

KENTSEL ALANLARDA KAMUSAL KARARLAR NEDENİYLE ORTAYA ÇIKAN DEĞER ARTIŞLARININ PAYLAŞIMI^{1 2}

Melih Ersoy

Giriş

Kentleşme; iktisadi, mekânsal, sosyal ve kültürel dönüşümlerle bir yerleşim alanının yeniden biçimlenmesi, nitelik değiştirmesi, yapılandırılması ve yeniden değerlendirilmesi sürecidir. Ancak bu yeniden biçimlenme tek yönlü bir süreç olmayıp, mekân da bu etkilerin yeniden tanımlanmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla kentleşme, her yönüyle, anılan değişkenler arasında zaman içinde sürekli yeniden tanımlanan bir karşılıklı etkileşim süreci olarak düşünülmelidir.

Bu makalede ele alınacak olan kentsel alanlarda kamusal kararların yol açtığı kentsel arsalardaki değer artışları ya da bir başka deyişle kentsel rantlarla ilgili tartışmalarda öncelikle rant konusundaki tarihsel gelişmeye göz atmak yararlı olacaktır. Bu kapsamlı konu kitap içinde yer alan “Rant Kuramlarının Tarihsel Gelişimi” başlıklı bölümde ele alınmıştır. Anılan bölümde ayrıntılı olarak ele alındığı gibi, rant kuramları öncelikle tarımsal alanlarda toprak sahiplerinin toplam üretimin bir bölümüne salt toprak üzerindeki mülkiyet sahibi olmaları nedeniyle el koymalarına ilişkin olarak kuramsal açıklama getirme ve politika önerileri geliştirme çabaları ilk kez 17.yüzyılda Sir William Petty ile başlamış ve 19.yüzyılda Karl Marks’ın geliştirdiği kuramsal çerçeve ile en uygun düzeye ulaşmıştır.

Tarımın ve kırım toplumsal ve iktisadi yaşamdaki önemini yitirmesi ve kentsel üretim ve yaşamın egemen hale gelmesi sonrasında 1900’lü yıllardan başlayarak kentsel rantlar konusu öne çıkmış ve kentsel alanlardaki rant farklılıklarını açıklamaya çalışan kuramlar üretilmeye başlanmıştır³. Bu çerçevede, ilk kuramsal açıklama çizgisinin neoklasik/ortodoks iktisat bağlamında geliştirildiğini görüyoruz. Marksist araştırmacıların bu konuya eğilmeleri ise görece geç olmuş ve ancak 1970’li yıllardan başlayarak kentsel rantlarla ilgili olarak Marksist

¹ Makale ile görüş, eleştiri, öneri ve katkıları için F. Duyguler ve H. Ç. Keskinok’a teşekkür ederim.

² Bu makale, yazarın 2022 yılında İmge Yayınevi tarafından basılan “Kentsel Rantlar, Planlama ve Kamu Yararı” kitabında yer almıştır.

³ Kent topraklarında rant konusunda 1920’li yıllardan başlayarak önemli çalışmalar (Ely, 1924; Haig, 1926; Dorau, 1949; Wendt, 1958 ve 1966; Hurd, 1970 vb.) yapılmışsa da 1960’lı yılların ikinci yarısından başlayarak kentsel alanlarda toprak rantı ile ilgili akademik tartışmaların yoğunlaştığını görüyoruz. Bu alanda neo-klasik iktisat çizgisini izleyen ilk kapsamlı çalışmaların J.H. Von Thünen ve W.Alonso (1964) tarafından yapıldığı söylenebilir. Bu kuramlarda ortasından merkezi iş bölgesi bulunan dairesel bir kentte çözümlemeyi kolaylaştırıcı belirli kabuller yapıldıktan sonra, kentsel rant düzeyini belirleyen ana etmenin kent merkezine olan erişebilirlik olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, ulaşım maliyetleri farkı arsa sahibinin rantını oluşturmaktadır (Kılınçaslan, 2018:222). 1970’li yıllardan başlayarak Marks’ın rant kavramlarını yeniden kullanarak kentsel rantları açıklamaya çalışan çalışmaların arttığını görüyoruz. Bunların başında gelen D. Harvey, kentsel toprak piyasasını geliştirdiği sınıf tekel rantı (*class-monopoly rent*) kavramıyla açıklar: Sınıf tekel rantının kaynağı, kentsel alanlardaki toprak sahipleri sınıfının varlığıdır. Diğer bir deyişle, asgari bir getiri oranı elde etmek için sınıfsal güç temel etmendir (Harvey, 1974: 241). Ancak, bu açıklamadaki kentsel toprak üzerindeki mülkiyet esas alındığı için önerilen kavramın Marksist mutlak ranta daha yakın olduğu ileri sürülebilir. Ayrıntılı açıklamalar için bu kitaptaki rantlarla ilgili makaleye bakınız.

kuramın tarımsal alanlar için geliştirdiği ana kavramlarını temel alan çok sayıda kuramsal ve görgül/ampirik çalışmalar yapılmaya başlanmıştır.

Toplumsal olarak üretilen kentsel mekânın en temel özelliği, kentsel alan bütününde yer alan her bir toprak parçasının bir diğerinden farklı özgünlüklere sahip olması, yani biricik olmasıdır. Diğer bir deyişle, kent topraklarında özel mülkiyetin geçerli olduğu kapitalist üretim sisteminde, her bir kentsel arsanın değişim değeri bir diğerinden az ya da çok farklılık gösterir.

Kuşkusuz, kentsel rantlar arasındaki ayırmada farklı rant türlerinin ağırlıklarının ne düzeyde olacağı o yerleşmenin tarihsel geçmişi, iktisadi yapıları ve küresel kentler içindeki yeri, coğrafi konumları ile sosyal, politik ve kültürel önemlerine göre değişecektir. Bu çerçeveden bakıldığında, örneğin, kentsel arsalar arasındaki bu türden rant farklılıklarının belirlenmesinde taşınmazlar üzerinden alınan emlak vergisi değerlerinin, her yıl yinelenen ve sokak düzeyinde belirlenen değerlemelerinin yukarıda saydığımız değişkenler göz önüne alınarak yapıldığı varsayılmaktadır. Benzer biçimde ancak daha alt ölçekte yapı kooperatiflerinde her bir konut biriminin konumu vb. değişkenler göz önüne alınarak değerlemeleri (kıymet takdirleri) yapılarak taşınmaz sahipleri arasında ortaya çıkan eşitsizliklerin giderilmeye çalışıldığı bilinmektedir. Ancak bu vb. değerlemenin ne denli nesnel ve bilimsel ölçütlerle yapıldığı her zaman tartışma götüreren bir konu olarak kalacaktır.

Bu makalede, kentsel alanlarda oluşan rantlardan, doğrudan kamusal karar ve yatırımların etkin ve etkili olduğu durumlarda ortaya çıkan değer artışının kamu ve özel kesim arasında nasıl paylaşılacağı konusu ele alınacaktır. Açacak olursak; kentsel arsaların kentsel alan içindeki fiziksel ve bu alanda yaşayanların sosyal sınıf niteliği açısından özgül konumunu, dolayısıyla da değişim değerlerini etkileyen etmenlere ek olarak, sözü edilmesi gereken bir diğer önemli etmen de kentsel alanlarda kamusal edim ve eylemler dolayısıyla ortaya çıkan özgüllüklerdir.

Kentsel alanların gelişmesine yönelik olarak ilk akla gelenler, kamu eliyle yapılan kent planları doğrultusunda kentsel ölçekte gerçekleştirilen ulaşım ağları, teknik altyapı ve üstyapı ile sosyal donatı yatırımlarıdır. Kentsel arsaların değişim değerlerini etkileyen yukarıda sözünü ettiğimiz büyüklük ve merkezden uzaklık yanı sıra tarihsel, coğrafi, sosyal, kültürel ve doğal/yapay riskler gibi etmenler genel olarak kent yöneticilerinin denetimi dışında oluşurken, kentsel kamusal (merkezi ve/veya yerel) yatırımlar için bunu ileri sürmek doğru olmayacaktır. Kentsel teknik alt ve üst yapı ile sosyal donatı yatırımlarının kentin hangi bölgelerinde daha yoğun ya da sınırlı düzeyde yapılacağı yerel düzeyde kent planlarını yapmakla görevli kamu idarelerinin yetki alanına girmektedir. Kuşkusuz ülkemizde çok sayıda merkezi yönetim biriminin yerel düzeyde kent planları yapma yetkisi olduğu göz önüne alındığında, bu şekilde oluşan parçacı planlarda karar vericileri salt yerel yönetimlerle de sınırlı düşünmemek gerekir. Ancak her durumda, merkezi ve yerel düzeydeki devlet birimlerinin kent ölçeğinde gerçekleştirdikleri teknik alt ve üst yapı ile sosyal donatı alanlarının kent içindeki konumlarının bu alanlar çevresindeki taşınmazların değişim değerlerini doğrudan etkiledikleri bilinmektedir. Önemli olan bu değer artışı ya da değerlenmenin kamu ve özel kesimler arasında nasıl ve hangi ölçüler içinde paylaşılacağıdır.

Bu sorun kentsel alanlarda sınırlı ölçülerde de olsa haritalama ve planlama çalışmalarının kamusal görevler arasında önem kazanmaya başladığı Tanzimat Dönemi'nden başlayarak günümüze kadar ulaşmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin ellerindeki kullanageldikleri araçlar sınırlı kalmış ve yeni araçların geliştirilmesi yönünde de ciddi ve kapsamlı çalışmalar yapılmamıştır.

Tanzimat Döneminden Günümüze Kentsel Alanlarda Kamusal Karar ve Yatırımlarla Ortaya Çıkan Değer Artışlarının Paylaşım Araçları

19.yüzyıl Osmanlı İmparatorluğunun iktisaden yavaş yavaş Avrupa kapitalizminin yarı sömürgesi olma sürecinin başladığı dönemdir. Özellikle 1838'de İstanbul Balta Limanında Birleşik Krallık (İngiltere) ile yapılan ticaret anlaşması ile bu ülkeye büyük ticari kolaylıklar sağlanmış ve Osmanlı Devleti sınırları içinde ticaret yaparken Osmanlı vatandaşlarından bile daha az vergi ödeyecekleri bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu anlaşmanın olumsuz etkileri kısa bir süre içinde Osmanlı'daki imalathaneler üretim yapamaz hale gelmiş ve bütçe açıkları da dış borçlarla kapatılmaya çalışılmıştır. 1875 yılına gelindiğinde ise ülke borçlarını ödeyemez hale gelmiş ve moratoryum/borç erteleme ilan etmiştir. Bunun üzerine Düyun-u Umumiye (Düyun-u Umumiye-i Osmaniye Varidat-ı Muhassasa İdaresi) kurulmuş ve 1881 yılından Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar geçen sürede Osmanlı İmparatorluğu'nun iç ve dış borçlarını denetleyen kurum olmuş, ülke iktisadi bağımsızlığını tümüyle yitirmiştir.

İşte böyle bir ortamda Tanzimat Fermanı, 3 Kasım 1839 yılında, padişah Sultan Abdülmecid döneminde ilan edilmiş ve Hariciye Nazırı Koca Mustafa Reşit Paşa tarafından Topkapı Sarayı'nın Gülhane Parkında okunmuştur. Osmanlı Dönemi tarihinde toplumsal modernleşme sürecinin temel taşı niteliğinde olan Tanzimat Fermanı çok büyük ilgi görmüştür.

Bu dönemde, arazi mülkiyeti konusunda bazı önemli düzenlemeler yapılmış ve nihayet bu düzenlemeleri bir araya getirmek amacıyla 23 Şevval 1274 (6 Haziran 1858) tarihli Arazi Kanunnamesi (Kānunnâme-i Arâzî) yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme ile "mîrî arazi"⁴, intikal bakımından "mülk arazi"⁵ye yaklaştırılmış ve ferdî tasarruf esas alınmıştır. Böylece artık Osmanlı topraklarının çok büyük bir bölümü kullanım değeri yanında piyasa tarafından belirlenen bir değişim değerine sahip olan meta özelliğine kavuşarak yasal olarak da kapitalist ilişkilerin bu alanda da etkili olmasının önü açılmıştır.

⁴ Tanımı Arazi Kanunnamesi'nin 3. maddesinde yapılan miri araziler mülkiyeti Devlet Hazinesine ait olan topraklardır. Tanzimat'tan sonra tımar sisteminin kaldırılmasından sonra miri toprakların mülkiyetinin devlete bırakılmıştır. Bu terim, günümüzde "devlet arazisi" olarak adlandırılır. Miri arazilerin mülkiyeti Devlete ait olmasına karşın bu arazilerden yararlanma hakkı (intifa hakkı) belli bir bedel karşılığında kişilere verilebilmektedir.

⁵ Mülk arazi, sahibi olan kimseye en geniş anlamı ile kullanma, yararlanma hakkı veren ve mülkiyet hakkına ilişkin mutlak tasarruf yetkisi sağlayan bir arazi çeşididir. Mülk sahibi, toprağın hem mülkiyetine ve hem de ona tasarruf etmenin mutlak ve tek elden yönetme yetkisine sahiptir. Bu çeşit araziye Arazi Kanunnamesi'nin 2. Maddesinde "Arazi-i Memlûke" denilmektedir. Mülk arazisinin sahibi, kanunun çizdiği sınırlar içinde kalmak kaydıyla arazisini özel hukuk hükümlerine göre bir başkasına devretmek, bağışlamak, vakıf ve vasiyet konusu yapmak gibi geniş tasarruf yetkisini kullanabilir. Diğer yandan, mülk sahibinin ölümü halinde bu araziler mirasçılara geçebilmektedir (<https://gayrimenkulmezvatuati.com/osmanli-toprak-sisteminde-mulk-arazi/>).

Bu dönemde, mülkiyete ilişkin düzenlemeler yanında tüm diğer kamusal alanlarla mekânsal planlamada da yepyeni kurumsal ve yasal düzenlemelere gidilmiş ve Batı deneyimi Osmanlı topraklarına ekilmeye çalışılmıştır.

Bu dönemin başlarında, daha çok sınırlı düzeyde ve mevzii olarak yangın geçirmiş yerlerin yeniden yapılaşmaya açılmasında gözetilecek yöntemle bu alanlarda Batılı bir anlayışla geometrik bir mekânsal düzenleme getirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda karşılaşılan sorunların başında, yapılacak iş ve işlemler yanında, yapı ve yollarla ilgili olarak, yeni mekânsal düzenleme kurallarının belirlendiği nizamnamelerde genişletilecek yollar için gereken kamusal alanların nasıl elde edileceği sorusu gelmiştir. Bu sorun İslam Hukuku kuralları yanı sıra Batı ülkelerinin uyguladığı çeşitli yöntemlerin ülkemize taşınması ile çözülmeye çalışılmıştır.

Günümüze geldiğinde ise bilindiği gibi, Devlet, kamu tüzel kişileri ve özellikle belediyelerin gerçekleştirdikleri bayındırlık ve altyapı hizmetleriyle imar faaliyetlerinden dolayı özellikle kentsel alanlarda arsa sahibi olan kişilerin taşınmaz varlıklarında önemli değer artışları olmaktadır. Bina, arsa ve arazi gibi gayrimenkullerde gayrimenkul sahibinin herhangi bir çabası, katkısı veya masrafı olmaksızın ilgili kişinin iradesi dışında yapılan düzenleme ile önemli değer artışlarının gerçekleşmesi durumunda, bu değer artışının makul bir kısmının devlete aktarılması doğal karşılanmalıdır.

Bu çalışmada kamusal yatırımlar nedeniyle değerleri artan taşınmazlardaki bu değer artışının mülk sahipleri ile değer artışına neden olan kamusal otoriteler arasından nasıl paylaştırıldığı incelenecektir. Aşağıda anılan değer artışlarının nasıl ortaya çıktığı, ilgili taraflar (özel ve kamu) arasında hangi paylaşım yöntemleri gerçekleştirildiği ve bu uygulamaların tarihsel gelişimi özetlenecektir.

