more governance-oriented perspective. This evolution reflects a fundamental shift: water security has emerged as a public policy domain shaped not only by service provision, but also by decision-making processes, institutional coordination, and risk management under conditions of uncertainty.

In recent years, water security debates have been substantially reframed in response to the climate crisis, cascading disaster risks, and growing governance vulnerabilities. Contemporary assessments argue that water security can no longer be evaluated solely in terms of technical supply reliability; it must also be understood in relation to institutional capacity, multi-level governance, and coordination mechanisms under conditions of uncertainty (United Nations World Water Assessment Programme [WWAP], 2023; Global Commission on the Economics of Water, 2023). Emerging perspectives -particularly those conceptualising water as a global common good- position water management as a multi-actor governance challenge rather than a purely sectoral service function.

Since the early 2000s, the concept of water security has expanded significantly under the pressures of climate uncertainty, water stress, rapid urbanisation, and ecosystem degradation. It has evolved into a multidimensional policy domain that extends beyond current water quality concerns to encompass long-term sustainability and the management of water-related risks (Cosgrove & Loucks, 2015: 4826-4828; UN-Water, 2013: 4-6). This conceptual broadening has shifted water security away from a narrow supply-and-quality problem toward a governance framework that integrates demand management, resource conservation, disaster and climate risk management, infrastructure resilience,

water loss reduction, and ecosystem integrity within a unified perspective (UN-Water, 2013: 4-6).

In the Turkish context, similar concerns have been raised. Changing precipitation patterns and increasing evaporation linked to climate change are expected to create structural vulnerabilities, particularly for reservoir and dam systems. Accordingly, service continuity can no longer be pursued solely through expanding supply capacity; it requires efficiency-oriented strategies and risk-sensitive planning approaches.

The concept of risk, which lies at the theoretical core of the transformation in water security, constitutes the central analytical axis through which water security becomes a governance issue. Risk extends beyond calculations of probability and consequence; it involves normative judgments regarding which risks are prioritised, which losses are considered acceptable, and which interventions are regarded as legitimate. As Aven (2011: 720-722) argues, risk assessment is inherently embedded in value judgments and decision contexts. It is therefore not merely a technical exercise, but a regulatory and governance process. Accordingly, the conceptual expansion of water security shifts decision-making from a compliance-with-standards logic to a framework of prioritisation and accountability under conditions of uncertainty.

A second turning point that renders the governance dimension of risk visible concerns the transformation of decision-making structures. Decisions are no longer grounded solely in the technical rationality of a single institution; rather, they emerge through multi-actor coordination, information-sharing mechanisms, and public accountability. The risk governance literature emphasises that risks are not only identified and measured, but also socially interpreted, negotiated, and publicly justified. In this perspective, risk governance is institutionalised through interconnected stages such as pre-assessment, risk appraisal, risk management, and risk communication (International Risk Governance Council [IRGC], 2017: 8-12).

Applied to water security, this framework places institutional authority and responsibility at the centre of management questions -not only where risk is generated, but who intervenes, with what mandate, and through which coordination mechanisms. Consequently, inter-institutional boundaries, role definitions, data-sharing practices, and coordination capacity -that is, the governance infrastructure- become integral components of water security.

Addressing water security within a risk-based framework also exposes the limitations of centralised and technocratic decision-making models. Studies on water management in Türkiye demonstrate that the division

of authority between municipal water and wastewater administrations and central institutions creates governance challenges, particularly in data production and risk management (Çiftci, 2019). Basin-level research further indicates that climate-induced uncertainties increase the need for flexible, multi-stakeholder decision-making structures (Dinç, 2025; Şan, 2024). These findings suggest that water security cannot be managed independently of institutional arrangements and that risk-based approaches are closely tied to governance capacity.

