

Kentsel Dönüşümde Alternatif Bir Yöntem: İmar Hakkı Transferi

Orhan Mataracı¹, Hakan Haznedar², Nihat Şahin³, Şinasi Bayraktar⁴

^{1,2,3,4} Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Bakanlık Müşavirliği, Ankara.

Özet

Son yıllarda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ve belediyelerin imar planı gündemlerinde “İmar Hakkı Transferi” olarak yer alan bir planlama aracının kullanılması düşüncesi artarak devam etmektedir. Söz konusu kavramın ülkemizde İngilizce ifadesiyle “Transfer of Development Rights- TDR” kavramından dönüştürüldüğü bilinmektedir.

Bu bildiride İmar Hakkı Transferi(İHT) ile ilgili olarak, uygulama alanı bulunan ülkelerde yapılan çalışmalar incelenmiştir. Bu kapsamda kavramsal düzeyde değerlendirmeler ve öneriler yapılmaya ve ülkemizde gelecekte olası yasal mevzuatın düzenlenmesinde ve İHT programları ile kentsel dönüşüm uygulamalarında dikkate alınması gereken hususlara yer vermeye gayret edilmiştir.

Anahtar Sözcükler

TDR, İmar Hakkı Transferi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Abstract

In recent years, the idea of use as a planning tool which take place as "transfer of development right" on the agenda of the zoning plan of the Ministry of Environment and Urbanism and the municipalities continues increasingly. It is known that the concept is translated from the concept of "Transfer of Development Rights – (TDR)" in English.

In this study, it is examined the studies conducted in the countries which have an application fields related to transfer of development rights. Within this scope, it has been tried to make evaluations and proposals at conceptual level and to include the issues that need to be taken into consideration in the regulation of possible legislations in the future in our country and in the implementation of TDR programs and urban transformation

Keywords

İHT, Transfer of Development Right, the Ministry of Environment and Urbanism

1. Giriş

Özel mülkiyetin geçerli olduğu her toplumda benimsendiği gibi; özel mülkiyet, mülkün yeraltı ve yerüstüne ilişkin hakları, mülkün ürettiği getirilere ilişkin hakları, mülkten üretilecek imar haklarını, mülkü başkasının kullanımından doğan kısıtlama hakkı ve mülkü satma, kiralama, miras bırakma gibi hakları barındırmaktadır.

İmar hakları, özel mülkiyet kavramının içerdiği birçok haktan birisidir. Burada temel düşünce; kültür, tabiat ve doğal varlıkların değerleri ile özel mülkiyetin tanıdığı hakların korunması ve kamu yararı arasındaki ilişkinin kurulmasıdır. Çünkü kamu yararı adına, mülkiyet haklarının kısıtlanabilmesi gerekmekte; bu kısıtlamanın telafi edilmesi ise kısıtlama politikalarının ve imar haklarının adil şekilde dağıtılması yanında toplum tarafından benimsenmesi de son derece önem arz etmektedir.

Bu bağlamda, mülkiyet ve imar hakkı kavramları ilişkilendirilmesinden bir alternatif olarak İmar Hakkı Transferi kavramına yönelik süreci ortaya çıkmaktadır. Kuşkusuz, İmar Hakkı Transferi ile mülkiyet sahibi olmak ilişkilendirildiğinde, bir yatırım aracı olarak mülkten maddi olarak bir kazanç elde etme amaçlanmakta, dolayısı ile yapılaşma ve imar kavramları ile de doğal olarak bir bağ oluşmaktadır. Bu nedenle, bu ilişki, vatandaş açısından, imarın sağladığı yapılaşma ve bunun yarattığı rantın baskısından karlı çıkma beklentisini oluşturmaktadır.

Bir taraftan sahip olunan gayrimenkulün korunması veya bundan maksimum kar edebilme duygusunun diğer taraftan ise Kentsel dönüşüm/gelişim/yapılaşma gibi imar olgularının oluşturduğu; içinde, özel mülkiyetin bir kısım hakların kısıtlanmasının telafisinin çözümünü barındıran “İmar Hakkı Transferi- İHT” kavramı ortaya çıkmaktadır.

İmar hakları transferi uygulamalarında öncü devlet olan Amerika Birleşik Devletleri’nde neredeyse yüzyılı aşkın süredir tartışılmaktadır. Ancak henüz, başta ABD olmak üzere, bazı ülkelerde 1980’lerden beri yoğun biçimde kullanılmaya, dolayısı ile geri bildirimler vermeye başlamış ve mevcut durumda bu geri bildirimlerin verdiği olumlu ve olumsuz durumlar tartışılmaya başlanmıştır. Söz konusu kavramın ve uygulama sürecinin nasıl gerçekleştiği incelendiğinde, ABD’de, İmar Hakkı Transferi ile öncelikle birçok değer içeren (çevre, orman, kültür ve tabiat varlıkları... vb.) alanların korunması nihai hedef olarak görülmüş, bunu yanında gelişmekte olan ülkelerde ise İmar Hakları Transferi, özellikle kentsel yenileme ve dönüşüm projelerinde daha geniş alanlarda uygulanma imkânı bulmuştur.

