

İmar Uygulamasında (3194/18) Değer Esası, Maliyet Karşılama ve Değer Kazanımı

Ahmet Yılmaz^{1,*}, Hülya Demir¹

¹Yıldız Teknik Üniversitesi, İnşaat Fakültesi, Harita Mühendisliği Bölümü, 34220, İstanbul.

Özet

Ülkemizde imar uygulamasının değer esaslı olarak gerçekleştirilmesi gerekliliği, politika belgelerinde, farklı amaçları sağlamak üzere gündeme gelmektedir. Ancak bu amaçla hazırlanan yasa tasarısı incelendiğinde kamunun farklı politika belgelerinde ortaya koyduğu amaçların ve hedeflerin gerçekleşmesi mümkün gözükmemektedir. Bu kapsamda yasa tasarısı, imar uygulamasında değer esasının, maliyet karşılama ve değer kazanım araçlarının kullanılması bakımından bütüncül bir yaklaşım üretememektedir. Oysa imar uygulamasının değer esaslı olarak yürütülmesi, kesinti miktarının tespit edilen değer artışlarına özgülenmesi ve malikler arasında adaletin sağlanması haricinde; uygulama finansmanının maliyet karşılama yöntemleriyle desteklenmesi, değer kazanım yöntemleriyle değer artışının kamu tarafından edinimi, arsa spekülasyonunun önlenmesi ve sosyal konut üretiminin sağlanması gibi birçok farklı konu bakımından çok önemlidir. Bu sebeple bu çalışmada kamunun politika belgelerinde ortaya koyduğu amaç ve hedefler doğrultusunda imar uygulamasında değer esası, maliyet karşılama ve değer kazanımı konuları irdelenmiştir.

Anahtar Sözcükler

Değer Esaslı İmar Uygulaması, Maliyet Karşılama, Değer Kazanımı.

Abstract

The necessity of realizing value-based land readjustment in our country comes to the fore to provide different purposes in the policy documents. However, when the proposed law prepared for this purpose is examined, it is not possible for the state to achieve the goals and objectives set out in different policy documents. In this context, the draft law does not provide a holistic approach for the use of value-base, cost-covering and value-adding tools in land readjustment. However value-based implementation of land readjustment is very important not only for to determine the deduction based on the determined value increase and to provide justice among the owners, but also to support the financing with cost-recovery methods, to capture the value increase through value capturing tools, to prevent land speculation and to ensure social housing. For this reason, in this study; value-base, cost-recovery and value capture in land readjustment is examined based on the aims and objectives set out in the policy documents.

Keywords

Value Based Land Readjustment, Cost Recovery, Value Capture.

1. İmar Uygulamasında Değer Esası, Maliyet Karşılama ve Değer Kazanımı

Ülkemizde imar uygulamasının değer esaslı olarak gerçekleştirilmesi gerekliliği, politika belgelerinde farklı amaçları sağlamak üzere gündeme gelmektedir. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından düzenlenen Kentleşme Şurası (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009) komisyon raporunda, “imar uygulamasında değer esasına geçilmesi” öncelikli öneriler arasında belirtilmiştir. Raporda imar uygulamasında değer esasının kullanılması kapsamında, arazi ve arsa düzenlemeleri bağlamında değer esaslı terk oranlarının belirlenmesi (Strateji 1.19.1); arsa ve arazi düzenlemelerinde değer esası yönteminin kullanılabilmesine olanak sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması (Strateji 3.3.1); kentsel dönüşüm projelerinde düzenleme araçlarında “değerleme esaslı yöntemin” kullanılmasını sağlamak üzere uygulama ve esasların yönetmeliklerle belirleneceği yeni bir yasanın çıkarılması (Eylem 3.42.6); düzenleme ortaklık payının belirlenmesinde alan esası yerine eşdeğerlilik ilkesinin (taşınmaz değerinin) esas alınmasını sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması (Eylem 3.3.1.3) ve kentsel dönüşüm uygulamalarında değer esasının uygulanmasında projeye katılanların yükümlülük ve getirilerinin tanımlanması için yönetmeliklerin oluşturulması (Eylem 3.42.6.1) hedeflenmiştir. Kentleşme Şurası raporları esas alınarak hazırlanan KENTGES (ÇŞB, 2009) kapsamında, arsa ve arazi düzenlemesi uygulamalarında, dengeli ve adil dağıtım sağlanmasına özen gösterilmesi ve dönüşüm uygulamaları dâhil olmak üzere yeni uygulamaların geliştirilmesi (Strateji 3.2) hedeflenmiştir. Bu stratejiye bağlı olarak da, arsa ve arazi düzenlemelerine ilişkin mevzuatın değer esaslı düzenleme yöntemini içerecek şekilde düzenlenmesi (Eylem 3.2.1) ve dönüşüm uygulamalarında arsa ve arazi düzenleme yöntemlerinin çeşitlendirilmesi, değer esaslı düzenlemeler ile uygulama yapılabilmesi ve imar uygulamalarında eş değerlilik ilkesinin (taşınmaz değerinin) esas alınmasını içeren örnek çalışmaların yapılması (Eylem 3.2.2) kararlaştırılmıştır (Yılmaz, 2016).

Kentleşme Şurası raporlarında (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009) ve KENTGES (ÇŞB, 2009) belgesinde gerçekleştirilmesi planlanan değer esaslı imar uygulaması, bu kez 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı (Kalkınma Bakanlığı, 2013a) kapsamına alınmıştır. İmar planları ve revizyonlarıyla ortaya çıkan değer artışlarının nesnel değerlendirme esaslarına göre belirlenmesi ve bu artışın öncelikle temel sosyal altyapı ve ortak kullanım alanları oluşturması amacıyla kullanılması (Onuncu Kalkınma Planı Madde 949) ve kentsel dönüşüm uygulamalarında planlama araçlarından en üst düzeyde yararlanılması (Onuncu Kalkınma Planı Madde 962) hedeflerini gerçekleştirmek üzere; arsa ve arazi düzenleme

* Sorumlu Yazar E-posta: ayilmaz@yildiz.edu.tr (Ahmet Yılmaz)

yöntemlerinin çeşitlendirilmesi ve değer esaslı düzenlemelerle uygulama yapılabilmesi için pilot çalışmaların başlatılması (2014 yılı planı Tedbir 372, 2015 yılı programı Tedbir 395 ve 2016 yılı programında Tedbir 450) kararlaştırılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013a, 2013b, 2014 ve 2015). Bu hedefleri desteklemek üzere de, Onuncu Kalkınma Planının 942'nci maddesi ile kentsel dönüşüm, kamulaştırma, toplulaştırma ve imar uygulaması araçlarının etkinliğini artırmak ve piyasanın daha sağlıklı işlemesini sağlamak üzere objektif ölçütlere dayalı bir gayrimenkul değerlendirme sisteminin geliştirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) tarafından yürütülen TKGM Modernizasyon Projesi'nin tamamlanmasıyla gayrimenkul değerlemede, idari, teknik ve yasal altyapının oluşturulmasına yönelik çalışmaların başlatılması (Onuncu Kalkınma Planı, 2014, 2015 ve 2016 Yılı Programı) planlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013a, 2013b, 2014 ve 2015; Yılmaz, 2016).