The policy-level implications of this theoretical framework are equally significant. Risk-based instruments generate not only technical standards but also institutional accountability mechanisms. In drinking water systems, for example, the systematic identification of risks from source to consumer, the establishment of control points, and the creation of monitoring and improvement cycles represent a shift from product-based compliance testing to process-oriented preventive management (WHO, 2022: 14-18). This transformation expands the temporal horizon of decision-making, making resilience and adaptability to future shocks as important as present compliance.

Furthermore, integrating water security with governance reshapes the nature of policy tools themselves. Technical indicators cease to function merely as performance metrics; they become instruments for monitoring institutional responsibility and enabling public justification. The principles of coordination, policy coherence, and accountability emphasised in the OECD framework extend the water security debate beyond infrastructure investment toward questions of public policy design and implementation capacity (OECD, 2015: 3-5). Within this framework, water security is no longer conceived as a technical service output; it is reconceptualised as a governance capacity defined through decision-making under uncertainty, institutional coordination, and accountability.

3. Risk-Based Transformation in Water Security

Risk-based transformation in water security refers to a fundamental shift from a model grounded in technical standards and reactive service delivery toward a holistic governance paradigm centred on decision-making under uncertainty, long-term resilience, and institutional learning. As climate change increasingly disrupts hydrological cycles, intensifies extreme weather events, and exacerbates socio-economic vulnerabilities, it has become increasingly untenable to treat water security as a static objective (Dışkaya, 2018).

A growing body of scholarship demonstrates that access to safe water can no longer be explained solely through quality and quantity indicators; rather, the

capacity to anticipate, prioritise, and manage risks has emerged as the defining dimension of water security (Borgomeo et al., 2014; Hall & Borgomeo, 2013; Sivapalan et al., 2011). In this respect, risk-based transformation reshapes not only conceptual understandings but also institutional behaviour and decision-making logics.

At the core of this shift lies a redefinition of the central policy question. While traditional approaches asked, “Is there sufficient water?”, the risk-based perspective instead asks, “Which risks are being managed, by whom, and over what temporal horizon?” This reframing requires water infrastructure and management systems to develop flexibility and adaptive capacity in the face of multiple, interacting risks, rather than focusing on protection against isolated threats. Risk, therefore, is no longer confined to quantitative estimations of potential damage; it becomes inseparable from questions of legitimacy, acceptability, and sustainability in public decision-making under uncertainty (Borgomeo et al., 2014; Hall & Borgomeo, 2013).

One of the most visible implications of this transformation is the institutionalisation of preventive management. Whereas traditional models rely on reactive interventions after system failure, risk-based approaches prioritise early warning systems, scenario-based planning, and continuous monitoring mechanisms. Water security thus becomes a forward-looking strategic process oriented toward preparedness and adaptive capacity, rather than merely compliance with existing standards (Brown et al., 2012; Garrick & Hall, 2014).

This transformation also makes the governance dimension of water security explicit. The processes of identifying, assessing, and prioritising risks inevitably raise governance questions: Who holds decision-making authority? What forms of knowledge and data are considered legitimate? To whom are decisions accountable? Risk-based water security therefore functions as a governance paradigm that requires strengthened transparency, accountability, and participatory mechanisms (Meisch et al., 2012: 41-44; OECD, 2021: 19-23).

Furthermore, risk-based transformation positions water security as an inherently inter-sectoral policy domain. Research within the water-energy-food nexus demonstrates that water-related risks are deeply interconnected with energy policy, agricultural production, and urban development strategies (Hoff, 2011; Pahl-Wostl, 2015: 210-213). Risk-based water security approaches thus serve as instruments for enhancing cross-sectoral policy coherence and reinforcing governance capacity. Water security, in this sense, transcends

sectoral boundaries and becomes embedded within comprehensive public policy frameworks.

A critical dimension of this transformation is resilience. Folke et al. (2021: 15-18) emphasise that water security should be defined not only by the capacity to withstand shocks, but also by the ability to learn, adapt, and transform in response to them. Resilience-based approaches deepen the relationship between risk and governance by placing institutional learning, adaptive decision-making, and flexibility at the centre of water security.