Avrupa ülkelerinde ise, İHT henüz yaygın olarak kullanılmamaktadır. Türkiye için ise, oldukça yeni bir kavram olan İmar Hakkı Transferi kavramı, mevzuatımıza 2004 yılında sınırlı olarak girmiştir. Bununla birlikte, Türkiye’de henüz uygulanmadığından, bu bildiride, ancak kavramsal düzeyde uygulama sürecine yönelik bilgiler verilmiştir. Çalışmada, İmar Hakkı Transferi konusunda Türkiye’de yapılan araştırmaların, çoğunlukla, ABD ve Hindistan örneklerinin dayandığı kuramsal ve deneyimler çerçevesinde sunulmasına imkan sağlanabilmiştir. Bu nedenle Türkiye için, uygulamada karşılaşılabilecek muhtemel sorunları da ortaya koyabilecek daha farklı bir çalışmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Özellikle, diğer ülkelerde kurgulanan İmar Hakkı Transferi ve buna ilişkin model ve uygulamalar gözlemlendiğinde, aynı amaca hizmet eden ve uygulamada birtakım ortaklıkları da içeren iki alternatif yöntem olan kamulaştırma ve takas uygulamalarından elde edilen sonuçlar da tartışma yaratmaktadır. Bu nedenle uygulamalarda takas, kamulaştırma ve olası İmar Hakkı Transferi, amaç ve sonuçları itibarı ile kendi aralarında alternatif yaratmaktadır.

Kamulaştırma ve takas araçları ile birlikte kısıtlanan mülkiyet haklarını telafi etme amacına alternatif olacak İmar Hakkı Transferi de aynı amacı hedeflemektedir. Dolayısı ile amaç yönünden bu üç model de benzeşmektedir. İmar hakkı transferi modelinin temel çalışma prensibi, taşınmazların imar haklarının kısıtlanıp, bu hakların, taşınmazlardan ayrıştırılarak, kentsel veya kırsal gelişmenin sağlanacağı ve yapılaşma yoğunluğunun artırılmasına ya da hakların yeni yapılaşmaya açılacak alanlara imkân verilebilecek alanlara aktarılmasının teminidir. Böylelikle, yapılaşma baskısı, korunacak alanlardan uzaklaşmış olunacak, mülk sahiplerinin haklarının kısıtlanması da telafi edilecek; böylelikle gelişme, istenilen bölgeye yönlendirilmiş olacaktır. Bu süreç, ABD’de bu şekilde çalışmaktadır.

Ancak, bu ilkenin hayata geçirildiği ülkelerde tasarım ve uygulama süreçleri yerel ölçeklerde farklılaşmaktadır. Örneğin, imar hakları transfer edilecek olan “gönderilen bölge” tasarlanması farklı amaçlara yönelik olarak gerçekleştirilebilmektedir. Ya da gelişmenin sağlanacağı ve imar haklarının transfer edileceği “alan bölge”, kimi durumda daha kentsel, kimi durumlarda ise daha kırsal alanlar olarak belirlenebilmekte; her seçimde farklı sonuçlar ortaya çıkabilmektedir.

Aktarım sürecinde ise, aktarım ölçekleri parseller arası, yerel idareler arası, bölgeler ya da kentler arası olmak üzere değişebilmektedir. Bunun dışında, imar haklarının değer ve eşdeğerliğinin belirlenmesinde taşınmazın yüzölçümünün, değişim değerinin, değerlemesinin, kısıtlanmamış ve kısıtlanmış durumları arasındaki farkın, ya da kısıtlanmış durumu ile maksimum kısıtlanabilecek durumu arasındaki farkın odak olarak alındığı farklı model uygulanabilmektedir. Yine aktarım sürecinde, tamamen serbest piyasa koşullarında hak sahipleri ile alıcılar arasında alım-satımların yapıldığı; ya da imar hakları bankası gibi düzenleyici bir mekanizmanın bulunduğu veya imar haklarının yerel yönetim tarafından bir defaya mahsus satın alındığı uygulamalar görülebilmektedir.

Bir başka farklılaşma noktası olarak ise, İmar Hakkı Transferi modelinin, ayrıca zorunlu programlar ve seçimli programlar olmak üzere iki biçimde uygulanabilmesidir. Zorunlu programlarda, her türlü yapılaşmanın kısıtlanması söz konusu olduğundan, daha etkili bir uygulama biçimi olarak nitelendirilmektedir. Seçimli programlarda ise modelin kullanımının mülk sahibinin seçimine bırakılması nedeni ile toplumda büyük bir çoğunluk tarafından kabul görmüş bir araç olarak tanımlanabilmektedir. Tüm bu farklılıklarla ilişkili olarak ise, İmar Hakkı Transferi kavramı ve modelinde, varsayımlarından ve tasarımından kaynaklanmak üzere ortaya çıkan temel sorunlar gözlemlenmiştir.

