

İMAR PLANLARINDA KARAYOLU GEÇİŞLERİ VE KAMULAŞTIRMA

Atila AYDIN
Har. Yük. Müh.
Karayolları Gn. Md.

1- GİRİŞ

Bilindiği üzere karayolunun kentsel alanlara rastlayan kısımları kısaca şehiriçi geçişi, kent geçişi veya çevre yolu diye adlandırılmaktadır.

İmar planlarındaki karayolu geçişlerinde her zaman olduğu gibi en önemli sorun kamulaştırmalardır. Bugüne kadar imar planı içerisinde kalan karayolu koridorundaki taşınmaz mallar, Karayolları Genel Müdürlüğünce doğrudan kamulaştırılmaktadır. Bu da ilgili taşınmaz mal sahiplerinin mağduriyetine ve yakınmalarına neden olurken, idarenin de sınırlı kaynaklarla çok yüksek kamulaştırma maliyetlerini karşılamak gibi birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Çoğu zaman kamulaştırma maliyeti yolun tüm yapım maliyetinin birkaç misline ulaşmaktadır.

6785 sayılı eski İmar Kanunu'nun 42. maddesi ide imar planlarının uygulanmasında belediyelere geniş yetki verilmesine rağmen, belediyelerin gerek konuya yeteri kadar sahip çıkmaması, gerekse bilgi ve eleman yetersizliğinden arazi ve arsa düzenlemesine yeterince önem vermemişlerdir. Buna karşılık yapı ruhsatı veya ifraz söz konusu olunca umumi hizmete ayrılan yerlere rastlayan kısımların miktarı ne olursa olsun belediye, bedelsiz terkinini istemekte, aksi halde ifraza izin verilmemekte idi. Bunun sonucu olarak bazı parsellerde çok küçük, bazı parsellerde de % 50'ye varan miktar düzenleme ortaklık payı olarak alınmaktaydı. Buna benzer uygulama örneklerini çoğaltmak mümkün. Ancak konumuzun dışında olması nedeniyle daha fazla ayrıntıya girmeyecektir.

3194 sayılı yeni İmar Kanunu ve buna bağlı olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca yayınlanan "İmar Kanununun 18. maddesi uyarınca yapılacak arazi ve arsa düzenlemesi ile ilgili esaslar hakkında yönetmelik"le birlikte birçok belediyede imar uygulamalarının yaygınlaştığı görülmektedir. Bunun nedenleri özet olarak:

o Belediyelerin, yeni çıkan Belediye Gelirleri Kanunu ve emlak vergisinin belediyelere devri ile çok geniş maddi olanaklara sahip olmaları,

o İmar planlarında umumi hizmetlere ayrılan alanların kamulaştırma yoluyla hizmete tahsisinin, çok büyük mali külfet getirmesi,

o Bu hizmetler için ülkemizin yeterli teknik eleman potansiyeline ulaşması,

o İmar affı ile birlikte İmar Kanununun basında ve kamuoyunda uzun süre tartışılması söylenebilir.

Belediyelerin, kamulaştırma yolu ile imar planlarını uygulamaları, mali yükün yanında eşitsizliklere de neden olmaktadır. Halbuki arsa ve arazi düzenlemesi çalışmalarının (imar uygulama) yapılması hem daha adil, hem de belediyeye daha az bir mali külfet getirmektedir.

2- UMUMİ HİZMET VE KAMU TESİS ALANLARI

İmar Kanunu ile ilgili yönetmelikteki tanıma göre:

Umumi hizmet alanları; yol, meydan, park, genel otopark, yeşil saha gibi umumi hizmetlere ayrılan ve tescile tabi olmayan alanlar ile cami, karakol yerleri ile ilgili tesisler için ayrılan alanlar olup, düzenleme sahası içindeki bütün parsellerden "Düzenleme Ortaklık Payı" oranında (% 35'e kadar) bedelsiz temin edilen alanlardır.

Kamu tesis alanları, düzenleme sahası içinde bulunan okul, hastane, kreş, belediye hizmet ve diğer resmi kuruluşların bina ve tesisleri için ayrılan alanlar olup, doğrudan kamulaştırma suretiyle alınırlar.

Ancak kentsel alanlarda İmar Kanunu ve 18. maddesi ile ilgili yönetmelikte belirtildiği gibi "YOL" umumi hizmete ayrılan alanlar içerisinde ve arsa ile arazi düzenleme çalışmaları yapılırken "Düzenleme Ortaklık Payı" içerisinde düşünülmesi öngörülmüştür. Bu nedenle İmar Planları içerisindeki karayolu koridorları "DOĞRUDAN KAMULAŞTIRMA" yerine tespit edilecek düzenleme sahası içerisinde imar uygulaması yapılarak umumi hizmete tahsisi sağlanabilir. Düzenleme ortaklık payından fazla çıkan miktar için belediye ve Karayolları Genel Müdürlüğü'nce kamulaştırma yoluna gidilmesi en doğru yöntem olacaktır.