İmar uygulamasında değer esasının kullanılması Kentleşme Şurası raporları, KENTGES ve 10'uncu Kalkınma Planı gibi politika belgelerinin yanı sıra 3194 sayılı İmar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı içeriğinde de yer almıştır. Tasarının 7'nci maddesiyle 3194 sayılı İmar Kanununun 18'inci maddesinin değiştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu değişikliklerle, düzenlemeye giren parsellerin imar parsellerine tahsisinin eşdeğer yapılaşma veya değerlendirme yöntemine göre gerçekleştirilmesi ve yapılacak olan tahsislerde değer farkı oluşması halinde, eşdeğerliğin sağlanması için aradaki farkın değerlendirme yöntemi ile bedele dönüştürülmesi düzenlenmiştir. Tasarıda, imar uygulamasında değer esasının yalnızca tahsis parselleri arasında farklı kullanım kararlarının ve farklı yapı yoğunluğunun olması durumunda kullanılması ve donatı alanlarının edinimi amacıyla yapılacak kesintilerin alan üzerinden gerçekleştirilmesi benimsenmiştir. Yasa tasarısı ile değer artış payı kesintisi tanımlanarak talep üzerine yapılacak imar planı ve değişikliklerinde, parsellerin artan değerinin veya hakkının % 40'ının kamuya aktarımı planlanmıştır. Tasarıda ayrıca değer artış payının ve değer esaslı imar uygulamasında taşınmaz değerlerinin 2942 sayılı Kanunun 11'inci maddesinde belirtilen bedel tespiti esasları gözetilerek ve parsel malikinin görüşü alınarak 28/07/1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre yetkilendirilmiş lisanslı taşınmaz değerlendirme uzmanları veya kuruluşları ile taşınmaz değerlendirme konusunda yüksek lisans veya doktora yapmış olan uzmanlar tarafından tespit edilmesi düzenlenmiştir. Buna ek olarak, taşınmazların değerlerinin belirlenmesine esas değerlendirme haritalarının hazırlanması ve ulusal CBS veri tabanına işlenmesi (Ek Madde 6) planlanmaktadır (Yılmaz, 2016).

Söz konusu yasa tasarısı; değer esaslı imar uygulamalarını, kamunun plan değişikliklerindeki değer kazanımını ve değer tespit esaslarını içermektedir. Ancak kamunun farklı politika belgelerinde (Şura raporları, KENTGES, Kalkınma Planları) ortaya koyduğu amaçlar ve hedefler ile uluslararası imar uygulaması örnekleri incelendiğinde; yasa tasarısı, imar uygulamasında değer esasının, maliyet karşılama ve değer kazanım araçlarının kullanılması bakımından bütüncül bir yaklaşım üretememektedir. Tasarıda, bütüncül ve kapsamlı bir düzenleme yerine uygulamalarda taşınmazlara ait kamulaştırma değerlerinin esas alındığı bir yaklaşım benimsenmiştir. Tasarı; maliyet karşılama ve değer kazanım araçlarının uygulanması ve değerlerin uygulamaların hangi aşamasında ele alınacağı, dağıtım işlemlerinde nasıl kullanılacağı gibi teknik hususları içermemektedir. Buna ek olarak politika belgelerinde, imar uygulaması kapsamında kamunun değer kazanımı sıklıkla gündeme gelmesine rağmen tasarıda, değer kazanımının talebe bağlı plan yapımıyla ve plan değişiklikleriyle ortaya çıkan değer artışlarından sağlanması hedeflenmektedir. Bu haliyle yasa tasarısının, kamulaştırma değeri üzerinden hesaplanacak değer artış payına karşılık olarak devlet eliyle plan değişiklikleri yapılarak rant üretilmesini ve kamu yararı taşımayacak değer artışlarının oluşturulmasını teşvik etmesi olasıdır (Yılmaz, 2016).

Özet olarak politika belgelerinde amaçlanan hedefler irdelendiğinde imar uygulamasının değer esaslı olarak gerçekleştirilmesi yasa tasarısında benimsenen yüzeysel yaklaşımdan daha büyük öneme sahiptir. İmar uygulamasının değer esaslı olarak yürütülmesi, kesinti miktarının tespit edilen değer artışlarına özgülenmesi ve malikler arasında adaletin sağlanması haricinde; uygulama finansmanının maliyet karşılama yöntemleriyle desteklenmesi, değer kazanım yöntemleriyle değer artışının kamu tarafından edinimi, arsa spekülasyonunun önlenmesi ve sosyal konut üretiminin sağlanması gibi birçok farklı konu bakımından da önemlidir (Yılmaz, 2016).

1.1. İmar Uygulamasında Değer Esası

Ülkemizde değer esası, imar uygulaması tüzesine ilk defa Anayasa Mahkemesi'nin 22.11.1963 tarihli (E: 1963/65, K:1963/278) kararıyla girmiştir (Köktürk ve Köktürk, 2005). Kararda, arsa düzenlemelerinde artan değer, kesinti miktarını her zaman karşılamadığı gerekçesiyle 09.07.1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanununun 42'nci maddesindeki bedelsiz toprak kesintisi hükmü iptal edilmiştir. Mahkemenin bu kararı sebebiyle belediyeler, 42'nci maddenin bedelsiz terke ilişkin hükümlerini, 1972 yılındaki 1605 sayılı yasayla yapılan değişikliğe kadar uygulayamamışlardır. Yapılan değişiklikle, 42'nci madde yeniden düzenlenerek maliklerden %25 oranında bedelsiz terk yapılabilmesi hükmüne bağlanmıştır. Böylelikle, düzenlemeye giren parsellerin yüzölçümlerinden, Düzenleme Ortaklık Payı Oranı (DOPO) adıyla, "eşit orantılı toprak kesintisi" yapılması benimsenmiştir. Yapılan bu kesintinin düzenleme nedeniyle taşınmazlarda oluşan değer artışının karşılığı olduğu varsayılmıştır (Ersoy, 2000; Köktürk ve Köktürk 2005). Ancak, Danıştay 6'ncı Dairesinin, 17/01/2000 tarihli (E: 1998/6414, K: 2000/106) kararında, parsellerin düzenleme öncesi ile sonrası değerleri arasında fark olması, uygulamaların iptal sebebi olarak kabul edilse de, bu durumun mevcut tüzede yer almaması sebebiyle tazminat hukuku kapsamında olmadığı belirtilmiştir. Benzer şekilde, Danıştay içtihatlarında, parselasyon işlemi sonucu değer artışına uğramasının mümkün olmadığı varsayımsal olarak kabul edilen hastane (E:2001/1233, K:2002/3744) ve okul (E:2001/45, K:2002/834) alanlarından, düzenleme ortaklık payı kesintisinin yapılamayacağı belirtilmiştir. Bu duruma ek olarak uygulamada bedelsiz kesinti olarak alınan her bir m² toprak, altyapı hizmet ve donatı alanlarının üretilmesine aynı oranda