Bu kapsamda ele alınacak olan yasal düzenlemeler iki ana başlık altında toplanabilir:

A.) Taşınmazlarda kamunun aldığı kararlarla oluşan değerlenmeler: Bu kapsamda kamulaştırma (2a) ile parselasyon planları (haritaları) (2b) ile belirlenen düzenleme ortaklık payı uygulamaları incelenecektir.

B.) Doğrudan kamusal yatırımlarla oluşan değer artışları: Değerlenme Vergisi/Şerefiye (2c) ve Harcamalara Katılım Payları (2d) bu kapsamda ele alınacaktır.

Son olarak 3. Bölümde ise yeni bir plan uygulama aracı ve kamusal kararların sonucu olarak oluşan rantların bölüşümü yöntemi olarak İmar Hakkı Aktarımı değerlendirilecektir.

Kamulaştırma (İstimlak)

Kamu tüzel kişileri ve kurumlarınca, kamu yararı için gerekli işlerde kullanılmak üzere, özel kişilere ait taşınmazların ve kaynakların, mülkiyetindeki kişilerin önce rıza ve anlaşma ile bu olmaz ise rızasına bakılmaksızın, yetkili organlar tarafından verilen kararlar uyarınca ve bedeli peşin ödenerek (bazı ayrıcalıklar hariç), mülk edinilmesine, kamulaştırma denilmektedir (Gürler, 1995:8, Demiroğlu, 1953:2).

Tanzimat'a gelinceye kadar kamulaştırma (istimlak) konusunda belirli bir yasal düzenlemeye rastlanmamaktadır. İstimlak anlayışına hukuki bir metinde ilk kez 1848 tarihli Ebniye [Binalar] Nizamnamesinin 4. bendinde yer verilmektedir. Sadece İstanbul'daki yangın yerleri ve yolların düzenlenmesi amacıyla hazırlanan bu yönetmeliğin anılan bendinde doğrudan

istimlak ifadesine yer verilmemekle birlikte, düzenleme sırasında binalarda hasar olması ve yıkılmalarında kamu yararı olduğunun saptanması durumunda binanın devlet tarafından değeri üzerinden satın alınacağını belirtilmesi üzerine, sahibinin binasını satmak ya da giderilmesi talep edilen zararları gidermek zorunda olduğu, belirtilmektedir (Ersoy, 2020: 45).

Bu tarihten sonra çıkartılan değişik yasal metinlerde, yer yer kamulaştırmanın hangi koşullarda, nasıl ve hangi kamu otoritesi tarafından yapılacağı ve ödemelere ilişkin konulara değinildiği görülmektedir. 1856 tarihli Islahat Fermanı'nın okunmasından yaklaşık bir ay sonra 11 Mart 1856' da (Hicri: 4 Recep 1272) İstimlâk Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir. Adı geçen ilk istimlak nizamnamesi "Menafi-i Umumiye [Kamu Yararı] için İştira Olunan [Satın Alınan] Arazi ve Emlak Hakkında Nizamname" adıyla yayınlanmıştır. Nizamnamede, kamu yararı için inşa edilecek demiryolları, suyuolları/çay ve derelerin ıslahı, yolların genişletilmesi, beldenin temizlenmesi gibi projelerde arazi ve hanelerin istimlak usulleri belirlenmektedir (Ergin,1995: 1756-7). Cantemir'e göre (2013:50) "Suriçi İstanbuluna tren getirilmesi çalışmaları sırasında çıkartılan bu nizamnamenin ayrı bir önemi vardır. Trenin İstanbul'a getirilmesi, kamu menfaati olarak ele alınmakta ve hukuktaki yerini bu şekilde almaktadır". Bu nizamname,

"1848 tarihli Ebniye Nizamnamesinin hükümlerini değiştirmiş ve kapsamını genişletmiştir. Buna göre, İstanbul'da yapılacak kamulaştırmalar için oluşturulan Kıymet Takdir Komisyonu marifetiyle hazırlanan rapor, Ticaret Bakanı ile Sadrazamın onayından sonra, saptanan bedel sahibine verilmekte ve kamulaştırma işlemi tamamlanmakta idi... 1864 yılında çıkarılmış olan 'Turuk [Yollar] ve Ebniye Nizamnamesi' ile de 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi yürürlükten kaldırılmış ve kamulaştırmanın bütün devlet arazisi için geçerli olduğu açıkça belirtilmiştir" (Evren, 2012:51).

1876 tarihinde kabul edilen ilk Anayasa'nın 21.maddesi ile istimlâkin, ancak kamu yararına olmak ve değeri peşin ödenmek üzere yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. İstimlak konusundaki dağınık mevzuat nihayet 1879 tarihinde çıkartılan "Menafi Umumiye İstimlak Kararnamesi" ile bir araya getirilerek kamulaştırma ilgili olarak ilk kapsamlı yasal düzenleme yapılmıştır. Bu kararnamenin birinci maddesi ile sokak, meydan, pazar yerleri ve iskele yapımı ve genişletilmesi ve memleket bahçeleri ve mesireler ve suyuollarının tanzimi, liman, dok ve demir ve şose yolları, çeşme ve yangın havuzları ile hastane, kışla, okul vb. kamu yararına yapılacak işler için bedel ödenerek binalı ve binasız arazilerin istimlak edilebileceği hükme bağlanmıştır (Ergin, 1995: 1758). Bu husus 1882 tarihli Ebniye Kanunu'nun 14. maddesinde de yinelenmekte ve "kısmen yıkılacak binanın sahibi yol düzenlemesi nedeniyle yasal payı dışında yer terk etmek zorunda kalırsa, bunun için ödenecek bedel için Belediye İdaresi tarafından kamu yararına İstimlâk Kanunu'nda belirtilen usullere göre işlem yapılacağı belirtilmektedir" (Ersoy, 2020; 104).

1879 tarihli Menafi Umumiye İstimlak Kararnamesi'nden sonra 3 Şubat 1914 tarihinde "İstanbul'da ve Vilâyâtta [İllerde] Devâir-i Belediye Nâmına [Belediye Daireleri Adına] İstimlâk Olunacak Mahallerin [Yerlerin] Sûret-i İstimlâki Hakkında Kânun" yürürlüğe girmiş ve 1879 tarihli kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kanunun birinci maddesine göre;

“İstanbul'da Şehremâneti'nin [belediyyenin] ve vilâyâtta devâir-i belediyyenin [illerde belediye dairelerinin] müceddeden [yeni] tarik [yollar] açmak veya mevcut tarîki tevsî etmek [genişletmek] veya umûmî bahçe ve meydan vücuda getirmek veya hastahâne ve dârü'l-aceze ve darü'l-eytâm [yoksullar/düşkünler ve yetimler evi] tesis ve inşa eylemek ve pazar yerleri ve iskeleler ve mesireler ve su yolları ve çeşme ve yangın havuzları ihdas [yapmak] ve tevsî etmek [genişletmek] ve hıfzı's-sihha-i belde [belde sağlığı] için inşaat ve ameliyyâtta [işlerde] bulunmak gibi menâfi'-i umûmî [kamu yararı] olan hususât için ebniyeli ebniyesiz [binalı binasız] mahaller istimlakine salâhiyyeti [yetkisi] vardır” (Ergin, 1995: 1764).

Bu kanunun 11. maddesi (Ergin, 1995:1766) ile belediyelere bir yolun/meydanın genişletilmesi ya da yeni bir yol/meydan açılması durumunda yeni belirlenen sınırların iki tarafından yirmişer metreye kadar bir genişlikteki alanları kamulaştırma yetkisi vermektedir. Bu yetki 3710 sayılı 1939 tarihli Belediye İstimlak Kanunu’nun 2.maddesinde de aynı ifadelerle yinelenmiştir.

Osmanlı’dan devralınan istimlak mevzuatı Cumhuriyet Döneminde de uzun süre uygulanmış ve ancak 1939 yılında çıkartılan 3710 sayılı Belediye İstimlak Kanunu ve 1956 yılında yürürlüğe giren 6830 sayılı İstimlak Kanunu ile tümüyle yürürlükten kaldırılmıştır. Halen - daha sonraki yıllarda üzerinde başka kanunlarla değişiklikler yapılmışsa da- 1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu yürürlükte dir. Kamu tüzel kişisi olan belediyelerin yapacağı kamulaştırma işleri bu kanun ile 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile belirlenmiştir. Bu yasada belediyelerin artık yeni bir yol/meydan açılması durumunda yeni belirlenen sınırların iki tarafından yirmişer metreye kadar bir genişlikteki alanları kamulaştırma yetkisi yer almazken, belediyelerin imar planında kamu hizmetine tahsisli olan alanlarda kamulaştırma yapılabilmeleri için ayrıca bir kamu yararı kararı almalarına gerek kalmamıştır.

Kamulaştırma uygulaması kentsel arsada değer artışının paylaştırılması kapsamında nasıl ele alındığı sorusuna gelince, bu yönteminin kamu kuruluşlarına maddi bir yük getireceği açıktır. Ancak kamulaştırma bedelinin saptanmasında, taşınmazın o günkü kullanım şekline göre sağlayacağı gelirin (piyasa değerinin) esas alınması ve taşınmazın kamulaştırılmasını gerektiren imar ya da kamu hizmetinden kaynaklanacak değer artışının mülk sahibine ödenecek bedelin hesaplanmasında göz önüne alınmaması⁶ nedeniyle bu yöntem taşınmaz sahipleri açısından da tercih edilen bir durum değildir. Bu çerçeveden bakıldığında, kamulaştırma yönteminde kamusal yatırımlar nedeniyle değeri artan taşınmazda oluşan değer artışından mülkleri kamulaştırılan taşınmaz sahipleri herhangi bir pay alamamakta, hatta ileride değinildiği gibi, özellikle kısmi kamulaştırmalarda, istimlak bedeli hesaplanırken kamulaştırma dışında kalan bölümde ortaya çıkacak değer artışının bir bölümü toplam bedelden düşülerek ödeme yapılmaktadır⁷.

⁶ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 11. maddesine göre, “taşınmaz malın değerinin tespitinde, kamulaştırmayı gerektiren imar ve hizmet teşebbüsünün sebep olacağı değer artışları ile ilerisi için düşünülen kullanma şekillerine göre getireceği kâr dikkate alınmaz”.

⁷ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 12. maddesine göre, istimlak bedeli hesaplanırken kamulaştırma dışında kalan bölümde ortaya çıkacak değer düşüşü için de yöntem tersine işletilmektedir.

Özetlersek, kamunun aldığı bir kararla gerçekleştirilen kamulaştırma işleminde bedel tespit edilirken kamulaştırılan taşınmazların güncel değeri⁸ esas alındığı için, kamulaştırma sonucunda bu yerlerde yapılacak kamusal yatırımların ileride bu taşınmazda neden olabileceği değer artışından eski sahibine bir pay verilmemektedir. Bu uygulama göz önüne alındığında, bu yöntemde kamulaştırılan taşınmaz üzerinde gerçekleşmesi olası değer artışlarının tümüyle kamuda kaldığı ve taşınmaz sahibinin bu artıştan hiçbir şekilde yararlanamadığı belirtilmelidir.

Düzenleme Ortaklık Payı (Yol Bedeli)

Kamusal yatırımlar nedeniyle değerleri artan taşınmazlardaki bu değer artışından kamunun pay almasını sağlayan ve en sık başvurulmuş bir diğer yöntem, Osmanlı Dönemi'nde "yol bedeli" denilen, 1972 yılında yürürlüğe giren 1605 sayılı Yasa ile "düzenleme ortaklık payı" (DOP) olarak adlandırılan düzenleme biçimidir.

Ülkemizde "yol bedeli"nin geçmişi Tanzimat dönemi düzenlemelerine kadar uzanır. Buna göre, 1848 ve 1849 tarihli ilk Ebnîye Nizamnamelerinin 1, 3, 4 ve 8. maddelerinde yangın geçirmiş yerlerin yeniden düzenlenmesinde, tüzükteki ifade ile "düzenlenerek tarla" haline getirilen alanlarda, yeni harita (plan) hazırlanırken genişletilecek ya da yeni açılacak yollar için mülk sahiplerinin parsellerinin büyüklüğüne oranla bir yeri kamuya terk etmeleri hükmü yer almaktadır. Bu nizamnamelere göre, sokakların genişletilmesi için gerekli olan ek alanın, genişletilecek yolun iki tarafında bulunan binaların arsalarından yarı yarıya alınması öngörülmektedir (Ersoy, 2020: 44-60).

Yeni düzenlenecek alanlarda uygulanacak olan bu kural daha sonraki nizamnamelerde de yinelenmektedir. Buna göre, 1863 tarihli Turuk ve Ebnîye Nizamnamesinin 3, 5, 8, 9 ve 12. maddeleri ile genişletilecek yollar için taşınmaz sahiplerinin arsalarının bir bölümünü bedelsiz olarak kamuya terk etmeleri zorunluluğu getirilmekte ve buna ilişkin süreç açıklanmaktadır. Ancak bu tüzüğü öncekilerden ayıran farklılık, Tüzükteki hüküm ve yaptırımların artık sadece İstanbul'da yangın geçirmiş yerler ya da Galata ve Pera gibi gelişmiş semtler ile sınırlı olmamasıdır. Böylece, kentsel alanın imarıyla ilgili olarak bu yıla dek İstanbul'un belirli semtleri için geliştirilen ve uygulanan imar düzenlemeleri artık İmparatorluğun diğer kentlerinin de yararlanacağı bir mevzuat haline gelmiştir. Ayrıca, bu tüzüğün 9. maddesi ile bir "şahıs ya da bir şirketin, üzerinde bina olmayan arazi ve bostanlar⁹ üzerine bina inşa ederek yeni bir mahalle oluşturmalarının" yolu da açılmıştır (Ersoy, 2020: 74, 82).

⁸ Ya da bazı dönemlerde olduğu gibi vergi değeri esas alındığı için.

⁹ Bostan (Farsça) sebze, meyve ya da çiçek bitkileri yetiştirilen yerlere verilen isimdir. İstanbul, tarihi boyunca kent içindeki bostanlarıyla da tanınmış bir yerleşme olmuştur. "UNESCO tarafından 1985 yılında Dünya Mirası olarak kabul edilen İstanbul Kara Surlarının etrafındaki bu tarihi bostanlar, su kuyularıyla, havuzlarıyla, ahırlarıyla, ahşap yapıları ve teraslama sistemiyle bilgi birikiminin yüzyıllardır nesilden nesle aktarıldığı bir kültürel miras niteliğinde. Bugün burada yetiştirilen meyve, sebze ve otları Bizans İmparatoru VII. Konstantin Porphyrogenitus için 10. yüzyılda kaleme alınan ve Konstantinapol'deki tarım faaliyetleriyle ilgili bilgilerin derlendiği 20 ciltlik *Geoponica* adlı kitapta dahi görebiliyoruz" (www.atlasdergisi.com/gundem/yedikule-bostanlari).

Bu nizamnamelerden sonra yürürlüğe giren 1882 tarihli ilk Ebniye Kanunu ile yola terk ilkesi çok daha açık hale getirilmiştir. Kanunun 8. ve 9.maddeleri yol genişletmelerinde uygulanacak yöntemi açıklarken “sokak genişliklerini gerçekleştirmek için gereken yerler yolun iki yanından yarı yarıya eşit olarak alınacaktır” ifadesini kullanmaktadır (Ersoy, 2020: 90).

Kanunun üçüncü bölümü, tümüyle yangın geçirmiş yerlerde yapılacak yeni imar düzenlemelerinde izlenecek yöntem ve oluşturulacak parsellerin biçimleri ile bu kapsamda yapılacak diğer işlere ayrılmıştır. Bu bölümdeki maddelerde yangın geçirmiş yerlerin imarına yönelik olarak yapılacaklar ayrıntılı olarak bir arada sunulmakta ve ilk kez yol genişletilmesi gerekli olan yerlerde, arsaların belirli bir oranının (1/4 ünün) kamuya terk edilmesi (22. madde) hükmü de bu düzenleme içinde yer almaktadır (Ersoy, 2020: 92).