Bu sorunlar, günümüzde İmar Hakkı Transferi programlarının ABD’de yeniden tasarlanması ve geliştirilmesi için halen tartışılmaktadır. Hemen her yerel idarede bu sorunların bir kısmı ya da birçoğunun bulunduğu ve çözüm yollarının arandığı, sorunların çözümüne yönelik yapılan akademik çalışmalar, uygulamaya yönelik getirilen eleştirilerin de yerel yönetimlerin raporlarından ve gazete haberlerinden izlenebilmektedir. Bu nedenle, Türkiye için tasarlanacak yeni bir model oluşturulmasına rehberlik etmeleri bakımından da bu deneyimler önem arz etmektedir.

Uygulama alanı bulunan ülkelerdeki İmar hakları transferi kavramının kuramsal ilkeleri ile uygulamalarından ortaya çıkan geri bildirimler çerçevesinde, Türkiye’de İmar Hakkı Transferi kavramının uygulanabilir bir modelinin tasarımında göz önüne alınması gereken temel ilkeler önem arz etmektedir. Bunun için, öncelikle, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nda 2004 yılından beri yer alan İmar Hakkı Transferi kavramı ve bu yasal düzenleme için gerçekleştirilemeyen yönetmelik gerçeği vardır.

Ülkemizde İHT modelinin etkin ve verimli çalışabilmesi için; çeşitli taşınmaz türleri ve mülkiyet dokusu üzerinde, bütünlük olarak çalışacak teknik ve yasal alt yapısı oluşturulacak bir sistemin kurgulanması gereği ortaya çıkmaktadır. Böyle bir sistemin kurulmasının ise; hak sahipleri, alan bölgelerdeki (rezerv alan) yatırımcılar, yasal düzenlemede ve uygulamada rol alacak merkezi ve yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları gibi birçok aktörün birlikte çalışması ve güven içinde mutabakat sağlaması kritik öneme sahiptir.

2. İmar Hakkı Transferinin Ortaya Çıkışı ve Uygulama Alanları

19 uncu yüzyılın sonlarından beri, başta ABD olmak üzere, birçok ülkede kullanılan İmar Hakkı Transferi kavramının ortaya çıkış sebeplerini farklı nedenlere bağlayan uzmanlar gibi, ilk olarak ne zaman ortaya çıktığı konusunda da farklı görüşlere sahip araştırmacılar mevcuttur. Bazı araştırmacılar ise İmar Hakkı Transferinin ilk olarak New York’ta gökdelenler nedeniyle uygulanmaya başladığı görüşündedirler.

İmar planı ve yapılaşma koşullarının belirlenmesi ABD’de özel mülkiyetin kamu yararına sınırlandırılması ve dengelenmesinde ilk araç olmuştur. 1916 yılında, New York kentinde ilk geniş kapsamlı imar planlaması ile gökdelenlere karşı özellikle çevredeki taşınmaz sahiplerinin gökyüzünden yararlanmalarını engellediği için yükseklik sınırı getirilmiş ve işyeri olan alanlarda fabrika ve konut yapılması da yasaklanmıştır. Bu yapılırken de bitişik parselde henüz yükseklik sınırına ulaşmamış mülkiyet sahiplerinin diğer parsellerde kullanılmak üzere bu haklarını satmalarına izin verilerek, bir çeşit yapılanma haklarının transferine izin verilmiştir. Dolayısıyla model, ilk kez uygulama imkânına 1916 yılında bahsedilen düzenleme ile kavuşmuştur.

Tarihsel olarak, kavramın ortaya çıkış sürecine ilişkin bir diğer görüş ise, İmar Hakkı Transferi modelinin, yine New York’ta ortaya çıktığını; ancak, 1968 tarihli Kültürel Varlıkları Koruma Yasası ile uygulanmaya başlandığını göstermektedir. Ancak, ABD’de ve bazı ülkelerdeki modelin uygulamaları incelendiğinde, 1980’lerden itibaren yol projelerinde, kırsal alanların yanı sıra tarihi ve kültürel alanların korunmasında, gecekondular ve çarpık kentleşme uygulamalarında, kamu tesisi kurulmasında daha yoğun olarak kullanıldığı görülmektedir.

Uluslararası deneyimler dikkate alındığında, İHT’nin amacı, korunması gerekli alanlarda, var olan imar hakkı veya imar baskısı altında oluşabilecek potansiyel imar haklarının, bir bölümünün veya tamamının bir menkulleştirme aracı ile başka alana transfer edilerek bu alanların korunmasını sağlamaktır.

2.1 İmar Hakkı Transferinde Diğer Ülke Deneyimleri

İmar hakkı transferi kavramının hak sahiplerinin dönüştürülen imar haklarının telafisini sağlama, korumayı gerçekleştirme ve gelişime yönlendirme olmak üzere üç amacı içinde barındıran, temelde koruma ve gelişim üzerinde duran iki ayağı mevcuttur. ABD’de uygulandığı modeller üzerinden incelendiğinde, koruma ve gelişim politikalarının başarısında “toplumsal destek ve güven” doğrudan etkili olmaktadır. Bu kapsamda İmar Hakkı Transferi programı, içinde farklılıklarını barındırmakla birlikte, projelerde korunan alanın büyüklüğü açısından değerlendirildiğinde, başarılı programlar olarak varsayılmaktadır.

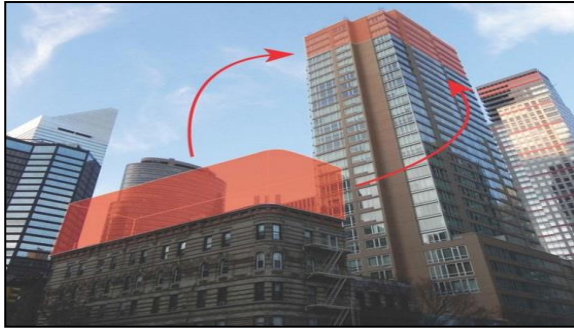
Ülkemizde henüz yasal çerçevede ele alınan model, bazı ülkelerde başarılı bir biçimde uygulama alanı bulmaktadır. Özellikle Amerika, Hindistan, Brezilya, Çin, Japonya ve bazı Avrupa ülkelerinde uygulanan modelin amacı, kent içinde ve çevresinde, özellikle, tarım ve yeşil alanlar ile tarihi ve kültürel değerleri

korumaktır. Ülkemizdeki Kentsel Dönüşüm Projelerinde uygulama alanı bulması düşünülen İmar Hakkı Transferi daha ziyade Hindistan, Brezilya ve Çin’de daha yaygın görülmektedir.

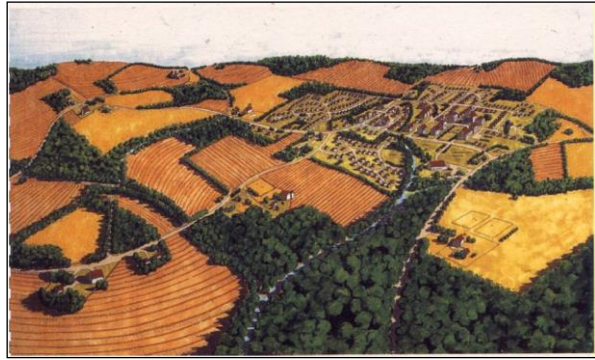
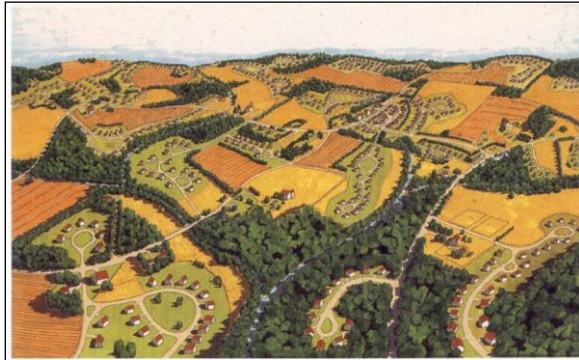
Tablo 1: Hindistan’da imar uygulama Transfer Alanları

İHT Şehirler	Yol	Tarihi ve Kültürel Alanlar	Rezerv Alan	Gecekondu ve Çarpık Yapılaşma Islahı	Kamu Tesisi Kurma
Bangalore	✓		✓		
Chennai			✓		
Hyderabad	✓	✓	✓		
Mumbai	✓	✓	✓	✓	
Pune	✓		✓	✓	✓

(Kaynak: ITPI 60. İnci Ulusal Şehir Plancıları Kongresi 2012, Mysore- Hindistan’da İmar Hakkı Transferi Uygulama Alanları)



Yandaki uygulama örneğinde; ABD’de bir İHT programında; hak sahibi kendi isteği ile mülkiyet üzerinde var olan imar hakkını kullanmayıp, bu hakkı, yerel yönetim işbirliği ile serbest piyasa koşullarında, bir başka projede kullanılmak üzere elden çıkarmıştır. Şehrin simgesi kabul edilen ve korunması düşünülen bina üzerindeki İmar Hakkı Transferinin Kültür Varlıklarında kullanımı imar hakkının nakde çevrilmesi aynı bölgede yapılan taşınmazla oranla daha düşük olduğundan (yani eski binanın likiditesi düşüktür) bu örnekte olduğu gibi hak sahibi İHT’yi tercih etmiştir.



Bir başka örnekte ise tarım alanlarının korunarak yerleşim alanlarının bir noktada toplanması hedeflenmiştir.

Diğer taraftan, Almanya başta olmak üzere, bazı AB uygulamalarında kentsel gelişim yanında kamulaştırma projelerinde kullanılmak üzere “arazi rezervi oluşturmak” yoluna gidilmektedir. Böylece doğacak rantın kamuya dönmesi de temin edilebilmektedir. Bu amaçla kamuya ve yerel yönetimlere “ön alım hakkı (Şufa Hakkı)” tanınmakta, el değiştiren taşınmazların gerek görüldüğünde bir ay gibi bir süre içerisinde satış bedeli üzerinden kamulaştırması da söz konusu olabilmektedir. Taşınmazların spekülasyon amaçlı kullanılması da bu yöntemle kontrol altında tutulabilmektedir.

3. Ülkemizde İmar Hakkı Transferinde Neden İhtiyaç Duyulmaktadır

Ülkemizin mülkiyet alanında en büyük sorunlarından bir tanesi planlama yetkisi olan kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan imar planları ile yeşil alan, okul, yol, ibadet yeri gibi alanlarda İmar Kanunu ile getirilen 5 yıllık süre istismar edilmesidir. Bu süre zarfında bu yerler kamulaştırılmamakta, projeler hayata geçirilememekte ve yine birçok arazide, tarihi sit alanı ve öngörünüm alanlarında kısıtlılık oluşması nedeniyle bu taşınmaz sahiplerinin uzun yıllar bu arazilerini kullanamadıkları görülmektedir.

Anayasanın 35. maddesi ile güvence altına alınan mülkiyet hakkı ülkemizde bazı yerlerde imar, sit, orman, kıyı kenar çizgisi, vakıf şerhleri uygulamaları vb. sebeplerle ile kısıtlandığı görülmektedir. Herhangi bir kamulaştırma yapılmadan konulan kısıtlama ve mülkiyet hakkı iptalleri nedeni ile maalesef Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde mülkiyet hakkının kısıtlanması nedeniyle en fazla tazminata mahkûm olmuş devletlerden biri haline gelmiştir.

Diğer taraftan 2010 yılında vermiş olduğu bir karar ile Yargıtay, kısıtlanan alanlarda belediyelerin beşinci yıldan sonra yapmış oldukları kısıtlamanın ya kaldırılmasını ya da bedelinin ödenmesi gerektiğine hükmetmiştir. Bu durumdaki hak sahipleri mahkemelere yönelmiş ve açılan davalar sonucunda ödenecek tazminatlar devlet bütçesi ile karşılanamayacak rakamlara ulaşmıştır. Bir üst mahkeme olan Danıştay'ın da aynı yönde karar vermesi sonucunda hukuki süreç sonuçlandırılmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 13.11.2014 tarihli kamulaştırmaz el atmalar için torba yasaya konulan belediye bütçesinin %5'i fazlası ödeme yapılamayacağı, kamu mallarının bu nedenle haczedilemeyeceğine yönelik hükmünü de iptal etmesi artık kamulaştırmaz el atmada tazminatlar yeniden gündeme gelmiş ve bu bedellerin kamu bütçesinden karşılanma imkânının olmayışı devleti yeni bir alternatif arayışına itmiştir.

29 Kasım 2014 tarihinde Ankara'da düzenlenen İmar Hakkı Transferi çalıştayı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı öncülüğünde yapılmış ve yukarıda belirtilen kronik hale gelen soruna kökten bir çözüm arayışına girilmiştir. İmar hakkı transferi ile imar planlarında 5 yıldan fazla kısıtlanan alanlar (okul, ibadet yeri, park... vb.) ile sit alanlarındaki hak sahiplerinin taşınmazlarının değerinin SPK lisanslı bir kuruluşa veya uzmanlara tespit ettirilmesi ve sonrasında ise isterse kendisine yeni bir alandan bu değerde bir imar hakkı tanınması veya kendisine bu değer üzerinden bir sertifika verilerek bunu piyasada kullanması yoluyla hakkın korunması hedeflenmiştir. Ayrıca bu sertifikanın ikincil piyasasının oluşturularak bir yatırım aracı (menkul değer) olarak da kullanılması öngörülmektedir.

İmar hakkı transferi ve sertifikası doğru bir şekilde kurgulanabilir ve daha da önemlisi uygulanabilir ise sit alanı, yol, yeşil alan vb. bırakılarak oluşturulan sosyal donatı alanlarının korunabileceği ve sonrasında yapılaşmaya açılmayarak temel bir soruna çözüm olabileceği çeşitli kesimlerce değerlendirilmektedir.

İmar hakkı transferinin pratikte çalışması ise şu şekilde kurgulanmaktadır; bu süreçte İmar Hakkı Transferinden yararlanacak bölge (gönderen bölge), transfer edilecek bölge (alan bölge), yerel yönetimler, gayrimenkul ve finans sektörleri başrolü oynamaktadır. Üzerinde yapılaşma hakkı kısıtlanmış veya bu hakkı tamamen yasaklanmış parsel maliki "İmar Hakkı Transferi Sertifikası" edinmek için öncelikle kayıt için başvuru yapıyor. Sonra gayrimenkule, SPK tarafından denetlenen mekanizmada gayrimenkul değerlendirme şirketleri tarafından değer tespiti yapıp, değeri tespit edilen parsele "İmar Hakkı Transferi Sertifikası" veriliyor. Verilen sertifikalar yetkili birimler tarafından oluşturulan İmar Hakkı Transferi Bankası'nda satışa sunuluyor. Vatandaş isterse imar hakkının bir kısmını ya da tamamını alıcıya satmakta özgür kılınıyor. İsterse sertifikasını borsasında işlem gördürebiliyor, takas yapabiliyor ya da miras bırakabiliyor.

Diğer taraftan; 5 Temmuz 2013 tarihli ve 28698 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "**Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği (VII-128.2)**"nde değişiklik yapan "**Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği (VII-128.2)**"nde **Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (VII-128.2a)**", 3 Ağustos 2016 tarihli 29790 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu tebliğ ile; ile Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği adeta yeniden yazılmıştır. Gayrimenkul sertifikalarının uygulamasına yönelik olan eski düzenlemede yer alan bir çok hüküm kaldırılarak, ihtiyaca uygun, tahvil mantığından bağımsız gerçek bir gayrimenkul finansman / yatırım ürünü oluşturulmuştur. Böylece, devlet destekli giden kentsel dönüşüm projelerinin sermaye piyasası yoluyla finansmanı için gayrimenkul sertifikaları önemli bir enstrüman haline getirilmiştir.

Yapılan değişikliklerle Kentsel dönüşüm bölgelerinde uzlaşma sağlayan hak sahiplerine, bu hakları karşılığında gayrimenkul sertifikası verilebileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme sonucunda, kentsel dönüşüm alanlarına yatırım yapanların veya hâlihazırda bu alanlarda gayrimenkulü bulunanların uzlaşma sonucunda sahip oldukları haklar, gayrimenkul sertifikasına konu edilmek suretiyle alım satıma konu edilebilecek, borsada işlem görebilecek, likite çevrilebilecek, değeri şeffaf bir ortamda, bağımsız denetim şirketlerinin gözetiminde takip edilebilecek hale getirilmiştir. Ancak şüphesiz tebliğin uygulama alanlarından gelecek olumlu olumsuz geri bildirimlerle nihai haline dönüşeceği muhakkaktır. Bu da ancak tebliğin bir çok farklı kentsel dönüşüm projelerinde uygulanması ile mümkün olacaktır.

4. Sonuç ve Öneriler

İmar hakkı transferi, kısmen de olsa kamulaştırma yönteminin kaynak yetersizliği sorununa çözüm getiren, daha az maliyetli bir modeldir. Kamulaştırma modeli, doğrudan ekonomik sermaye ile gerçekleştirilmesi gereken bir araçtır. İmar hakları transferi modelinin maliyetini ise; modelin tasarımı ve uygulanması noktasında harcanması gereken idari ve yönetsel giderler oluşturmaktadır. Yeni ve karmaşık bir model olan İHT, ciddi sorunlara yol açmaması için oldukça dikkatle tasarlanması gereken bir modeldir. İmar hakları transferi ekonomik sermaye açısından daha az maliyetli olsa da, daha yetkin kurumsal kapasite gerektirmektedir.

Ülkemiz için yeni bir kavram olan İmar Hakkı Transferi, ilk defa imar hukuku içinde yer alması 2004 yılındaki kanun değişikliği ile getirilen "yapılanma hakkı transferi" hükmü ile olmuştur. 2004 yılında, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda değişiklik (5226 sayılı Kanun'la değişiklik) yapılarak 17. maddeye kısaca, yapılanma hakları kısıtlanmış taşınmazlara ait mülkiyet veya yapılanma haklarının, imar

plânlarındaki aktarım alanlarına, bir program dâhilinde aktarmaya belediyelerin ve valiliklerin yetkili olduğu hususları eklenmiştir.

Diğer taraftan gerek yasanın özel alanlar için düzenlenmesi, gerekse yoğun olarak uygulama alanı bulamaması ve gelişen ihtiyaçları yeterince karşılayamaması, bir takım sorunları beraberinde getirmiştir. Bunun sonucu olarak da yasada sertifika verme gibi bazı düzenlemelere son verilmiştir. Kanunun yayınlanmasından bugüne kadar 13 yıl geçmiş olmasına rağmen, Kanunda ifade edilen yönetmelik hazırlığı yapılmamış ve henüz bir yönetmelik yürürlüğe konulamamıştır. Ayrıca gerek yasanın özel alanlar için düzenlenmesi gerek ise yoğun olarak uygulama alanı bulamaması ve gelişen ihtiyaçları yeterince karşılayamaması, bir takım sorunları beraberinde getirmiştir.

Bu çalışmada uygulama alanı bulunan ülkelerde yapılan çalışmalar incelenerek, kavramsal düzeyde değerlendirmeler ve öneriler yapılmaya, ülkemizde gelecekte olası yasal mevzuatın düzenlenmesinde ve İHT programlarının uygulanmasında dikkate alınması gereken hususlara yer verilmeye gayret edilmiştir.

Ülkemizde son zamanlarda bu hususta yapılmış olan bazı düzenlemeler ve yapılması öngörülen çalışmalar bulunmaktadır. Bu hususta hazırlanmış olan Tebliğ, Sermaye Piyasası Kurulunca 05/07/2013 tarih ve 28698 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni düzenleme ile; Gayrimenkul sertifikalarının borsada işlem görmeleri, sertifikalarının ihraç değerinin ödenmesi yükümlülüğü, banka garantisi zorunluluğunun kaldırılması, İhraççılara arsa sahibi olma şartı, fonlardan inşaat ilerleme raporlarında belirtilen projenin tamamlanma oranına göre ihraççıya ödeme yapılması, şerefiyenin ihraç aşamasında belirlenmesi, sertifikalarının kurul kaydına alınması gibi esaslara yer verilmiştir.

2011 yılında çıkarılan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’de (644/648); “İmar Hakkı Transferi” kavramına yer verilirken, 2012 yılında yürürlüğe konulan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun’da da “imar haklarını başka bir alana aktarma” ifadesi hüküm altına alınmıştır. Ancak bugüne kadar çeşitli nedenlerle uygulama alanı bulamamıştır. Geldiğimiz bu noktada konunun özgün ve ayrıntılı bir yapıda düzenlenmesine ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır.

Kentlerimizin bugün gelmiş olduğu durum dikkate alındığında, ortaya çıkan sorunların çözümünde, klasik imar anlayışı dışında yeni yaklaşımlara ve yenilikçi yöntemlere ihtiyaç olduğu açıktır.

Özellikle çok yoğun ve sağlıklı yerleşim alanları ve güvensiz yapı stokunun dönüşümü için uluslararası deneyimlerden yararlanarak kendimize özgün yöntemleri geliştirmemiz gerekmektedir. Böylece “kentsel/kırsal alanların yeniden düzenlenmesi” ne yönelik arazi kullanım politikalarımız geliştirilmeli ve örnek uygulamalar yaparak yaygınlaştırılabilir modeller ortaya konulmalıdır.

Ülke gündeminde önemli yer tutan Kentsel Dönüşüm ve buna bağlı olarak tartışılmaya çalışılan İmar Hakkı Transferi kavramı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının en temel görevlerinden birisi olup, subjektif uygulama ve değerlendirmelere konu olabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu sebeple Çevre ve Şehircilik Bakanlığının konuya ilişkin düzenlemeler ve uygulamanın denetlenmesi yönü ile işin odağında yer alması zorunluluk arz etmektedir.

Gelecekte çok önemli işlevler üstlenecek bu modelin yasal altyapısı oluşturulurken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının koordinasyonunda, Yerel Yönetimler, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Sermaye Piyasası Kurulu, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ve İlbank A.Ş Genel Müdürlüğünün katılımı ve işbirliği esas alınmalıdır.

Ülkemiz için tasarlanacak İHT modeli ile bir taraftan mevcut durum ve taşınmaz üzerinde oluşan hakların korunması teminat altına alınarak, yeni bir anlayışa ve ihtiyaca göre oluşturulması gereken kentsel ve kırsal alan düzenlemelerinin ayrıntılı bir şekilde yasal statü altına alınması sağlanmalıdır. Özellikle İHT kapsamında değerlendirilecek olan alanlar üzerindeki mevcut ve yeni doğacak İmar haklarının önceden belirlenmesi ve ilan edilerek yasal olarak korunması uygulamaya güven kazandıracak bir husustur.

Diğer taraftan ülkemizde çok köklü bir mülkiyet geleneği ve her türlü uygulamaya imkan verebilecek Tapu ve Kadastro uygulamalarına yönelik kurumsal bir birikim bulunmaktadır. Gerek Kentsel Dönüşüm gerekse İmar Hakkı Transferinin en temel unsurunu mülkiyet konuları ile buna ilişkin diğer haklar oluşturmaktadır. Bu sebeple mülkiyet bilgilerini oluşturan tapu sicili ve kadastro bilgilerinin iyileştirilerek Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemine (TAKBİS) entegre edilmesi ile diğer ilgili sistemlerle birlikte çalışabilirliğinin sağlanması sonucunda daha etkin ve verimli olarak kullanılması gerçekleşmiş olacaktır.

Yakın gelecekte dönüştürülecek alanlardaki imar haklarının, menkul değer (sertifikasyon belgesi) karşılığında finans piyasaları içinde değerlendirilmesi ve daha da ileri gidilerek bir “Gayrimenkul Borsası” oluşturulması gibi süreçler önem kazanacaktır. Bu anlayışla özellikle yer verilen Gayrimenkul Fonları, İpotekli Borç Senedi ve İrat Senedi uygulamaları ile İmar Hakkı Transferi uygulamaları birlikte değerlendirildiğinde; ülkemizde “İmar Hakkı Transferine” yönelik oluşturulacak “Özel Bir Fon” ve “Gayrimenkul Borsası” taşınmaz sektörüne; sermaye, hareketlilik ve disiplin getirecektir. Böylece, gayrimenkul sektörü ile finans sektörünün bir araya gelmesi ile uygulamaya farklı boyut gelmesi sağlanacaktır. Sonuçta, İmar Hakkı Transferi bunun ilk adımını, Gayrimenkul Borsası ise son adımını oluşturacaktır.

Kanaatimize göre imar yasasında yapılacak yeni ve kapsamlı düzenlemelerle hayata geçirilmesi gereken İmar Hakkı Transferi ve imar haklarının menkulleştirilmesi yöntemleri, uygulama alanlarında gerçekleştirilecek dönüşüm projelerinin finansmanı için rahatlıkla kullanılabilir. Sistem iyi kurgulandığında bir taraftan alternatif olarak kentsel dönüşüm projelerinin finansmanının karşılanması sağlanırken, diğer taraftan imar hakkı kısıtlanmış hak sahiplerinin taşınmazları ile ilgili bir tasarrufta bulunulabilecek ve böylece sektöre yeni bir yatırım aracı da kazandırılmış olacaktır. Bu yöntem başarılı şekilde uygulanabilirse toprağa dayalı mühendislik (veya kentsel yenileme/dönüşüm) projelerinin hızlanmasına önemli katkılar sağlayacaktır. Ayrıca, ülkemiz, yerli ve yabancı gayrimenkul yatırımcılarına çeşitli alternatifler sunabilecek imkanlara sahiptir. Konunun bu yönü ile de ilişkilendirilmesi ekonomik gelişmelere öncülük yapabileceği değerlendirilmektedir.

Kaynaklar

- Arthur C.N, Rick P, Doug W,(2012), The TDR Handbook, Washington, D.C.
- Akçay Ü., <http://baslangicdergi.org/imar-hakki-transferi-kentsel-mekanin-finansallastirilmesi-umit-akcay/>,
İmar hakkı transferi: kentsel mekânın finansallaştırılması,
Feridun Duyguluer, www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=389&RecID=3295,
İmar (Sürecinin Yeni) Araçları,
Göksu F., www.kentselyenileme.org/dosyalar/L_imar_haklari_transferi.doc
Göksu F., Kentsel dönüşüm ve gayrimenkul geliştirmede yeni fırsatlar,[www.kentselyenileme.org/dosyalar /K%20GYODER%20sunus%20subat%2028.ppt](http://www.kentselyenileme.org/dosyalar/K%20GYODER%20sunus%20subat%2028.ppt)
Karagedikli B, BNR Kentsel Dönüşüm Ltd. Şti.
Mengilli F., <http://aregem.kulturturizm.gov.tr/Eklenti/31261,fundamengillipdf.pdf?0>, Koruma alanlarında imar hakları transferi ve ABD modeli,
Prof.Dr. Öngören G., İmar mevzuatında son gelişmeler;
http://www.gyoder.org.tr/img/mc-content/20131025132951_2830profdrgurselongoren.pdf
Yıldırım B.Y., BYY Kurumsal Finans ve Yönetim Danışmanlığı
Yalcın Yamak, www.spo.org.tr/resimler/ekler/f50893f80d6830d_ek.pdf, İmar (yapılanma) haklarının devri:
Model-Uygulama alanları ve sonuçlar,
www.depts.washington.edu/open2100/pdf/3_OpenSpaceImplement/Implementation_Mechanisms/transfer_development_rights.pdf
www.journalagent.com/megaron/pdfs/Megaron-55264-article-kocalar.pdf
www.dos.ny.gov/lg/publications/Transfer_of_development_rights.pdf
www.mass.gov/envir/smart_growth_toolkit/slideshows/Tdr-basic-rc.ppt
www.indianexpress.com/tag/transfer-of-development-rights/
www.powershow.com/view/2794f-juwn/Transfer_of_development_rights_powerpoint_ppt_presentaion
www.cihatdemirbag.com.tr/İmar_haklari_transferi_ve_sertifikasi_haber_187.html
www.izmimod.org.tr/docs5/oguz-sancakdar-sunum.pdf,İmar hukuku boyutuyla kentsel dönüşüm
www.iav.org.tr/yonetim/dosya/seminer/kentsel4.pdf, Sürdürülebilir kentsel dönüşümde yeni yaşam alanları ve insan,
yeni Fırsatlar, çözümler
ww.telekomculardernegi.org.tr/haber-3306-turkiye-nin-insan-haklari-karnesi!.html
www.beykozolay.net/doc/chp_egitim_kentsel_donusum.pps
www.tebernuskirecci.com.tr/konut/imar_transferi/20126
www.hkharita.com.tr, HK Harita, Planlama, Müh. Yaz. Ltd. Şti.
www.arkitera.com/haber/23602/İmar-hakki-transferi-ve-imar-hakki-transferi-sertifikasi