katkı sağlamasına rağmen, uygulama sonrasında farklı konuma ve imar hakkına sahip olan taşınmazlarda gerçekleşen değer artışları aynı değildir. Bu durum da malikler açısından adil olmayan düzenleme işlemlerinin gerçekleştirilmesine sebep olmaktadır. Ancak, uygulamaların iptal sebeplerinden biri olmasına rağmen mevcut tüzeğe göre gerçekleşen değer farkının hesaplanma olanağı bulunmamaktadır (Köktürk ve Köktürk, 2005). Düzenleme sebebiyle bir taşınmazda değer farkının oluşması, mevcut tüzede göz ardı edilmektedir. Bu sebeple de düzenlemeye katılan taşınmazlarda, her zaman kesinti miktarına özgülenen oranda değer artışının gerçekleştiği kabul edilmektedir. Ancak, tüzede kabul edilen bu durumun bütün uygulamalarda gerçekleşmesi neredeyse imkânsızdır. Bu sebeplerle, mülkiyet hakkının doğal bir sonucu olarak, imar uygulamalarında kesinti miktarının taşınmazda meydana gelen değer artışının tam karşılığı olması gerekmektedir. Aksi takdirde, bir taşınmazın değerinden aşağı bir karşılıkla özel mülkiyetten çıkarılmasına, Anayasanın hiçbir hükmü izin vermemektedir (Anayasa Mahkemesi 12.10.1976 tarih ve E 1976/38, K 1976/46 sayılı kararı). Anayasa gereği, temel hakların özüne dokunulması olanaksız olduğundan (Anayasa, Madde: 13), imar uygulamasının dayanağı olan “kamu yararı” kavramı, mülkiyetin karşılıksız veya değerinden daha aşağıda devrine dayanak tutulmamalıdır. Bununla birlikte, mülkiyet hakkı, uygulamalarda taşınmazın gerçek karşılığının ödenmesi durumunda paraya çevrilmek suretiyle korunmuş olacağından, “öze dokunma” durumu da “sınırlama” niteliğine dönüşmüş olacaktır. Anayasa Mahkemesi, bunun dışındaki bir anlayışın, gerçek değer yerine daha düşük bir değer ödenmesinin, “o taşınmazın kısmen müsaderesi” niteliğini taşıyacağı görüşündedir (Köktürk ve Köktürk, 2005). Bu sebeple de tüzede, yasa koyucu tarafından eşit oranlı toprak kesintisinin “düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları” karşılığında olduğu ve düzenleme sebebiyle ayrıca “değerlenme resmi” alınamayacağı vurgulanmaktadır. Ancak, uygulamada bedelsiz kesintinin dayanağı olan değer artışının tespit edilmemesi sebebiyle Anayasaya aykırılık devam etmektedir (Köktürk ve Köktürk, 2005).

Tüm bu olumsuzlukların önlenmesi için; imar uygulamasının değer esaslı gerçekleştirilmesi, düzenleme sebebiyle ortaya çıkan değer artışının tam olarak tespit edilmesi, toprak kesintisinin taşınmazlarda gerçekleşen değer artışına özgülenmesi ve uygulamada tespit edilen değerlerin mülkiyetin tam karşılığını yansıtması gerekmektedir.

1.2. İmar Uygulamasında Maliyet Karşılama

Ülkemizde altyapı hizmetleri ve donatı alanları, mevcut yerleşim alanlarında, özellikle de zaman içinde farklı yasalarla meşrulaşan kaçak yapılaşma alanlarında, yeterli seviyede değildir. Özellikle, 2981 sayılı İmar Affı Yasası uyarınca DOP kesintisi yapılarak kesinleşen uygulamaların bulunduğu yerleşmelerde, teknik altyapı ve donatı alanları yetersizdir. Bu yerlerde, bölgenin gereksinimlerini karşılamak üzere yeniden uygulama imar planı yapıldığında, altyapı hizmet alanlarının ve donatı alanlarının karşılanması amacıyla yeniden DOP kesintisi yapılamamaktadır (Danıştay 6’ncı Daire, E: 2009/8585, K: 2010/167, T: 18.01.2010). Buna ek olarak, Kentleşme Şurası raporlarında (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009) çoğu yerleşim biriminde %50’yi aşan oranlarda kaçak yapılaşmanın mevcut olduğu ve kaçak yapı oranlarının İstanbul’da %70, Ankara’da %30-40, İzmir’de %60 düzeyinde olduğu ifade edilmektedir. Bu tür yerleşmelerde, altyapı hizmetleri ve donatı alanları yetersiz olup raporda ayrıca bu oranlarda kaçak yapılaşmanın var olduğu kentlerde altyapı hizmetlerinin sağlanması büyük bir sorun olarak ifade edilmektedir (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009, s. 126). Günümüzde bu tür alanlar, genellikle kentlerin ortasında kalmış ve değerleri son derece artmıştır. Bu sebeple de yeniden yapılan imar planlarının uygulanabilmesi için yüksek kamulaştırma bedelleri söz konusu olmaktadır. Fiili kullanım durumuna göre oluşan parselleri içeren alanlarda düzenlenecek imar planlarının bugünkü imar mevzuatında uygulanabilmesi ve yükselmiş olan standartlara göre gerekli donatının sağlanması yüksek kamulaştırma bedellerini gerektirecektir. Oysa değer esaslı imar uygulamasında yapılan kesinti, uygulamaya giren taşınmazlarda gerçekleşen değer artışına özgülenmektedir. Bu sebeple de taşınmazların daha önce uygulama görmüş ya da farklı düzenleme araçları ile toprak kesintisine uğramış olmaları önemli değildir. Zaman içinde meşrulaşan ya da halen kaçak yapılan mevcut olduğu alanlarda, yetersiz olan altyapı hizmetlerinin ve donatı alanlarının sağlanması, bölgede yer alan taşınmazlarda değer artışına sebep olmaktadır. Değer esaslı imar uygulamalarında, düzenlemeyle taşınmazlarda oluşan bu değer artışı, maliyet karşılama ve değer kazanım araçlarıyla uygulama finansmanına aktararak uygulamaların finansmanı desteklenmektedir. Böylelikle de altyapı hizmet ve donatı alanlarının üretilmesi ve kentleşmenin daha sağlıklı sağlanabilmesi mümkün olmaktadır. Değer esaslı uygulamalarda taşınmazlar, alan olarak küçülse de, değerleri her zaman korunmaktadır. Buna ek olarak, bu tür alanlarda gerçekleştirilen değer esaslı uygulamalarda, kesintinin para ödemesi olarak alınabilmesi de mümkündür (Yılmaz, 2016).

Yapılaşmış kentsel alanlar haricinde yeni üretilen kentsel alanlarda da altyapı ve donatı alanlarının sağlanmasında sorunlar bulunmaktadır. Uygulamalarda üçüncü boyut göz ardı edilerek düzenlemeye giren parsellerin yüzölçümlerinden, düzenleme ortaklık payı olarak eşit orantılı toprak kesintisi yapılmaktadır. Bu sebeple de imar planlarında belirlenen nüfus ve yoğunluk kararları ile gereksinim duyulan altyapı hizmet ve donatı alanları arasında uyumsuzluk ortaya çıkmaktadır. İmar uygulamasına giren kadastral parsellerden yapılabilecek DOP kesintisinin yapılaşma yoğunluğu dikkate alınmadan yüzde 40 ile sınırlandırılması, özellikle yüksek yoğunlukta yapılaşma hakkı tanınan yerleşmelerde yeterli miktarda kentsel donatının sağlanamamasına sebep olmaktadır (Gökçe ve Salalı, 2014; Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009). Bu kapsamda, değer esaslı imar uygulamalarında eşit oranlı toprak kesintisi yerine, düzenleme sebebiyle oluşan değer artışına özgülenmiş kesinti yapılmasıyla, yapılaşma yoğunluklarıyla kesinti miktarı arasında dolaylı bir ilişki kurulması sağlanacaktır. Çünkü bu tür yoğun yapılaşma hakkı tanınan alanlarda değer artışlarının yüksek olması, daha yüksek oranlarda kesinti yapılmasına ve daha fazla donatı alanlarının oluşturulmasına olanak sağlamaktadır (Yılmaz, 2016).