Ebniye Kanunu’nun 16.maddesi ise işlenmeyen arazi, bağ ve bostanların üzerine bina inşa ederek mahalle oluşturulması için parçalara (parsellere) ayırarak satmak isteyenlerle ilgilidir. Bu gibi durumlarda, belirlenen boş alanda kamuya bedelsiz olarak bir karakol ve bir de okul yeri bırakmak ve belediyece belirlenecek yöntem göre mahalle sınırının sonuna kadar kaldırım ve kanalizasyon yapmak zorunluluğu getirerek bedel ödenmeden yapılan terkin kapsamını genişletmiştir (Ersoy, 2020: 91).

Cumhuriyet’in ilanından sonra kabul edilen 20 Nisan 1924 tarihli 491 sayılı yeni “Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun 2. maddesi ile Ankara yeni Cumhuriyetin başkenti olarak belirlendi. Bunun hemen ardından Ankara’nın imarı üzerinde durulmaya başlandı. Bu konuda ilk önemli gelişme 16 Şubat 1924 tarihli ve 417 sayılı “Ankara Şehremaneti Kanunu’nun çıkarılması oldu.

“Ankara’nın ilk şehremini olarak önce Mehmet Ali Bey daha sonra da, İstanbul’da uygulamacı niteliğiyle tanınan Haydar Bey 1924 Haziran’ında Ankara’ya şehremini olarak tayin oldu. Haydar Bey Ankara’da İstanbul Şehremanetine benzer bir düzen oluşturdu. Ankara Şehremini Haydar Bey’in en önemli girişimi, yeni kentin kurulacağı 4.000.000 m²’lik alanın kamulaştırılması oldu. Bu iş için özel olarak 15 Mart 1925 tarihinde kabul edilen 583 sayılı “Ankara’da İnşası Mukarrer Yeni Mahalle İçin Muktazi Yerler ile Bataklık ve Merzagi Arazinin Şehremanetince İstimlâki Hakkında Kanun” çıkarıldı. Bu Kanun Ankara kentinin gelecekteki konumunu belirlemiş oldu.” (Tekeli, 1978. Aktaran Başa,2012:67)

Bu kanunun Meclis görüşmelerini yayımlayan Yavuz ve Keleş’e göre (1976) bu tartışmalarda tüm kent plancılığımız açısından bugün bile güncelliğini koruyan sorunlar dile getirilmişti.

Sürdürülebilir kentsel gelişme kavramı kapsamında son yıllarda Dünyanın birçok kentinde oluşturulan ve kentsel tarım yapılan alanların en güzel örneklerinden biri olan İstanbul Kara Surları çevresindeki bostanlar ne yazık ki son dönemde hızla bu niteliğini yok eden “planlama” faaliyetlerine konu olmuştur. İstanbul’da yakın zamana kadar Kara Surları çevresindeki bostanlar dışında çok sayıda bostanın var olduğunu da bilinmektedir. “Özellikle dere yatakları ve Bizans Dönemi’nden kalma açık sarnıçlar Osmanlı Dönemi’nde bostan olarak kullanılmış, bu alanlar dere yatağı olduğu için sele karşı bir önlem olarak yapılaşmaya açılmamış. Kentin sokak isimlerine bir göz atsak tarihsel çekirdekteki hemen her mahallede bir bostan ismine rastlarız. Bu bostanlar özellikle 1940’lardan sonra İstanbul’da artan yapılaşma faaliyetleri ile zaman içinde kaybolmuşlar” (medium.com/@zgnn_/istanbul-bostanları).

“Ana çizgileriyle, bu sorunlar şöyle sıralanabilir: 1. Eski Ankara mı imar edilmelidir, yoksa ham topraklar üzerinde yeni bir kent mi kurulmalı mıdır? 2. Konut için kamulaştırma yapılabilir mi? 3. Kamulaştırma için ödenecek karşılık nasıl saptanmaktadır?” 4. Emlak’ta artan değer, bireylerin mi, yoksa kamunun mu olmalıdır? ...[TBMM de yapılan] tartışmalar sonunda, yeni bir kentin, bugünkü Yenışehir’in kurulması görüşü benimsenmiş; konut için kamulaştırmaya olanak sağlanmış ve yasal değer karşılık ödenerek kamulaştırma gerçekleştirilmiştir.

Son iki nokta bugün bile, yalnız ülkemizde değil, tüm dünyada ulaşılmayı istenen bir amaç olarak durmaktadır. 50 yıl önce, 1915yılındaki tapu değerlerinin 15 katı ödenerek 4 milyon metre kare kadar toprak, Ankara belediyesince (o zamanki adı Şehremaneti idi) kamulaştırılmıştır. Tartışmalarda, en çok, değer artışından kimin yararlanacağı konusu üzerinde durulmuştur. Artışı, kamunun yarattığı göz önünde tutularak, yasal değer ödenmesi, 583 sayılı yasada benimsenmiştir.

Toprağın, doğal kaynak olduğu, üretilmediği gerçeği karşısında, mülkiyetinin kamuya bırakılması görüşü, bugün bütün dünyada tartışılmak ta ve büyük ölçüde haklı görülmektedir. Anayasamızın 130 cu maddesinde yer alan şu hüküm bu yöndeki gelişmeyi yansıtıyor: «Tabii servetler ve kaynakları Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.» Toprağın doğal bir servet olduğu, kuşku götürmez bir gerçektir. Ancak, bu hükümler ve benzerleri, kâğıt üzerinde kalmaktan kurtulduğu ve uygulama olanağı bulduğu ölçüde; yalnız Ankara'nın imarı değil, tüm kent plancılığı için başarı yolları açılmış olacaktır” (Yavuz ve Keleş,1976:1-2).

Cumhuriyet Dönemi’nde ilk şehir düzenlemesi 1928 yılında çıkarılan 1351 sayılı "Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkilât ve Vezaifine Dair Kanun" ile sağlanmış ve başkent Ankara'nın imar planı bu yasaya dayanılarak hazırlanmıştır. Sözü edilen yasada; "imar planı hudutları içindeki arsaların gerek münferiden ve gerekse hisseli olarak ifraz ve tevzi" olunabileceği, yüzde on beş eksiği ile dağıtım esası kabul edilmiştir (Anayasa Mahkemesi’nin 21.6.1990 tarihli kararından aktaran, Özkaya, 2000: 296)¹⁰.

1933 tarihinde yürürlüğe giren 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile 1957 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu’nda da yer alan ve imar düzenlemesi sonrasında arazilerin belirli bir noksanla (“zayıat” la¹¹) imar parsellerine ayrılarak sahiplerine dağıtılması

¹⁰ “İmar düzenlemesi” ya da “parselasyon işlemi” olarak adlandırılan bu plan uygulama aracının özünü oluşturan ve yeni hazırlanmış bir plan çerçevesinde planlama alanındaki arazi ve arsaların tümünün önce bir havuzda toplanıp ortak alanlar için gereken alan çıkartıldıktan sonra kalan miktarını hisseleri oranında tekrar mülk sahiplerine dağıtılması işlemine halk arasında “hamur kuralı” da denilmektedir. Bu kuralın geçmişi Avrupa’da kırsal alanlarda tarım toprakları üzerinde 16.yy.’dan başlayarak uygulanmış, buna ilişkin yazılı kurallar ise ilk kez 18.yy.’ da İngiltere’de tanımlanmıştır. Kuralın kentsel alanlarda uygulanması ise 19.yy.’ da gündeme gelmiştir. Bu kurala Almanya’daki yasal düzenleme gözetilerek Frankfurt Belediye Başkanı’nın adıyla anılan ve 1902 yılında yürürlüğe giren *Lex Adikes* (Adikes Yasası) adının da verildiği bilinmektedir (Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için bkz. Akdeniz (2000).

¹¹ Düzenleme işlemiyle kamuya devredilen bu payın, yukarıda anılan yasa metinlerinde ve mülk sahiplerinin günlük konuşma dilinde “zayıat” olarak ifade edilmesi, kamu yararı bakış açısıyla değil mülk sahiplerinin kayıpları sorunu ile konuya yaklaşılmış olması tutarsızlığından kaynaklanmaktadır.

hükmü için yeni ve özel bir terim geliştirilmemiştir. İmar mevzuatımızda ilk kez 1972 yılında yürürlüğe giren ve 6785 sayılı ve 1956 onay tarihli İmar Kanununda değişiklikler getiren 1605 sayılı Yasa ile yeni bir sözcük geliştirilerek “düzenleme ortaklık payı” (DOP) ifadesi kullanılmış ve tanımı yapılmıştır.

2290 sayılı Kanun ile azami %15 olarak belirlenen, 6785 sayılı İmar Kanunu ile tekrar eski Ebniye Kanunu’ndaki orana, yani %25 e yükseltilen bu pay, 3194 sayılı İmar Kanunu ile önce %35 olarak belirlenmiş, daha sonra %40’a, günümüzde ise %45’e çıkartılmıştır. Bu süre içinde ortak kullanım alanları kapsamına giren kullanımların sayısı da sürekli artırılmıştır.

İmar planlarının uygulanmasında “imar düzenlemesi/uygulaması” ya da “parselasyon işlemi” olarak da adlandırılan işlemin ya da plan uygulama aracının olumlu ve yetersiz yönlerine bu çalışmada ayrıntılı olarak değinilmeyecektir¹². Ancak bu yöntemin kamusal iş ve işlemlerle/yatırımlarla değeri artan ve kentsel arsa niteliğine kavuşan arsalarındaki değer artışının ilgili taşınmaz sahipleri ile kamu arasındaki paylaşım sürecinde ortaya çıkan sorunlara değinmemiz gerekecektir.

Öncelikle vurgulanması gereken nokta, düzenleme ortaklık payı kavramı, kamusal karar ve işlemlerle gerçekleştirilen imar düzenlemesi nedeniyle ortaya çıkan değer artışları karşılığında düzenlemeye giren parsellerden pay alınması ile ilişkilidir¹³. Ancak, İmar Kanunu’nda böylesine bir “değer” kavramı yer almasına karşın, bunun uygulaması görülmemiş, hesaplar alan (metrekare) kıstasına indirgenmiştir.

Bu yöntemin sosyal adalet ilkelerine uygun olduğu, herkesten eşit miktarda kesinti yapmak suretiyle planın getirdikleri ile götürdüklerinin maliklere taşınmazlarının büyüklüğü oranında dağıtıldığı ileri sürülebilirse de (Gürler, 1995:9) değer esas alınmadığı için yöntemin yol açtığı sorunlar daha az değildir. DOP olarak terk edilen miktarının iki boyutlu olarak salt düzenlemeye giren arsa/arazilerin büyüklüğü temel alınarak yapılması büyük bir adaletsizliği de beraberinde getirmektedir. Plan kararları ile inşaat alanı KAKS (Kat Alanı Kat sayısı) birbirinden büyük ölçüde farklılaşan alanlar için planla getirilen bu üçüncü boyut farklılığı (inşaat alanı büyüklüğü) DOP’un düzenlemeye giren tüm taşınmazlar için tek ve sabit bir değer olduğu için taşınmaz sahipleri arasında büyük bir adaletsizlik ortaya çıkmaktadır. Kuşkusuz bu durum plancılar, yerel/merkezi siyasetçiler ve taşınmaz sahipleri arasında etik olmayan ve istenmeyen maddi ilişkilerin ortaya çıkmasının nesnel zeminini de oluşturmaktadır. Bu sorunun giderilmesi için ya değer sistemli bir düzenlemeye gidilmeli ya da düzenleme ile imar parselinde verilen KAKS ya da uygulamada daha sık kullanılan “emsal” değeri ile o parsellere tahsis edilen kadastro parsellerinden alınan düzenleme ortaklık payı arasında bir ilişki kurulmalıdır.

¹² Bu konuda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Ersoy, 2000 ve 2005.

¹³ Nitekim bu maddenin iptali için Anayasa Mahkemesine Zonguldak İdare Mahkemesi tarafından yapılan başvuruyu inceleyen Mahkeme, 21.06.1990 tarih ve E: 1990/10, K: 1990/14 sayılı ret kararında şu ifadelere yer vermektedir: “Arazi ve arsa düzenlemesi ile imar parselleri oluşturularak konut yapımına hazır arsaların saptanmasıyla imar olanakları sağlayan belediye, yüklendiği külfet ve hizmetler nedeniyle, taşınmazlardan değer artışı karşılığında, yine onların genel hizmetleri yönünden ortaklaşa kullanmaları amacıyla; yol, meydan, park, yeşil alan, genel otopark, cami ve karakol gibi yerler için, yasa koyucunun saptadığı yüzde otuz beşe kadar kısmını, düzenleme ortaklık payı olarak alabilmesi şehirlerin dengeli biçimde gelişmesi ve çağdaş duruma getirilmesine yöneliktir” (aktaran, Özkaya, 2000: 302).

Kamu açısından konuya bakıldığında ise düzenleme işlemi ile ortaya çıkan değer artışının taşınmaz sahipleri ile kamu arasında nasıl paylaşıldığının incelenmesi gerekecektir.

İmar uygulamalarında düzenleme sahası içindeki taşınmaz sahiplerinin düzenleme ortaklık payı olarak terk ettikleri arazilerin mülkiyeti, kamulaştırma yönteminden farklı olarak, belediyelere geçmemektedir. Ancak bu alanların denetimi yerel yönetimlerce yapılmaktadır. Bu şekilde DOP olarak kamuya terk edilen arazilerin bu düzenleme alanında yaşayacakların yararlanacakları kamusal ortak kullanımlar için kullanılma zorunluluğu vardır. Düzenleme ortaklık payının gerekçesi olarak da, yukarıda da belirtildiği gibi, düzenlemeye giren arazilerin imar planı ile kentte planlı bir bölge içinde kalacakları, dolayısıyla da kentsel arsa haline gelen bu arazilerin değerlerinin artacağı ve düzenleme ortaklık payının da bu değer artışının karşılığı olarak taşınmaz sahiplerinden alındığı, savı gösterilmektedir.

Ancak bu değer artışının ne düzeyde olacağına ilişkin olarak zaman ve mekân değişkenlerini de gözetken inceleme ve değerlendirmeler yapılmadığı için oranın saptanmasında temel veri, alanda yer alacak kamusal kullanımlar için gereken alan büyüklüğü ile sınırlı kalmaktadır. DOP'un değer esasına dayandırılmaması başka sorunlara da yol açmaktadır. Örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1985 yılında imar planı kapsamına alınmış olması nedeniyle düzenleme alanındaki tüm arsaların değerinin arsaların en çok %35'lik bölümüne karşılık gelecek kadar değer kazandığı kabulü yapılmışken, daha sonraki yıllarda %40'a ve günümüzde de % 45'e yükseltilmiştir ve yine de yeterli görülmemektedir. Diğer bir deyişle, değer artışını belirleyecek nesnel bir ölçüt ortaya konulamamıştır; ancak bazı araştırmaların gösterdiği gibi bu uygulamalar ciddi düzeyde değer artışına yol açmaktadır ¹⁴.