Recent research in the Turkish context further illustrates the growing relevance of risk-based transformation. Basin-level studies highlight that water security cannot be achieved solely through supply-expansion strategies; rather, it requires risk-sensitive planning, basin-based governance, and strengthened institutional coordination (Varty Bayar, 2023; Yazıcı et al., 2019). These findings demonstrate that risk-based transformation has become central to contemporary water governance debates in Türkiye.

The fundamental dimensions of this shift are comparatively summarised in Table 1, which contrasts traditional water security paradigms with risk-based governance-oriented approaches.

Table 1. Governance Transformation in Water Security

Dimension	Traditional Water Security Approach	Risk-Based Water Security Approach
<i>Conceptual focus</i>	Public health compliance and drinking water safety	Multiple and systemic risks, uncertainty, and long-term sustainability
<i>Primary objective</i>	Compliance with technical and health standards	Risk anticipation, prioritisation, and management
<i>Time perspective</i>	Short-term, present-oriented	Long-term, intergenerational sustainability
<i>Management philosophy</i>	Reactive (post-incident response)	Preventive, adaptive and proactive
<i>Risk awareness</i>	Limited to technical and operational risks	Climate, infrastructural, environmental, and governance-related risks
<i>Decision-making approach</i>	Technocratic, expert-driven	Multi-level governance, coordination, and institutional learning
<i>Policy orientation</i>	Sectoral service provision	Strategic and cross-sectoral public policy

Reference: Prepared by the researcher.

The transformation outlined in Table 1 therefore signals a paradigmatic shift: water security is no longer defined by technical service performance, but by the governance capacity to anticipate, prioritise, and manage risks under uncertainty.

4. Risk-Based Governance Approaches in Water Security

In the water security domain, risk is no longer understood solely as a physical or environmental threat. Rather, it is conceptualised as a multidimensional phenomenon that is socially defined, institutionally prioritised, and politically mediated within governance processes. Risk-based governance approaches therefore demonstrate that water security cannot be reduced to technical performance indicators; it must instead be understood as a dynamic governance process shaped by uncertainty, institutional learning, and adaptive capacity (Folke et al., 2005: 443-447; Pahl-Wostl, 2015: 33-36).

Risk Governance: The risk governance perspective emphasises that risks are not merely technical phenomena calculated by experts; they are interpreted through social perceptions, political priorities, and institutional interests. Renn (2008: 65-72) conceptualises risk governance as a multi-actor process encompassing early warning, risk appraisal, management, and communication. Applied to water security, this framework requires that drought, flood, and infrastructure risks be addressed not only through engineering solutions but also through stakeholder engagement, inter-institutional coordination, and the cultivation of public trust (OECD, 2021: 34-37). Risk governance thus foregrounds legitimacy and accountability as integral components of water security.

Precautionary Governance: Precautionary governance highlights the responsibility of public authorities to act in the face of scientific uncertainty. Stirling (2010: 1029-1031) argues that governance in complex risk societies must remain sensitive to ambiguity and oriented toward preventing irreversible harm. In the context of climate change and hydrological uncertainty, this perspective supports early intervention, cautious planning, and the avoidance of delayed responses that may exacerbate systemic vulnerabilities (UN-Water, 2023: 11-14). Precaution, therefore, becomes a normative foundation for risk-based water security.

Adaptive Governance: Adaptive governance rests on the premise that risks are dynamic and evolving. Governance systems must therefore be structured as learning-oriented, flexible, and feedback-responsive institutions. Folke et al. (2005: 444-447) demonstrate that socio-ecological systems are inherently non-linear and subject to continuous change; governance processes must reflect

this dynamism. Pahl-Wostl (2015: 88-91) identifies water management as a prototypical domain for adaptive governance, given the constant interaction between climatic variability, demand fluctuations, and infrastructural constraints. Adaptive governance reframes water security as a continuous process of institutional adjustment rather than a fixed outcome.