Mevcut plan uygulama araçlarının yetersiz oluşu, altyapı hizmetlerinden ve donatı alanlarından yoksun kentsel alanların oluşmasına sebep olmaktadır. İmar uygulamasıyla birlikte araziler, uygulama imar planında belirtilen teknik ve sosyal

altyapıları yapılmadan, arsaya dönüştürülmektedir. Bu alanlarda altyapı hizmetlerinin ve donatı alanlarının sağlanması ise maddi olanaksızlıklar sebebiyle genellikle geniş zamana yayılmaktadır. Bu sebeplerle, çevresel ve tüzel açıdan kentsel alan vasfındaki taşınmazların konut yapımına hazır biçimde fiziksel olarak değişimi, belediyelerin finansal yetersizlikleri sebebiyle uzun zaman almaktadır. Buna ek olarak, mevcut konut alanlarında planda ayrılan donatı alanlarının kamu eline geçmemesi, plan değişiklikleriyle donatı için ayrılan alanların başka kullanımlara tahsis edilmesi, ilgili bakanlıklar tarafından yapılması gereken okul, sağlık tesisi gibi yatırımların gerçekleştirilmemesi sebepleriyle eğitim, sağlık, idari, sosyal ve kültürel tesisler, yeşil alanlar vb. için ayrılan alanlar, yasa ve yönetmeliklerle belirlenmiş standartların çok altında kalmaktadır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009, s.305 ve Yılmaz, 2016).

Altyapısı tamamlanmış kentsel alanın üretilmemesi sebebiyle artan yoğun gereksinim ve yapılaşmış alanlardaki yetersiz teknik altyapı ve donatı sunumu, belediyelerin uygulama ve altyapı maliyetlerini karşılamasını zorlaştırmaktadır. Bu sorunun çözümüne ilişkin, imar uygulamasının ilk tanımlandığı yıldan günümüze kadar kesinti kapsamı ve oranlarının artırılması benimsenmektedir. Ülkemizde imar uygulaması ilk defa, 1882 yılında çıkarılan Yapılar Kanunu (Ebniye Nizamnamesi) 2'nci Maddesinde yol genişletmek için ayrılması gereken yerlerin yüz ölçümünün dörtte birini geçmemesi koşuluyla, sahibi tarafından parasız olarak bırakılması ile hükme bağlamıştır. Bu karardan sonra, 02/06/1930 tarihli, 1663 sayılı Kanun ile 1351 sayılı Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkilat ve Vazائفine Dair Kanun, değiştirilerek Ankara İmar Müdürlüğüne, her türlü topraklar üzerinde birleştirme, ayırma ve % 15 eksigiyle dağıtım yapabilme yetkisi tanınmıştır. Bu kanundan sonra 1933'te yürürlüğe giren 2290 sayılı Belediye Yapı Yolları Kanunu ile tüm belediyelere her türlü arsaların plan gereklerine göre birleştirilmesi ve % 15 eksigiyle dağıtılması yetkisi verilmiştir. Böylelikle hamur yetkisi, Ankara dışındaki belediyelere de tanınmıştır (Demir, 2016). Bu kanunun yerine yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu ile düzenlemeye giren kadaströ parsellerinin yüzölçümlerinden % 25'e kadar olan kısmın, "Düzenleme Ortaklık Payı" adıyla yol, meydan, otopark, yeşil alan için bedelsiz olarak düşülebileceği belirtilmiştir. 1972 tarihinde, 1605 sayılı yasayla yapılan değişiklikle, DOP adıyla düşülecek alanlara park ve çocuk bahçesi eklenmiştir. 1985 tarihinde ise 3194 sayılı İmar Kanunu ile DOP oranı % 35'e çıkarılarak DOP adıyla düşülecek alanlara cami ve karakol alanları eklenmiştir. Bunun ardından, 2003 tarihinde, 5006 sayılı yasayla DOP oranı, günümüzde kullanılan % 40 oranına çıkarılmış ve DOP adıyla düşülecek alanlara Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilköğretim ve ortaöğretim kurumları eklenmiştir. DOP adıyla bedelsiz kesinti ile edinilen yerler haricinde, uygulama yönetmeliğinin 12'nci maddesinde; okul, hastane, kreş ve belediye hizmet veya diğer resmi hizmet tesis alanı gibi genel tesislere ayrılan taşınmazların alanlarının, düzenlemeye giren parsellerin alanları oranında pay verilerek oluşacağı belirtilmiş ve bu alanların edinilmesinde kamulaştırma yöntemi benimsenmiştir (Köktürk ve Köktürk, 2005). Son olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile DOP oranının, imar uygulaması projelerinde % 45 ve kentsel dönüşüm projelerinde % 60 oranında uygulanması planlanmıştır. Buna ek olarak tasarıda, DOP ile bedelsiz kesintiyle edinilen alanlara aktif yeşil alan, pazar yeri, semt spor alanı, toplu taşıma durakları, birinci basamak sağlık tesis alanları ile park ve aktif yeşil alan olarak planlanan taşkın koruma sahaları eklenmiştir. Yıllar içinde düzenleme ortaklık payı kapsamının ve kesinti oranlarının sürekli olarak artırılması, yasa koyucunun yetersiz altyapı ve donatı alanı sorunlarının çözümünde, yalnızca donatı alanlarının edinimine odaklandığını göstermektedir. Ancak, yasa koyucunun bu yaklaşımı, günümüze kadar çözülemeyen kentsel alan üretim sorunlarının çözümünde yetersizdir. Bu sorunların çözülebilmesi için kentsel alan üretiminin bir bütün olarak ele alınması, altyapı hizmet ve donatı alanlarının imar uygulaması sürecinde tamamlanması gerekmektedir. Ancak, ülkemizde altyapı hizmet ve donatı alanlarının imar uygulamasında gerçekleştirilmesi durumunda, mevcutta yetersiz olan uygulama finansmanın geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, uygulamada hangi donatı alanların üretileceği, ortaya çıkacak masrafların kim tarafından ve nasıl karşılanacağı önem kazanmaktadır (Yılmaz, 2016).