3- KARAYOLLARI İÇİN KAMULAŞTIRMA

Kamulaştırma, genel kavram olarak "Bir taşınmaz malın, kamu yararı esassından hareketle, yetkili kurum ve kuruluş tarafından malikinin rızasına bakılmaksızın bedeli karşılığında iktisap edilmesidir" şeklinde tanımlanabilir.

Tüm kamulaştırmalarda olmakla beraber, karayolu yapımı amacı ile yapılan kamulaştırmalarda, malik, idare ve kamulaştırma bedeli yönünden aşağıda özetlenen dikkate değer sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

TAŞINMAZ MAL MALİKLERİ YÖNÜNDEN: Yol koridoru içerisindeki taşınmazların tümüyle kamulaştırılması o belde halkından bir bölümünün taşınmazlarının elinden alınarak, imar planının getireceği değer artışlarından mahrum edilip, toprağı alıkonulmuş kişiler olarak üzerine KÜLFET yüklenmiş bir kesim oluştururken diğer yandan yolun ve imar planının getirdiği her türlü avantaja sahip sadece NİMET'lerinden yararlanan taşınmaz mal malikleri düşünülürse, yol koridoru içerisindeki taşınmazların tü-

müyle kamulaştırmanın yol açtığı adaletsizlik açık olarak görülür. Kısaca yanyana iki taşınmazdan biri yerinde sayarken diğeri aynı anda çok yüksek değer artışlarına kavuşmaktadır.

İDARE (KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ) YÖNÜNDEN incelenirse;

- a) Sınırlı kaynaklarla çok yüksek kamulaştırma maliyetlerinin karşılanması,
- b) Taşınmazı kamulaştırılan kişilerin tepkisidir.

Kaynak yönünden, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 1984-1987 yıllarına ait yatırım ödenekleri ile kamulaştırma ödenekleri, kamulaştırma ödeneklerinin yatırım ödeneğine göre oranı ve kamulaştırma ödeneklerinin yıllara göre artış oranı çizelge 1'de gösterilmiştir.

Çizelge 1

1984-1987 ulaştırma bazında yatırım ve kamulaştırma ödenekleri, oranı ve kamulaştırma ödeneklerinin önceki yıllara göre artış oranı
(Ek ödemeler hariç)

Yıllar	Yatırım I (Milyar TL)	Kamulaştırma II (Milyar TL)	II/I Oran	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı
1984	96,5	5,3	% 5,5	
1985	119,8	7,2	% 6	% 36
1986	145,1	10,1	% 7	% 40
1987	187,4	14,0	% 7,4	% 38

Çizelgeden de görüldüğü üzere 1984-1987 yılları arasında kamulaştırma için yatırım ödeneklerinin ortalama % 6,5'u oranında ödenek öngörülmüştür.

Çizelgede gösterilen kamulaştırma ödeneklerinin % 90'a yakın bölümü kent dışı yolların kamulaştırılmasında kullanılmaktadır. Yatırım bedelinin % 6,5'i oranında bir ödeneğin yeterli olması ise karayolu projeleri yapılırken kamulaştırmadan kaçınmak amacı ile güzergahın olabildiğince hali arazilerden geçirilmesindendir.

Meskun alanlarda ise kamulaştırma bedeli, çoğu zaman yatırım bedelinin üzerindedir. Şöyle ki: 1 km'lik şehir geçişinde, ortalama 40 m. kamulaştırma genişliği düşünüldüğünde (40.000 m² alan eder) 5.000,- TL/m²den hesaplanırsa, tutarı 200 milyon TL. tutmaktadır. Bu en iyimsir tahmindir. Kamulaştırma genişliği, m² fiyatı ve yapılaşma arttıkça fiyatlar da 1 milyara yaklaşmakta, hatta geçmektedir. Örnek olarak 2. Boğaz Köprüsü ve çevre yolları, Trabzon Şehiriçi Geçişi gösterilebilir. 2. Boğaz Köprüsünün kamulaştırma bedelleri bütçeden karşılanamamaktadır. Kamu Ortaklığı Fonundan bu yol için 1986 yılında kamulaştırma bedeli olarak yaklaşık 30 milyar TL. ödenmiştir. Halbuki 1986 kamulaştırma bütçesi 10,1 milyar TL'dir. Bu nedenledir ki, kent geçişlerinde yatırımlar aksamakta, bazen mevcut volla yetinmek suretiyle yeni çevre yollarının yapımı ertelenmekte, bazen de kamulaştırma bedelinin belediye ile ortaklaşa karşılamak suretiyle yatırımlar gerçekleştirilebilmektedir.