Diğer yandan, anılan kamusal ortak kullanımların neler olacağı konusu da zaman içinde sürekli olarak değişiklik göstermiştir. 1882 tarihli Ebniye Kanunu'nun 16. maddesinde yol ve meydanlar yanı sıra karakol ve okul yeri ile sınırlı olan ortak kullanımlar, 6785 sayılı yasada "Yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi ve yeşil saha gibi" umumi hizmetleri, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda bunlara ek olarak "cami ve karakol gibi umumi hizmetleri" de kapsar hale getirilmiştir. Halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu'na zaman içinde yapılan düzenlemelerle yukarıdaki kullanımlara ek olarak, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı öğretime yönelik eğitim tesis alanları; kamuya ait kreş alanları; pazar yeri; semt spor alanı ve şehir içi toplu taşıma istasyonları ve durakları; Sağlık Bakanlığı'na bağlı sağlık tesis alanları; otoyol hariç erişme denetiminin uygulandığı yol; kent meydanı, kent parkı, spor alanı; belediye hizmet alanı, sosyal ve kültürel tesis alanı; teknik altyapı alanı, kamuya ait trafo alanı; rekreasyon alanı, mesire alanları ve özel tesis yapılmasına konu olmayan ağaçlandırılacak alan; resmî kurum alanı; diğer umumi ve kamu hizmet alanları; mezarlık ve otogar alanlarının

¹⁴ Örneğin Kılınçaslan'ın (2018:231) verdiği bilgiye göre, İstanbul'da incelenen üç belde belediyesinde imar planlarının ve imar uygulamalarının arazi fiyatlarına önemli düzeyde etkisi olmuştur. Buna göre, "Esenyurt'ta plandan sonra arazi değerlerinde iki kat, uygulamadan sonra ise üç kat daha artış gözlenmektedir. Esenyurt'un plan sonrası arazi değerlerine sahip olan Tepecik'te ise plan sonrası iki kat, uygulama sonrasında ise dört kat artışın gerçekleştiği görülmektedir. Bu yerleşmede uygulamadan sonra daha yüksek artışın olması belediyenin parselasyon planlarına verdiği önemden kaynaklanmaktadır. "Beldede uygulama, imar parselasyon planlarından sonra yapılabilir" plan şartı bu sonucu ortaya koymaktadır. Celaliye- Kamiloba'da ise sahil yerleşmesi ve ikinci konut oluşumunun etkisi ile zaten değerli olan arazi, imar planından sonra dört kat, uygulamadan sonra ise iki kat değer kazanmıştır".

da katılması ile bugün ortak kullanımların sayısı ve kuşkusuz bunlar için gerekecek alan büyüklüğü de ciddi ölçüde artmıştır.

Bu aşamada sorulması gereken soru, "umumi ve kamu hizmet alanları" için yürürlükteki mevzuat çerçevesinde ile DOP olarak taşınmaz sahiplerinden alınan ve kamusal ortak kullanımlar için ayrılan payının yeterli olup olmadığıdır. Bu konuda yapılan bir çalışmada (Sevinç, 1991) yürürlükteki yönetmeliklerde uyulması gerekli sosyal donatı alanlarına ilişkin en düşük değerler temel alındığında, o tarihte %40 düzeyinde alınan DOP ile ancak KAKS (ya da Emsal) değeri 1,1 veya nüfus yoğunluğu 205 k/ha (ya da net 440 k/ha) olan bir yerleşme planlanabilmektedir. Bu oranların aşılması durumunda "umumi ve kamu hizmetleri"ne ayrılan alanlar toplam alanın %45'ini geçmektedir. "Planlarımızda sıkça kullanılan yapılaşma nizamının karşılık geldiği emsal değeri ise 1.89, yine bu yapılaşma nizamında net yoğunluğun 790 k/ha olduğunu görmek mümkün. Bu yoğunlukta ise 18.madde kapsamına giren ortak kullanım alanlarının toplam alanın %44 ünün, kamulaştırma gerektiren diğer ortak kullanım alanlarının ise %23 olmak üzere, toplam %67 oranında ortak kullanım alanı gereksinimi olduğunu hesaplamak mümkün" (Sevinç, 1991:41).

Bu araştırma kentlerimizde yapı yoğunluğunun görece daha düşük olduğu ve 3194 sayılı İmar Yasasına sonradan eklenen ve yukarıda saydığımız çok sayıda ortak kullanımın henüz eklenmediği tarihler için geçerli durumu vermektedir. Dolayısıyla, yürürlükteki mevzuatın sosyal donatılara ilişkin zorunlu kıldığı en düşük değerlerin gerçekleştirilebilmesi için gereken alanların toplam alana oranı dahi bugün geçerli olan %45'lik düzenleme payının çok üzerindedir. "Aradaki fark, varsa kamu iyeliğindeki alanlardan, yoksa kamulaştırma yolu ile elde edilebilmekte ya da en olumsuz seçenek olarak donatı alanlarının yönetmeliklerde verilen en düşük değerlerin de altında planlanması yoluyla kapatılabilmektedir" (Ersoy,2000: 84).

Özetle, düzenleme ortaklık payı adıyla, imar planının yaratacağı değer artışı karşılığı olarak taşınmazların belirli bir orandaki büyüklüğünün DOP olarak terk edilmesini hükme bağlayan yasal düzenlemeler uzun bir tarihsel geçmişi sahiptir ve uygulamada görece iyi işlediği düşünülen "adil" bir yöntem olduğu ileri (Gürler, 1995) sürülmektedir. Ancak, bu yöntemin araziler üzerinde oluşacak değer artışının büyüklüğü ile ilişkilendirilemediği, salt düzenleme alanında kamusal ortak kullanımlar için gerekli alanlarının sağlanması anlayışı ile sınırlı tutulduğu ve uygulanan yöntemin üçüncü boyutu göz ardı ederek taşınmaz sahipleri arasında sosyal adaletsizliğe yol açtığı gibi nedenlerle sorunları olan bir araç olduğu belirtilmelidir. Bu bakımdan anılan yöntemin kapsamlı bir biçimde gözden geçirilerek anılan sorunlarının giderilmesine yarar vardır.

Değerlenme Vergisi (Şerefiye)

Arapça *şeref* "yüksek mekân" dan Türkçe' de türetilmiş bir sözcük olan şerefiye (<http://www.lugatim.com>), "bir yer bayındır duruma getirildiğinde çevrede bulunan mülklerin değeri arttığından, sahiplerinden belediyece alınan para" (TDK Sözlük), ya da bir diğer tanımı ile "kamunun karar ve etkinlikleri sonucunda, belli bir yerdeki taşınmaz malların artan değerleri üzerinden yerel yönetimlerin aldığı bir tür taşınmaz vergisidir" (Keleş, 1998:39). Özetle, kamu tüzel kişilerinin gerçekleştirdikleri bayındırlık ve altyapı hizmetleri ve imar uygulamalarından dolayı, kişilerin mal varlıklarında meydana gelen değer artışı o yerin

şereflenmesi anlamında alınarak, bu gibi yerlerin sahibinden alınan bu bedele "şerefiye" denilmiştir.

Şerefiye bir vergi türü olarak ilk kez 1877 tarihli "Vilayat Belediye Kanunu"nda Varidat-ı Belediye [Belediye Gelirleri] başlıklı 4. fasılda 39. maddedeki belediye gelirleri arasında sayılırken, yolların genişletilmesi gibi düzenlemelerden yararlanacaklardan alınacak bir vergi olarak belirtilmektedir (Ergin,1995: 1664). 1914 tarihli "Vilayat Rûsûm-ı Belediye [Belediye Vergileri] Kanun-ı Muvakkati [Geçici Kanunu]" ile bu madde genişletilerek açıklığa kavuşturulmuştur (Ergin,1995: 2021).

Şerefiye sözcüğü imar mevzuatımızda ise ilk kez 1902 (Hicri: 1320) tarihinde "Ebniye Kânunu'nun Ondördüncü Maddesi'ne Tezyîl Olunan [Eklenen] Fıkra-i Kânuniyye [Kanun Maddesi]"de yer almaktadır. Buna göre, belediye tarafından yapılan (yasadaki ifade ile) "düzleme" işlemleri nedeniyle

"...meydana çıkmak veyahud önü evvelkine nisbeten tevessü' etmek [genişlemek] sûretiyle tezyîd-i şeref [şerefi artan] ve kıymet eyleyen ebniye [bina] ve arsalarına ale'l-usûl [usulen] yeniden takdîr-i kıymet olunarak [değerleri belirlenerek] işbu ebniye ve arsaların eski kıymetine nisbetle tezâyüd edecek kıymetleri [artacak değerlerinin] mikdarının rub'u [dörtte biri] şerefiye nâmıyla dört senede ashabı [sahibi] tarafından devâir-i belediyyeye [belediye dairelerine] tesviye olunacak ve işbu şerefiye her sene nihayetinde bir taksit alınmak üzere dört taksitte devâir-i belediyyece ashabından [belediye dairesince sahibinden] tahsil ve istîfa edilecektir" (Ergin, 1995:1732).

Ebniye Kanunu'nun 14.maddesine yapılan bu ek, 1914 (Rumi:1329) tarihli İstimlâk Kânun-i Muvakkatinin 15. maddesi ve "İstanbul'da ve Vilâyâtta Devâir-i Belediye Nâmına İstimlâk Olunacak Mahallerin Sûret-i İstimlâki Hakkında Kânun"un 12. maddesi ile yinelenerek teyit edilmektedir (Ergin, 1995:1734, 3782). Anılan Belediye İstimlak Kanununun 12. maddesine göre,

"İstimlâkten dolayı sokağın yüzüne çıkmakla veya her ne sûretle olur ise olsun sokağın yüzü artmakla veya üzerinde bulunduğu yollar kesb-i vüs'at etmekle [kesişmesiyle] kıymeti tezâyüd eden [artan] mahallerin kıymet-i sâbıkasıyla kıymet-i hâzırası beynindeki [eski ve yeni değerleri arasındaki] farkın rub'u [dörtte biri] bir defaya mahsus olmak ve dört sene zarfında mukassatan [taksit taksit] tahsil edilmek üzere menfaat-i belediyye nâmına rûsûm-ı sâire-i belediyye [diğer belediye gelirleri] gibi tahsil olunur. Ve tezâyüd-i kıymet [değer artışı] bir kısmının istimlâkinden neş'et eylemiş [kaynaklanmış] ise belediye menfaatine tahsil olunacak mikdar bedel-i istimlâkten mahsub edilir. Bundan mâ'adâ [başka] şerefiyye nâmıyla [adıyla] bir şey alınmaz" (Ergin, 1995: 1767-1768).

Uygulamada zaman zaman "yer bedeli" ile "şerefiye"nin birbirleriyle karıştırılması üzerine 1915 tarihli "Yer Bedeli İle Şerefiye Arasındaki Farkın Tavzihine Dâir [Açıklanmasına İlişkin] Tezkire-i Emânet-Penâhî" başlıklı bir tezkere/resmi yazıda getirilen açıklama şöyledir:

"Ebniye Kânunu'nun sekizinci ve dokuzuncu maddelerinde tasrîh edilen [belirtilen] yer bedelâtının [bedellerinin] bazı devâir heyet-i fenniyyesince [Dairelerin fen

heyetlerince] şerefiye olarak irâe ve tahrîr edilegemekte olduğu [gösterilerek kaydedildiği] anlaşılmıştır. Halbuki yer bedelâtıyla şerefiye başka başka şeyler olup beynlerinde küllî [aralarında önemli] fark bulunmak hasebiyle [nedeniyle] bu sûret hem kuyûdun teşevvüşünü [kayıtlarda karışıklığa] ve hem de yanlış muâmele [işlem] ihtiyâr ve icrâ edildiğini [yapıldığını] göstermektedir. İstimlâk Kânûnu'nun onikinci maddesinde gösterildiği veçhile [üzere] "İstimlâk sebebiyle yüzünün ziyâdeleşmesi [yola cephesi artan] veya yeniden yüz hâsıl etmesi [yola cephe kazanması] veyahud üzerinde bulunduğu yolların kesb-i vüs'at ederek [kesişmesi nedeniyle] kıymetinin tezâyüd eylemesi [artması]" gibi husûsâtta şerefiye tâbiri kabûl ve tevsî-i tarîk [yolların genişletilmesi] dolayısıyla da Ebniye Kânunu'nun sekizinci ve dokuzuncu maddeleri mûcebince [gereğince] hisse-i kânûniyyesinden [yasada belirtilen payından] noksan veyahud fazla terkiyât icrâ edilen [terki yapılan] mahallerdeki satıhlara da yer bedeli tesmiye olunup [adı verilip] bu sûretle icrâ-yı muâmele edilmesi [işlem yapılması] tabîi ve mecbûrî bulunduğundan ba'demâ [bundan böyle] ona göre ifâ-yı muâmeleye [işlem yapılmasına] be-gâyet itinâ olunması [son derece dikkat edilmesi] lüzûmunun icâb edenlere tenbîhi [gerekenlerin uyarılması] heyet-i fenniyye ifâdesiyle ta'mîmen [genelge ile bildirilmesi] teblîğ olunur" (Ergin, 1995: 3780-3781)

Yukarıdaki genelgede "yol bedeli" ya da bedelsiz terk ile şerefiye arasındaki ayrım gayet açık bir biçimde konulmuş ve bu iki kavram ve uygulamanın birbirine karıştırılması önlenmeye çalışılmıştır. Buna göre, örneğin daha önce yola cephesi olmayan bir arazi, istimlak nedeniyle yola cepheli hale gelmişse, ya da yola cephesi artmışsa arsanın yeni konumu nedeniyle artan değerinin dörtte biri şerefiye bedeli olarak taşınmaz sahibinden alınabilecektir.

Şerefiye ile ilgili yukarıda aktarılan maddeler Cumhuriyet Dönemi mevzuatında da aynen korunmuştur. Örneğin 423 sayılı ve 1924 tarihli "Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu"nun 39. maddesine göre,

"İstimlâkten dolayı sokağın yüzüne çıkmakla veya her ne sûretle olur ise olsun sokağın yüzü artmakla veya üzerinde bulunduğu yollar kesb-i vüs'at etmekle [kesişmesiyle] şerefi artan ebniyeli ebniyesiz [binalı binasız] arsalarla eski ve yeni hallerine göre ayrı ayrı kıymet takdir olunur. Takdir edilen iki kıymetin aralarındaki farkın yüzde yirmisi şerefiye namıyla belediyeye aittir. Bu fark beş sene zarfında mukassatan [taksit taksit] rûsumu belediye [belediye vergisi] gibi eshabından [sahibinden] tahsil olunur".

Bu madde hükmünden de anlaşılacağı gibi yukarıda sözü edilen 1914 tarihli Belediye İstimlak Kanununun 12. maddesinde yer alan ifadeler yinelenmektedir. İki madde arasındaki tek fark, yeni yasada arsanın eski ve yeni değerleri arasındaki farkın dörtte biri yerine beşte birinin şerefiye olarak alınması ve bunun dört taksit yerine beş taksit olarak ödenmesi ile sınırlıdır.

1939 yılında yürürlüğe giren 3710 sayılı 1939 tarihli Belediye İstimlak Kanunu'nun 21. maddesi de şerefiye ile ilgili olarak yukarıdaki yasalarda belirtilen durumu günün Türkçesi ile yinelemekte ve bu kez eski değerle yeni değer arasındaki farkın yarısının, beş taksitte tahsil edilmesini hükme bağlamaktadır.

Kamulaştırma kanunları açısından bakıldığında, bu vergi gerek 1956 tarih ve 6830 sayılı İstimlak Kanunu'nun gerekse halen yürürlükte olan 1983 tarihli 2942 sayılı Kamulaştırma

Kanunu'nun 12. maddelerinde sınırlı bir biçimde ve salt kısmi kamulaştırmalarda göz önüne alınacak bir konu olarak ele almaktadır. Bu maddelerde, taşınmazların kamulaştırma dışında kalan kısımlarında bu kamulaştırma nedeniyle bir artış olması durumunda, artış miktarı saptanarak, kamulaştırılan kısmın bedelinden bu artan değer çıkarılması, ancak bu şekilde yapılacak indirmenin "İdarenin muhtemel keyfiliğini önlemek için" (Gözübüyük, 1956:165) kamulaştırma bedelinin yüzde ellisinden fazla olamayacağı hükmedilmektedir.

Belediye gelirleri kanunlarına dönecek olursak, 1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 16. maddesi şerefiye ifadesi yerine "*değerlenme resmi*" terimini kullanmakta ve şu ifadelere yer vermektedir:

"Madde 16 — Kamulaştırma sebebiyle sokağın veya belde bahçelerinin veya meydan veyahut yeşil alanın yüzüne çıkmak veya sokağa yüzü artmakla veya rıhtımlar, küçük limanlar, parklar, spor sahaları, vapur iskeleleri tesis ve inşa veyahut yüzünde bulunduğu yolların genişlemesiyle değerleri artan gayrimenkullerden takdir edilecek olan eski rayiç değeri ile yeni rayiç değeri arasındaki farkın yarısı değerlenme resmidir".