Ülkemizde mevcut tüzeye göre uygulamada bedelsiz toprak kesintisiyle yalnızca genel hizmet alanlarının konumlandığı alanlar edinilmektedir. Bu alanlar haricinde kalan kamusal hizmet alanları ise uygulama sonrasında ilgili idareler tarafından kamulaştırılmak üzere düzenlemeye giren tüm maliklere katılım alanları oranında hisselendirilerek tahsis edilmektedir. Böylelikle genel hizmet alanlarının edinim masrafları, bedelsiz toprak kesintisiyle malikler tarafından karşılanmakta iken; kamusal hizmet alanlarının edinim masrafları ilgili idareler –kamu– tarafından karşılanmaktadır. Bu sebeple uygulamalarda yer alan donatı alanlarının türü (GHA, KHA) önem kazanmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanununda düzenleme ortaklık payıyla edinilecek donatı alanları, sınırlama yapılmadan örneklem şeklinde belirtilmektedir. Bu sebeple de donatı alanlarının türünün belirlenmesinde netlik sağlanamamaktadır. Tüzede yer alan "düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan" ifadesi, bedelsiz edinilecek alanların yalnızca düzenleme bölgesinde yaşayanların hizmetine sunulacak nitelikteki donatı alanlarını kapsadığını belirtmektedir. Bu yaklaşım, bazı içtihat kararlarında da benimsenmektedir. Örneğin; imar planında spor alanı olarak belirtilen bir alanın "semt spor alanı" olması halinde düzenleme ortaklık payından karşılanması, "bölgesel bir spor alanı" ve tüm kente hizmet verecek bir kamu tesis alanı olması halinde ise kamu ortaklık payı ile oluşturulması (Danıştay 6'ncı Daire, E:2002/6584, K:2004/2274, T: 14.04.2004) kararlaştırılmıştır. Ancak, imar planlarında donatı alanlarının hizmet kapsamı belirtilmemektedir. Bu sebeple donatı alanının hizmet kapsamı, resmi kurum ya da kamu tesisi olma durumları yargı kararlarında ayrıca irdelenmektedir. Özet olarak içtihat kararlarında, donatı alanlarının, kamu tesis alanı olmaları ve genel bir hizmet vermeleri durumunda kamusal ortaklık payıyla; umumi hizmet alanı olmaları ve yerel bir hizmet vermeleri durumunda ise düzenleme ortaklık payıyla edinilmesi benimsenmektedir (Yılmaz, 2016).

Tüzede ve içtihat kararlarında benimsenen yaklaşım, tüm donatı alanları kapsamında incelenerek Tablo 1'de (Yılmaz, 2016) verilmiştir.

Tablo 1: Donatı Alanlarına Dair İnceleme

Donatı Alanı	Yerel Genel	Resmi Alan/Bina	GHA/KHA	Dayanağı
İlköğretim alanı	Y	+	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Ortaöğretim alanı	Y	+	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Yol	Y/G	-	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Otoyollar harici karayolları	G	-	GHA	5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 19/6
Toplu taşıma yolu	Y/G	-	GHA	Danıştay 6. Daire, E: 1991/1550, K: 1992/3867
Terminal	G	-	GHA	Arsa ve Arazi Düzenlemesi Yönetmeliği
Toplu taşıma istasyonu	G	-	GHA	Arsa ve Arazi Düzenlemesi Yönetmeliği
Meydan	Y/G	-	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Park	Y/G	-	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Otopark	Y/G	-	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Çocuk bahçesi	Y	-	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Yeşil saha	Y/G	-	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Ağaçlandırılacak alan	G	-	GHA	Danıştay 6. Daire, E: 2006/2217, K: 2008/2361 ve Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E: 2004/244, K:2007/2331
Rekreasyon alanı	G	-	KHA	Danıştay 6. Daire, E: 2000/4793, K: 2001/5374
İbadet yeri	Y	+	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Karakol	Y/G	+	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Kreş	Y	-	KHA	3194 sayılı İmar Kanunu
Sağlık ocağı	Y	+	KHA	3194 sayılı İmar Kanunu
İlkokul	Y	+	GHA	3194 sayılı İmar Kanunu
BHA	Y	?	KHA	Arsa ve Arazi Düzenlemesi Yönetmeliği
Bölgesel spor alanı	G	-	KHA	Danıştay 6. Daire, E:2002/6584, K:2004/2274
Pazar alanı	Y	-	GHA	Danıştay 6. Daire, E:2000/5490, K:2001/6098 ve E:1995/1737, K:1995/4591 ve İmar Kanunu Yasa Tasarısı
Pazar yeri	Y	-	KHA	Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği
Semt spor alanı	Y	-	GHA	Danıştay 6. Daire, E:2002/6584, K:2004/2274 ve İmar Kanunu Yasa Tasarısı
Su yolu	G	-	GHA	6704 sayılı ve 2016 tarihli Kanun
Aktif yeşil alan	Y/G	-	GHA	İmar Kanunu Yasa Tasarısı
Toplu taşıma durakları	Y/G	-	GHA	İmar Kanunu Yasa Tasarısı
Sağlık tesis alanları	Y	+	GHA	İmar Kanunu Yasa Tasarısı
Taşkın koruma sahaları	G	-	GHA	İmar Kanunu Yasa Tasarısı

İçtihat kararlarında benimsenen bu yaklaşım, donatı alanların edinimi bakımından irdelendiğinde adil bir yaklaşımdır. Uygulama adaleti bakımından, düzenleme bölgesinde yaşayanların kullanımında olan donatı alanları, malikler tarafından karşılanmalıdır. Ancak donatı alanlarının gerçekleştirilmesiyle ortaya çıkan faydanın proje alanının haricinde, şehir ya da bölge ölçeğinde olması durumunda, bu alanlar kamu tarafından karşılanmalıdır. Ancak, mevcut tüzede ve içtihat kararlarında benimsenen bu yaklaşım, yasa koyucu tarafından benimsenmemektedir. Hizmet kapsamı bakımından irdelendiğinde, tüm kente hizmet vermesi sebebiyle genel bir amaç taşıyan karayolları, toplu taşıma yolları, terminal alanları, toplu taşıma istasyonları, otopark alanları, ağaçlandırılacak alanlar, rekreasyon alanları ve su yolları GHA kapsamında değerlendirilerek DOP ile edinilmektedir. Buna karşın, yerel bir hizmet verme sebebiyle yerel bir amaç taşıyan kreş, sağlık ocağı ve bazı belediye hizmet alanları, KHA kapsamında değerlendirilerek kamu tarafından kamulaştırmayla edinilmektedir. Bu sebeple mevcut tüze ve içtihat kararlarında benimsenen yaklaşım, donatı alanlarının tümü itibarıyla değerlendirildiğinde tutarsızdır. Bu sebeple de düzenleme ortaklık payı ve kamu ortaklık payına konu yerlerin yeniden düzenlenmesi (KENTGES, Eylem 3.2.1) gerekmektedir. İchtihat kararlarından da anlaşılacağı üzere bir donatı alanı, kapsamına göre yerel ya da genel bir hizmet verebilmektedir. Yerel nitelikteki donatı alanları, yalnızca bölge halkı tarafından kullanılmaktadır. Ancak genel nitelikteki donatı alanlarının gerçekleştirilmesiyle ortaya çıkan fayda, proje alanının haricinde, şehir ya da bölge ölçeğinde olabilmektedir. Bu sebeple, donatı alanlarının edinim ve inşaa maliyetlerini karşılayan aktörler, bu alanların hizmet kapsamlarına göre farklılaşmalıdır. Ülkemizde donatı alanlarının imar uygulaması sürecinde edinimi, diğer plan uygulama araçlarına göre daha kolay ve adildir. Bu sebeple, altyapı hizmet alanlarının ve donatı alanlarının edinimi, imar uygulaması sürecinde tamamlanmalıdır. Ancak, altyapı hizmet alanları ile yerel nitelikteki donatı alanları, çoğunlukla düzenlemeye katılan malikler tarafından; genel nitelikteki donatı alanları ise kamu tarafından karşılanmalıdır (Yılmaz, 2016).