1984-1987 yılları arasında kamulaştırma ödeneklerinin artış oranı incelendiğinde bunun enflasyon oranına yakın değerler olduğu görülür. Yani ödeneklerde bir reel artış

söz konusu değildir. Buna karşılık değeri, enflasyondan daha fazla bir oranda artış gösteren taşınmaz malların kamulaştırılması, sınırlı bütçe olanakları ile gittikçe zorlaşmaktadır.

4- ÇÖZÜM ÖNERİSİ

Bilindiği üzere beldenin halihazır haritaları, İmar planları ve imar uygulama çalışmaları yapma ve yaptırma yetkisi yasayla belediyelere verilmiştir. Bu hizmetler belediyenin isteği halinde İller Bankası Genel Müdürlüğü'nce de yürütülmektedir. Karayolunu ilgilendiren konuda Karayolları Genel Müdürlüğü ile belediye arasında uygun bir yardımlaşma ve işbölümü yapılarak planlanan karayolu geçiş alanlarının imar planında kamu hizmet alanları olarak ayrılması mümkün olabilir.

Bu işbölümünde yapılacak işlemlerin hangisinin hangi idare tarafından yapılacağı, işlem sırasına göre çizelge 2'de gösterilmiştir.

Çizelge 2

İş Sırası	Yapılacak İşler	Yapacak İdare
I	Beldenin halihazır haritalarının yapılması	Belediye
II	Bu halihazır haritalar üzerine gelecekteki karayolu güzergahının işlenmesi ile inşaat ve emniyet sahası sınırlarının gösterilmesi	Karayolları
III	İmar planının bu karayolu güzergahı dikkate alınarak hazırlanması	Belediye
IV	Karayolu çevresinin İmar programına alınması	Belediye
V	Arsa ve arazi düzenlemesinin yapılması	Belediye - Karayolları
VI	Gerekirse kamulaştırma	Belediye - Karayolları

Halihazır haritasını kendisi veya İller Bankası aracılığı ile yaptıran belediyeler, bu haritaları Karayolları Genel Müdürlüğüne göndererek düşünülen yol güzergahının işlenmesini istemektedir. Karayolları Genel Müdürlüğü yatırım programında olsun veya olmasın gelecekte yapmayı tasarladığı yol güzergahını yol inşaat ve emniyet sahası sınırlarını da halihazır haritalara işlemek suretiyle İller Bankası Genel Müdürlüğüne iade etmektedir. İmar planları hazırlanırken tespit edilmiş olan karayolu güzergahı imar planında genellikle aynı, bazen de çok küçük değişikliklerle korunmaktadır. Buraya kadar olan işlem 6785 sayılı eski İmar Kanunu yürürlükte olduğu zaman da böyle idi.

Bundan sonraki işlem ise bütçe olanakları dikkate alınarak yol koridorunun "Doğrudan kamulaştırılması"dır. Halen yapılan uygulama da budur.

Halbuki burada savunulan doğrudan kamulaştırmanın yerine, imar uygulaması ile ilgili bir "MÜHENDİSLİK HİZMETİ"nin ikame edilmesidir. Bunun için de, Karayolları Genel Müdürlüğü 10 yıllık ana planına göre, kent geçişleri ele alınıp, belirli bir planlama

çerçevesinde ilgili belediyelerle koordinasyon sağlanmalıdır.

Bunun için;

1- Yatırım programında olan veya 10 yıllık ana planda yapılması gereken yolların imar planı içerisinde kalan kısımların planlamaya bağlı olarak "İMAR PROGRAMI"na alınması sağlanmalıdır.

2- En önemli aşaması imar programına alınan karayolu civarında arsa ve arazi düzenleme çalışmalarının (imar uygulama) yapılmasıdır.

Düzenleme sonucunda kamulaştırma gerekirse Karayolları Genel Müdürlüğü ile Belediye arasında düzenlenecek bir protokola bağlı kalınarak işlem yürütülebilir.