Resilience-Based Governance: Resilience-based governance centres on the capacity of water systems to absorb shocks, maintain functionality, and transform when necessary. Walker and Salt (2006: 5-8) define resilience as the ability of a system to adapt without crossing critical thresholds that lead to collapse. Within water security debates, resilience shifts attention from efficiency alone to robustness, redundancy, and transformation capacity (OECD, 2020: 19-23). Water security, in this sense, is defined not only by operational reliability but also by systemic endurance under crisis conditions.

Anticipatory Governance: Finally, anticipatory governance focuses on institutionalising responses to future risks in the present. Quay (2010: 499-502) underscores the importance of forward-looking governance, particularly in managing climate-related water risks. Anticipatory approaches seek to identify emerging vulnerabilities, integrate scenario planning, and build long-term institutional foresight. In doing so, they extend water security beyond current supply-demand balances to include intergenerational risk management (Tönurist & Hanson, 2020).

Taken together, these governance approaches demonstrate that risk-based transformation in water security is not confined to technical reform. It represents a structural reorientation of governance itself -toward precaution, adaptation, resilience, and anticipation under conditions of deep uncertainty.

Table 2. From Traditional Water Security to Risk-Based Water Governance

Traditional Water Security Approach	Risk-Based Water Governance Approach
Is treatment capacity sufficient?	Do institutions possess the capacity to manage uncertainty and systemic risk?
Is the water quality standard met?	Are cumulative, emerging, and interdependent risks being continuously assessed and monitored?
Is the distribution network operational?	Is infrastructure resilient to climate variability, extreme events, and compound shocks?
Is supply sufficient to meet demand?	Are supply, demand, climate, and financial risks managed in an integrated manner?
Service continuity	System resilience, adaptive capacity, and organisational learning

Reference: Prepared by the researcher.

Table 2 provides a comparative overview of how the transformation in the understanding of water security has produced differentiation in decision-making logic, institutional capacity, and policy priorities. The traditional water security approach primarily evaluates water services through technical performance indicators, focusing on criteria such as treatment capacity, network functionality, and compliance with quality standards. Within this framework, security is largely defined by whether the system is operational and capable of meeting predefined technical benchmarks.

By contrast, the risk-based governance perspective reframes water security as a strategic public policy domain rather than a technical infrastructure output. It emphasises institutional learning, multi-actor coordination, and the capacity to manage uncertainty as central components of security. In doing so, it shifts the evaluative focus from system functionality alone to governance capacity under conditions of risk and complexity.

5. Institutional and Policy Implications of Risk-Based Water Governance

Risk-based water governance represents a structural transformation that extends water management beyond the provision of technical services toward a governance architecture grounded in uncertainty management, institutional coordination, and adaptive capacity. In this perspective, risk is not limited to the identification of physical threats; it also entails prioritisation under uncertainty, the justification of resource allocation, and the clarification of institutional responsibilities (OECD, 2021: 22-24). Accordingly, risk-based governance requires concrete managerial reforms, particularly in the reconfiguration of decision-making logics, institutional roles, and policy instruments.

• *Transformation of Decision-Making Logic*

A risk-based approach shifts water management away from deterministic and short-term planning toward flexible and adaptive models capable of operating under uncertainty. Contemporary scholarship emphasises that planning based solely on historical data is increasingly inadequate under climate change and hydrological variability. Instead, scenario-based approaches that incorporate probabilistic reasoning and iterative learning are required (Borgomeo et al., 2014; Brown et al., 2012).

This shift reframes the objective of water management from seeking an “optimal solution” to managing acceptable levels of risk across multiple future scenarios. Decision-making thus becomes a process of negotiating trade-offs rather than applying purely technical calculations. Risk prioritisation increasingly incorporates multidimensional criteria -such as social vulnerability, ecosystem

sensitivity, and economic exposure- alongside engineering assessments (UN-Water, 2021: 10-12). As a result, risk-based governance enhances transparency and accountability by requiring decisions to be publicly justified through risk maps, scenario analyses, and monitoring indicators.

• *Redefining Institutional Roles and Responsibilities*

Risk-based governance also transforms institutional mandates. Under traditional service-delivery models, water authorities were primarily responsible for infrastructure operation and technical performance. In contrast, risk-based approaches assign these institutions expanded roles in risk monitoring, early warning, scenario development, and crisis preparedness (OECD, 2021: 27-30).

Water management therefore becomes inherently cross-sectoral, requiring coordination with environmental agencies, disaster management authorities, energy and agricultural sectors, and urban planning institutions. International policy frameworks consistently emphasise that strengthening horizontal and vertical coordination mechanisms is essential for managing systemic water risks (OECD, 2021). Risk-based governance thus promotes a management architecture that reduces institutional fragmentation, enhances data-sharing practices, and institutionalises joint decision-making platforms.

• *Transformation of Policy Tools*

Risk-based transformation also reshapes the nature of policy tools. Whereas traditional models prioritised infrastructure expansion and technical compliance standards, risk-based governance foregrounds preventive and dynamic instruments such as early warning systems, risk-monitoring platforms, adaptive planning tools, and scenario modelling (OECD, 2021).

These instruments function not only as technical control mechanisms but also as governance tools that support institutional accountability and public justification. Financial instruments are similarly evolving. Under conditions of climate risk and water stress, infrastructure investment strategies increasingly require risk-sensitive financing models that prioritise long-term resilience over short-term cost efficiency (OECD, 2020: 18-20). Budget planning and investment prioritisation thus become integral components of risk-based governance.

• *Strengthening Accountability and Transparency*

Risk-based water governance emphasises not only the technical robustness of decisions but also their public legitimacy. Choices concerning which risks to prioritise, which investments to defer, and which communities are most vulnerable have significant distributive implications. Consequently,

mechanisms such as data transparency, performance monitoring, and stakeholder participation become central elements of governance (Meisch et al., 2012; OECD, 2021).

In the Turkish context, limited participatory mechanisms and weak institutional transparency in local water authorities have been shown to constrain the implementation of risk-based approaches (Çiftçi, 2019: 127-128). Building public trust -particularly in times of crisis- depends not only on technical effectiveness but also on open, participatory, and accountable governance processes (UN-Water, 2021).

• *Redefining Water Security as Governance Capacity*

Taken together, these transformations fundamentally redefine the meaning of water security. Security is no longer measured solely by the performance of physical infrastructure, but by the institutional capacity to anticipate uncertainty, prioritise risks, coordinate across sectors, and adapt to crises. Risk-based water governance thus reframes water security as an indicator of governance capacity and managerial flexibility rather than an infrastructure performance metric.

Access to safe water, in this context, depends not only on treatment capacity but also on the ability of institutions to manage uncertainty, justify policy choices, and sustain resilience over time (OECD, 2021; UN-Water, 2021).

6. General Assessment and Conclusion

The longstanding conceptualisation of water security as a public service defined by technical capacity, infrastructure adequacy, and compliance with quality standards has become increasingly insufficient in the face of contemporary climatic uncertainty, ecological fragility, and institutional complexity. Climate change, intensifying water stress, rapid urbanisation, and governance fragmentation have transformed water security from a service output measured through supply and quality indicators into a multidimensional public policy domain centred on risk reduction and uncertainty management.

This transformation demonstrates that water security can no longer be confined to the technical question of “how much water is provided.” Rather, it must be understood as a governance capacity shaped by the identification, prioritisation, and management of risks under conditions of uncertainty.

The theoretical framework developed in this study shows that this transformation operates at three interrelated levels: decision-making logic, institutional structures and roles, and the nature of policy instruments.

First, the logic of decision-making has shifted. Traditional approaches relied predominantly on technical adequacy and engineering standards. In contrast, risk-based governance requires prioritisation under uncertainty, deliberation over acceptable levels of risk, and the consideration of long-term and intergenerational consequences. Water management thus becomes shaped not only by technical expertise but also by normative judgments and processes of public justification.