Mevcut durumda, imar uygulaması sonrasında üretilen altyapı hizmet alanlarının finansmanı, faydalanan maliklerden “harcamalara katılma payı” alınarak sağlanmaktadır. Harcamalara katılım payları; yol harcamaları (madde 86), kanalizasyon harcamaları (madde 87) ve su tesisleri harcamaları (madde 88) olmak üzere 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 86-94 maddelerinde düzenlenmiştir. Bu paylar, harcamanın yapıldığı bölgedeki gayrimenkul sahipliği ile ilişkilendirilerek bina ve arsaların vergi değerinin % 2’sini aşmayacak şekilde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (ÇŞB) ile İller Bankası tarafından

tespit edilen ve yayımlanan fiyatlara göre hesaplanmaktadır. Altyapı harcamalarına katılma payları, uzun yıllardır yasal bir düzenleme olarak bulunmasına karşın çoğunlukla politik olmakla beraber çeşitli sebeplerle uygulanmamış veya eksik uygulanmış bir yerel kamu geliri olarak kalmıştır. Belediye finansmanının güçlendirilmesi, farklı politika belgelerinde hedeflenmesine rağmen, belediyelerin öz gelirleri arasında olan katılma paylarının işletilememesi düşündürücüdür. Oysa kentlerdeki altyapı hizmetlerindeki ve belediyelerin finansman sistemlerindeki yetersizlikler ile kamunun altyapı hizmetlerinde sürdürülebilir finansman modeli arayışı (Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 10. Kalkınma Planı, Madde 980) düşünüldüğünde, yerel bir gelir kaynağı olan harcamalara katılma payları önem kazanmaktadır. Ancak, ülkemizde ödeme sistemindeki aksaklıklar ve yıllardır süregelen aflar sebebiyle toplumda oluşan algı, toplama kaybına sebep olarak harcamalara katılma payları gibi parasal ödemelerin gayrimenkullerin satışına kadar tahsil edilememesine sebep olmaktadır. Altyapı hizmet alanlarının imar uygulaması sürecinde gerçekleştirilmesiyle harcamalara katılma paylarının imar uygulaması finansmanına katılımı sağlanabilir. Böylelikle, harcamalara katılım paylarının değer esaslı imar uygulamalarının dağıtım aşamasında, maliklerin ödeme gücüne ve tercihlerine bağlı olarak para ödemesi ya da fazladan toprak kesintisi olarak edinimi mümkün olacaktır. Böylelikle değer esaslı imar uygulamasıyla altyapısı tamamlanmış kentsel arsaların üretilmesi ve yıllardır verimli bir şekilde toplanamayan harcamalara katılım paylarının edinimi sağlanacaktır. Belediye gelirleri arasında bulunan altyapı harcamalarına katılma payları, yapılan hizmeti finanse etmek amacıyla alındığı için maliklerin taşınmazlarında ortaya çıkan değer artışıyla ilişkili değildir. Bu kapsamda ele alındığında harcamalara katılma payı, bir maliyet karşılama yöntemi olup tahsil edilmesi için taşınmazlarda değer artışının oluşmasına da gerek yoktur (Yılmaz, 2016).

1.3. İmar Uygulamasında Değer Kazanımı

Ülkemizde çoğu imar uygulaması projesinde taşınmazların değeri, kesinti miktarına karşılık gelen değer artışından daha yüksek oranda artmaktadır. Bu durum, uygulamaya katılan taşınmaz sahiplerinin kamu eliyle zenginleşmesini sağlamaktadır. Bu da imar uygulamasının malikler tarafından bir plan uygulama aracından daha çok, bir getiri aracı olarak benimsenmesine ve ham toprağın bir yatırım aracına dönüşmesine sebep olmaktadır. Mevcut tüzeye göre, uygulamada taşınmaz değerleri tespit edilmediğinden düzenlemeyle ortaya çıkan değer artışı bilinmemekte ve kamuya döndürülememektedir. Bu da adil olmayan uygulamalara, kentsel rantın ve arazi spekülasyonunun oluşmasına sebep olmaktadır.

Bu durumun önlenmesine yönelik olarak ülkemizde son yıllarda, kamu yatırımları sonucu taşınmazlarda ortaya çıkan değer artışlarının kamu tarafından kazanımı, sıklıkla gündeme gelmektedir. 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda, "Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması Programının" 5'inci bileşeni, "Yerel Yönetim Öz Gelirlerinin Artırılması" olarak kararlaştırılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013a). Bu bileşen kapsamında, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması amacıyla imar düzenlemeleri ve kamu hizmetleriyle oluşan değer artışından kamunun daha çok yararlandırılması amaçlanmaktadır. Buna ek olarak Onuncu Kalkınma Planının 545'inci, 949'uncu ve 1004'üncü maddelerinde değer artışlarının kamu tarafından kazanımına yönelik olarak doğrudan ve dolaylı hedefler konulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2013a). Planın 545'inci maddesinde, yerel yönetimlerin mali imkânlarını güçlendirmek için kentsel rantların değerlendirilmesi ve yerel yönetim öz gelirlerinin artırılması hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013a). Bu hedefin gerçekleştirilmesi amacıyla, kentsel rantları ve emlak vergisini içeren yasal düzenlemelerin yapılması (2014 yılı programı, Tedbir 212); teknik bir komisyon tarafından imar değişikliği sonucu oluşan değer artışlarından kamunun pay almasını ve tasarrufların üretken yatırımlara yönlendirilmesini içeren raporun hazırlanması (2015 yılı programı, Tedbir 236); kentsel planlarda yer alan kamu yatırımlarından faydalanacakların katkıda bulunmasını ve gerçekleşen yatırımlar neticesinde ortaya çıkan değer artışından kamunun pay almasını sağlayacak bir sistemin kurgulanması (2015 yılı programı, Tedbir 237 ve 2016 yılı programı, Tedbir 278) ve mevcut mevzuat ve uygulamalar gözden geçirilerek yerel yönetimlerin öz gelirlerinin etkinliğinin artırılması ve merkezi yönetim gelirleriyle uyumunun artırılmasına ilişkin taslak mevzuat çalışmalarının tamamlanması (2015 yılı programı, Tedbir 239 ve 2016 yılı programı, Tedbir 276) kararlaştırılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013b, 2014 ve 2015). Buna ek olarak, planın 949'uncu maddesinde, imar planları ve revizyonlarıyla ortaya çıkan değer artışlarının nesnel değerlendirme esaslarına göre belirlenmesi ve kamunun bu artıştan öncelikle temel sosyal altyapı ve ortak kullanım alanları oluşturmaya amacıyla daha çok yararlanması hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013a). Bu hedefi gerçekleştirmek üzere, gayrimenkul değer artışlarından kamunun daha fazla pay almasını sağlayacak bir sistemin geliştirilmesi amacıyla CBS veri altyapısından yararlanılarak değer haritalarının oluşturulması ve imar planı değişiklikleri ile kamu yatırımları sonucunda oluşacak değer artışlarının tespit edilmesine ilişkin çalışmalar yapılması (2015 yılı programı, Tedbir 392) ve gayrimenkul değerlendirme sistemi oluşturulmasına yönelik gerekli yasal, kurumsal ve teknik altyapının genel çerçevesine ilişkin bir analiz raporunun hazırlanması (2016 yılı programı, Tedbir 448) kararlaştırılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014, 2015). Son olarak planın 1004'üncü maddesinde mahalli idarelerin öz gelirlerinin kentsel taşınmazların değer artışlarını da kapsayacak şekilde artırılması hedeflenmiştir (Yılmaz, 2016).