Görüldüğü gibi bu yasada,

"... değerlendirme resminde vergiyi doğuran olay, dört türlü vakıya bağlanmıştır. Bunlardan birincisi, kamulaştırmadır. Kamulaştırmanın sokak, park, meydan veya yeşil alan yapmak amacıyla gerçekleştirilmesi durumunda, daha önceden böyle alanlara sınırı olmadığı için değeri düşük olan gayrimenkullerin yapılan kamulaştırma ile bunlara sınır olması ve bunlardan yararlanma olanağının artması ile gayrimenkulün değerinin artması, değerlendirme resminde vergiyi doğuran olay olarak karşımıza çıkmaktadır. Vergiyi doğuran ikinci olay, gayrimenkulün bir sokağa sınırı olmakla birlikte bu sınırın genişlemesidir. Vergiyi doğuran üçüncü vakıa, mevcut yola sınırı artmamış olmakla birlikte yolun genişlemesidir. Vergiyi doğuran son vakıa ise gayrimenkulün değerinin rıhtım, küçük liman, park, spor tesisleri, vapur iskelesi tesis ve inşası nedeniyle artmasıdır (Aslan, 2014:122)".

Özetle, 1948 tarihli yasa ile daha önce yeni açılan ya da genişletilen bir yola ya da meydana cephe kazanmakla sınırlı tutulan değer artışının kapsamı genişletilmekte ve değerlendirilmede önemli kamusal yatırımlar nedeniyle ortaya çıkan değer artışı esas alınmaktadır. Diğer bir deyişle, 1877 ve 1902 tarihli ilk yasal düzenlemelerde belediyelerin bir alanda yapacağı imar düzenlemeleri nedeniyle ortaya çıkan değer artışı şerefiyenin kaynağı olarak gösterilirken daha sonraki tüm yasal düzenlemelerde ise bu alanda yapılacak kamulaştırma nedeniyle ortaya çıkacak değer artışları esas alınmaktadır. Bunun, arsalarından alınan "yol bedeli"nin değer artışının karşılığı olarak alındığı, şerefiyenin ise kamulaştırma ile arsanın konumunun değişmesiyle (yola, meydana vb. cephe kazanmak gibi) değerinin artmasıyla gerekçelendirilmesinden kaynaklandığı söylenebilir.

Değerlenme vergisi konusunda yakın tarihimizde en önemli gelişme 1979 yılında, Ecevit Hükümeti döneminde, Sakarya Milletvekili Hayrettin Uysal ve 16 Arkadaşı tarafından Meclis'e sunulan ve 1948 tarih ve 5237 sayılı yasada önemli değişiklikler öneren bir yasa

teklifi ile olmuştur. Kapsamı açısından daha öncekilerden çok daha geniş olan bu kanun teklifi üzerinde biraz daha ayrıntılı olarak durmak yararlı olacaktır.

Bu yasa teklifinde o tarihte yürürlükte olan 1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun değerlendirme resmi ile ilgili 16. maddesinin aşağıdaki gibi değiştirilmesi önerilmiştir. Teklife göre;

“Madde 3. — Aynı Kanunun 16 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Değerlenme Resmi:

Madde 16. —

A) Belediyeler ve diğer kamu 'kuruluşlarınca yapılan fiziksel ve sosyal altyapı veya imar, bayındırlık gibi kentsel faaliyetlerle düzenlemeler ya da bu konularda alınacak kararlar (kamulaştırmalarla imar planı plan değişikliği, mevzi imar planı, imar programı dâhil) sonucu değeri artan taşınmazların, bu faaliyet ve düzenlemelerin yapılması ya da kararların alınmasında, artan değerleri, değerlendirme resmine tabidir, ibadethaneler, genel ve katma bütçeli idarelerle özel idare ve belediyelere ait her çeşit taşınmazlar bu resimden müstesnadır...

D) İmar planı, mevzi imar planı, imar programı ve plan değişikliği sonucu getirilen değer artırıcı imar hakları sonucu artan değerlerde, değerlendirme resmi oranı % 20, diğer tüm değerlendirmelerde % 40'dır.

E) Değerlenme resmi, mükelleflerince 5 yılda ve her yılın Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere 10 eşit taksitte ödenir. Değerlenme resmi tamamen ödenmedikçe taşınmaz malın satışı yapılamaz, üzerinde aynı bir hak tesis edilemez”. (Millet Meclisi Tutanak Dergisi 1979: 94); (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 1979a: 24).

Bu değişiklik önerisi gerek Millet Meclisi'nde gerekse Cumhuriyet Senatosu'nda yoğun biçimde eleştirilmiş hatta tümüyle tekliften çıkartılması önerilmiştir. Ancak, bu önerilerin tümü reddedilmiş ve teklif 2216 sayı ile 27.2.1979 tarihinde yasalaşmıştır.

Yerel Yönetimler Bakanı Mahmut Özdemir'in kanun teklifine ilişkin açıklamasında 3. Madde ile ilgili olarak önerinin amacı şöyle özetlenmiştir:

“Hükümet olarak teklifin bu maddesini benimserken, asıl amaçladığımız şey, yeni kentleşme süreci içerisinde kamunun yarattığı rantın; kamusal plan değişiklikleri, kamusal harcamalar sonucu kent arsaları üzerinde doğan kamusal rantın bir miktarının kamuya dönmesini amaçlayan bir madde olduğu için bunun yanında bulunduk...

O halde kamu, Devlet, belediye üç katı beş kata çıkarırken bir artı değer yaratıyor ise, bunun bir kısmını malikle paylaşabilsin. Çünkü o rejimi getirmekten maksadı kentin o bölümünü gerek görünüm gerek yapı gerekse binanın teknik özelliği bakımından yeniden düzenlemektir. Bunun masrafları vardır kamuya ve öylesine ki, işçisine ücret ödeyemeyen bir kamu kesimi olan belediyeye yükü vardır; bu yükün bir kısmını, malı alacak olan ve bunun üzerinden de kâr sağlayan yap-sat'çıya intikal

edecek artı değerin bir kısmına kamuyu ortak etmektir. Zaten bu yönüyle bu madde sosyal içeriklidir...

Bu arada, madde üzerinde sözü gelmişken arz edeyim: Uygulamadaki amacımız, doğmamış olan, (Kâğıt üzerinde doğmuş olan) varsayılan değeri vergilemek değil, mevcut binalarda fiilen elde edilen artı değeri vergilemektir. Arsalarda ise, aldığımız karar, zaten katsayısını artıracacağı, oraya bina yapmak talebinde bulunan müteahhit, artan katsayısına göre bedel vereceği için, o kendiliğinden doğmuş bir değerdir, artı değer vardır; vergiye tabi olması ne haksızdır ne de adaletsizdir...

Biz, tasarının bu maddesine evet derken, Hükümet olarak aynı zamanda arsa ve konut tasarısı üzerinde çalışıyor idik. Arsa ve konut tasarısından hedeflediğimiz şey şu: Bugün büyük kentlerin merkezlerindeki binalara yeni kat ruhsatı vermek ya da onların kat rejimini değiştirmek suretiyle hava kirliliğinden, çevre kirliliğine kadar bu sorunu yaratan merkezi yerleşmeleri terk edip, bırakın ruhsat vermeyi, orada boş arsa olsa bile oraya kat yapımına, apartman yapımına bile belli ölçüde izin vermeyi hedefleyen bir arsa konut tasarısı üzerinde çalışıyoruz. Diyoruz ki; Türkiye'de artık kentler sağlıklı büyüsünler. Merkezin etrafında oluşacak yeni yerleşim kuşaklarına Devlet, altyapısını götürsün, ucuz arsa üretsün Devlet, belediyeler, kamu ve artık yerleşme kat rejimini artırarak, imar planlarında değişiklik yapılarak, zaten bunalmış olan merkeze değil, artık şehrin kenarındaki yeni yerleşmelerine doğru kaysın... (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 1979b:107-110).

Maddeye ilişkin olarak yapılan yoğun eleştirilerden en dikkat çekenlerinin Aslan Başer Kafaoğlu ile I. Sıtkı Yırcalı'nın yaptıkları itirazlar olduğu söylenebilir. Bu senatörler yasa teklifinde verginin ne zaman alınacağı ile ilgili hükmün açık olmadığını belirterek, özellikle imar planı, mevzi imar planı, imar programı ve plan değişikliği sonucu getirilen değer artırıcı imar hakları sonucu artacak değerlerin bu plan ve değişikliklerin gerçekleştirildiği tarihte alınmasının büyük bir sorun ve adaletsizlik kaynağı olacağına değinmişlerdir. Değer artışının gerçekleşebilmesi için plan kararların uygulamalarının tamamlanmış olması, diğer bir deyişle kamunun bu planlarla getirilen ve değer artışına neden olacak yatırımları tamamlaması gerektiği belirtilerek, ancak bunlar gerçekleştikten, taşınmazların piyasa değerleri arttıktan ve bu taşınmazların emlak piyasasında satışlarının gerçekleşmesi durumunda bu verginin artan değerler üzerinden hesaplanması gerektiğini dile getirilmiş ve yasa teklifindeki önemli bir eksikliğe dikkat çekmişlerdir (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 1979c).

Millet Meclisi ve Senato'daki diğer itirazlarda, verginin matrahının ne olacağının belirsizliği, DOP olarak zaten alınan bir değer artışına ek olarak bu türden bir vergi alınmasının yaratacağı sorunlar, taşınmazların değerlenmesinden vergi alınırken değer kaybı durumunda tazminat ödenmesinin teklifte yer almaması vb. konulara işaret edilmiştir.

Bu kanun teklifi 27. 02. 1979 tarihinde Meclis'ten geçmiş ve 2216 sayı ile onay için Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Ancak yasa Cumhurbaşkanlığı'nın 9.03.1979 tarih ve 4 - 271 sayılı yazısıyla Anayasa'nın 93. maddesi gereğince bir daha görüşölmek üzere geri gönderilmiş ve bu kez aradan geçen süre içinde değişen siyasal dengeler nedeniyle Meclis'te reddedildiğinden yürürlüğe girememiştir.

Cumhurbaşkanlığı'nın yasayı geri çevirme gerekçesinde tartışılan yasa maddesinin önemli bir payı olduğu görülmektedir. Nitekim gerekçede şöyle denilmektedir:

"Değerlenme resmiyle ilgili madde, belediyelerde hiçbir imar faaliyeti yapılmadan, sadece alınacak bir kararla taşınmaz mal sahiplerini değerlendirme resminin yükümlüsü yapacaktır... Bir bölgedeki taşınmaz mallara tanınmış olan kat sayısının imar planı yoluyla artırılması halinde de, bu karar dolayısıyla, o bölgedeki taşınmaz malların arsa olarak değerlerinin artacağı tabiidir... Ancak, binasına kat ilave etmeyen veya eski binasını yıkıp daha fazla katı olan yeni bir bina inşa etmeyen kişileri de, belediyelerin aldığı kat artışı kararı ile birlikte otomatik olarak Değerlenme Resminin yükümlüsü durumuna getirebilecek niteliktedir. Bu durum, Anayasa'da öngörülen mülkiyet hakkını özünden zedelemektedir" (Aktaran: Keleş,2012:373)^{15,16}.

Bu gelişmeler neticesinde değerlendirme vergisinin kapsam ve içeriğini ilk kez bu denli genişleterek belediyeler için önemli bir gelir kalemi haline getirecek olan mevzuat değişikliğine ilişkin bu girişim sonuçsuz kalmıştır.

1980 Askeri Darbesi sonrasında yürürlüğe giren 1981 onay tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu geçen zaman içinde değişikliklere uğrasa da halen yürürlüktedir. Bu yasada değerlendirme vergisi ile ilgili olarak 1948 tarihli düzenlemedeki hükümler de kaldırılarak bu vergi türü tümüyle belediye gelirleri kapsamında çıkartılmıştır.

Özetle, günümüze kadar olan sürede şerefiye ya da yeni ismi ile değerlendirme vergisi sadece kısmi kamulaştırmalarda işleme konulan sınırlı ve etkisiz bir madde olarak kalmış, imarlı alanlarda kamunun karar ve etkinlikleri dolayısıyla taşınmazlarda ortaya çıkan değer artışının bölüşümünde kamuya bir pay verilmesi uygulaması gündemden kalkmıştır.

Bu konu,2020 yılında yürürlüğe giren 7221 sayılı “Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un 12.maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanunu’na getirilen ek 8.madde ile 39 yıl sonra tekrar gündeme gelmiş ve ilgili maddenin yönetmeliği de 15 Eylül 2020 tarih ve 31245 sayılı Resmî Gazetede “İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik” adıyla yürürlüğe girmiştir.

İmar Kanunu'nun ek 8. maddesine göre, “taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamı değer artış payı olarak alınır” denilmektedir. Anılan Yönetmeliğin “Kapsam” başlıklı 2. Maddesinde de şu ifadelerle yer verilmektedir:

"Madde 2 – (1) Bu Yönetmelik, taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ilgili idarelerce yapılan plan değişikliği sonucunda meydana gelecek değer artışının kamuya kazandırılması işlemleri, plan değişikliğine ilişkin başvuru esasları, kıymet takdir komisyonunun teşekkülü, çalışma şekli ve karar alması, yetkili kuruluşlarca hazırlanan rapor esas alınarak kıymet takdir komisyonunca hazırlanacak raporu, payın

¹⁵ Bkz. 22 Şubat 2020 tarih ve 31047 sayılı “Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik”.

¹⁶ Bu kararın eleştirisi için bkz. Keleş (2012:373).

kesinleşmesi, ödenmesi ile bu paya ilişkin diğer iş ve işlemlere yönelik usul ve esasları kapsar".

Bu madde kentleşme ile kent topraklarında artan değerlerden kamunun pay alması konusunda olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmelidir. Ancak yeni kanunun son derece yetersiz kalan bir kapsamda hazırlandığı ileri sürülebilir. Şöyle ki; değer artışı tüm plan değişikliklerinde değil salt "taşınmaz sahiplerinin talebi ile yapılacak plan değişikliklerinde" geçerli olacak ve artan değer de salt arsa değeri üzerinden hesaplanacaktır. Diğer bir deyişle, bu düzenlemeye göre, plan değişikliğinin üçüncü boyutta, yani toplam inşaat alanında yol açacağı artışın getireceği değerlenme farkı göz önüne alınmamaktadır. Ayrıca değerlenme payını salt yapı adasındaki taşınmaz sahiplerinin talep edeceği plan değişiklikleri ile kısıtlamak, planlamanın bütünselliği ilkesini ciddi ölçüde zedeleme potansiyelini taşımaktadır. Bu bakımdan bu türden kısmi girişimler kamu yararına değil, belirli kesimlerin çıkarlarını artırmaya yönelik yöndeki parçacı plan değişikliği girişimlerini teşvik edecektir. Bu bağlamda anılan kanunda kamu eliyle yapılacak plan değişikliklerinde ortaya çıkacak değer artışlarında, örneğin bir yapı adasının emsal değerinin/yapılaşma haklarının artırılması durumunda artan değerden değerlenme vergisi alınacağına ilişkin bir hükme yer verilmemesinin gerekçesi açıklanmamaktadır. Ayrıca artan değer paylaşımında konunun ana aktörü olan ve yapılaşma haklarının artırılması sonrasında yoğunlaşmanın gerektirdiği altyapı vb. hizmetleri sunmakla yükümlü olan belediyelere ayrılan pay da yetersiz düzeyde kalmaktadır.

Sonuç olarak, ülkemizde kamusal karar ve yatırımlar nedeniyle ortaya çıkacak değer artışının ilgili taraflar arasında paylaşılmasında yasal bir araç olarak kullanılma potansiyeli olan değerlenme vergisinden yararlanıldığı söylenemeyeceği gibi son yasal düzenlemenin de mevcut hali ile ciddi eksiklik ve sorunlar barındırdığı ve bu vergi türünün amacına ulaşılmasına hizmet etmeyeceği de belirtilmelidir.

Aşağıdaki başlıklarda incelenecek olan değerlenme yöntemleri yukarıdakilerden farklı olarak kamunun doğrudan gerçekleştirdiği yatırımlarla değeri artan taşınmazlardaki değerlenmenin kamu ve özel kesimler arasında paylaşımını konu alacaktır.