Second, institutional roles and governance arrangements have evolved. Risk-based water security necessitates inter-agency coordination, data-sharing mechanisms, multi-stakeholder participation, and strengthened accountability structures. Water security is no longer the sole responsibility of technical water authorities; it intersects with planning, environmental management, disaster governance, finance, and energy policy. This expansion underscores that water security cannot be separated from institutional capacity and governance infrastructure.

Third, policy instruments have undergone substantive transformation. Risk-based approaches move beyond reactive, compliance-oriented control toward preventive, process-based, and adaptive management tools. Early warning systems, scenario-based planning, resilience assessments, and institutional learning mechanisms enable water security to be governed not only in terms of current performance, but also in terms of adaptive capacity to future shocks. These instruments function not merely as technical measurement devices, but as governance mechanisms that support institutional accountability and public legitimacy.

When risk governance, precautionary governance, adaptive governance, resilience-based governance, and anticipatory governance perspectives are considered collectively, water security emerges not as a static condition of “safe water,” but as a continuously reproduced governance process under uncertainty. Risks are not simply calculated; they are socially interpreted, institutionally structured, and politically prioritised. In this sense, water security becomes an indicator of a system’s capacity to manage complexity, learn from disruption, and adapt over time.

The principal contribution of this study lies in repositioning risk-based approaches -often treated in the literature as technical management tools- within a broader governance transformation framework. Rather than interpreting the evolution of water security as a mere expansion of scope, the study conceptualises it as a structural reconfiguration of decision-making logic, institutional arrangements, and policy instruments. Water security is thus

reframed as a strategic governance domain defined by public accountability, institutional coordination, and adaptive capacity under uncertainty.

Future research should empirically test this theoretical framework across diverse governance contexts and develop measurable indicators of risk-based governance capacity at multiple scales. Such efforts would further demonstrate that risk-based water security is not only a conceptual paradigm shift, but also a tangible process of institutional restructuring with concrete governance outcomes.

In conclusion, risk-based water security should be understood not as a technical toolkit, but as a governance paradigm that generates institutional capacity and reshapes public decision-making in water management.

References

- Aven, T. (2011). On the new ISO guide on risk management terminology. *Reliability Engineering & System Safety*, 96(7), 719-726.
- Beyazıt, E. ve Çiftci, E. (2019). Su hizmetlerinin evrimi sürecinde su güvenliği. İçinde 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM13) Bildiriler Kitabı (ss. 357-368). Gaziantep, Türkiye.
- Borgomeo, E., Hall, J. W., Fung, E., Watts, G., Colquhoun, K., & Lambert, C. (2014). Risk-based water resources planning: Incorporating probabilistic nonstationary climate uncertainties. *Water Resources Research*, 50, 6850-6873.
- Brown, C., Ghile, Y., Laverty, M., & Li, K. (2012). Decision scaling: Linking bottom-up vulnerability analysis with climate projections. *Climatic Change*, 157(2), 301-317.
- Brown, R. R., Keath, N., & Wong, T. H. F. (2009). Urban water management in cities: Historical, current and future regimes. *Water Science and Technology*, 59(5), 847-855.
- Cosgrove, W. J., & Loucks, D. P. (2015). Water management: Current and future challenges and research directions. *Water Resources Research*, 51(6), 4823-4839.
- Çiftci, E. (2019). *Büyükşehirleşme sürecinde su yönetimi: HATSU örneği* (Yayınlanmamış Yüksek lisans tezi). Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dışkaya, S. K. (2018). Türkiye'nin su güvenliğine sosyal inşacı bir yaklaşım. *İstanbul İktisat Dergisi-Istanbul Journal of Economics*, 68(2), 265-300.
- Doğu Kırkıcı, D. (2019). *Su güvenliği kavramının ve su güvenliği indekslerinin bir değerlendirmesi* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-473.
- Folke, C., Polasky, S., Rockström, J., Galaz, V., Westley, F., Lamont, M., & Walker, B. (2021). Our future in the Anthropocene biosphere. *Ambio*, 50(4), 834-869.
- Garrick, D., & Hall, J. W. (2014). Water security and society: Risks, metrics, and pathways. *Annual Review of Environment and Resources*, 39, 611-639.
- Global Commission on the Economics of Water. (2023). *Turning the tide: A call to collective action*. Netherlands.
- Hall, J. W., & Borgomeo, E. (2013). Risk-based principles for defining and managing water security. *Philosophical Transactions of the Royal Society*

- A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371(2002), Article 20120407.
- Hoff, H. (2011). *Understanding the nexus: Background paper for the Bonn2011 Conference: The water, energy and food security nexus*. Stockholm Environment Institute.
- Hrudey, S. E., & Hrudey, E. J. (2006). *Safe drinking water: Lessons from recent outbreaks in affluent nations*. IWA Publishing.
- International Risk Governance Council. (2017). *Introduction to the IRGC risk governance framework (Revised version)*. EPFL International Risk Governance Center.
- Meisch, S., Beck, R., & Potthast, T. (2012). *The need for a value-reflexive governance of water*. International Centre for Ethics in the Sciences and Humanities, University of Tübingen.
- OECD. (2015). *OECD principles on water governance*. OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Financing water supply, sanitation and flood protection: Challenges in EU member states and policy options*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Water governance in the face of global challenges*. OECD Publishing.
- OECD. (2023). *Water governance in a changing world: Strengthening resilience and multi-level coordination*. OECD Publishing.
- Pahl-Wostl, C. (2015). *Water governance in the face of global change: From understanding to transformation*. Springer.
- Quay, R. (2010). Anticipatory governance: A tool for climate change adaptation. *Journal of the American Planning Association*, 76(4), 496-511.
- Renn, O. (2008). *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world*. Earthscan.
- Sivapalan, M., Savenije, H. H. G., & Blöschl, G. (2011). Socio-hydrology: A new science of people and water. *Hydrological Processes*, 26(8), 1270-1276.
- Stirling, A. (2010). Keep it complex. *Nature*, 468(7327), 1029-1031.
- Şan, M. (2024). *İklim değişikliğinin su güvenliğine etkisi: Susurluk Havzası örneği* (Yayımlanmamış doktora tezi). Karadeniz Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Tönurist, P., & Hanson, A. (2020). *Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making* (OECD Working Papers on Public Governance No. 44). OECD Publishing.
- United Nations World Water Assessment Programme. (2023). *The United Nations world water development report 2023: Partnerships and cooperation for water*. UNESCO.
- UN-Water. (2013). *Water security and the global water agenda: A UN-Water analytical brief*. United Nations.

- UN-Water. (2021). *SDG 6 progress update 2021*. United Nations.
- UN-Water. (2023). *Water security global outlook 2023*. United Nations.
- Varty Bayar, F. A. R. (2023). *The impact of inter-basin water transfers on the water security of Istanbul and surrounding watersheds* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Boğaziçi Üniversitesi, Çevre Bilimleri Enstitüsü.
- Walker, B., & Salt, D. (2006). *Resilience thinking: Sustaining ecosystems and people in a changing world*. Island Press.
- World Health Organization & United Nations Children's Fund. (2000). *Global water supply and sanitation assessment 2000 report*. World Health Organization.
- World Health Organization. (2017). *Guidelines for drinking-water quality* (4th ed., incorporating the st addendum). WHO Press.
- World Health Organization. (2022). *Global status report on water safety plans*. WHO Press.
- Yazıcı, N., Babalık, A. ve Dursun, İ. (2019). İklim değişikliği ve havza yönetimi. In *Proceedings of the 2nd International Conference on Technology and Science* (November 14-16, 2019).

Çevre Yüzyılında Kent, Çevre ve Yerel Yönetim Politikaları ve Uygulamaları

Editör:

Dr. Öğretim Üyesi Volkan TURAN