İmar uygulaması ve kamulaştırma ile ilgili protokolda;

1- İmar uygulaması ile ilgili mühendislik hizmetleri Karayolları veya Belediyesince yürütülebilmesi,

2- Her iki halde de onay yetkisinin yasa gereği Belediyeye ait olduğu,

3- Genelde Belediyelerin teknik kadrolarının çok yetersiz olması nedeniyle, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün her durumda danışmanlık görevini üstleneceği,

4- Mühendislik hizmetleri giderlerini karşılayacak kuruluş,

5- İmar uygulaması sonunda kamulaştırma gerekirse, kamulaştırma mühendislik hizmetlerinin hangi kuruluş (T.C.K. veya Belediye) tarafından yapılacağı ve kamulaştırma yasası gereğince hangi kuruluşun muhatap olacağı,

6- Umumi hizmete tahsis edilecek alanların düzenleme ortaklık payından fazla çıkan miktar için yapılacak kamulaştırmalarda bedele Karayolları Genel Müdürlüğü ve belediyenin hangi oranda katılacağı açıklanmalıdır.

Kamulaştırma sonunda yola terkin söz konusu olduğu için tescil konusunda da herhangi bir sorun çıkmayacaktır.

5- SONUÇ

İmar Kanunu ve 18. maddesi ile ilgili yönetmelik imar planının getirdiği nimetin ve külfetin düzenleme sahasındaki bütün parsellere aynı oranda yansıtılmasını esas almıştır.

İlgili yönetmeliğin 32. maddesinde ise kamulaştırma çok hassas dengelere bağlanmış, umumi hizmete ayrılan alanlar için kamulaştırmayı en son başvurulacak çare olarak göstermiştir. Şöyle ki, "Umumi hizmete ayrılan alanların toplamı düzenleme alanının % 35'ini geçiyorsa, düzenleme sahasındaki Belediyeye ait arsalar bu işe tahsis edilir. Bunlar da yetmediği takdirde hazine ve özel idare mülkiyetindeki parsellerin umumi hizmetlere rastlayan kısımları alınır. Bunlar da yetmediği takdirde kamulaştırma, aşağıdaki sıraya göre yapılır" denilmektedir.

a) Kadastro parsellerinin yüzölçümü en büyük olanından başlamak üzere müstakil imar parselleri verildikten sonra arta kalan miktarları,

b) Alanları en küçük bir imar parseli alanının dörtte birinden daha küçük olan kadastro ve imar parsellerinin en küçüğünden başlanarak yeteri kadar,

c) Tamamı yol, meydan, park, yeşil saha, genel otopark, cami, karakol gibi umumi tesislere isabet eden kadastro ve varsa imar parselinin yeteri kadarı kamulaştırılır.

Görüldüğü gibi imar planı içindeki yol koridoruna rastlayan parsellerin kamulaştırılması bile sıralamada en son sırada düşünülmüştür.

Ancak, kamulaştırmaya ilişkin işlemler olacaktır. Örneğin yol koridorundaki binalar, tesisler veya parselin mütemmim cüzü sayılabilecek unsurların karşılıkları mutlaka verilecektir. Fakat asıl konu parselin kendisidir.

Daha önce arsa ve arazi düzenlemesine benzer uygulamaların değişik şekillerde yapıldığı görülmektedir. Örnek olarak 1. Boğaz Köprüsü ve çevre yollarının yapıldığı yıllarda 12 Şubat 1972 tarih ve 1516 sayılı ile "İstanbul Boğaz Köprüsü ve Çevre Yolu Proje Sahasındaki Gecekonduların Tasfiyesi Hakkında Kanun" çıkarılarak yol koridorunda kalan gecekonduların karşılığında isteğe göre konut veya arsa tahsisi yapılmıştır. Bugün de 2. Boğaz Köprüsü ve çevre yollarında aynı uygulama yapılmaktadır. Burada görüldüğü gibi sorunun sosyal yönü de ağır basmaktadır. Sadece kamulaştırma bedelini vermek çoğu zaman sorunu çözmemektedir. Bunun yanında işin parasal yönü gözden ırak tutulmamalıdır.

Bu da şunu göstermektedir; kent geçişlerinin eskiden olduğu gibi kamulaştırma yapmak suretiyle geçilmesi her geçen gün gerek sosyal, gerekse kaynak yönünden zorlaşmaktadır. Bunun da tek çıkar yolu kent geçişlerinde "DOĞRUDAN KAMULAŞTIRMA YERİNE ARSA VE ARAZİ DÜZENLEMESİ ÇALIŞMALARININ YERLEŞTİRİLMESİ"dir. Doğrudan kamulaştırma yapmadan önce arsa ve arazi düzenlemesi yoluyla konunun çözümü araştırılmalıdır.

İdareye milyarlarla ifade edilecek miktarda kaynak tasarrufu sağlayacak olan bu uygulamanın Kurultayımızda tartışılmasını ve uygulamaya başlangıç teşkil etmesi dileğiyle saygılar sunarım.