Ülkemizde son yıllarda yeni bir düzenleme olarak tartışılmakla beraber, değer artış kazançları ile ilgili yürürlükte olan ve yürürlükten kalkmış uygulamalar da bulunmaktadır. "Şerefiye" olarak adlandırılan vergi türü, 1948 tarihli 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda "Değerlenme Resmi" olarak düzenlenmiştir. Değerlenme resminde vergiye esas matrah, eski ile yeni rayiç değerler arasındaki fark olarak belirlenmiştir. Değerlenme resmi uygulamalarında kamulaştırma yoluyla plan uygulaması yapılması, taşınmazların yola olan sınırlarının genişletilmesi, yol genişliğinin artırılması ve donatı alanlarının üretilmesi olmak üzere dört işlemde taşınmazlarda değer artışı olduğu kabul edilerek vergi alınmıştır. Şerefiye ya da değerlendirme resmi uygulamalarının konusu, yalnızca bir imar faaliyeti sonucunda ortaya çıkan değer artışlarıdır. Ancak taşınmazlarda ortaya çıkan değer artışı, her zaman bir imar faaliyetiyle gerçekleşmemektedir. Bu sebeple de 1970 yılında

yürürlüğe giren 1318 sayılı Finansman Kanunu ile vergi tabanı genişletilerek taşınmazlarda enflasyon, kentleşme, nüfus artışı, spekülasyon ya da iktisadi büyüme gibi nedenlerle meydana gelen değer artışlarının vergilendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. İki vergi türü de, değer tespiti sorunlarla karşılaşılması ve çeşitli baskı gruplarının etkisi sebebiyle ülkedeki tasarruf açığı ve yetersiz sermaye birikimi de gerekçe gösterilerek 1980'lerin başında yürürlükten kaldırılmıştır. Başlarda % 50 olan değerlenme resmi, 1978 yılında yapılan değişiklikle % 15 - 30 aralığına düşürülmüş ve 1981 yılında çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer almayarak uygulanmasına son verilmiştir. Değerlenme resminin kaldırılmasından hemen sonra, 1982 yılında, 2588 sayılı Kanun ile Finansman Kanununda yapılan değişikliğin ardından, Kıymet Artışı Vergisi de yürürlükten kaldırılmıştır (Aslan, 2014; Ökmen ve Yurtsever, 2010). Bu vergilerin kaldırılmasından sonra taşınmazlarda ortaya çıkan değer artışı, bir kazanç türü olarak, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununda tanımlanmıştır. Bu kanunla birlikte, gayrimenkullerin iktisap tarihinden itibaren başlayarak beş yıl içinde (2007'den önce iktisap edilenlerde 4 yıl) elden çıkarılmasından doğan kazançların değer artış kazancı olarak vergilendirilmesi kararlaştırılmıştır. Günümüzde halen uygulanmakta olan değer artış kazancı, doğrudan bir şerefiye uygulaması olmamakla beraber, prensipte şerefiyeler de dâhil olmak üzere tüm değer artışlarını kapsamaktadır. Ancak değer artış vergisi, taşınmazların iktisap tarihinden itibaren beş yıllık süre geçtikten sonra elden çıkarılması halinde alınmamaktadır. Buna ek olarak, Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yayımlanan 25/03/2011 tarih ve 76 no'lu Gelir Vergisi Sirküleri 5'inci maddeye göre arazi vasfında iktisap edilen gayrimenkulün, belediyelerce ifraz ve taksim işlemine tabi tutulduktan sonra satılması halinde, iktisap tarihi olarak arazinin iktisap edildiği tarih değil, belediyenin ifraz işlemi sonucu arsa vasfını kazandığı -cins tashihiinin yapıldığı- tarih esas alınmaktadır. İmar uygulamasıyla oluşan taşınmazların satışa konu olmaları durumunda, düzenleme sonrası değerleri esas alınarak düzenlemeyle ortaya çıkan değer artışları vergilendirilememektedir. İktisap tarihinin oluşan değer artışını kapsamayacak şekilde düzenlenmesi sebebiyle, imar uygulamasında kamu tarafından edinilemeyen değer artışlarının vergilendirilmesinde boşluk oluşmaktadır (Yılmaz, 2016).

Özetle; mevcut mevzuata göre maliklerin taşınmazlarında oluşan kentsel rantların kamu tarafından kazanımı, değer artış vergisi, harcamalara katılım payı ve düzenleme ortaklık payı ile sağlanmaktadır. Bu araçlarda değer artışlarının kamu tarafından tespit edilmesi yerine imar uygulamasında alan kesintisi yapılması ve değer artış vergisi uygulamalarında değer malikler tarafından beyan edilmesi benimsenmiştir. İmar uygulamasının alan kesintisine indirgenerek değer artışının varsayımsal olarak ele alınması ve yıllar içinde değer artışlarının tespitini içeren değerlenme resmi ve şerefiye uygulamaları ile kıymet artış vergisinin yürürlükten kaldırılması, kamunun gerçekleşen değer artışlarının vergilendirmesi yaklaşımını tercih ettiğini göstermektedir. Bunun temel sebebi, gerçekleşen değer artışlarının tespitinin ve maliklerden ediniminin daha kolay olmasıdır. Oysa vergilemede adalet ilkesi açısından gerçekleşmemiş değer artışlarının da vergilendirilmesi gerekmektedir; çünkü bu tür değer artışları da bir vergi ödeme gücünün varlığını ifade etmektedir (Yücel, 2014). Maliklerin mali gücü, ödeme gücü olarak ele alındığında, parayla ifade edilebilen ve gerçekleşen değer artışlarının esas alındığı vergilerde, tahsilat kolaydır. Ancak, gayrimenkul gibi aynı değerler kişinin mali gücünün varlığını gösterse bile kendi içerisinde bir eksilmenin mümkün olmaması nedeniyle bu değerler üzerinden alınan vergiler, kişilere ek mali yük olarak algılanmaktadır (Aslan, 2014). Bu kapsamda değer esaslı imar uygulamaları, gayrimenkullerin kendi içerisinde bir eksilmeyi ve kamu yatırımı sebebiyle ortaya çıkan değer artışının tespitini içermesi sebebiyle bir fırsat oluşturmaktadır. Uygulamalarda maliklerin tahsis değerleri, para ödemesi olarak alınan vergi, şerefiye ve katılma payları tahsil edildikten sonra hesaplanabilecektir. Böylelikle de maliklerin ödeme güçlerinin dikkate alınması ve tahsil edilemeyen altyapı harcamalarına katılım payları, değer artış vergisi ve şerefiye gibi parasal ödemelerin, değer esaslı imar uygulamasıyla verimli bir şekilde edinimi sağlanabilecektir. Bunun yanı sıra değer esaslı imar uygulamasının düzenleme öncesinde ve sonrasında taşınmaz değerlerinin tespitini içermesi sebebiyle yalnızca kamu yatırımı ve düzenleme sonucunda ortaya çıkan değer artışları tam olarak hesaplanabilecektir. Buna ek olarak, düzenlemede kentsel arsa niteliğini kazanan taşınmazların değerlerinin tespiti, kamunun daha sonraki işlemlerinde (kamulaştırma, vergilendirme, vb.) taşınmaz değeri üzerinden hesaplanan ödemeler için bir değer altyapısı sunacaktır (Yılmaz, 2016).