Harcamalara Katılım Payı

Kamu tüzel kişilerinin özellikle de belediyelerin altyapı ve bayındırlık hizmetlerinden dolayı bazı taşınmaz sahiplerinin mal varlıklarının değeri artmaktadır. Yeni yolların açılması, mevcut yolların daha iyi hale getirilmesi, kanalizasyon tesisi yapılması ya da mevcut tesislerin onarılması ile yeni içme suyu tesisi yapılması gibi faaliyetlerin, yapıldığı yerlerdeki gayrimenkullerin değerini artırdığı bilinmektedir. Bu değer artışının kaynağı belediyeler tarafından yapılan teknik alt ve üstyapı hizmetleridir. Belediye gelirleri arasında bulunan "harcamalara katılma payı", sunulan bu tür hizmetlerin mali yüküne taşınmaz sahiplerinin de katılması amacı ile alınmaktadır. Bu vergi türünün de bir nevi değerlenme karşılığı olarak alındığı ileri sürülebilir. Bu nedenle anılan bu vergi ile ilgili gelişmeleri de tarih sırası ile incelemek yararlı olacaktır.

Bu verginin geçmişi de Tanzimat dönemi mevzuatına kadar uzanmaktadır. Harcamalara katılım payları 1857 tarihli "Altıncı Daire-i Belediye Nizamı"nın 8 ve 11. maddelerinde (Ergin,1995:1602) ismen geçen "fevkale" [olağanüstü] vergiler kapsamında yer almaktadır.

Nitekim 1858 yılında çıkartılan “Devair-i Belediyeden [Belediye Dairelerinden] Altıncı Daire İtibar Olunan Beyoğlu ve Galata Dairesi’nin Nizam-ı Umumisi”nin 66. bendinde bu belediye sınırları içinde yeni açılan büyük caddeler ve kanalizasyon harcamaları için bu yollar üzerindeki konut ve işyerlerinden alınacak katılım payları fevkale gelirler içinde sayılmaktadır. 70. bende göre bu pay taşınmaz sahiplerinin yıllık gelirlerinin %3’ünü aşamayacaktır (Ergin,1995:1611).

Konunun bir belediye dairesinin tüzük maddesinden çıkarak tüm İmparatorluk’ta geçerli kanun maddesi haline gelmesi 1882 tarihli Ebniye Kânunu ile gerçekleşmiştir. Anılan Kanunun 16. maddesine göre; işlenmeyen arazi, bağ ve bostanlarını, üzerine bina inşa ederek mahalle oluşturulması için parçalara (parsellere) ayırarak satmak isteyenler belediyece belirlenecek yöneme göre mahalle sınırının sonuna kadar kanalizasyon yapmaya ve satılan yerlerin bedelinden kaldırım masrafı için belediyeye arşın başına 4 para ödemek zorundadırlar.

26 Şubat 1330/1915 tarihli Rüsûm-ı Belediyeye Kânûnu'nun 24'ncü maddesi ise,

"Belediyece bir sokakta müceddeden inşâ edilecek [yeni yapılacak] kaldırım veya lağım masârıf-ı inşâiyyesinin nısfı [inşa masraflarının yarısı] inşâatın hitâmından [bitiminden] sonra o sokakta bulunan ebniyenin [binaların] cephelerine nisbetle [oranla] dâire-i belediyece [belediye tarafından] ashâbına [sahiplerine] bi't-tevzî [bölüştürülerek] taksîte rabtolunarak [taksite bağlanıp] rüsûm-ı belediye [belediye vergisi] gibi tahsîl olunur. Tamirat için ashabından hiç bir şey alınmaz" denilmektedir (Ergin, 1995:3668).

Bu maddenin Cumhuriyet’in ilanından sonra çıkartılan 1924 tarihli Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu’nun 41. maddesinde de aynı ifadelerle yinelendiği görülmektedir:

1930 yılında yürürlüğe giren kapsamlı 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyelerin gelirlerini düzenleyen 110. maddesinde bir takım gelirler arasında harcamalara katılma paylarından da söz edilmektedir. Anılan kanunun 116.maddesine göre;

“Belediye sınırı içinde bir veya bir kaç sokak veya mahalle veya sayfiyedeki emlak sahipleri üçte ikiden fazlasının imzasıyla tahriren [yazılı olarak] belediyeye müracaatla semtlerinde şose veya kaldırım veya tenvirat [aydınlatma] veya mecarî [su, akıntı yolları] veya su hatlarının müceddeden [yeni] tesisini veya belediye hizmetlerinden olan sair tesisatın teşmil [genişletilmesini] veya temdidini [uzatılmasını] talep etmek hakkını haizdirler.”

Bu maddeye göre bu durumda yapım masrafının yarısının taşınmaz sahiplerinden yola cepheleri oranında belirlenerek taksitler halinde belediyeye ödenmesi gerekecektir.

1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Harcamalara İştirak Payı” başlıklı 3.bölümünün 13. maddesine göre;

“Belediyelerce yeniden açılan veya eskiden mevcut olup da % 40 nispetinde veya daha fazla genişletilen veya eskiden mevcut olduğu halde kaldırımsız ve bakımsız bulunan yolların kaldırım, parke döşenmesi veya beton veya asfalt yapılması veya kaldırım veya şose halinde daha geri bir şekli sökülüp daha mütekâmil sayılan parke, beton veya asfalta çevrilmesi için harcanan paranın üçte biri; mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden döşenmesi, beton veya asfaltların esaslı bir şekilde onarılması halinde yapılan masrafın dörtte biri iki tarafında bulunan yapı ve arsa sahiplerinden alınır...”

denilerek katılım payı %50’den % 40’a düşürülmüştür.

Halen yürürlükte olan ve 1981 yılında çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile 1530 sayılı yasanın 110 ve 116. maddeleri de güncelliğini kaybetmiştir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 3. kısmında “Harcamalara Katılma Payları” başlığı altında; yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları sayılmıştır. Ayrıca yasanın 89. maddesine göre “harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin yüzde 2’sini geçemez” hükmüne de yer verilmektedir.

Kuşkusuz bu düzenlemelerin şerefiye ya da değerlenme vergisi ile ilgisi yoktur, ancak bu vergi de –oldukça sınırlı büyüklükte kalsa da- bir tür kamu eliyle yapılan bir yatırım sonucu değerlendirilen taşınmazların, bu değerlendirme harcamalarına katılımının en somut örneği olması bakımından önemli görülerek çalışma kapsamında ele alınmıştır.

Buraya kadar Tanzimat’tan günümüze değişik isim ve içeriklerle de olsa kamunun karar ve yatırımları ile değeri artan kentsel alanlardaki taşınmazlardaki bu değer artışının kamu ve özel kesimler arasında nasıl paylaşıldığını inceledik. Aşağıdaki bölümde ise ülkemizde oldukça yeni olan ancak yasal temeli oluşturulmadığı için uygulanmasında yaygınlık kazanmamış olan bir plan uygulama aracı olarak imar hakkı aktarımı yönteminin, değer artışlarının paylaşımında da bir araç olarak kullanılabilmesine yönelik önerilerimiz aktarılacaktır.

İmar Hakkı Aktarımı

Bir plan uygulama aracı olan “imar hakkı aktarımı” (İHA) yönteminin değer artışından kamunun pay almasında nasıl yararlanılabileceğine geçmeden önce kısaca da olsa bu yöntemden söz etmek gerekir.

Bir plan uygulama aracı olarak görece yeni geliştirilen ve ABD, Japonya, Avustralya ve Hindistan ile İtalya başta olmak üzere sınırlı sayıda AB ülkelerinde kullanılmakta olan İHA yöntemi, kentsel arsalardaki değerlendirilmeden kaynaklanan gelirin paylaşımından çok kentsel ve çevre alanlarda bulunan ve korunması istenilen yerlerdeki taşınmaz sahiplerinin mağduriyetlerini gidererek koruma alanları üzerindeki baskıyı ortada kaldırmak üzere geliştirmiş bir plan uygulama aracıdır.¹⁷ Ancak bu yöntem, imar haklarının aktarım sürecinde

¹⁷ Bu konuda ülkemizde de birçok çalışma yapılmıştır. Bazı örnekler için bkz. Balamir (1993 ve 1997), Balamir vd. (1998), ODTÜ Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi (1999), Ersoy(1999, 2002 ve 2005), Balamir ve Ersoy (2002), Balamir, Ersoy ve Kırıl (2005), Işıldak (2010), Kocalar (2012), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve İlbak (2014), Duyguluer (2014), Göksu(2003 ve 2016).

belediyelerin de ortaya çıkan değ erlenmeden pay almalarına fırsat verecek şekilde örgütlenebilir.

Bilindiği gibi, ülkemizde imar kuralları içinde, imar araçları ile veya imar planı ile bir “hak” oluşturma veya bir hak doğurma yöntemi yoktur. Bu bakımdan “imar durumu” taşınmaz sahibine kendiliğinden bir hak kazandırmaz; ancak planın uygulamaya geçirilmesi suretiyle “kazanılmış hak” elde edilebilir;¹⁸ ancak bu hak da sınırsız değildir.¹⁹

Ülkemizde uygulanan mevzuat çerçevesinde imar hakkı, yasalar ve imar planlarının belirlediği sınırlamalar içinde kalmak koşulu ile bir kadastro ya da imar parselinde izin verilen yapı yapma hakkıdır. ABD gibi özel mülkiyet kurumunun en temel haklar arasında sayıldığı ülkelerde ise taşınmaz sahibi olmak o ta ınmazdan çeşitli şekillerde yararlanmayı da bir hak olarak tanımakta ve bu hak taşınmaz üzerinde en azından tek bir konut yapabilmeyi de içermektedir. Ancak,  lkemizdeki mevzuat ve uygulamada bu gibi uygulamalardan farklı olarak taşınmazlar üzerinde kendiliğinden bir imar hakkı doğmaz.

Dolayısıyla diğer ülkelerde kullanılmakta olan İHA konusunun değ erlenmede de yararlanılabilecek bir yöntem ve plan uygulama aracı olarak nasıl kullanılabileceğinin ve Türkiye’deki uygulamalarının hukuki temelinin olup olmadığı konusunun iyi incelenmesi gerekecektir.

Türkiye’de yürürlükteki mevzuat ve uygulama nedeniyle kamusal yarar açısından bazı özellikli alanların korunması g   olmakta, bu bağlamda yeni planlama araçlarının geliştirilmesi de zorunluluk kazanmaktadır. İmar hakkı aktarımı (İHA) (*TDR- transfer of development rights*) bu amaçla geliştirilmiş araçlardan biridir. İHA programlarında, bir parseldeki imar hakkının tamamen ya da kısmen yasaklanması durumunda mülk sahibinin bu idari karardan dolayı ciddi ölçüde zarar gördüğü varsayılmakta ve imar hakkı sertifikalarının bu zararı telafi etmek üzere bir tür tazminat olarak ödendiği düşünülmektedir (Balamir,1993).

İHA ile bir taşınmaz üzerinde sahip olunan imar hakkının kök parsel yerine bir başka parselde kullanılmak üzere aktarılması sağlanmaktadır. İHA ile planlama kararları nedeniyle taşınmazlardan ekonomik olarak yararlanmaları kısıtlanan taşınmaz sahiplerinin kayıplarını tazmin etmeye yönelik bir piyasa mekanizması yaratılması amaçlanmaktadır. Taşınmaz sahipleri, taşınmazları üzerindeki imar haklarının belgelendiği imar hakkı sertifikalarını satarak mali bir kazanç elde etmekte, imar hakkını satın alan girişimciler ise plan kararlarına göre parsellerinde sahip oldukları imar haklarının üzerinde ek bir imar hakkı elde etmektedirler. Hakkın aktarılması kalıcı bir işlem olup tapu vb. resmî belgelerle kayıt altına alınmaktadır. İmar haklarının satılarak gelişmenin kısıtlandığı/yasaklandığı alana “koruma

¹⁸ Katkılarından dolayı F. Duyguler’e teşekkür ederim.

¹⁹ İmarla kazanılmış hak konusunda Danıştay Altıncı Dairesi’nin verdiği E: 2009/1896 ve K: 2012/2583 sayılı karara göre; yargı kararı ile iptal edilerek yürürlükten kaldırılan bir plan kapsamında, usulüne göre verilmiş olan bir inşaat ruhsatının da hukuki dayanağın kalmayacağı için iptali gerekir. Aksi durumda, yürürlükten kalkan bir düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş ve dava konusu da edilmiş bir işleme karşın ileriye yönelik bir kazanılmış hakkın tanınması gibi bir sonuçla kar ıla ılır ki, bu durum, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz. Ayrıca, imar planı ile yapılanma koşulları veya işlevleri/ kullanımı deği tirilmi  olan bir sahada işleve aykırı olan bir yapılaşmanın oluşması ve geleceğe yönelik olarak korunmasına da hukuken olanak yaratılmış olur ki bu durum da İmar Kanunu’na aykırılık oluşturur.

alanı” (*sending area*), bu hakların satın alınarak kullanıldığı alana (*receiving area*) da “kullanma alanı” denilmektedir.

ABD de en eski İHA uygulamaları 1965 tarihli Kentsel Simgeleri Koruma Yasası’nda (*Landmarks Preservation Law*) yer alan ve günümüz İHA modelinin öncüsü olan Yoğunluk Aktarımı Mekanizması (*Density Transfer Mechanism*) ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasanın hazırlanmasının ardındaki gerekçe, New York anakentinde tarihi eser niteliğindeki binaların sahiplerinin, binalarının yıkılarak yerine bu alanlarda verilen yüksek emsaller düzeyinde imar hakları verilmesi yönündeki baskılarla, bu tür girişimlere karşı yapılan büyük toplumsal eylemleri arasındaki çelişkiyi gidermeye yönelik orta yol bulma çabasıdır. Yasanın uygulanması ile tarihi eser niteliğindeki binaların sahiplerine aynı imar adasındaki bitişik parsellerde imar hakları verilmiş, daha sonra yapılan değişikliklerle imar haklarının başka alanlarda da kullanılabileceği hükme bağlanmıştır. 1997’de ABD de 3500 yerel yönetim birimini kapsayan bir araştırma 25 eyalette 107 İHA programı gerçekleştirildiğini ve bunların New York gibi küresel kentten küçük kırsal yerleşmelere kadar geniş bir yelpazede dağıldığını göstermektedir (Bredin, 1998). Bir başka çalışmada da ABD genelinde yerel, ilçe ve bölgesel hükümetler düzeyinde, çevresel açıdan hassas alanlarla tarihi alanların korunmasından, uygun fiyatlı konutların teşvik edilmesi ve kentsel alanların iyileştirilmesine kadar çok farklı hedeflere sahip 129’dan fazla TDR programı bulunduğu belirtilmektedir (Machemer, Kaplowitz 2002:773).

(Bredin, 1998:4) başarılı bir İHA programı geliştirmek için temel ilkeleri şu şekilde sıralamaktadır:

- Ormanların, açık alanların ya da tarihi eserlerin korunması gibi açık ve geçerli bir kamusal amacın varlığı
- Koruma ve kullanma alanlarının imar planlarında açık olarak belirlenmiş olması
- Planda koruma ve kullanma alanları arasında bir tutarlılık olması
- Tapu kayıtları yanı sıra halkın kolaylıkla ulaşabileceği belge ve yerlerde imar hakkı kısıtlılığı getirilen taşınmazların belirtilmesi
- Belirli bir taşınmaz üzerindeki imar hakkının planlarda açıkça belirtilmesi
- Kullanma alanları belirlenirken ayrıntılı bir planlama çalışması yapılarak, ek yoğunluk için gereken yeterli fiziksel ve sosyal altyapı donanımlarının varlığının sağlanması
- Kullanma alanını imar haklarının aktarımı için çekici kılacak yeterli yoğunluğun olduğu ve kamusal yatırımın yapılacağına güvenceye alınması.

İHA programları kapsamında imar planlarında koruma ve kullanma alanlarının açık olarak belirlenmesi önemlidir. Örneğin, ABD’de King İlçesi için geliştirilen İHA politikaları ve kurallarına ilişkin olarak önerilen taslak yasal belgede (King County Department of Natural Resources, 1997) koruma alanları şöyle sıralanmaktadır:

- Açık alanlar
- Vahşi ve doğal yaşam alanları
- Ağaçlıklar ve ormanlar
- Kıyılar ve kıyılara geçiş alanları
- Toplulukları ayıran koruma kuşakları
- Bölgesel geçiş yolları, patikalar

- Tarihi eserler
- Diğer koruma programlarına dahil edilmemiş olan tarım alanları
- Kullanım alanlarında artırılan nüfus yoğunluğuna bağlı olarak gereken ek park alanları.

Bu alanlarda İHA uygulaması ile potansiyel imar hakkının ya da kullanılmaktan alıkonulan yapı ve nüfus yoğunluğun başka taşınmazlara aktarılması/taşınması sağlanarak bu alanda koruma gerçekleştirilmektedir. Bu kamusal el atma ya da sınırlama ile mülk sahibinin taşınmazının olası ekonomik gelirleri engellenmiş olacağından İHA sertifikaları ile yapılacak ödemelerin de bu mağduriyeti giderecek düzeylerde olması esastır.

İmar haklarının aktarılacağı kullanma alanlarının saptanması da önemli bir planlama kararıdır. Çünkü imar hakkı belgesi satın alan girişimcilere planla verilen imar hakkının üzerinde bir ek imar hakkı verilmekte ve bu şekilde elde edilen gelir de koruma alanında taşınmazı olanlara verilmektedir. Ancak bu sürecin sorunsuz işlemesi için kullanma alanlarının ek yoğunluğu taşıyabilecek fiziksel ve sosyal altyapı donatımlarına sahip olması ve kentsel alanlarda yapıları çevrenin gelişme açısından çekici yerlerinde konumlanmış olması gereği vardır. Ancak bu şekilde piyasa mekanizması içinde kullanma alanlarında yatırım yapacak olan taşınmaz sahipleri ek imar hakkı elde etmek için imar hakkı sertifikasına talep edeceklerdir. Sistemin işlemesinin önemli bir ayağı da piyasa koşullarında iyi geliştirilmiş bir finansman modeli ile birlikte tasarlanmasıdır. Bu çerçevede sertifikaların alım satımını örgütleyecek bir bankanın kurulması ya da mevcut bankalardan birisinin bu işle görevlendirilmesi önem kazanacaktır.

Bu araç sayesinde kamuya herhangi bir mali yük getirmeden kentte büyük ölçekli koruma alanları oluşturulabilmekte ve bu alanlardaki taşınmaz sahiplerinin hakları da yoğun yapılaşmaya uygun başka alanlara taşınabildiği için sosyal adalet ilkesi yaşama geçirilebilmektedir. Bu aracın yaşama geçirilmesi durumunda kazananlar yerel yönetimler, tüm kentliler ve koruma alanlarında taşınmaz sahibi olan yurttaşlar olurken, yitirenler salt kullanma alanlarında kamu yatırımlarıyla sağlanan yüksek kentsel rantları tek yanlı olarak kullanan bir azınlık olacaktır.

Bu konuda ilk önemli gelişme, bu planlama aracının “yapılanma hakkı aktarımı” adıyla 14.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 27 Temmuz 2004 tarih ve 25535 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5226 sayılı yasa ile 2863 sayılı “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”da yapılan değişiklikler içinde yer alarak mevzuatımıza girmesi olmuştur (Ersoy, 2005:11). Bu yasanın 17. maddesinde, yapılanma hakları kısıtlanmış taşınmazlara ait mülkiyet veya yapılanma haklarının, imar plânlarındaki aktarım alanlarına, bir program dâhilinde aktarmaya belediyelerin ve valiliklerin yetkili olduğu belirtilmiştir.

Mevzuatımızda yapılan değişiklikler bununla da sınırlı kalmamış, 2011 yılında yayımlanan 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de “imar hakkı transferi” ifadesine yer verilmiş, 2012 yılında yürürlüğe konulan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’da da “imar haklarını başka bir alana aktarma” ifadesi hüküm altına alınmıştır. Kısacası ülkemizde mevzuat açısından bir gelişme olduğu söylenebilir, ancak imar/yapılanma hakkı

aktarımı/transferi gibi hukuki ifadelerin nasıl uygulanacağına ilişkin bir yönetmelik hala yürürlüğe konulmadığı için uygulamada ciddi sorunlar yaşanmaktadır.

Nitekim bu konuyla ilgili olarak Danıştay 6. Dairesi’nce verilmiş birçok karar vardır.²⁰ Bu bozma kararlarında şu ifadelere yer verilmektedir:

“... mevzuat hükümleri açısından bakıldığında transfer kavramının ismen çeşitli mevzuata girdiği görülmekte ise de; kamulaştırma yöntemine alternatif olarak kabul edilen bu yöntemin, başta İmar Kanunu olmak üzere yasa ile özel olarak tanımlanması ve hüküm altına alınması gerektiği ve bu kavramın uygulanmasına ilişkin esasların da yine yasal mevzuatta düzenlemesi gerektiği açıktır. Bu durumda, İmar Kanunu ve Kıyı Kanununda yer almayan taşınmazın imar hakkının transferini öngören söz konusu yöntemin uyuşmazlığa konu plan değişikliği ile kabul edilmesinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır” (E:2018/1, K:2019/3715).

Dolayısıyla, ülkemizde bu ad altında yer yer plan hükümlerine not düşülerek yapılan bu türden uygulamaların yasal açıdan geçerliliği yoktur. Bu konunun kendi başına ayrı bir yasa ile ya da kapsamlı bir yönetmelikle hukuki bir temele oturtulması zorunluluğu vardır.²¹ Yukarıda belirtildiği gibi, imar planlarında belirtilecek olan kullanım alanlarında belediyelerin yüksek yapılaşma hakları ayrıcalığı tanımalarının ardındaki temel gerekçe bu alanlarda belediyelerin kentin diğer bölgelerine göre çok daha maliyetli alt ve üstyapı yatırımları yapmış olmalarıdır.

Bu nedenle böyle bir taslak hazırlanırken salt farklı alanlar arasında imar hakkı aktarımı ile sınırlı kalan bir model yerine, bu alanlardaki yüksek değerlenmenin kaynağı olan olağan dışı kamu harcamaları gözetilerek belediyelere de bir pay verilmesinin önü açılmalıdır. Bu şekilde belediyelerin kentin belirli alanlarında gerçekleştirdikleri eşitsiz yatırım büyüklüklerinin nedeniyle ortaya çıkan değerlenmeden bir pay almalarının önü açılabilir.

Değerlendirme ve Bazı Öneriler

Kentsel mekânın toplumsal olarak üretildiğini, ancak üretilen bu mekânın –gerek fiziksel gerekse sosyal/sınıfsal- nitelikleri bakımından kent yüzeyinin bütününde aynı, tekdüze ve bağdaşık (homojen) olarak dağılmadığını da biliyoruz. Öznel bakış açısıyla ele alındığında, kent mekânındaki bu ayrışmanın çeşitliliğinin sosyo-psikolojik boyutunun neredeyse bu mekânları kullanan kişi sayısı kadar çok ve farklı olduğu ileri sürülebilir. Kentsel alandaki bir “yer” bazıları için kentin tümüne değer iken, bir başkası için herhangi bir yer olmanın ötesinde bir anlam taşımayabilir. Diğer yandan, değeri ve yararı olan hemen her şeyin metalaştırıldığı kapitalizmde kentsel mekânının her bir noktasına da nesnel olarak ölçülebilir bir piyasa değeri biçilerek kent topraklarındaki rantlar oluşturulmaktadır.

Ancak bilindiği gibi, herhangi bir parselin değeri nesnel olarak piyasada oluşmuş tek bir parasal büyüklük ile ifade edilmesine karşılık, bu büyüklük kentin farklı bölgelerinden

²⁰ Benzer kararlar için bkz. E:2015/2559, K:2015:7964; E:2015/7293, K:2016/7921; E:2018/1, K:2019/3715 vb.

²¹ Bu konuda proje kapsamında hazırlanmış bir taslak için bkz. Balamir vd. (1998), Balamir, Ersoy ve Kiral (2005).

birbirinden önemli ölçüde farklılık gösterebilmektedir. Anılan arsa fiyatlarının farklı biçimlerde oluşmasına açıklamalar getiren kentsel rant kuramlarının, kapsamlı bir değerlendirme açısından olmasa da, dile getirilen farklılıkları mutlak rant, fiziksel ve sosyal/sınıfsal ayrımlılık rantı ile tekel rantları gibi kavramlarla aydınlatılabileceğini belirtmekle yetinelim.

Bu çalışmada, yerel ve merkezi hükümetlerin kamusal edim ve eylemlerine (karar ve yatırımlarına) bağlı olarak, ortaya çıkan değer artışlarının ilgili taraflar arasında hakça paylaşımı ile sınırlı olduğu vurgulanmıştır.

Bu bağlamda makalede incelediğimiz araçların tümü, kamusal edim ve eylemlere bağlı olarak kentsel taşınmazlarda ortaya çıkan değer artışlarından kamunun da pay alması anlayışı ile temellendirilerek meşrulaştırılan yasal araçlardır.

Bu çalışmada kentsel alanlarda kamusal karar ve yatırımlar nedeniyle değerleri artan taşınmazlardan kamunun aldığı paylar iki ana grupta ele alınmıştır.

Bu araçlardan birinci grupta ele alınabilecek olanlar, kamunun doğrudan fiziksel yatırımlarının neden olduğu değer artışlarıdır. Bu kapsamda ele alınan “altyapı harcamalarına katılım payı” ile “değerlenme vergisi” (şerefiye), kentsel alanlardaki taşınmazlarda doğrudan kamusal yatırımlardan kaynaklanan değer artışına örnek olarak alınabilecek yöntemlerdir. Aşağıdaki tablo ülkemizde bu dört yöntemin yasal çerçevesinin tarihsel gelişimini özetlemektedir:²²

Dönem	Yıl	M e v z u a t	Düzenleme Ortaklık Payı	Kamu-laş-tırma	Harcamalara Katılım Payı	Şere-fiye	İmar Hakkı Aktarımı
OSMANLI DÖNEMİ	1848	Ebniye Nizamnameleri	X				
	1856	İstimlâk Nizamnamesi (“Menafi-i Umumiyye [Kamu Yararı] için İştira Olunan [Satın Alınan] Arazi ve Emlak Hakkında Nizamname” adıyla yayımlanmıştır.)		X			
	1857	Altıncı Daire-i Belediye Nizamı			X		
	1858	Devair-i Belediyeden [Belediye Dairelerinden] Altıncı Daire İtibar Olunan Beyoğlu ve Galata Dairesi’nin Nizam-ı Umumisi			X		
	1863	Turuk ve Ebniye Nizamnamesi	X	X			
	1876	İlk Anayasa		X			
	1877	Vilayat Belediye Kanunu				X	
	1879	Menafi Umumiye İstimlak Kararnamesi		X			
	1882	Ebniye Kanunu	X	X	X		
	1902	Ebniye Kânunu’nun Ondördüncü Maddesi’ne Tezyil Olunan [Eklenen] Fıkra-i Kânuniyye [Kanun Maddesi]’de yer almaktadır.				X	
	1914	İstanbul’da ve Vilâyâtta [İllerde] Devâir-i Belediye Nâmına [Belediye Daireleri Adına] İstimlâk Olunacak Mahallerin [Yerlerin] Sûret-i İstimlâki Hakkında Kânun		X			
	1914	İstimlâk Kânun-i Muvakkatinin 15. maddesi ve “İstanbul’da ve Vilâyâtta Devâir-i Belediye Nâmına İstimlâk					

²² Tabloyu hazırlayan Duyguluuer’e teşekkürlerimi sunarım.

		Olunacak Mahallerin Sûret-i İstimlâki Hakkında Kânun					
	1914	Vilayat Rûsûm-ı Belediye Kanun-ı Muvakkati				X	
	1915	Rûsûm-ı Belediye Kânûnu			X		
CUMHURİYET DÖNEMİ	1924	423 Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu			X	X	
	1928	351 Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkilât ve Vezâifine Dair Kanun	X				
	1930	1580 Belediye Kanunu	X	X	X		
	1933	2290 Belediye Yapı ve Yollar Kanunu	X				
	1939	710 Belediye İstimlak Kanunu	X	X			
	1939	3710 Belediye İstimlak Kanunu	X			X	
	1948	5237 Belediye Gelirleri Kanunu	X		x	X	
	1956	6830 İstimlak Kanunu		X			
	1957	6785 İmar Kanunu	X				
	1972	1605 6785 Sayılı İmar Kanunu'nda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun	X				
	1979	2216 Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'e iade edilmiş ve yürürlüğe girememiş olan Belediye Gelirlerinde değişik yapan kanun.				X	
	1981	2464 Belediye Gelirleri Kanunu.				X	
	1985	3194 İmar Kanunu	X				
	2004	5226 2863 Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu					X
	2005	5216 Büyükşehir Belediyesi Yasası		X			
	2011	644KHK Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname					X
	2012	6306 Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun					X
	2020	7221 Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun				X	

Kentsel alanlardaki taşınmazların kamusal karar ve yatırımlardan kaynaklanan değer artışlarının irdelendiği bu dört yöntemden kamunun tarih boyunca çok da etkin ve verimli bir biçimde yararlandığı söylenemez.

Değerlenme (şerefiye) vergisinden başlayacak olursak, bu vergi türünün 1981 yılından bu yana mevzuatımızdan ve uygulamadan kaldırıldığı ve son olarak 2020 yılında bu yönde yapılan yeni yasal girişimin de (7221 sayılı Kanun) kapsamının son derece sınırlı tutulduğu belirtilmelidir.

Alt altyapı harcamalarına katılım payı aracının da etkin olarak kullanıldığı söylenemez. Altyapı yatırımları için yapılan harcamaların bu yerlerdeki bina ve arsaların değerlerini doğrudan ve önemli ölçüde olumlu yönde etkilediği açıktır. Ancak, yürürlükteki mevzuata göre bu vergi bina ve arsaların vergi değerinin en çok % 2'si ile sınırlı tutulduğu için, belediye gelirleri içindeki payı oldukça sınırlı kalmaktadır. Bu gelirin toplam belediye gelirleri içindeki payı 1993 yılında en yüksek değer olan % 2,1'e ulaşmış iken (Ersoy, 1999: 88), 2006-2014 yılları arasında %1,2 ile 1,6 arasında değişmiş (İpek ve Engin, 2016:475), 2018 ve 2019 yıllarında ise sırasıyla % 0,78 ve 0,85 düzeyine kadar inmiştir ([muhasabat.hmb.gov.tr/ mahalli-idareler-butce-istatistikleri](http://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri)). Dolayısıyla harcamalara katılım payı adı ile alınan bu değerlenme payının belediye gelirleri içindeki payının önemli bir kalem olmadığı söylenebilir.

Kentsel alanlarda kamusal karar ve yatırımlar nedeniyle değerleri artan taşınmazlardan kamunun aldığı payların ikinci grubunda ele alınabilecek olanlar, kamunun doğrudan yatırımlarından çok, kamunun aldığı kararlardan kaynaklanan değer artışlarıdır. Bu kapsamda en önemli kentsel kamusal kararların uygulama imar planları ile parselasyon/düzenleme işlemine yönelik kararlar olduğu, kamulaştırmanın ise daha dolaylı -ve sınırlı uygulama alanı olan- kamusal bir karar olduğu söylenmelidir.

Belediyeler imar planı yaparak imar sınırları içinde kentsel arsaya dönüşen arazilerin değerlerinde önemli bir artışa kaynaklık ederler.²³ Yasalarımızda parselasyon planlarının (haritalarının) hazırlanması sürecinde düzenlemeye giren kadastro parsellerinden düzenleme ortaklık payı adı altında kamuya terk ettirilen %45 oranındaki arazinin gerekçesi, uygarlaşma sürecinin sonucu olarak hizmetlerin çeşitlenmesi, toplumsallaşmanın sonucu ve kamu hizmeti kavramının yeniden güçlenmesi ile ülkedeki kentleşme oranının çok yüksek oranlara çıkmasının yarattığı nesnel bir zeminde düşünülmeli ve kamunun bu işlemlerinden kaynaklanan değer artışının karşılığı olarak gösterilmektedir. Ancak yukarıda da açıklandığı gibi DOP değer üzerinden hesaplanmamakta, arazi büyüklüğüne göre herkesten aynı oranda kesilmekte ve bu alanda yaşayacak halkın gereksindiği kamusal ortak kullanım alanlarında kullanılmak üzere alınmaktadır. Bu yaklaşım üçüncü boyutu göz önüne almaması ve kentin her noktasını aynı değerde bağdaşık bir yüzey olarak gördüğü için sosyal adalet açısından hiç de hakça olmayan sonuçlara yol açtığı için eleştirilmektedir. Ayrıca belediyelerin bu düzenleme işleminden ortak kamusal kullanımlar için arsa temini dışında mali açıdan, parasal olarak doğrudan bir gelir elde etmediği de bilinmektedir. Dolayısıyla, bu aracın da gerek taşınmaz sahipleri arasında hakça bir uygulamaya engel olması hem de parasal olarak değer artışından kamunun bir pay almaması nedeniyle eleştirilmesi yerindedir. Bu açıdan anılan sorunları çözmeyi hedefleyen yeni ve kapsamlı bir düzenlemenin yapılması gereği vardır.

Üzerinde düşünülmesi ve politika üretilmesi gereken bir başka nokta ise; 1979 yılında Mecliste onaylanan ancak Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen daha sonra yine Meclis tarafından reddedilen 2216 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası'nda değerlendirme ile ilgili hükümlere karşı Mecliste yapılan eleştirilerdir.

Bu yasaya ilişkin olarak Mecliste yapılan -yukarıda ayrıntılı olarak aktardığımız- itirazlarda, yapılan imar planı, mevzi imar planı, parselasyon haritası/planı, imar programı ve plan değişikliği sonucunda arsalarda sağlanacak değer artış farklarının taşınmaz sahiplerinden bu değişikliklerin gerçekleştirildiği tarihte alınmasına karşı çıkmıştır. Bunun büyük bir sorun ve adaletsizlik kaynağı olacağı belirtilerek, değer artışının gerçekleşebilmesi için plan kararların uygulamalarının tamamlanmış olması, diğer bir deyişle, kamunun bu planlarla getirilen ve değer artışına neden olacak yatırımları tamamlaması gerektiği ileri sürülmüştür. Bu itirazın geçerli bir temeli olduğu söylenmelidir. Şöyle ki, kentsel alanlarda taşınmaz sahiplerinden bir pay alınması için o taşınmazın piyasada alım satımına konu olması, yani bir meta haline gelmesi, yani bir değişim değerinin belirlenmesi gereği vardır. Bu yeni değişim değeri ile anılan taşınmazın bu yeni değere yol açan kamusal kararlar öncesi piyasa değeri arasındaki – enflasyon payı çıkartıldıktan sonraki- fark, o taşınmazdaki değerlendirme tutarını verecektir. Ancak, kamunun kendi kararları nedeniyle oluşan bu farkı talep edebilmesi için bu

²³ Bkz. Dipnot 7.

değerlenmenin fiilen de gerçekleşmesi, diğer bir deyişle alım-satım işleminin yapılması sırasında, bu hak edilmemiş ek kazançtan/gelirden vergi olarak alınması daha hakça bir uygulama olacaktır.

Kuşkusuz bu öneri bugün uygulanan DOP'un kaldırılması yönünde bir öneri değildir. Ancak, DOP imar planı ile ortaya çıkan değer artışının karşılığı olarak değil, imar planlarında belirli bir kentsel alanda yaşayanların kullanacağı ortak kullanımlar için kullanılacak alan gereksiniminin karşılanması için alınan bir pay olarak görülmelidir. Alan çalışmalarının gösterdiği gibi imar planı ve uygulama işlemi ile taşınmazların piyasa değerleri 2 ile 4 kat arasında artış²⁴ göstermektedir. Dolayısıyla bu artışın bir bölümü parsel verile kat alanı kat sayısı (KAKS) ya da emsal değeri ile uyumlaştırılmış biçimde DOP karşılığı olarak alınırken kalan bölümü de değerlenme payı olarak parasal karşılık olarak alınabilir.

Bu makalede son olarak incelenen, -ancak ülkemizde henüz yasal bir zemine oturmamış olan- imar hakkı aktarımı yönteminin ise özünde kentsel arsalardaki değerlenmeden kaynaklanan gelirin paylaşımından çok, kentsel ve çevre alanlarda bulunan ve korunması istenilen yerlerdeki taşınmaz sahiplerinin kuygınlıklarını (mağduriyetlerini) gidererek, koruma alanları üzerindeki baskıyı ortada kaldırmak üzere geliştirmiş bir plan uygulama aracı olduğu söylenmelidir. İHA modelinde imar haklarının aktarıldığı kullanma alanı (*receiving area*) olarak belirlenen alanlar kamunun en yoğun yatırım yaptığı ve farklılık rantları açısından en uygun yerler olarak tekel rantı taşıyan yüksek yoğunluklu yapılaşmaya açılacak kentsel alanlardır. Bu alanlarda İHA ile bir yandan koruma gerektiren alanlardaki taşınmaz sahiplerinin karşı karşıya kaldıkları haksızlıklar ve mağduriyetler giderilirken diğer yandan da belediyelerin yaratılan yüksek ranttan pay alması sağlanabilecektir. Diğer bir deyişle, İHA modelindeki kullanma alanlarının salt imar hakkı aktarılan alanlar olarak görülmemesi ve aktarım işleminde belediyelerin de bu haktan bir pay almasını sağlayacak bir model geliştirilmesi düşünülmelidir.

Yukarıdaki değerlendirmeden de görüleceği gibi, incelenen değerlenme araçlarının uygulanmasından belediyelerin – önemsiz bir büyüklük olan harcamalara katılım payı dışında- herhangi bir biçimde parasal olarak doğrudan pay almadığı açıktır. Bu çerçevede yapılabilecek olanlar şöyle sıralanabilir: a) Harcamalara katılım payında üst sınırın gözden geçirilmesi, b) değerlenme vergisinin mevzuatımızda daha etkin bir biçimde yer almasının sağlanması, c) DOP oranı ile tahsis yapılan parsellerdeki emsal değer arasında ilişki kurulması, d) değerlenme vergisinin daha kapsamlı ve etkin bir araç haline getirilmesi ve e) imar hakkı aktarımı konusunun yeni bir yasa ile mevzuatımıza etkin bir araç olarak girmesi ve belediyelerin de bu süreçte oluşan gelirden sınırlı ölçülerde de olsa bir paydaş olarak yararlanmasının önünün açılması.

Bu ve benzeri önerilerin yaşama geçirilmesi kentsel alanlarda kamusal karar ve yatırımlardan kaynaklanan değer artışlarının hakça paylaşılması yönünde önemli katkı sunacağı kanısındayız.

Özetle, kamusal karar ve yatırımlarla kentsel alanlarda yaratılan yüksek düzeylerdeki rantların paylaşımında gerek yürürlükteki imar modelinin taşınmaz sahipleri açısından yol açtığı hakça olmayan uygulamanın düzeltilmesi, gerekse bu artışların kaynağı olan belediyelerin toplum adına bu süreçten hak ettikleri parasal bir karşılık olarak pay

²⁴ Kılınçaslan,2018:231

alabilmelerine yönelik kapsamlı yasal düzenlemelerin bu alandaki var olan etik çürümenin de önüne geçilebilmesi için bir an önce gerçekleştirilmesi gereği vardır.

Kaynaklar

Akdeniz, H. (2000) *İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi*, Ankara Üniversitesi, SBF, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış doktora tezi.

Alonso, W. (1964) *Location and Land Use*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Aslan, M. (2014), "Kentsel Rantların Vergilendirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, yıl: 72, (3) 115-34.

Balamir, M. (1993) "Aktarılabılır İmar Hakkı Kavramı ve Türkiye’de Uygulanması", *Planlama Kavram ve Pratiğinde Yeni Yaklaşımlar*, İller Bankası 60. Kuruluş Yılı Kutlama Yayını, İstanbul, 177-89.

Balamir, M., Bademli, R., Ersoy, M., Tankut, G., (1998) *3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Tasarısı- Cilt 1*, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, TAU, Ankara.

Balamir, M. (1999) "Afet Zararlarının Azaltılması Amacıyla Planlama ve Yapılanma Süreçlerinin Yeniden Örgütlenmesi ve ODTÜ Önerisi", *Mimarlık*, (288)12-6.

Balamir, M., Ersoy, M. (2002) "İmar Hukukunda Yeni Açılımlar: TAU- ODTÜ Çalışmaları ve Uluslararası Deneyim", *İmar Hukukunda Toplum ve Mimarlık*, TMMOB Mimarlar Odası, 107-30.

Balamir, M., Ersoy, M., Kırıl, Ö., (2005) *İmar ve Yapılanma Hakkı Aktarımı Konusunda Ulusal ve Uluslararası Deneyim ve Çalışmalar*, 2 cilt, mimeo.

Başa, Ş. (2012), "Şehircilik ve İmar Tarihinden Bir Sayfa: Ankara Şehri İmar Müdüriyeti", *Denetim Dergisi*, Yıl: 25, Sayı: 117, (Ocak-Mart 2012), s: 67-71.

Bredin. J. (1998) "TDR: Cases, Statues, Examples", *American Planning Association*, 1-4.

Cantemir, B. (2013) *Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinde İstanbul’un Mekân Ve Sosyal Yapı Dönüşümü (1945–1960)* Marmara Üniversitesi, Doktora Tezi, İstanbul.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve İlbank (2014) *İmar Hakkı Transferi Çalıştay- Sonuç Raporu*, Ankara.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (1979a) "44 üncü Birleşim, c.42, Toplantı 18", 23.2.1979.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (1979b) "47 inci Birleşim, c.43, Toplantı 18", 27.2.1979.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (1979c) "45 ve 46. Birleşimler, c.43", 24 ve 26 Şubat 1979

- Demiroğlu, K. (1953) *Mufasssal Belediye İstimlak Kanunu Şerhi ve Tatbikatı*, Sıralar Matbaası, İstanbul.
- Dorau, H.M. (1949) "Urbanism and Future of Land Values", *The Appraisal Journal*, ss.15-24.
- Duygulu, F. (2014) "İmar (sürecinin yeni) Araçları", *Mimarlık*, (375) 9-19.
- Ely, R.T. vd. (1924) *Elements of Land Economics*, Mac.Millan Press, New York.
- Ersoy, M. (1999) "Local Government Finance in Turkey", *METU Studies in Development*, 26(1-2) 75-97.
- Ersoy, M. (1999) "Kent Planlama Sistemimizi Yeniden Düşünmek: Sorunlar, Çözüm Önerileri" *Dünya Şehircilik Günü 23. Kolokiyumu: 3. Bin Yılda Şehirler: Küreselleşme – Mekan – Planlama*. Yıldız Üniversitesi, İstanbul. ss. 233-241.
- Ersoy, M. (2000) "İmar Planlarında Düzenleme İşlemi", M.Ersoy, Ç. Keskinok, *Mekân Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 72-99.
- Ersoy, M. (2002) "Kentleşme ve İmarla İlgili Üç Yasa Taslağı'nın Düşündürdükleri", *Ulusal Fiziki Planlama Semineri Kitabı*, TMMOB, Ankara.
- Ersoy, M. (2005), "Yeni İmar Yasası Hazırlanması Sürecinde Plan Uygulama Araçlarının Önemi", *Yeni İmar Kanununa Doğru: Şehircilik, Planlama ve İmar Üzerine Yeni Yaklaşımlar*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, 135-56.
- Ersoy, M. (2020) *Osmanlıdan Günümüze İmar ve Yasalar*, Nivona Yayınevi, İstanbul.
- Ergin, O. N. (1995) *Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları no:21, cilt 9, İstanbul.
- Evren, N. (2012) *Türkiye’de Kamulaştırma Çalışmaları İçin Alternatif Yaklaşımlar*, Selçuk Üniversitesi Doktora Tezi, Konya.
- Göksu, A. F. (2003) "Kent Planlamada Yenilikçi Uygulama Araçları (İFT, İHTr., Menkulleştirme). Şehircilikte Reform: Kentsel Dönüşüm Yaklaşımları" *8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokiyumu*, Mersin. Ayrıca bkz. <https://kentselstrateji.com/kent-planlamada-yenilikci-uygulama-araclari-ift-ihtr-menkullestirme/>
- Göksu, A.F. (2016) "İmar Hakları Transferi Kavramı ve Yeni Yasada Taşınmaz Hak Aktarım Uygulama Aracının Değerlendirilmesi", <https://kentselstrateji.com/>.
- Gözübüyük, Ş. (1956) "Yeni İstimlak Kanunu", *SBF Dergisi*, c.11, n.4, ss. 158-169.
- Gürler, M. (1995) "İmar Planları Uygulama Yöntemleri", *Mülkiyet Dergisi*, c. 6, s.16 .
- Haig, R.M. (1926) *Regional Survey of New York and It's Environs*, Vol.1, New York.
- Harvey, D. (1974) "Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution", *Regional Studies*, Taylor & Francis.

Hurd, R.M. (1970) *The Principals of City Land Values*, Arno Press, New York.

<https://gayrimenkulmevzuati.com/osmanli-hukukunda-kamulastirmanin-sartlari/>

[https:// muhasabat.hmb.gov.tr/ mahalli-idareler-butce-istatistikleri/](https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri/)

Işıldak, M.F. (2010) *State, Property Owners and Barter System in Conservation Field*, ODTÜ Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara.

İpek,S., Engin, R., (2016) “Belediye Gelirleri İçinde Harcamalara Katılma Paylarının Yeri ve Önemi: Çanakkale Belediyesi Örneği”, *Yönetim Bilimleri Dergisi / Journal of Administrative Sciences*, 14(28) 467-81.

Keleş, R. (2012) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kılınçaslan, İ. (2018) *Kent Ekonomisi*, Nivona Yayınları, İstanbul.

King County Department of Natural Resources, (1997), *Transfer of Development Rigths*, Water and Land Resources Division.

Kocalar, A. Z. (2012) “The Transfer of Property and Development Rights in Turkey”, *CAUMME 2012 Uluslararası Sempozyumu*, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul.

Machemer, P.L. ve Kaplowitz,M.D. (2002) " A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes", *Journal of Environmental Planning and Management*, 45(6)773–95.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi (1979) "Cilt: 9, 44 üncü Birleşim, 6.2.1979 Salı", s.94 (S Sayısı 282).

ODTÜ Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi, (1999) *3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Araştırması Müşavirlik Hizmetleri- Kesin Rapor*, Ankara.

Özkaya, E. (2000) *Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Sevinç S. (1991) "18.Madde Düzenleme Sınırları İmar Planı Tasarımı Aşamasında Belirlenmelidir", *B.İ.B ile Belediyeler*, 11(5)38-41.

Tekeli, İ. (1978), “Cumhuriyetin İlk Yıllarında (1923-1920) Belediyecilik Anlayışının Oluşumu”, *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi* (İlhan Tekeli, İlber Ortaylı (Derl)) Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi Birinci Kitap, Ankara, s. 27-44.

Wendt, P. F. (1958) "Economic Growth and Urban Land Values", *The Appraisal Journal*. c. 26 ss. 427-433.

Wendt, P. F. (1966) "Land Values and the Dynamics of Residential Locations", *Essays in Urban Land Economics*, University of California.

Yavuz, F. ve Keleş, R. (1976) "Başkent Ankara İçin Elli Yıl Önce Çıkarılan 583 Sayılı Yasa Üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yapılan Görüşmeler" *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. c.29, s. 3 - 4'den Ayrı Basım. Yankı Matbaası, Ankara.