Ülkemizde konut üretimi, alt ve orta gelir grubuna yönelik alternatif sunma konusunda yetersiz kalmaktadır. Özellikle de TOKİ tarafından alt ve orta gelir grubu için üretilen konutların sayıları gereksinime göre yeterli olmamakla birlikte, üretilen konutların erişilebilirliği ve ödenebilirliği düşüktür. Buna ek olarak, orta ve alt gelir gruplarının ödeyebileceği fiyat ve büyüklükte arsa üretilmemektedir. Yerel yönetimlerin son yıllarda kooperatif birlikleri gibi sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içinde veya doğrudan TOKİ'nin ilgili yönetmeliği kapsamında konut üretimindeki etkinlikleri çok azalmıştır. Bu nedenle merkezi ve yerel yönetimler, ne ayrı ayrı ne de işbirliği halinde ödenebilir konut üretme konusunda yeterince etkin olamamakta, alternatif finans modelleri sunamamaktadır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009). Kentleşme Şurası kararlarında sosyal konut sorununun çözümüne ilişkin bir eylem olarak, imar uygulamasının farklı gelir gruplarının konut gereksinimlerini karşılayacak nitelik ve miktarda arsa üretimini gerçekleştirecek şekilde düzenlenmesi planlanmıştır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009). Benzer şekilde, 10'uncu Kalkınma Planında (Kalkınma Bakanlığı, 2014), konut üretiminin gelir gruplarının ihtiyaçlarına göre yönlendirilmesi (madde 957); dar gelirli başta olmak üzere, halkın temel konut ihtiyacının daha yüksek oranda karşılanması için gerekli önlemlerin alınması, barınma sorununa sağlıklı ve alternatif çözümler geliştirilmesi (madde 965) hedefleri yer almıştır. Bu politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak, 10'uncu Kalkınma Planının 2015 yılı planında (Kalkınma Bakanlığı, 2014) alt gelir gruplarının konut sorununu çözmek amacıyla uygun yapı ve finansman yöntemlerinin geliştirilmesi ve nüfus artışının hızlı ve konut fiyatlarının yüksek olduğu şehirler başta olmak üzere dar gelir gruplarına yönelik sosyal konut üretiminin desteklenmesi kararlaştırılmıştır. Ancak, konut üretiminde orta ve alt gelir gruplarına odaklanan modellerin geliştirilememesi sebebiyle bu hedef, bu kez 10'uncu Kalkınma Planı 2016 yılı planında (Kalkınma Bakanlığı, 2015) yer almıştır. Planda, konut projelerinde dar gelirliye yönelik

düzenleme yapılması için çalışma başlatılması, alt gelir gruplarının konut ihtiyacının karşılanması amacıyla konut projelerinde belirli bir pay ayrılması ve bu koşulların sağlanabilmesi için kamunun ve özel sektörün yapabileceklerinin belirlenmesi amacıyla bir çalışma başlatılması kararlaştırılmıştır. Böylelikle, 2009 yılında sosyal konut üretiminde imar uygulamasının kullanılmasıyla başlanılan süreç, ilgili modellerin ve yaklaşımların geliştirilememesi sebebiyle 2016 yılı itibarıyla üretilen konutlardan pay ayrılmasına evrilmiştir (Yılmaz, 2016). Sosyal konut projelerinde en büyük masraf kalemi, projelerin gerçekleştirileceği alanların edinimidir. Bu sebeple de sosyal konut projeleri, sıklıkla ulaşım ağı dışında yer alan kent çeperleri gibi arsa fiyatlarının düşük olduğu alanlarda gerçekleştirilmekte ve dar gelirli insanların kent merkezinden koparak ayrıştırılmasına sebep olmaktadır. Planlı gelişmeyi sağlamak ve yasal çerçevede konut edinme gücü olmayan alt gelir grupları için ucuz arsa ve konut üretmek sorumluluğu olan merkezi ve yerel yönetimler, bu işlevi yerine getirememenin temel gerekçesi olarak kaynak sorunlarını gündeme getirmektedir (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009). Bu kapsamda imar uygulaması, sosyal konut projelerine arsa temin edecek şekilde tasarlanabilir. Özellikle de uygulamaların değer esaslı yürütülmesi, sosyal konut üretimi için önemli bir fırsat ortaya koymaktadır. İmar uygulamasının değer esaslı yürütülmesiyle ortaya çıkan değer artışının tespiti ve kamu tarafından para ödemesi ya da toprak kesintisi olarak edinimi mümkün olacaktır. Böylelikle, para ödemesi olarak edinilen değer artışı, sosyal konut projelerinin gerçekleştirilmesi için kullanılabilir. Buna ek olarak, değer artışına karşılık, kamu tarafından fazladan toprak kesintisiyle oluşturulabilecek alanlar (rezerv alan) üzerinde, sosyal konut projeleri gerçekleştirilebileceği gibi bu alanın satışından sağlanan finansman, sosyal konut projelerine aktarılabilir. Ayrıca son yıllarda sosyal konut projelerinde sıklıkla gündeme gelen kiralama yöntemi, rezerv alan üzerinde gerçekleştirilen sosyal konut projelerinde üretilen konut alanlarının kiralınması ile kullanılabilir. İmar uygulaması ile sosyal konut projelerinin yaygınlaştırılması ve kent dışı alanlar yerine düzenlemenin gerçekleştirileceği tüm alanlarda üretilmesi sağlanabilir (Yılmaz, 2016).

Kaynaklar

- Aslan, M., (2014), *Kentsel rantların vergilendirilmesi*, Ankara Barosu Dergisi, 2014(3), 115-134.
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, (2009), *Kentleşme Şurası 2009 Komisyon Raporları*, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ankara.
- ÇŞB, (2009), Kentges Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023, http://www.kentges.gov.tr/_dosyalar/kentges_tr.pdf, [Erişim: 3 Mayıs 2015].
- Demir, H., (2016), *Kentsel Toprak Düzenlemesi*, Yayınlanmamış Ders Notları, İstanbul.
- Ersoy, M., (2000), *İmar planı uygulamalarında düzenleme işlemi*, Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınevi, 2000, Ankara.
- Gökçe, D., ve Salalı, V., (2014), *Kentsel dönüşümde “eşdeğerlik” ilkesinin önemi*, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi, 18(1), 55–65.
- Kalkınma Bakanlığı, (2013a), Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf> [Erişim: 10 Ocak 2016].
- Kalkınma Bakanlığı, (2013b), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 2014 Yılı Programı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>, [ET: 10 Ocak 2016].
- Kalkınma Bakanlığı, (2014), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) 2015 Yılı Programı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>, [ET: 10 Ocak 2016].
- Kalkınma Bakanlığı, (2015), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) 2016 Yılı Programı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>, [ET: 10 Ocak 2016].
- Köktürk, E., ve Köktürk, E., (2005), *Yeni Bir İmar Tüzesinin En Önemli Ögesi Olarak Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik İlkesinin Oluşturulması*, 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara, 28 Mart-1 Nisan 2005.
- Ökmen, M., ve Yurtsever, H., (2010), *Kentsel planlama sürecinde oluşan kamusal rantın vergilendirilmesi*, Maliye Dergisi, 158, 58–74.
- Yücel, S., (2014), Kentsel rantları ve gayrimenkullerin vergilendirilmesi teorisi, <http://www.selcukyucel.com/makaleler/40/kentsel-rantlari-vegayrimenkullerin-vergilendirilmesi-teorisi->, [ET: 10 Ocak 2016].
- Yılmaz, A., (2016), *İmar uygulaması değerlendirme çatısının oluşturulması ve değer esaslı uygulama modelinin ülkemize uyarlanması*, Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye.