

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

JEODEZİ VE FOTOGRAMETRİ MÜHENDİSLİĞİ ANABİLİM DALI

ÇEVRE YOLU- MÜLKİYET İLİŞKİLERİNİN İMAR HAKLARI
AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ARAZİ DÜZENLEMESİ YAKLAŞIMIYLA
BİR MODEL ÖNERİSİ

Harita Yük. Müh. Bayram UZUN

Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsünde
“Doktor”

Ünvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

96726

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 14.07.2000

Tezin Savunma Tarihi : 17.11.2000

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Türkay TÜDEŞ

Türkay Tudeş

Jüri Üyesi : Prof. Dr. İbrahim BAZ

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Nihat AKYOL

Nihat Akayol

TC YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Asım KADIOĞLU

Asım Kadioğlu

Trabzon 2000

ÖNSÖZ

Tez çalışmam süresince her aşamada beni yönlendirerek ilgi ve yardımlarını esirgemeyen saygıdeğer hocam Prof. Dr. Türkay TÜDEŞ'e şükranlarımı sunarım.

Eleştirileri ile çalışmalarımda bana yol gösteren değerli hocalarım; Doç. Dr. Nihat AKYOL, Doç. Dr. Cemal BIYIK, ile Doç. Dr. Tahsin YOMRALIOĞLU'na şükranlarımı sunmayı bir borç bilirim.

Çalışmam boyunca türlü yardımlarını gördüğüm şehir plancısı Ayhan TURAN'a, mesai arkadaşlarım Arş. Gör. Recep NİŞANCI, Arş. Gör. Faruk YILDIRIM, Arş. Gör. Oğuz GÜNGÖR başta olmak üzere bütün bölüm hocalarıma teşekkür ederim.

Ayrıca, bu uzun süreçte sabırla beni destekleyen değerli eşim Belgin UZUN'a ve bu geçen süre içerisinde gerekli zamanı ayıramadığım oğlum Zeynel Abidin UZUN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖNSÖZ	II
İÇİNDEKİLER	III
ÖZET	V
SUMMARY	VI
ŞEKİLLER DİZİNİ	VII
TABLolar DİZİNİ	VIII
1. MÜLKİYET HAKKI TANIMI	1
1.1. Taşınmaz Mallar Açısından Mevzuatımızda Mülkiyet Hakkı	1
1.1.2. Mülkiyet Hakkının Tarihsel Gelişimi	2
1.1.2.2. Osmanlı Toprak Düzeni ve Cumhuriyet Dönemi Toprak Rejimi	3
1.1.2.3. Özel Taşınmaz Mülkiyet Hakları	4
1.1.2.4. Kentsel Toprağın Özellikleri ve İşlevleri	5
1.1.2.5. Kentsel Topraklarda Özel Mülkiyetin Varlığına Bağlı Olumsuzlukların İrdelenmesi	7
1.1.2.6. Kamu ve Toplum Yararı Kavramları	9
1.1.2.6.1. Mülkiyet Hakkından Doğan Yetkilerin Sınırlandırılması	12
1.2. Taşınmaz Mülkiyetini Genel Sınırlama ve Düzenleme Aracı Olarak İmar Planları	16
1.2.1. Planlama Kavramı ve İmar Planında Kademelenme	18
1.2.2. İmar Planının Temel Görevi Olan Kentsel İşlevler Arasında Optimizasyon .	24
1.2.2.1. İmar Planı İle Diğer Fonksiyonlar Arasındaki İlişkiler	26
1.2.2.2. Kent Planlamasında Kentsel Biçim Modelleri	26
1.2.2.3. İmar Planı Yapımında Temel Veriler	29
1.2.2.4. İmar Planı Yapma, Onama ve Uygulama yetkisi	30
1.2.2.4.1. İmar Planlama Süreci	34
1.3. Toprakta Değer Yaratma Süreci	45
1.3.1. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Rant Geri Kazanım Mekanizmaları	68
1.3.2. Türkiye’de Rant Geri Kazanma Mekanizmaları	72
1.3.3. Kentsel Rantların Paylaşımı Problemi	81
1.4. Yolun Tanımı ve Yol Yerleşme İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi.....	84
1.4.1. Hukuk Sisteminde Yollar	85
1.4.2. Ulaşımın Çevresel Etkileri ve Faydaları	86
1.4.3. Arazi Kullanımı İle Yol İlişkisi	88

1.4.4. Ulaşım Sistemleri ve Karayollarının Sınıflandırılması	90
1.4.5. Kent Dışı Karayolları Ağının Yerleşmelerle İlişkisi ve Ulaşım Sisteminde Kademelenme	93
1.4.5.1. Çevre Yolları ve Taşınmaz Değer İlişkisi	97
1.4.6. Yolların Mülkiyet Altyapısının Edinim ve İnşasında Finansman Sağlama Yöntemleri	99
1.5. Kamulaştırma Yetkisi ve Tanımı	101
1.5.1. Kamulaştırma Kavramının Tarihsel Gelişimi	102
1.5.2. Kamulaştırmanın Olumsuz Yönleri	105
1.5.3. Belediyelerin ve Merkezi Yönetimin Kamulaştırma İmkanları	108
1.6. Arsa ve Arazi Düzenlemesi	113
1.6.1. Arsa ve Arazi Düzenleme Tarihçesi	118
1.6.2. Arsa ve Arazi Düzenleme Yararları	121
1.6.3. Değişik Yönlerden Kamulaştırma ile Arazi ve Düzenlemenin Karşılaştırılması	122
1.6.4. DOP Oran ve Kapsamının Tartışılması	123
2. YAPILAN ÇALIŞMALAR.....	125
2.1. Çalışmanın amacı	125
2.2. Çevre yolu mülkiyetinin mevcut AAD mekanizması ile elde ediniminin irdelenmesi	126
2.3. Çalışmada önerilen yöntemlerin tanıtılması	127
2.3.1. Revizyon imar planı yapılarak DOPO'nun yasal sınıra indirilmesi	127
2.3.2. İmar Haklarına Dayanan Yöntem	128
3. BULGULAR VE TARTIŞMA.....	132
3.1. DOP Kapsamı İle İlgili Bulgular	132
3.2. Öneri Yöntemin Kullanılabilirliğinin Tartışılması	132
3.3. Öneri Yöntemlerin Sosyal Adaleti de Sağlama Tartışması	133
3.4. Yöntemlerin Yapılaşma Düzeni Yönünden Tartışılması	134
4. SONUÇLAR.....	136
5. ÖNERİLER.....	137
6. KAYNAKLAR.....	138
7. EKLER.....	147
8. ÖZGEÇMİŞ.....	159

ÖZET

Karayolu yol ağları bir ülkenin en önemli gelişmişlik göstergelerinden biridir. Yapımı kamu sorumluluğunda bulunan bu tür yollara, yıllık toplam sabit sermaye yatırımının %15-%30 u arasında yüksek bir pay ayrılmaktadır. Yol yapım maliyeti analizi yapıldığında, çevre yollarında kamulaştırma maliyetinin hemen hemen yol yapım maliyeti düzeyine çıktığı görülmektedir. Diğer taraftan ulaşılabilirlik kolaylığı nedeniyle kentsel gelişmeler çevre yolları boyunca gelişme eğilimi göstermektedir. Bir başka deyişle bu yol bitişğinde ve çevresinde, ulaşım maliyetleri ana neden olmak üzere konut, ticaret ve sanayi bölgeleri gelişme eğilimindedir. Bu nedenle oluşan toprak talebi, yol çevresindeki taşınmaz değerlerini bir kat mertebesinde artırmaktadır. Mevcut karayolu yol yapım konsepti içinde, yolun yarattığı rant ve çekim gücü ile kamulaştırma maliyetlerinin, taşınmazları değer artışına maruz kalma biçiminde, yararlanarlardan karşılanacağı bir mekanizma kurulmamıştır.

Bu çalışmanın amacı, çevre yolu altyapısının en önemli belirleyicisi olan mülkiyet ögesinin kamulaştırılması sorununa çözüm getirecek bir model geliştirmektir. Temel yaklaşım, çevre yollarını bir özel güzergah planlaması yerine mekan boyutu olan fiziksel plan ve projeler ile bütünleştirilmesine dayanmaktadır.

İmar planlarını doğrudan etkileyen çevre yollarının yapımından sorumlu Karayolları Genel Müdürlüğü ile ilgili belediyenin ortak girişimi ile hazırlanması gereken bütünleşik imar planına dayalı olarak geleneksel Arsa ve Arazi Düzenlemesi(AAD) gerçekleştirilmiştir. Ancak yüzde 35 Düzenleme Ortaklık Payı(DOP) kapsamında çevre yolunun açılmayacağı anlaşılmıştır. Çünkü çevre yolu hariç, bir İlköğretim komşuluk biriminde beş bin nüfus için DOP kapsamında yer alan donatılara göre DOPO oranı yüzde 45'e varmaktadır.

Bu durumda imar hakları ile DOP arasında bir ilişki kurularak, yüzde 35 yasal sınırı önemsiz yapan ama taşınmaz sahiplerini de değer artışı yönünden mağdur etmeyen bir model geliştirilmiştir. Bu yönetime dayalı yapılan AAD uygulamasında çevre yolu için kamulaştırmaya gerek kalmadığı anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamulaştırma, Çevre Yolu, İmar Planı, İmar Hakkı, Arazi Düzenlemesi, Taşınmaz Değer Artışı.

SUMMARY

To Investigate Highway-Property Relations in Respect of Zoning Rights and to Propose a Model Using Land Readjustment Approach

Highway network is one the developing indicators of a country. Construction such roads are responsibility of public administration in that almost 15 to 30 percent of annually invested capital has nearly gone in. When road construction budget is figured out its roughly equal to total land prices which is needed for public use. On the other hand because of easy accessibility rapid expansion stages on city development shows up along highways. In other words, around high-standardized roads, residence, business, and industrial areas are having a tendency to develop. Therefore, as a result of demands for land, land parcel prices are increasing rapidly at least two times then before. Also, a mechanism that controls land value raises effects after opening road routes over landowners is not available.

The main purpose of this study is to examine land property relations with road constructions and develop a model that can be alternative to expropriation approach. Main methodology was followed as to examine highways with its effective environment not only all the way through planned routes. The idea based on the integration of zoning development plan with road plan instead of taken routes itself. The General Directorate of Highways who is responsible for highway design and local governments whose are responsible to implement city development plan have been put together in order to implement Land Readjustment project within areas of city transitive routes. It has been showed up that currently used 35% public participation ratio of land readjustment is not enough. According to minimal planning design approach for five thousand populations, except main roads, public participation ratio should be at least 45% around.

Land development rights that effected by zoning plan should be considered in land readjustment concept ignoring the legal participation ratio as 35%. So that, a relation has been established between land development rights and the public participation ratio. Based on this connection, an alternative model to expropriation has been developed and examined taken into city transitive roads for public use under the land readjustment concept.

Key words: expropriation, highways, zoning plan, zoning rights, land readjustment, land property value raise.

ŞEKİLLER DİZİNİ

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 1	Malikin denetleme yetkisi 1
Şekil 2	Malik-toprak-toplum arasında mülkiyetin hukuki bir işleme dönüşümüne ait ağ ilişkisi 3
Şekil 3	Mülkiyet hakkından doğan yetkiler demeti 4
Şekil 4	Birey yararı-toplum yararının şematik gösterimi 11
Şekil 5	Malik ile taşınmaz arasındaki ilişkinin sorumluluk yüklenerek sınırlandırılmasında ilişkiler 13
Şekil 6	Taşınmaz mallarda üç boyutlu mülkiyet kullanımı 16
Şekil 7	Kentsel fonksiyon bölgeleri 24
Şekil 8	Ülke yönetim piramidi 31
Şekil 9	Şehirselleşmenin teorik şeması 37
Şekil 10	Düzenleyici, üretici ve tüketici arasındaki ilişkiler şeması 40
Şekil 11	Kentsel alanda kamu yönetim şeması 41
Şekil 12	Kullanılabilirlik açısından topraklar 46
Şekil 13	Toprakta fiyat oluşumu diyagramı 50
Şekil 14	Üretici-Üretici olmayan yatırım türleri 54
Şekil 15	Arazi değerindeki birim m ² artışının şematik diyagramı 57
Şekil 16	Kent dışı ve içi karayolu ulaşım sistemi kademelenmesinin şematik gösterimi 92
Şekil 17	Karayolu şehir geçişlerinde çevre yolu biçimlerinin şematik gösterimi 96
Şekil 18	Gelişim rantının analizi 115
Şekil 19	Türkiye de uygulanan AAD mekanizması..... 116
Şekil 20	AAD den önce ve sonraki taşınmaz değerindeki artış..... 117
Şekil 21	Dünya üzerinde AAD yi uygulayan ülkeler 118
Şekil 22	Mevcut imar planına göre yapılaşma biçimi 134
Şekil 23	Öneri imar planına göre muhtemel yapılaşma biçimi 135

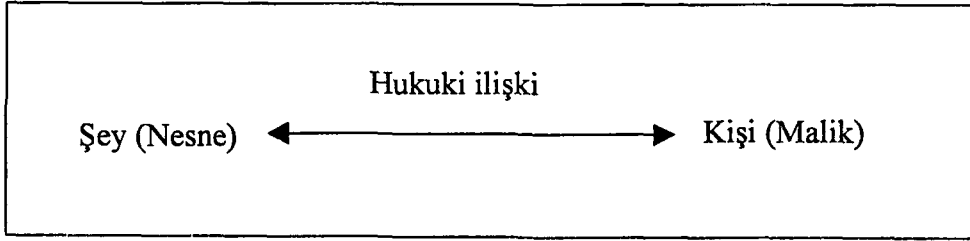
TABLolar DİZİNİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 1	Tarih boyunca mülkiyet kavramındaki değişmeler 2
Tablo 2	Osmanlı mülkiyet sisteminde taşınmazların sınıflandırılması..... 3
Tablo 3	Servetin kaynağı 7
Tablo 4	Sınırlanmamış özel taşınmaz mülkiyetinin toplumsal maliyeti 8
Tablo 5	Kamu yararı yaklaşımları 10
Tablo 6	Mülkiyet hakkının kamu hukuku ile sınırlanması 13
Tablo 7	Haklar demetini sınırlama biçimleri 15
Tablo 8	Nazım ve uygulama imar planlarının özellikleri 23
Tablo 9	Kentsel fonksiyon alanlarının optimum toprak kullanım oranları 25
Tablo 10	1970-90 döneminde Türkiye de genel arazi kullanım oranları 26
Tablo 11	İmar planı ile etkilediği olgular arasındaki ilişkiler 27
Tablo 12	Kapsadıkları alan ve amaçları bakımından plan türleri ve yapım onama yetkisi olan kurumlar 32
Tablo 13	Fiziksel planlama yapma-onama-uygulama yetkisi 33
Tablo 14	Başlıca bölgeleme türleri ve özellikleri 35
Tablo15	Kademeli kent düzeni içinde yer alması gereken donatılar 38
Tablo 16	Kullanıcılarına göre kamu malları çeşitleri 43
Tablo 17	Kent ve mahalle ölçeğindeki donatıları ayırt eden nitelikler 45
Tablo 18	Arsa, kentsel toprak ve tarımsal toprağın tanımı ve özellikleri 47
Tablo 19	Bir kent için gerekli olan kentsel altyapılar..... 56
Tablo 20	1990-1999 yılları arasında bir parselin değer artış süreci 64
Tablo 21	1990-1999 yılları arasında bazı mali yatırım araçlarının reel getirileri .. 65
Tablo 22	Kentsel rantın bir kısmının kamuya aktarılamamasının başlıca olumsuzlukları 66
Tablo 23	Genel bütçe vergi gelirleri ve belediye gelirleri içinde emlak vergisinin oranı 76
Tablo24	Belediye gelirleri ve yatırım giderleri içinde altyapı harcamalarına katılım payı oranı 76
Tablo25	Genel bütçe vergi geliri tapu harcına esas işlem sayısı ve tapu harçları 77

Tablo26	Türkiye genelinde temlik, beyan edilen değer ve emlak komisyon ücretleri	79
Tablo 27	Yolların sosyal, ekonomik ve planlama bakımından faydaları	87
Tablo 28	Ulaşım türlerinin rant yaratma ve kent biçimine etkileri	91
Tablo 29	Karayolu ulaştırma altyapısından sorumlu kuruluşlar ve yetki kapsamındaki yollar	93
Tablo 30	Yolların yararlanmaya bağlı hizmet etki alanı	98
Tablo 31	Osmanlı döneminde kamulaştırma mevzuatı	104
Tablo 32	Ülkemizde kamulaştırma mevzuatının gelişimi	105
Tablo 33	Kamu idareleri açısından kamulaştırmanın olumsuzlukları.....	108
Tablo 34	Trabzon kent içi karayolunda seçilmiş bazı parsellerin taşınmaz değerleri	110
Tablo 35	Türkiye’de ki belediyelerin kamulaştırma bütçesinin, belediye bütçesi içindeki oranı	110
Tablo 36	KGM kamulaştırma bütçesinin konsolide bütçe içindeki yeri	111
Tablo 37	Karayolu şehir geçişlerinde yol yapım maliyeti ile Kamulaştırma maliyetinin karşılaştırılması	112
Tablo 38	Ülkemizde AAD’ nin tarihsel gelişimi.....	120
Tablo 39	Değişik illerden seçilen düzenleme bölgelerinde AAD uygulaması sonuçları	127
Tablo 40	İlkokul komşuluk biriminde fonksiyonların mekanda dağılımı	129
Tablo 41	DOP, kamu tesis alanlarına katılım, tahsis alanı hesabı ve toplam inşaat hakkı	130

1. MÜLKİYET HAKKI TANIMI

Hukuk düzeninin çizdiği sınırlar içinde kişilere eşyalar üzerinde en geniş yetkilerle birlikte ödevler de tanıyan bir ayni haktır [1]. Çağdaş anlamda ve daha ayrıntılı bir tanım ise; genellikle kişi ile sahip olunabilen şeyler arasındaki ilişki olup, sahip olanın denetleme yetkisidir. Bu denetleme yetkisi tek türde bir yetki değildir. Mülkiyet anlayışının niteliğine bağlı olarak içeriği değişen bir haklar demeti şeklindedir [2]. Şekil 1’de malik ile eşya arasında ki ilişki gösterilmiştir.



Şekil 1. Malikin denetleme yetkisi

Taşınmaz mülkiyeti, birey ve toplum hayatında sosyal ve ekonomik yönden taşıdığı önem nedeniyle; yasa yapıcılar, diğer mallara göre onu özel bir düzenlemeye bağlı tutmuşlardır [3]. Bu başlık altında mevzuatımızda mülkiyet hakkı incelenecektir.

1.1. Taşınmaz Mallar Açısından Mevzuatımızda Mülkiyet Hakkı

Mülkiyet hakkı; belirli bir zamanda devletin izin verdiği ölçüde, taşınmazdan olabildiğince yararlanma hakkıdır [4]. Mülkiyet hakkı, çağdaş ülkelerde genellikle anayasalarında yer alan temel kişisel ve sosyal haklardan sayılmıştır. Bu hakkın evrensel bir niteliği olmakla birlikte, her ülkenin yapısı, koşulları ve rejimine göre şekillenmektedir. Nitekim bu hak, anayasamız ve medeni kanun ile geniş bir biçimde düzenlenmiştir.

Medeni yasanın 618. Maddesine göre mülkiyet hakkı; bir şeye malik olan kimse, o şey de, hukuk düzeninin sınırları içinde dilediği gibi tasarruf etme hakkına haiz olduğu görüşüne dayanmaktadır. Yani medeni yasa kişiye, malik olduğu şey üzerinde yasaların koyduğu sınırlamaya uyularak istediği gibi tasarruf etme hakkını tanımış bulunmaktadır.

1982 anayasamızda mülkiyet hakkı; bir kimsenin başkasının hakkına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara da uymak koşulu ile bir şey üzerinde dilediği biçimde kullanma, yararlanma, fiili veya hukuki tasarruf etme (başkasına devretme, biçimini değiştirme, harcama ve tüketme, hatta yok etme) yetkilerini anlatır. Görülüyor ki bu nitelikteki mülkiyet hakkı kavramında, başkasına zarar vermemek ve özellikle yasaların koyduğu sınırlamalara uymak zorunluluğu vardır [4].

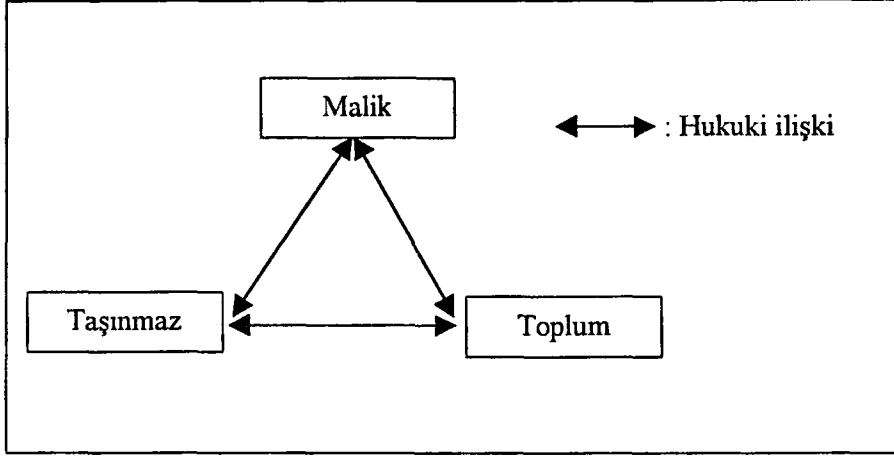
1.1.2. Mülkiyet Hakkının Tarihsel Gelişimi

Her kurum gibi mülkiyet de tarih içinde oluşmuştur. İnsanlık evriminin başlangıcından günümüze kadar mülkiyet kavramında toplumsal mülkiyet ile ferdi mülkiyet arasında karşılıklı değişim yaşanmıştır [5,6]. Tablo1'de bu değişim süreci gösterilmiştir.

Tablo 1. Tarih boyunca mülkiyet kavramındaki değişimler

Toplum Düzeni	Mülkiyet Biçimi
İlkel Toplum	Ortakçı mülkiyet
Roma Toplumu	Doğal, mutlak, sınırsız özel mülkiyet hakkı
Feodal Toplum	Feodal esnek mülkiyet
Pre-kapitalist Toplum	Mutlak özel mülkiyet hakkı
Kapitalist Toplum	Sınırlandırılmış ve ödevler yüklenmiş özel mülkiyet hakkı
Sosyalist Toplum	Toplumsal mülkiyet
Osmanlı Toplumu	Kullanma hakkına dayanan sınırlı mülkiyet hakkı

Günümüz toplumlarının mülkiyet biçimi olan özel mülkiyet sisteminin gelişim sürecinde malik ile taşınmaz arasındaki ilişki, klasik anlayışa göre dokunulmaz kutsal bir doğal hak iken bu kez ilişki yasayla tanınan bir hak olmuştur. Yani kapsamı yasa ile çizilen, özel durumlara ve belli sosyal sistemlere bağlı mutlak bir haktır. Mülkiyetin sınırlanması, komşuya karşı ödevler ile başlamıştır [2]. II. Dünya Savaşından sonra mülkiyetin sadece malik ile nesne arasındaki bir ilişki olarak düşünülmemeyeceği görülerek malik, nesne ve toplum arasındaki bir ilişki olduğu görüşü benimsenmiştir. Şekil 2'de bu olgu gösterilmiştir.



Şekil 2. Malik-toprak-toplum arasında mülkiyetin hukuki bir işleme dönüşümüne ait ağ ilişkisi

Mutlak ve kişiye bağlı olarak düzenlenen bu hakların, toplumsal açıdan sınırlandırılabilmesi kabul edilmiştir [7]. Mülkiyetin bütün toplumlarda ortak gelişme çizgisi, onu mutlak olmayan bir hak durumuna dönüştürmüş ve sosyal işlevleriyle sınırlamıştır. Yani çağdaş mülkiyet kavramının içeriği, yetki ve ödevlerden oluşur hale gelmiştir.

1.1.2.2. Osmanlı Toprak Düzeni ve Cumhuriyet Dönemi Toprak Rejimi

Osmanlı devletinde mülkiyet sahipliği açısından Tablo 2’de görüldüğü üzere üç tür mülkiyet biçimi vardır [3,8]. Ancak çok sınırlı olarak özel mülkiyet vardır. Temel olan miri topraklardır. Bunların Çıplak mülkiyeti devlete, kullanma hakkı ise tımar düzeni ile kişilere verilmiştir. 1858 yılında çıkarılan Arazi Kanunnamesi ile birlikte toprak düzeni bozulmuş ve özel mülkiyete doğru gelişmiştir. Giderek çeşitli tapu mevzuatı ile önceleri kamunun malı olan arazi bireylere geçmiştir.

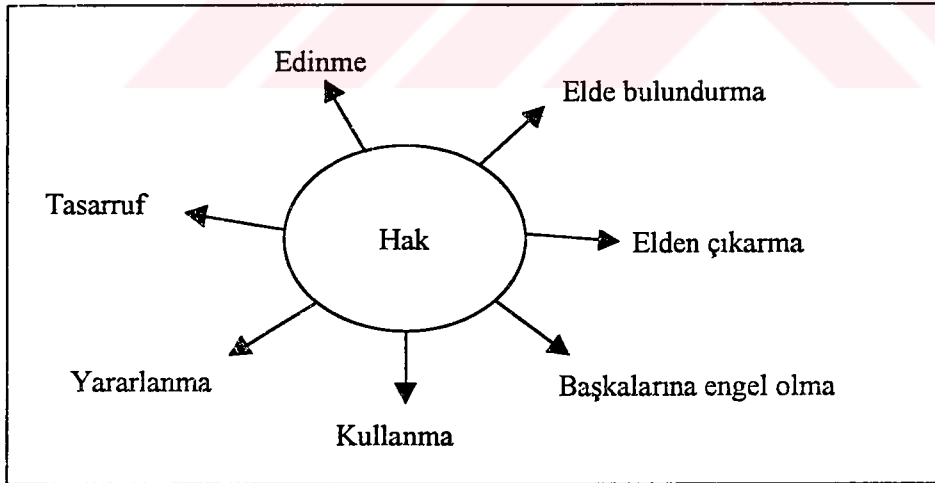
Tablo 2. Osmanlı mülkiyet sisteminde taşınmazların sınıflandırılması

Mülkiyet Türü	Sahibi	Edinimi
Miri topraklar	Devlet (Çıplak Mülkiyet)	İntikal, fetih
Özel mülk topraklar	Padişah mülkü, öşür araziler (kişiler)	İntikal, 1/5 fetih topraklar
Vakıf topraklar	Vakıflar	İntikal

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında medeni yasa ile başlayıp, tapulama ve kadastro yasaları ile özel mülkiyete geçiş eğilimi devam etmiştir [6]. Amaç mülkiyet hakkının yaygınlaştırılması başka bir deyişle daha çok kişinin tarımsal üretim artışı ve sosyal huzurun devamı için toprak mülkiyetine sahip olmasıdır. Osmanlı döneminden gelen aksaklıkları gidermek ve adaletli bir mülkiyet düzeni oluşturulmak istenmiştir. Nitekim 1924 anayasası böylesi bir demokratik, liberal düşüncenin ürünüdür. Böylece cumhuriyetin temel politikalarından biri de özel mülkiyet hakkını yaygınlaştırmak olmuştur [8,9]. Çünkü uygulanan politikalar kırsal arazilerde, topraksız çiftçilere toprak dağıtılması iken kentsel alanlarda çağdaş-planlı kentleşme için kentsel arsa arzının artırılmasıdır [9].

1.1.2.3. Özel Taşınmaz Mülkiyet Hakları

Ülkemizde taşınmazların mülkiyeti; kamu mülkiyeti ve özel mülkiyet olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır [3]. Özel taşınmaz mülkiyeti, sahibine yararlı olacak derecede toprağın altına ve üstüne uzanan Şekil 3 de gösterildiği biçimde haklar demeti sağlar. Fakat aynı zamanda malike ödevler yükleyen sosyal nitelikli bir hak olan mülkiyet hakkı kamu yararı ile sınırlanır ve kullanımı toplumun yararına aykırı olamaz.



Şekil 3. Mülkiyet hakkından doğan yetkiler demeti

Gelişmiş çağdaş ülkelerde insan haklarının esaslarından biri olarak, bireysel taşınmaz mal mülkiyeti kabul edilmiş bir kuraldır. Çünkü bu bireylerin mevcut demokratik yapıyı ve ülkeye sahiplenme bilincini kazandırma işlevi yüklemiştir. Mülkiyet

duygusunun sahiplerini; daha büyük bir şevk ve güvenle verimli çalışmaya sevk edeceği beklenmektedir. Nitekim. Prof. Dr. Peter Badura bireyler için mülkiyet hakkını; “varolmanın, bağımsızlığın ve özgürlüğün maddi bir güvencesidir” biçiminde tanımlamaktadır [4].

Sadece kamu yararının gerekli kıldığı durumlarda, toprak sahibinin hakları kısıtlanmaktadır. Sınırlama, toplumsal sorumluluk yüklenme biçimindedir. Yani mülkiyet hakkı ancak kişiyi vazifelerini yerine getirdiği oranda özgürleştireceği kabulüne dayanmaktadır. Diğer bir deyişle toplum, malikin bir hak olarak korunan çıkarına saygı duymalı ama malik de yetkilerini toplumun zararına kullanmamalıdır.

Bireysel mülkiyet biçiminin kentsel arsalar üzerindeki toplumsal öneminin ortaya konabilmesi için kentsel arsanın özelliklerinin irdelenmesi gerekmektedir.

1.1.2.4. Kentsel Toprağın Özellikleri ve İşlevleri

Mülkiyetin yapısı genel olarak kırsal ve kentsel toprakların mülkiyetleri alt bölümlerine ayrılarak incelenebilir. Bu tez çalışmasında, kenti ve kentleşmeyi doğrudan etkileyen, kentsel toprak mülkiyetinden söz edilecektir. Bu bağlamda kent toprağı, kırsal topraktan farklı birtakım özelliklere ve işlevlere sahiptir [6].

- a) Zamanla sürekli olarak değeri değişir,
- b) Kent bütünü içinde belirli bir konuma sahiptir ve görelî konumu sürekli olarak değişerek farklılık gösterir ve tekelci rantlara konu olur,
- c) Sahibinin denetimi dışındaki etkilere sürekli olarak açıktır,
- d) Çok sayıda işleve sahiptir,
- e) Zaman içinde sürekli olarak özellikleri değişir [6],
- f) Belirli bir yapılaşma koşuluna sahiptir,
- g) Sosyal ve teknik altyapı ile donatılmıştır.

Genel anlamda ise kentsel toprağı diğer üretim araçlarından ayıran özellikler ise;

- a) Hareketli değildir, taşınamaz,
- b) Yeniden üretilemez ve çoğaltılamaz,

- c) Toprak sunumu fiyata karşı esnek değildir, sınırlı bir kaynak olduğu için değer değişimi pazar sistemi içinde olur,
- d) Sabit bir üretim faktörüdür, amortismanı yoktur, eskimez, yüksek dışsallığa sahiptir,
- e) Kullanımı hukuksal kurallara bağlı olup, toprakla birlikte üzerinde oluşan tüm hak ve yükümlülüklerde alınır ve satılır [10],[11].

Kentsel toprağın işlevlerinden bir kısmı taşınmaz sahibini ilgilendirirken, diğer kısmı etkisi nedeniyle toplumsaldır. Bu bağlamda kent toprağının işlevleri [6], [7], [12];

- a) Kentte bulunmak ve faaliyet göstermek imkanı sağlama,
- b) Kentteki diğer aktivitelere ulaşabilirlik sağlama,
- c) Arzu edilen sosyal statünün mekanda yerleştiği alanda konut edinme olanağı sağlama,
- d) Güvenli servet biriktirmeyi sağlama,
- e) Sahiplerine kendi gayretleri dışında oluşan kentsel rantlar sonucu gelir transferi sağlama,
- f) İş piyasasında kapital veya ipotek, rehin gibi aynî teminat olarak gösterilebilme.

Özellikle gelişme sürecindeki ülkelerde; toprağın temel üretim faktörü olma işlevi vardır. Türkiye de ise toprak; tarımda üretim aracı iken tarım dışı kentsel alanlarda önemli bir rant kaynağıdır. Kalkınma çabaları, kentleşme, hızlı nüfus artışı ve kamusal hizmetlerin çeşitlenmesi, genişlemesi, nitelik ve niceliğindeki gelişmeler gibi nedenlerden doğan çok çeşitli ihtiyaçlar toprak üzerindeki talebi yoğunlaştırmaktadır. Buna karşın, kıt bir kaynak olmasının yanında mekansal boyutu nedeniyle tam bir tekel niteliğine sahip toprağın, yukarıda sayılan özellikleri nedeni ile de kentsel toprak sahibi olmak, kentsel rantlara el koymayı sağlamaktadır [13]. Türk halkı, tasarruflarını taşınmaza yatırarak değerlendirmektedir. Tasarruf ve yatırım alışkanlığı ve ekonominin yönlendirmesi böyle olmakla birlikte, en önemli neden ülkemizde yaygın ve etkin bir sosyal güvenlik düzeni ve iş güvencesi gerçekleştirilemediğinden, kişisel güvenliklerin enflasyon ortamında ancak bu şekilde sağlanabileceği düşünülmektedir [14]. Ancak bu olgunun ötesinde, servet biriktirme yöntemi olarak da taşınmaza yatırım yapılmaktadır. Çünkü en az risk ile maksimum değer ele geçirilebilmektedir [16]. Borsa gibi paranın akışkan sermaye

piyasaları yerine donuk, paraya çevrilemeyen taşınmaz mala yatırılması, ekonomik bakımdan üretken yatırımlara dönüşmek için gerekli fonların ekonomi dışına odaklanmasına neden olmaktadır [16]. Nitekim 1997 yılında Türkiye genelinde yapılan bir araştırma, halkın tasarruflarının %70'ini taşınmaz mala yatırım ile sağladığını göstermiştir [15].

Diğer taraftan yapılan bir başka araştırmaya göre, Dünya üzerindeki zenginlerin servetlerinin kaynağı incelendiğinde Tablo 3'de görüldüğü üzere en önemli kaynağın taşınmaz olduğu görülmektedir [17].

Tablo 3. Servetin kaynağı

Servetin Kaynağı	Servet İçindeki Oranı (%)
Taşınmaz	19.2
Sanayi	18.7
Ticaret	12.0
Holding	10.9
Basın	9.9
Diğerleri	29.3

Taşınmaz sahipleri yönünden önemli servet sağlama aracı olan kentsel topraklar; anormal değer artışları sonucunda yalnızca kırsal ve kentsel kullanımlar için değil, tüm kamu hizmet ve faaliyeti açısından toplumsal maliyeti arttırmaktadır. Toplumsal maliyet ise kentsel topraklarda özel mülkiyetin varlığına bağlı olarak; çevre malları ve kendi taşınmazlarını kullanırken başkaları ve toplum için bir maliyet yaratılmasıdır [18].

Toplumsal maliyetin kapsamında yer alan ayrıntıların irdelenmesiyle, mülkiyet hakkının kamu ve toplum yararı için sınırlandırılmasının gerekçeleri ortaya çıkacaktır.

1.1.2.5. Kentsel Topraklarda Özel Mülkiyetin Varlığına Bağlı Olumsuzlukların İrdelenmesi

Sınırlanmamış bir taşınmaz mülkiyet sisteminin, kentsel arsa üzerinde üç boyutlu olacağı ve sahibince arsanın hem altında hem de üstünde mali imkanlarına göre istediği gibi yapı yapması veya taşınmazı üzerinde dilediği biçimde mülkiyet hakkından

kaynaklanan kullanma, yararlanma ve tasarruf hakkını kullanması durumunda değişik türde toplumsal maliyetleri olacaktır. Bazılarının belirli sistematik altında Tablo 4’de incelemesi yapılmıştır.

Tablo 4. Sınırlandırılmamış özel taşınmaz mülkiyetinin toplumsal maliyeti

Etki Türü	Toplumsal Maliyeti
Ekonomik	<ul style="list-style-type: none"> • Mali kaynakların reel ekonomik üretici yatırımlar yerine, donuk verimsiz yatırımlara odaklanması ve ülke gelişmesini geciktirmesi, • Toplumda mülk sahibi olma güdüsünü artırması, • Verimli toprakların, kentsel toprağa dönüştürülmesi ile tarımsal gelişimin engellenmesi, • Sürekli artış halindeki arsa fiyatlarının, kamusal tesis ve altyapıların yer seçimini etkilemesi ile yapımını geciktirmesi ve pahalılaştırması, • Spekülatörlerce elde edilen kayıt dışı kazançların, toplumsal gelir dağılımını bozması, • Konut yapımı maliyetini olumsuz etkilemesi,
Rant	<ul style="list-style-type: none"> • Kamusal altyapı yatırımı, nüfus artışı ve kentleşme sonucu oluşan tekel ve farklılık rantının toplamı olan, taşınmaz değer artışlarını denetim altında tutarak haksız gelir transferi sağlaması, • Kaçak yapılaşmaya ve çarpık kentleşmeye neden olması, • Kurum - taşınmaz sahibi ilişkilerinde ahlaki bozulmaya sebep olan rant kollama mekanizması oluşturması,
Planlama	<ul style="list-style-type: none"> • Yerleşik alanlarda yoğunluk artışı talepleri neticesinde altyapıların verimlilikleri ve kalitesinin azalması ve artan nüfusa gerekli altyapı için kamu fonlarının israf edilmesi, • Kentlerin makroform ve yapısının oluşmasında olumsuz olarak biçimini, hızını, yönünü ve arazi kullanımını etkilemesi, • Kamusal toprakların işgali ile milli servetin israfına neden olması, • Kamu yararına düzenlenen imar planlarının, bireysel çıkar doğrultusuna sürekli değişmesine neden olur.

Mülkiyet hakkından kaynaklanan toplumsal maliyetleri en alt seviyeye getirebilmek için, taşınmaz sahiplerinin bireysel yararı ile toplumsal yararı dengelemek gerekmektedir.

Ancak taşınmaz sahiplerinin toplumsal sorumluluk düzeyi, serbest piyasa ekonomisinde bireylerin çıkarlarını en çoğa çıkarmak isteği nedeniyle kendiliğinden oluşmaz. Bu nedenle devlet mülkiyetten kaynaklanan hakların kamu adına sınırlanmasını gerçekleştirecek düzenlemeler getirmiştir.

Nitekim mülkiyet hakkının toplum yararına kullanılması hem çağdaş mülkiyet anlayışının, hem de üstün norm olarak anayasamızın öngördüğü ilkelerin gereğidir. Ancak burada, taşınmaz mallar, üretime konu öteki mallar için söz konusu olan serbest piyasa koşullarından, doğal kıt kaynak özelliği nedeni ile ayrılmaktadır. Her ne kadar, herkes serbest piyasa ekonomisine dayalı toprak piyasasında özgür yarışma ile elden ele geçen bir değişken olarak taşınmaz mal edinme ve satma hakkına sahip olsa da; Devlet de müdahaleci değil ama toplum yararına elindeki yasal araçlarla bu piyasayı düzenleyici-denetleyici hakka sahiptir.

1982 anayasamızın 35. Maddesi ile; mülkiyet hakkının sınırlanmasın da yasa koyucuya ancak kamu yararı amacı ile sınırlama yapma yetkisi verilmiş iken mülkiyet hakkı sahibi de, bu hakkı toplum yararına aykırı kullanmaktan yasaklanmıştır [4].

Mülkiyet hakkının sınırlama biçimlerini incelemeyen önce, sınırlamanın dayanağını oluşturan kamu yararı ve toplum yararı kavramlarının açıklanması yararlı olacaktır.

1.1.2.6. Kamu ve Toplum Yararı Kavramları

Mevzuatımızda kamu yararı kavramının standart olarak kabul edilmiş bir tanımı bulunmamaktadır. Ama kamu yararı, sınırları çok geniş, soyut bir hukuki deyimdir [19]. Başlangıçta siyah-beyaz ayırımı kadar net değildir. Gri alan daha fazladır. İçeriği belirsizdir.

Kamu yararı, çok işlevli bir kavramdır. Temel hakların sınırlandırılmasında başvurulan temel nedenlerden biridir. Kamu yararı kavramı içeriği önceden belirsizdir. Bu kavramın çok işlevli olmasından kaynaklanır. Bu nedenle belli bir tanım yerine her olayda somut koşullara göre belirleme söz konusudur [20].

Toplum yararı ise en geniş anlamda toplumun varlığını sürdürebilmesine ilişkin çıkarların tümüdür [24]. Yani ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarını anlatır. Ama kamu yararı da geniş anlamda ele alındığında toplum yararına eş değerlidir. Dar anlamı ile kamu yararı kesin olarak kamu kurumunun iyiliğini ifade ederken, her zaman için toplumun iyiliğini kapsamayabilir.

Kamu yararı ile toplum yararı ayırımında; kamu yararı yasa koyucular tarafından düzenlenen her yasa için belirlenir. Bu nedenle zaman içinde değişebilir, ortadan kalkabilir[20]. Kamu yararının içeriğini, çağdaş değerlere göre normatif standartlar dikkate alınarak oluşturulan ortak iyi belirlemektedir. Ortak iyi ise bireylerin bir arada yaşayarak oluşturdukları toplumun varlığını sürdürmesine ilişkin bir çikardır [7,21]. Toplum yararı ise siyasal bir kavramdır. Toplumu oluşturan çeşitli tarafların değer yargılarını kavrayan amaçlar üzerinde toplumun büyük bir kesimince oy ve görüş birliğine varılmış ortak çıkarları yansıtmaktadır [22]. Fakat özde her iki kavramda, toplumun ortak çıkarlarını yansıtmaktadır [23]. Gerçek ayırım, kamu yararı ile bireysel çıkar arasındadır denilebilir [20].

Kamu yararı kavramının bugün varmış olduğu çağdaş düzeyi göstermesi bakımından tarihsel gelişimi incelenecektir. Başlıca görüşler Tablo 5’de görüldüğü üzere üç grup altında toplanabilir.

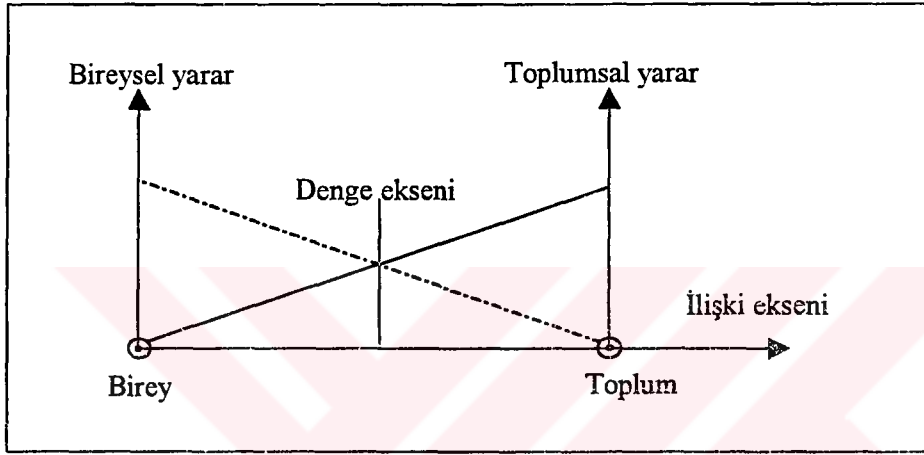
Tablo 5. Kamu yararı yaklaşımları

Yaklaşım Türü	Argümanı
Bireycil yaklaşım (İlkel kapitalist yaklaşım)	Kamu yararı, bireylerin yararlarının toplamından ibarettir
Ortak / Genel Yarar Yaklaşımı (Demokratik, Liberal yaklaşım)	Kamu yararını, toplumun bütün üyelerinin ortaklaşa sahip oldukları yararların toplamından ibarettir. Kamu yararı normatif değer taşır.
Tekelci yaklaşım (Sosyalist yaklaşım)	Kamu yararı, normatif ve değer yargılarına dayanan bir siyasal tercih konusu olan en yüksek ahlaki standart olarak görülmektedir.

Mevzuatın gelişim sürecinde bireysel yarardan kamu yararına doğru gelişim görülmektedir. Yasa koyucunun nelerde kamu yararı gördüğü ekonomik ve sosyal gelişmelerle doğru orantılı olarak değişmektedir. Çünkü başlangıçta komşuluk hukuku ve kamulaştırma ile sınırlanan özel mülkiyet, genel düzenleyici kamu hukuku ile daha fazla

sınırlanmaya başlanmıştır. Şekil 4’de kamu ve birey çıkarlarının dengelenmesi ve gelişimi şematik olarak gösterilmiştir.

Taşınmaz mal mülkiyeti bağlamında kamu yararı, mülkiyet hakkının sınırlarının belli edilmesinde kullanılan bir ölçüt iken; birey yararı da özel mülkiyet hakkının kapsamını oluşturan yetkilerin ne amaçla kullanılacağını gösteren bir ölçüdür [24]. Toplum yararı ise, mülkiyet hakkının toplumun varlığını sürdürebilmesi için sınırlandırılması olarak tanımlanabilir. Nitekim 1982 anayasasının 35. Maddesi mülkiyet hakkını



Şekil 4. Birey yararı-toplum yararının şematik gösterimi

kullanabilme özgürlüğü ile toplumun yoğunlaşan ve güncellenen ortak beklentilerinden kaynaklanan kamu-toplum yararını bağdaştırmayı amaçlamaktadır. Anayasa Mahkemesi de, toprak mülkiyetinin toplumsal içeriğine ilişkin çağdaş ülkelerde geliştirilmiş olan görüşe uygun olarak, mülkiyet hakkını kutsal ve dokunulmaz niteliğinden soyutlayarak sosyal fonksiyonu ağır basan bir hakka dönüştürmüştür [4]. Sosyal fonksiyon, toplum yararı anlamına gelmekte olup; mülkiyetin yalnızca kişi ile şey (nesne) arasında bir hukuki ilişki olamayacağı, çevreninde söz konusu olduğu olgusunun kabulüdür. Topluma dönük fonksiyonu; toplum yararına hizmet etme, toplumsal ödev yüklenme, toplumsal niteliği olma anlamları ile; ifade edilmektedir [2]. Çağdaş ülkeler 19. Yüzyılda, özellikle kentsel toprak mülkiyetini sınırlamanın yöntemlerini geliştirmişlerdir. Çünkü toprak toplumun tüm fonksiyonlarının üzerinde bulunduğu, istenildiği yerde yeniden üretilmemesi, çoğaltılamaması özelliklerinden dolayı doğal bir kaynaktır. Bu olgu, özellikle kentsel

toprakların topluma en çok yararlı biçimde kullanılmasını bir başka deyişle mekanın toplum ağırlıklı tanzim edilmesini gerektirmektedir.

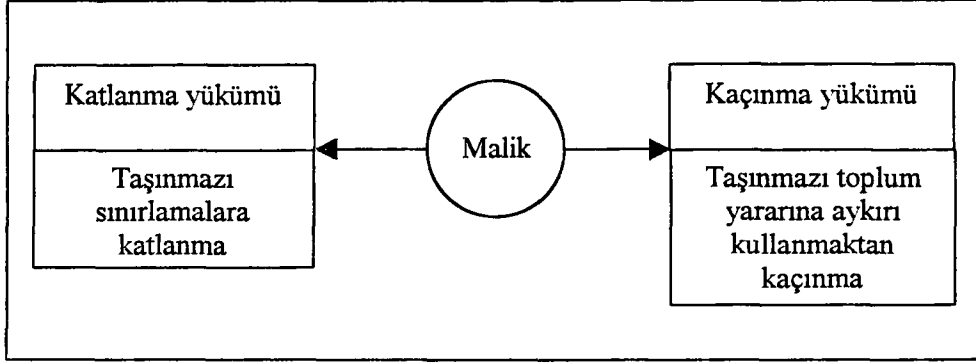
19. yüzyıldaki liberal ekonomilerin etkisiyle, toprağa ve toprak sahibine bahşedilen geniş hak ve ayrıcalıkların kentlerin imarında ve gelişmesinde oynadığı olumsuz rol batı ülkelerinde takdir edilerek 20. Yüzyılın başından itibaren bu alanda kamu lehine önemli gelişmeler kaydedilmiştir [5]. Bu bağlamda mevzuatımızda malikin yetkilerinin çağdaş mülkiyet kavramı karşısında ne derecede nasıl sınırlandırıldığı ve ne gibi ödevlerle kısıtlandığının irdelenmesi ile ülkemizde kent topraklarını, kamu ve toplum yararı amacını göz önünde tutarak, düzenleyebilmenin ipuçları elde edilmeye çalışılacaktır.

1.1.2.6.1. Mülkiyet Hakkından Doğan Yetkilerin Sınırlandırılması

Kentleşme sonucu, kent toprakları üzerinde büyük bir baskı oluşmaktadır. Buna karşın kentsel toprakların kullanım alanı çok çeşitli ve yaygın olmasına rağmen kıtlık derecesi çok yüksektir [11]. Bu nedenle özellikle gelişmekte olan ülkeler kent topraklarının kullanılmasını yönlendirmek, istenmeyen biçimde ve kötüye kullanılmasını engellemek, düzenli bir biçimde yeniden kullanılmasını sağlamak amacıyla toprak piyasasını düzenlemektedir.

Bu düzenleme, serbest piyasa ekonomilerinde mülkiyetin kullanılmasının sınırlandırılması yolu ile yerine getirilmektedir. Mülkiyet hakkının evrimindeki anlayış değişiklikleri bu sınırlamalara olanak tanımaktadır [25]. Ülkemizde bu sınırlamalar gücünü anayasanın 35. maddesinden almaktadır. Malik ile taşınmaz arasındaki ilişkinin asli ve zaruri unsurları şekil 5'te gösterildiği biçimde sınırlandırılmaktadır.

Kamu hukukunda mülkiyet hakkından doğan yetkilerin sınırlandırılmasını belirleyecek çerçeve iki biçimde olmaktadır.



Şekil 5. Malik ile taşınmaz arasındaki ilişkinin sorumluluk yüklenerek sınırlandırılmasında ilişkiler

- Teknik idari irtifaklar; bir kamu hizmetinin gereği olarak mülkiyetin kısıtlanmasıdır.
- Genel idari irtifaklar; genel yararın korunmasına ve geliştirilmesine yarayan yasal sınırlamalardır.

Bunlar Tablo 6’da gösterilmiştir.

Tablo 6. Mülkiyet hakkının kamu hukuku ile sınırlandırılması

Sınırlama Yolu	Örnek
Özel sınırlama yolu (Teknik idari irtifaklar)	İşgal, kamulaştırma, el koyma, irtifak hakkı tesisi, vergi ödevi, şerefiye, katılma payı, emlak vergisi, veraset ve intikal vergisi vb.
Genel sınırlama yolları (Genel idari irtifaklar)	İmar yasası, imar planı, AAD, ruhsata bağlı işler, bölgeleme, düşeyde/yatayda yoğunluk, yükseklik ve işlevsel sınırlama yapı yasağı vb.

Burada sözü edilen irtifakın anlamı; kamu yararına özel mülkiyet üzerine konulan takyitlerdir. Teknik idari irtifaklar, taşınmaz sahibine tazminat ödemeyi gerektirirken, genel idari irtifak düzenlemeleri için gerektirmemektedir [26].

Mülkiyet hakkından doğan yetkilerin Tablo 4’de ifade edilen sorunlarını çözmek üzere, sınırlama biçimleri ve ödevleri Tablo 7’de özetlenerek verilmiştir.

Mülkiyet haklarının kısıtlanmasında başlangıçta en önemli faktörler sağlık, esenlik ve güvenlik olmasına karşın, 20. Yüzyılın başından itibaren kentsel yaşam sorunları ve 1929 dünya ekonomik buhranı sonucu doğan kent planlaması, giderek gelişen bir mülkiyet sınırlama aracı olmuştur.

İmar planlarının genel sınırlama alanı içerisinde yer alması yanında, kentsel toprakların kamusal eylemler ile artan değerlerinden taşınmaz vergileri olarak alınan vergiler ve harçlar, mülkiyet hakkından yararlanmada önemli ve etken sonuçlar yaratmada kullanılabilecek kısıtlama ve düzenlemelerdir.

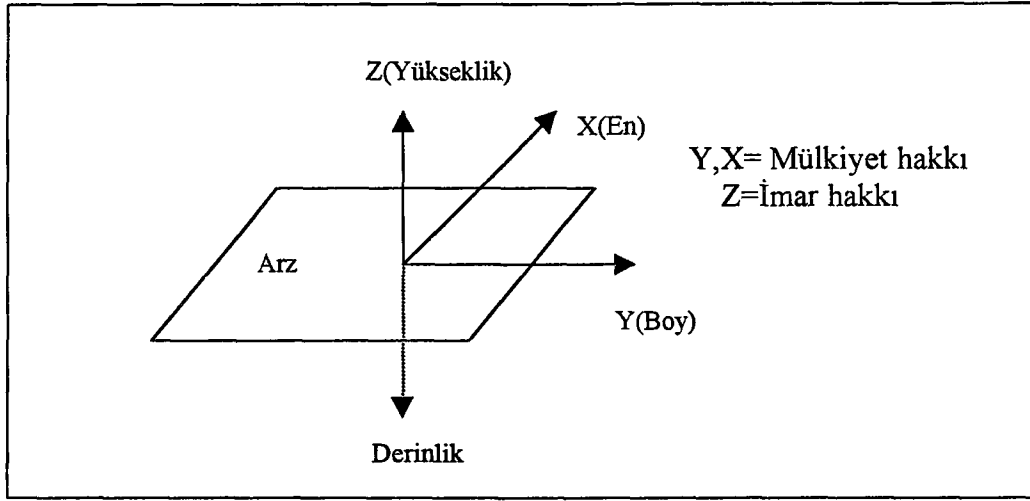
Buraya kadar kentsel taşınmazlar olarak nitelediğimiz iki boyutlu yüzeyler özel mülkiyet konusu olabilmektedir. Ama bu iki boyutlu yüzeylerin insan ihtiyaçlarını karşılamak için yetersiz olduğu açıktır. Malikin yasal sahiplik belgesi olan tapusunda en ve boy verilerine dayanan iki boyutlu alan belirtilmiştir. Ancak üçüncü boyut medeni yasanın özel mülkiyeti düzenleyen 644. Maddesinde; bir arza sahip olmanın, sahibine faydalı olacak kadar, alttan ve üstten kamu mekanından pay almak anlamına geleceği açıkça belirtilmektedir [27]. Mekan ise imar hakkının ölçüsü ve tanımıdır. Toprağın gerçek ekonomik değeridir. Ama faydalılık sınırı belirsizdir. Burada şu husus hemen belirtilmelidir ki, medeni yasada mülkiyet hakkı klasik anlayışa göre düzenlenmiştir. Fakat Anayasamızın 35. maddesi karşısında, medeni yasanın 644. maddesi klasik mülkiyet anlayışına göre yorumlanmamalıdır.

Taşınmaz kullanımını etkilemeyecek olan derinlik ise, yararlanma sınırı kabul edilmiştir. Oysa imar yasası ve imar planları ile malik için kullanma ve yararlanma yetkilerine önemli sınırlamalar getirilmiştir. Çünkü genel idari irtifak olarak imar planları, taşınmazların kullanma ve yapılaşma haklarını belirlemektedir. Fakat aynı zamanda taşınmaz sahiplerinin mülkiyet hakkına koyulan çeşitli tazyitlerin kaynağı ve dayanağını oluşturmaktadır. Tüm bu hak ve sınırlamalar ise toprak piyasasında kategorilere göre farklı fiyat oluşumlarına neden olmaktadır. Yani herhangi bir külfete katlanmayan taşınmaz sahibine dıştan müdahale ile bir ek değer yani rant yaratılmaktadır. Bu nedenle rant, haksız kazanç olarak nitelenmektedir.

Tablo 7. Haklar demetini sınırlama biçimleri

Mülkiyet Haklarından Doğan Yetkiler	Özel Hukuk ve Kamu Hukuku Bakımından Sınırlama Biçimleri
Edinme ve Elde Bulundurma	Türk hukukunda belirli yerlerde (örn; askeri yasak bölgeler) belirli şeyleri (örn; kıyılar) edinme yasağı vardır. Kamu yararı içinde (örn; kamulaştırma) elde bulundurma hakkı sınırlanmaktadır.
Başkalarına Engel Olma	Mülkiyetin içeriğinin negatif yönü engelleme yetkisidir. Özel hukuk kuralı olarak komşuluk hukuku ile dolaylı daraltmalar (örn; zorunlu mecra, geçit ve su hakları) ve kamu hukuku kökenli yasalar (örn; kamulaştırma) ile engel olma yetkisi sınırlanmaktadır.
Kullanma	Özel hukuk alanında hakkın kötüye kullanılmaması (örn; komşu araziye zarar verici eylemler) ve anayasal üst norm olarak toplum yararına aykırı kullanılmamasıdır. Kamu yararına yönelik genel sınırlama araçları olarak (örn; imar yasası, imar planı ve AAD) kullanma yetkisini sınırlamıştır.
Yararlanma	Kullanımın fiili sonucudur. Yararlanmanın verdiği yetki semereleri (örn; taşınmazı kiralama, ekip biçme vb.). Toplum yararına aykırı kullanmama, toplum yararına aykırı yararlanmamayı da içerir. Özel sınırlamalar (örn; değerlendirme resmi, katılım payı) ve genel sınırlamalar (örn; DOP) ile sınırlandırılmaktadır.
Tasarruf	Taşınmazı, hukuki işlemlere (örn; devir, satış, ipotek, ifraz vb.) konu yapabilme yetkisidir. Kamu yararına yasalarla (örn; kamulaştırma) ve kamu hukukuna dayanarak sınırlamalardır. (örn; bölgeleme, parselleme yasağı, yapı yapma yasağı, DOP vb.)
Elden Çıkarma	Sahibinin iradesine bağlı olarak mülkiyet ilişkisine son verme hakkıdır. Özel yasalar ile (örn; kamulaştırma) maliki; alıcıyı, satış zamanı, satış fiyatını tespit iradesine engel olan en belirgin sınırlama biçimidir. Genel düzenleyici yasalar (örn; imar yasasında hisseli satış yasağı) ile de sınırlanmıştır.

Şekil 6'da görüldüğü üzere klasik anlayışa göre mülkiyet hakkı, başlangıçta yükseklik ve yoğunluk bölgelemesi olmaksızın sınırsız olarak uygulanmıştır.



Şekil 6. Taşınmaz mallarda üç boyutlu mülkiyet kullanımı

İşte bu noktada imar yasası ile kentsel alanda mülkiyete getirilen sınırlamaların esas ve usulü ayrıntıya girilerek ortaya konmuştur. Taşınmaz mülkiyeti hakkını temel alan ve bu hak üzerinde kamu yararına sınırlamalara izin veren anayasal yaklaşım, bu sınırlamalardan en önemlisi olan imar kurumuna yansımıştır. İmar kurumunun getirdiği sınırlamaların ölçü ve etkenliği, mülkiyet hakkı ile imarın kamu yararına işleyen bir kurum olduğu inancı arasındaki dengeye bağlı bulunmaktadır.

Şimdi imar planlarının, arazileri kentsel arsaya dönüştürme, rant oluşturma ve diğer teknik-sosyal altyapıların kent mekanında konumlandırma fonksiyonuna bağlı olarak detaylı incelenmesi yapılacaktır.

1.2. Taşınmaz Mülkiyetini Genel Sınırlama ve Düzenleme Aracı Olarak İmar Planları

Şehirler çok çeşitli işlevleri fiziksel sorunları (ulaşım, altyapı vb.) ile sürekli gelişme, yayılma ve büyüme eğiliminde olan son derece karışık bir mekanizmadır. Bu mekanizma; şehrin sosyal-kültürel karışık yapısı, fiziksel ve yapısal sorunları ile birleşerek oldukça karmaşık bir mekanizma sergilemektedir [28]. İnsanların, yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamaları için bir araya toplanmalarından doğan şehirler, belli bir

düzenleme gerektirmiştir [25]. Bu düzenleme gereği, imar planının temelini oluşturmuştur. Klasik imar planlaması yaklaşımı iki amaca yönelmiştir.

- a) Herbir taşınmaz sahibinin yatırımının güvencesi için,
- b) Mülkiyet hakkından kaynaklanan kullanma ilkesinin sahibine tanıdığı kentsel arsası üzerine dilediği ölçüde (en-boy-yükseklik) yapı yapma hakkı, komşuluk hukukuna dayalı olarak, komşunun kullanım hakkına zarar vermemesi kuralı gereğince imar planı ile sınırlandırılmıştır [7].

Plan uygulaması ise sadece parselleme ve üstündeki kullanım denetimi ile sağlanmaya çalışılmıştır.

Günümüzde imar planlama yaklaşımı kamu yararı ilkesine yöneltilmiştir. Çünkü taşınmazın yapı hakkının, sadece komşu parseller üzerinde etki yapmadığı, yer aldığı toplumu da etkilediği anlaşılmıştır. Taşınmazın yüksek değerinde çevre değer etkisinin, topluma maddi ve manevi bedelini ortadan kaldırmak üzere mülkiyetin kullanım ilkesine sınırlamalar getirme ihtiyacı doğmuştur. Sınırlama, kamu yararı kavramı geliştirilerek konulmuştur. Bu ise kamu yararını sağlamak üzere kente bir düzen getiren imar planı ile sağlanmıştır. Çünkü imar planları mülkiyetten kaynaklanan hakların kamu adına sınırlanmasını gerektirmektedir.

Mülkiyet haklarını sınırlandırma ve yeniden düzenleme bakımından imar planlama sürecinin tarihsel gelişimi özetlendikten sonra, imar planı kavramı daha ayrıntılı incelenecektir.

İmar planları belde halkının sağlığını korumak, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını, iyi yaşam düzeni ve çalışma koşullarını ve güvenliğini sağlamak amacıyla, ülke, bölge ve kent verilerine göre konut, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler arasında var olan ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için nazım plan ve uygulama planı olarak düzenlenen plandır [29]. Bu amaçları gerçekleştirmek için düzenlenen imar planları, kişisel nitelikte olmayan genel düzenleyici işlemdir. Dolayısıyla plan uygulanması gereken bir hukuk kuralıdır.

İmar planlamasında toplumun çıkarlarıyla, taşınmaz sahiplerinin çıkarlarının optimal çözümü temel faktördür. Bu iki amacın uzlaştırılması için, imar mevzuatının ve uygulamalarının bir denge içinde tutulması gerekmektedir. Bugünkü mevzuatta imar hukukunun temel kabulleri;

- Özel mülkiyetin varlığı,
- İmar planları ile yapılaşma haklarının düzenlenmesidir. Bir başka deyişle yapılaşma hakkının kullanılabilirliğinin hukuki sınırlamalar ile kısıtlanmasıdır.

Ülkemizde imar kanununu; imar planlama sistemi ve bu sistemin hukuksal bazını 3194 sayılı yasa ve buna bağlı yönetmelikler ile ilgili diğer mevzuat oluşturmuştur [30]. Özellikle imar yasası, mülkiyet hakkını kısıtlayan/ izin veren bir yasa olarak ayrıntılı bir biçimde düzenlenmek istenmiştir [21]. Daha çok yerleşme düzeyinde yapılaşmayı yönlendirecek içerikte olan, imar kurumunun, temel karar üretme aracı ise imar planıdır. İmar planları da kentteki tüm etkinliklerin en iyi biçimde yürüyebilmesi için kamu yararını gözetmelidir.

1.2.1. Planlama Kavramı ve İmar Planında Kademelenme

Planlama faaliyeti; merkezi idareler ile belediyeler tarafından yürütülen ve temel ekonomik, sosyal ve çevresel politikaların mekan bazına yansıtılması işlemidir [30]. Bu genel tanıma bağlı olarak imar planlama eyleminin, bazı özellikleri öne çıkartılarak çeşitli tanımlar yapılmıştır. Bu tanımlardan bazıları şunlardır;

1. Planlama; geleceğe bakılarak, gözlenen seçenekler arasından uygun seçimlerin yapılması ve bunların uygulamaya konulması sürecidir. Bu da gerekli kaynakların bu amaç için ayrılmasını gerektirir [31].
2. Plan; farklı disiplinlerde çalışan uzmanların bir ortak ürünüdür. Dolayısıyla, böyle bir ürün ortaya konurken, farklı görüş ve amaçların birbirleriyle olan ilişkileri doğru belirlenmelidir. Doğru analiz ve sonucunda doğru optimasyon planlamanın özünü oluşturmaktadır [32].

3. Yerel eylem olarak imar planları; bir yasa demektir. Yatırımlarla çevrenin düzenlenmesini sağlar. Ancak bu yaptırımlar kişiye yönelik olmayıp, kişinin zarar veya yararlarıyla ilgili amaçlara dayandırılmazlar. Temel amaç toplumsal yararın yükseltilmesidir. Yürürlüğe girdikten sonra bu plan herkesi bağlar ve herkes plan önünde eşittir [32].
4. Planlama; çok faktörlü bir süreçtir. Disiplinler arasında birlikte plan üretme yöntemleri geliştirmektir.
5. Planlama; meşruiyetini mülkiyet ilişkilerinden almaktadır. Bu nedenle toprak mülkiyetinden ayrı düşünülemez.
6. Planlama; insanların yaşadıkları çevreyi; bir koruma kullanma dengesi içinde en fazla yarar ve mutluluk sağlayacak biçimde çok kapsamlı düzenleme faaliyetidir [33].
7. Her imar planı ait olduğu yerleşmenin özelliklerini yorumlayacak ve yönlendirecek biçimde oluşturulmalıdır [34]. İmar planları ait olduğu yerleşme yada bir alt bölgesine ilişkin kararların bütünselliğini ve tutarlılığını koruyarak, işlevleri gereği kentsel, kentsel alt ölçek ve parsel ölçeğinde karar üreten bir yasal belgedir.
8. İmar planları; temel olarak mülkiyeti ve kamusal alanları tasarlayan yasal dokümanlardır. Üst yapının biçimlendirilmesinde yönlendirici ve zorlayıcı özelliği vardır. Çok boyutlu düşünüp, iki boyutlu tanımlanan bir tasarım ürünüdür [35].
9. Planlama; daha iyi bir kentsel çevrede daha iyi bir yaşamdır. Buna ulaşmak için getirilecek öneriler mevcut sorunlara yönelik eleştirilerden kaynaklanacaktır [36]. Kıt kaynakların zaman içinde akılcı olarak tahsisidir.
10. Planlama; bir mekan düzenlemesi öngörürken toplumun tüm kesimlerinin yararını gözeterek, toplu çıkarlar adına tek tek çıkarların kısıtlanmasıdır. Bu işlev planlama eylemine meşruiyet kazandıran temel unsurdur [37].

Planlama; imar yasası ve ilgili mevzuatı, planlamanın temel ilkesi olan toplum yararının artırılması, birey ya da grupların çıkarları için tüm kentlinin çıkarlarının zedelenmesini önlemek, kamu mal ve hizmetlerinin topluma olabildiğince eşit ve adil dağıtılması için gerekli mekansal öneri getirmektedir.

İmar planlama faaliyetinin değişik tanımlarından sonra imar planının amaçlarından da söz edilmelidir. Bu bağlamda imar planının amacı;

- Ülkenin geleceğine dönük olarak sosyal, ekonomik yaşamın yer alacağı fiziksel mekanı düzenlemeyi yani iyileştirmeyi/geliştirmeyi amaçlar.
- Yerleşimlerin; mekan düzenlenişini, yönlendirilişini, biçimlenmesini konu edinir. Yatırım projelerine fiziksel boyut getirmektedir [38].
- Düzenli-sağlıklı kentleşme için imar planlarının yapılaşma ihtiyacının önünde hazırlanması ve fiziksel mekana yansıtılmasıdır.
- Bugünkü ve gelecek nesle sağlıklı, nitelikli yaşam ortamları sunabilmek için kentin gelişiminin yönlendirilmesidir.

~~Bu amaçlara bağlı olarak günümüzde, imar planlama pratiğine yönelik anlamlı eleştiriler söz konusudur. Bu eleştiriler iki temel niteleme altında incelenebilir, bunlar;~~

a) Statik Planlama Yaklaşımı

Günümüzde imar kurumunun temel amacı, yapılaşmanın düzenlenmesi olarak belirlenmiştir [30]. Düzenleme, imar yasasının ve ilgili yönetmeliklerin yönlendirici ve denetleyici hükümleridir [39]. Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra, imar kurumunun amacının yapılaşmanın denetlenmesi ile sınırlandırılmayacağı [21] ileri sürülerek aşağıda belirtilen şu eleştirel yaklaşımlarda bulunulmuştur;

- Çok hızlı bir fiziksel değişim süreci yaşanan günümüzde, planlı kentleşme için yasal önlemler ihtiyacın gerisinde kalmıştır. Bu nedenle, yeni çözüm yollarının ivedilikle bulunması gerekmektedir.

Günümüzde Türkiye de uygulanan planlama pratiğinin köklü bir değişime ihtiyacı vardır. Yasal çerçevede, imar yasası ve buna bağlı öngörülen imar planı kuralları, istenilen kent yapısını oluşturamamaktadır. Toprak mülkiyetini ön plana çıkaran imar planları; spekülasyon, pahalı kentleşme vb. olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. İmar yasasına bağlı olarak uygulanan imar planı çok temel yanlışlıklar içermektedir [40].

- İmar planlama eylemi, çoğu zaman yapılaşmanın gerisinde kaldığından, sağlıksız ve gelişigüzel oluşan yapılaşma korunmak zorunda kalmakta ve fiili durum hukukileştirilmektedir [34].
- Kent planları ile özel mülkiyet hakkının sınırlandırılması, homojen olmadığından, mağdur olan taşınmaz sahipleri planı değiştirme çabası içine girmektedirler. Bunun sonucunda;

a) Artan taşınmaz mal fiyatları nedeni ile ya plan uygulaması kamuya çok pahalıya mal olmakta,

b) Ya da uygulama kamu veya kişiler için imkansızlaşmaktadır.

- İmar planlarında, plan uygulama maliyeti, yatırıma dönük plan kararlarının uygulama öncelikleri, aşamaları ve hedef etapları belirlenemediğinden imar programı imar planından kaynaklanmamaktadır. Oysa imar programları, belediyelerin imar planlarının uygulanmasını tasarladıkları kısmının maliyetini belirleyen belgedir. Bu amaçla özel bütçelerine gereken kaynağı koymaktadırlar. İmar planı ile oluşan rantların belediyeye dönüşümünü sağlayacak mekanizma imar kurumunda yeterince oluşturulmadığından, belediyelerin kaynakları yapılması gereken hizmetlerin büyüklüğü yanında sınırlı kalmaktadır.
- Şehir planlaması ile uygulamayı düzenleyen hukuksal çerçeve arasında amaçlar yönünden farklılıklar vardır. Bu nedenle toprakta değer artışını en aza indiren veya büyük oranda kamuya aktaran bir sistem planlama-uygulama bütününde sağlanamamıştır. Dolayısıyla ülkemizde planlama, etkin bir arsa politikası bulunmadığı için, bir anlamda, rant dağıtma aracı olmaktadır.
- Planlama ve uygulama kopmaz bir bütünlük içindedir. Bu diyalektik bütünlüğü göz ardı eden, belli bir zaman dilimi için her şeyi baştan belirleyen statik planlama anlayışı içinde üretilen planlar uygulanabilir planlar olmamaktadır. Uygulanabilir olmayan plan ise marjinal bir konuma itilmektedir [21].

b) Esnek (Dinamik) Planlama Yaklaşımı

Statik planlama anlayışına karşın, uygulanabilir planlamayı oluşturabilmek üzere bazı öneriler ileriye sürülmüştür. Bu önerilerin bazıları şunlardır;

- Esnek planlama kavramı, planlama ile uygulama arasında diyalektik bir bütünlük olduğu kabulüne dayanmaktadır. Önce yasal bölge niteliğinde bir imar planı, ikinci aşamada aksiyon planları ve uygulama programları yapılması, esnek çözümler getirilmesine yardımcı olacaktır [21].
 - İmar planları ile kamunun mekansal boyutlu yatırım programları arasında yakın ilişki oluşturulmalıdır. Yani belediyelerin veya bir başka kurumun kent ölçeğindeki projelerinin imar planlarına dayalı tarifi yapılmalı ve sonra hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunlar ise imar planlarının, bir mali programa dayanarak yapılmasını gerektirmektedir.
 - İmar planlarının esnek ve pazarlıkçı yapısı, imar planının etken olarak uygulanmasını sağlayacaktır. Yasal ve idari yönden dondurulmamış, esnek bir planlama yöntemi benimsenmelidir.
-
- Planın yapılmasını gerektiren fiziki, sosyal ve ekonomik koşullar hep aynı kalmamaktadır. Gelişmeleri takip ederek plan ve programlarda değişiklik gerekip gerekmediğini tespit etmek, planlamada esnekliği sağlar.
 - Planlarda detaylama; gerçekleşmesi yakın olan sorunlar için olmalıdır. Yani imar uygulama planları, büyük alanları kapsayan statik yapılmamalı, aksine öncelikli alan planları biçiminde olmalıdır. Nazım planlarda uygulama etap ve öncelikleri belirlenmelidir. Aksi halde realist olmayan çok kesin, bükülmez, değişmez bir plan o derece uygulama olanaklarından yoksundur.
 - Ulaşılabilirlik ve dışsallık yaratmakta eşitlik sağlanmalıdır. Yani bir yerleşmede farklı kullanımların yakınında bulunmanın yaratacağı olumlu veya olumsuz dışsallıklar dengelenmelidir. Örneğin; yol akslarının yanında yer seçenlerin ulaşım maliyetlerinin diğerlerine göre daha az olması gibi.
 - Planlamadan doğan değer farklarının kamuya mal edilmesi için vergileme sistemi gibi yeni mekanizmalar oluşturulmalıdır.

İmar planlama eylemine yönelik, statik ve esnek planlama yaklaşımına neden olan genel planlar olarak nitelendirilebilecek nazım imar planı ve uygulama imar planı kavramlarının niteliklerinin ve kentin yapısal biçimlenmesinin de etkileri Tablo 8'de verilmiştir.

Tablodan görüleceği gibi nazım plan, bir kentin tüm gelişme biçimini, makroformunu, büyük işlevsel bölümlerini, anayol ağını yönlerecek birincil ilkesel çerçeve kararları içeren üst ölçekte plandır. Kentin tümüne hizmet eden donatılar belirlenmiştir.

Tablo 8. Nazım ve uygulama imar planlarının özellikleri

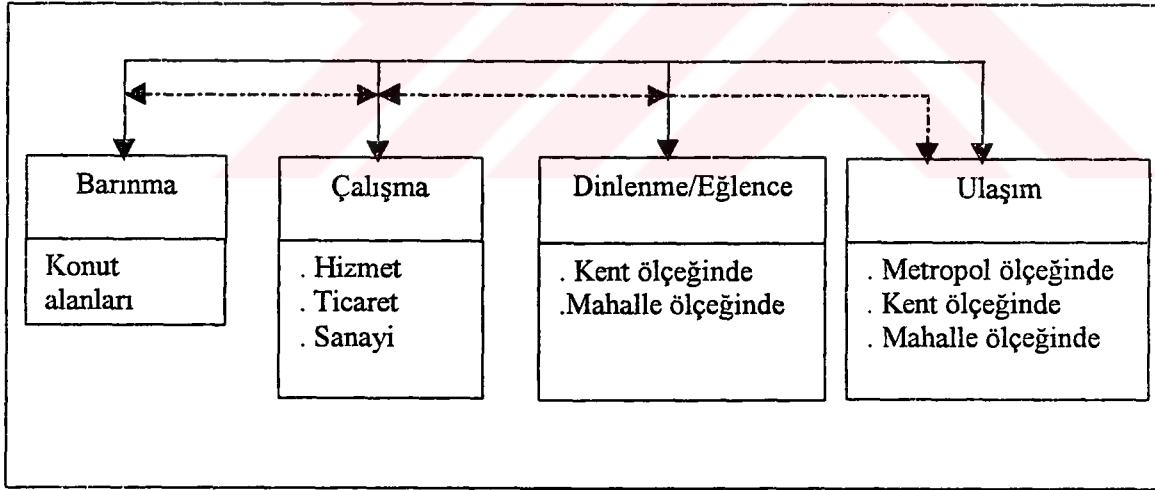
Özellik	Nazım Plan	Uygulama İmar Planı
Üst dayanak plan	Bölge/çevre düzeni planı	Nazım imar planı
Ölçek	1 / 2000 ≥	1 / 1000 ≤
Ölçülendirme	Üzerinden ölçü alınamaz.	Üzerinden ölçü alınır.
Harita altlık verisi	Hali hazır harita	Hali hazır harita
Kadostral altlık verisi	Kadostral harita	Kadostral harita
Toprak kullanma Biçimi	Kent ölçeğinde genel toprak kullanımı <ul style="list-style-type: none"> • Genel kullanım biçimi • Bölge tipleri • Nüfus/yapı yoğunlukları • Yerleşimlerin gelişme yön ve büyüklükleri 	Mahalle ölçeğinde detaylandırılmış toprak kullanma <ul style="list-style-type: none"> • Bölgelerin yapı adaları • Yapı adalarının hacim kararı ve düzeni • Ayrıntılı diğer bilgiler
Donatılar	Kent ölçeğinde Kent ana işlevlerini tanımlar	Mahalle ölçeğinde
Yol	Ulaşım sistemi ve anayol ağını gösterir.	Detaylandırılmış mahalle aşamasındaki yollar
Rapor	Detaylı bir raporla bütündür.	Raporuyla bir bütündür.
Plan Uygulaması	Doğrudan uygulama yapılmaz	<ul style="list-style-type: none"> • İmar uygulama program etapları • Kamulaştırma • AAD

Uygulama imar planında ise; kent bölümleri, mahalleler, adalar ölçeğinde uygulamaya imkan veren ikincil kararlardır. Bu plan aşamasında gerekli olan kamu donatımı ise mahalle içine hizmet eden yol ağı ile ilköğretim, ana okulları, kreşler, oyun alanları, küçük parklar vb. dir [21].

Planlamanın klasik kademelenme ve hiyerarşisi, nitelik olarak bütünselliğinden veri alıp ayrıntı da aktarmaktadır. İşlevsel olarak ise yönlendirici ve yaptırıcıdır. Bu bağlamda nazım imar planı genel anlamda toprak kullanma planı niteliğinde iken, uygulama imar planı parsel ölçeğinde yapılaşma koşullarını ve mahalle kademesindeki donatıları içermektedir. İki plan türünün arasında kademeli bir yoğunluk ve kavramsal sıralama vardır.

1.2.2. İmar Planının Temel Görevi Olan Kentsel İşlevler Arasında Optimizasyon

Kentlerin gelecekteki toprak kullanımına ilişkin öneriler, kent toprakları üzerinde yer alması gereken işlevlerin nerede ve nasıl yerleşeceklerini belirleyen planlama kuralları, bu fonksiyonları bağlayan ulaşım sistemleri imar planının temelini oluşturur. Yani imar planları genellikle, mekanın işlevleri olan konut, çalışma, dinlenme alanları ile bunlar arasındaki ilişkiyi kuran ulaşım alanlarını içermektedir. Şekil 7'de kentsel fonksiyon alanları gösterilmiştir [42].



Şekil 7. Kentsel fonksiyon bölgeleri

Kentsel fonksiyonlar belirli miktarda kentsel toprağa ihtiyaç duymaktadır. Kentsel fonksiyon bölgeleri içerisinde olması gereken donatım tesisleri, kent ölçeğinde ve mahalle ölçeğinde olmak üzere iki alt gruba ayrılmaktadır [21]. Donatım tesislerinin, yer aldıkları konut gruplarının nüfusu, fiziki ve ekonomik özellikleri sosyal yaşantılarına göre sayı ve

çeşitleri artmaktadır [42]. Yani kent bölümlerinden; mahalle ölçeğine inen bir skala içinde değerlendirilmelidir [21].

Kentsel fonksiyonların mekansal ayırımından amaç, toprağın toplum yararının gerektirdiği arazi kullanımlarına ayrılmasıdır. Bölgeleme sınırlaması ise, planın öngördüğünün dışındaki kullanımlar için yapı izni verilmemesi biçimindedir. Kullanım tümünden ortadan kaldırılamadığından mülkiyetin özüne de dokunulmuş sayılmamaktadır [25].

İmar planlama eyleminde, kentsel fonksiyonlara yetecek büyüklükte toprak, gelecekteki nüfus ve ihtiyaçları göz önünde tutularak ayrılmalıdır [25]. Kişi başına bu fonksiyonlar için ayrılması gereken toprak miktarının, hektar başına 35 kişi düşecek yoğunlukta 285 m² olduğu hesaplanmıştır [46].

Standartlara göre, bir yerleşim yerinde donatıların dengeli dağılımı için kent fonksiyonlarının mekansal dağılım oranı tablo 9'da ki gibi olmalıdır [43].

Tablo 9. Kentsel fonksiyon alanlarının optimum toprak kullanım oranları

Kentsel Fonksiyon Türü	Kullanım Oranı (%)
Konut	50
Çalışma	10-15
Dinlenme	15-20
Ulaşım	20-30

Yani kentsel yüzeyin yüzde 50 si taşınmaz sahiplerinin iken diğer yüzde 50 sinin halkın ortak malı olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Oysa ülkemizde uygulamada kentsel arazi kullanım biçimlerinin yukarıdaki tabloda belirtilen ideal ölçülere uymadığı tablo 10'da görülmektedir [30].

Tablo 10. 1970-90 döneminde Türkiye de genel arazi kullanım oranları

Kentsel Kullanım Türü	Kullanım Oranı (%)
Konut	40
Çalışma	7.9
Dinlenme	2.2
Yol	8.8

Sözü edilen kentsel fonksiyonlar ihtiyaç duydukları kentsel alanlar nedeniyle diğer bazı etkilere de neden olmaktadır. Şimdi imar planları ile ilişkileri olan konuların incelenmesi yapılacaktır.

1.2.2.1. İmar Planı İle Diğer Fonksiyonlar Arasındaki İlişkiler

İmar planları, kentsel fonksiyonlar arasında varolan ve sağlanabilecek olanaklar çerçevesinde en iyi çözüm yolları bularak, belde halkına iyi yaşam koşulları sağlamayı amaçlamıştır [43]. Ancak bu amaç gerçekleştirilmeye çalışılırken imar planları mülkiyet, arsa piyasası, toprak kullanımı ve taşınmaz vergileri gibi olguları etkilemektedir. Bu olgular ve etki biçimleri Tablo 11’de verilmiştir.

İmar planı ve diğer faktörler arasındaki etkinin derecesinin aynı zamanda kent biçimleri ile doğrudan ilişkisi vardır. Dolayısıyla imar planlarında form seçeneklerinin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

1.2.2.2. Kent Planlamasında Kentsel Biçim Modelleri

Geleneksel modeller olup, mekan organizasyon kavramları olarak tanımlanmıştır. Planlı gelişmeler dikkate alınmadan topraktan yararlanma biçiminin varolan yapısının incelenmesine dayanmaktadırlar [41]. Bir başka deyişle kentlerin toprak kullanma eğilimlerini tanımlamaktadırlar. Bu modeller ise;

Tablo 11. İmar planı ile etkilediği olgular arasındaki ilişkiler.

Etkilediği Faktörler	Etkilenme Biçimi
Toprak Kullanımı [11]	Kent toprakları rasyonel kullanım için farklı yapı hakkı ve kullanım alanlarına ayrılmıştır.
Mülkiyet	Kentsel toprakların özünde varolan, kıt kaynak olma ve çoğaltamama özelliklerini arttırmaktadır. Taşınmazlar arasında homojen olmayan bir değer farklılaşmasına neden olmaktadır.
Arsa Piyasası	Arsa piyasasını oluşturur. Ama denetlenmeyen arsa piyasası imar planlarının kabul edilebilir maliyetle gerçekleşmesini imkansız kılmaktadır.
Kentleşme	İmar planına dayalı kentsel gelişme ve büyümeyi sağlayarak ekonomik ve toplumsal maliyetleri optimum düzeyde tutan kent yapısını amaçlamaktadır.
Toprak Değer Artışı Etkisi [44]	Değer yaratma işlevi vardır. <ul style="list-style-type: none"> • Taşınmazlara değeri veren yasal bir belgedir. • Kentsel arazinin toplam değerinin dağılımını yapan bir araçtır. • Çoğunlukta mülkiyeti ödüllendirme aracıdır. • Kent toprağında yaratılan rantın bölüşümünü düzenleyen belgedir.
Taşınmaz Vergileri [45]	Emlak vergisi için arsa ve arazi ayırımına dayalı vergileme sisteminin de, planlara ile arazileri arsaya dönüştürür ve imar hakkı ile taşınmaz değerlemesine nesnel veri aktarır
Altyapı	Teknik ve sosyal altyapı donatılarının kent ölçeğinde dağılımını ve biçimlenmesini sağlar. Böylelikle yatırıma kurumlarının, yatırım proje ve programlarını yönlendirir.

a) Bir merkez çevresinde halkalar halinde yayılarak büyüyen kentler

Kent merkezini temel alan konum rantı, belirleyici faktördür. Toprak değerlerinin kent merkezinden uzaklaştıkça, düşeceği gözlemine dayanmaktadır. Ancak ulaşım ve topografik yapı göz ardı edilmiştir.

b) Dilimler biçiminde büyüyen kentler

Ulaşım toprak kullanma modelidir. Ulaşımın kent formunu belirleyici önemli bir etken olduğu kabul edilir. Yani ulaşım aksları, geçtikleri yerlerde kenti o yöne doğru geliştirmektedir.

c) Birden çok mekanlı büyüme modeli

Toprak rantı belirleyici bir model olarak, mekandaki yer seçimini etkilemektedir. Bazı kentsel etkinlikler, kendileri için en çok istenmeye değer yerlerin yüksek rantı ödeme gücünden yoksun buldukları için ayrı ayrı bölgelerin oluşumuna yol açabilecekleri olgusuna dayanmaktadır [25, 41].

Bu modellerin özel halleri olarak görülebilecek kent modelleri de vardır. Bunlar ise;

1. *Yıldız kent modeli*; Ulaşım aksları boyunca merkezden dışa doğru düzgün çemberlerin ulaşım eksenlerine bağlı olarak yıldız biçiminde gelişmesidir.
2. *Sıçramalı büyüyen kent modeli*; Dağınık ve yaygın kentleşme biçimidir. Kent merkezinde veya merkeze yakın yörelerdeki arsaların fiyatlarının çok yüksek olmasında ileri gelmektedir. Özellikle, konut maliyetinde arsa payını düşürmek ve çok toprak kullanan sanayiye kent dışına, ucuz toprağa itmesinden meydana gelmektedir. Kentin yayılması ulaşım ağının nicelik ve niteliğine bağlıdır.
3. *Düşey büyüyen kentler*; Özellikle yerleşilebilir toprakların sınırlı olduğu ve buna bağlı toprak rantının çok yüksek olduğu kentlerde görülmektedir.
4. *Doğrusal büyüyen kent modeli*; Toprak yetersizliği ve topografik koşullar nedeniyle özellikle ana ulaşım aksları boyunca doğrusal olarak gelişmesi zorunlu olan kentlerdir [6].

Görülebileceği üzere; kentsel toprak piyasasında kent merkezi yüksek talebe konu olmakta ve böylece oluşan konum rantı kentleşme modellerini belirleyen en önemli etken olmaktadır. Diğer taraftan ulaşım sistemi, kentsel ulaşılabilirliği belirleyici özelliği ile zaman-mekan ilişkisini etkilemekte ve kent modelinin en önemli ikinci belirleyici unsuru olmaktadır.

Kent makroformunun en önemli belirleyicileri; kentsel ulaşım düzeni ve toprak rantı olduğuna göre imar planı yapımında daha başka hangi verilerin planlamada dikkate alındığının irdelenmesi, ülkemizde uygulanabilir planın elde edilmesinde hangi temel verilerin üzerinde önemle durulması gerektiği ortaya çıkarılmış olacaktır.

1.2.2.3. İmar Planı Yapımında Temel Veriler

İmar planlama metodolojisinde, genel anlamda yerel eğilimleri yansıtan kentin gelişme yönü, taşınmaz fiyatları, altyapı varlığı, tarihsel gelişim ve koruma alanları, kent istekleri, konut tip ve yoğunlukları, mevcut yollar, toprağa ait fiziksel veriler vb. gibi faktörler arazi kullanım kararı üreterek kentin biçimsellenmesinde kullanılan içsel verilerdir.

Bunlara karşın imar planının temel belirleyicileri ve planlama yapısını doğrudan etkileyen iki önemli faktör vardır;

Birincisi, bireysel mülkiyetin söz konusu olduğu toplumlarda mülkiyet, planlamanın merkez verisidir. Bir dışsal veri olarak toprak sahiplerinin talepleri toprak kullanım kararlarının verilmesinde, dikkate alınan ve kararı etkileyen en önemli faktördür. Öyle ki imar planı değişikliklerinin temel istemi, mülkiyet kullanım içeriğinden kaynaklanmaktadır [21].

Yerleşmenin makroformunu belirleyecek olan toprak kullanma kararları, uygulama planı aşamasında ve özellikle uygulamada yerleşmenin mülkiyet desenindeki özellikler yada zorlamalar nedeni ile değişmektedir.

İkincisi, yatırımcı kamu kurumlarınca düzenlenen ve çoğu zaman genel planlar ile bütünleşmeyen altyapı ağırlıklı sektörel planlama ve projelendirmelerdir. Kamu kurumları yatırım kararı yolu ile arazi kullanma kararı üretmektedirler. Yani;

1. İmar planı dışında ama plan gücünde yer seçimi kararları, özellikle büyük yaygın alan kullanımı ihtiyacı, uygulanması zorunlu dışsal veri niteliği taşımaktadır.
2. Büyük temel altyapı olan karayolları, demiryolları, liman, havalimanı, tersane ve baraja ilişkin yatırımlar da imar planlama süreci dışında oluşmasına rağmen planlamada temel belirleyici faktörlerdir [38,39].

3. Çoğu zaman imar planları yapım aşamasında, bölge ölçeğinde hangi kamu donatısının yerleşeceği bilinmediğinden, plan onanmasından sonra beklenmedik bir donatım için seçilen konum plan değişikliği ile plan kararı durumuna getirilmektedir [21]. Bu ise kentsel gelişme kurgusunu değiştirmektedir.

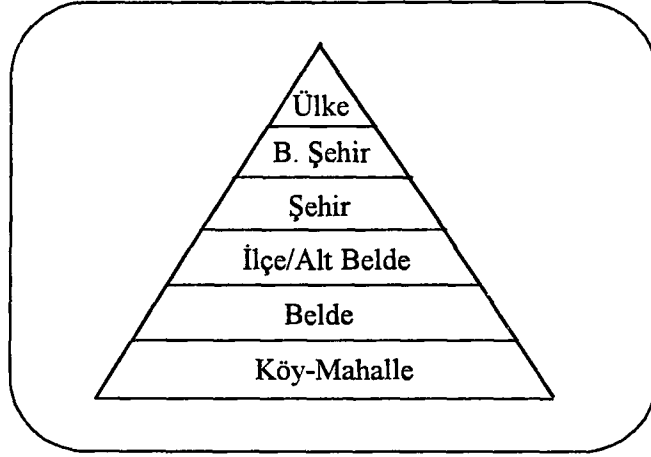
Yerleşme biçimini etkileyen en önemli temel altyapı verilerinden biri olduğu yukarıda gösterilen bir çevre yolunu imar planı onama yetkisi bulunmayan, Karayolları Genel Müdürlüğü inşa etmektedir. Bu kurum fiziksel planlama kararı vermemekle birlikte yatırım kararı yolu ile arazi kullanım kararı üretmektedir. Örneğin genel planları dikkate almayan bir karayolu çevre yolu nedeniyle, nazım planlar ve uygulama imar planları değiştirilmek zorunda kalınmaktadır [47]. Yani burada karayolu, planın ürünü değil, en önemli girdisidir.

Bu aşamada imar planı yapma, onama ve uygulama yetkilerinin hangi kurumlarca kullanıldığının ortaya konulması ile mülkiyet kurumunun ülkemizde işleyişinde ne tür planlama-uygulama sorunları ile karşı karşıya kalındığı gösterilmeye çalışılacaktır.

1.2.2.4. İmar Planı Yapma, Onama ve Uygulama yetkisi

Ülkemizde bir kamu ve yerel yönetim görevi olan imar planı yapma, onama ve uygulama yetkisi bulunan kurumları incelemeden önce, bu kurumların yer aldığı ve yasalarla tanımlanmış görev, yetki ve sorumluluklarının geçerli olduğu alanların belirlendiği idari sınırlara göre yönetim piramidi yapılanmasına bakılmalıdır. Şekil 8'de görüldüğü gibi sözü edilen kurumların yapılanması kamu yönetim sistemi içinde merkezi yönetim ve onun yetki genişliği ilkesine dayanan taşra kurumlarından oluşmaktadır. Öte yandan köy biriminden büyükşehir kadar uzanan idari yapılanma ise yerel yönetim kapsamında yer almaktadır [48].

Bu bağlamda, Tablo 12'de gösterildiği üzere mekana dönük çalışmaları kapsayan fiziki düzenleme eylemi planlama kademelenmesine bağlı olarak genelden yerele doğru bölge ve çevre düzeni planları merkezi yönetimce yapılırken, diğer alt ölçek planlar yerel yönetim birimlerince gerçekleştirilmektedir.



Şekil 8. Ülke yönetim piramidi

Planlama eyleminin bir özelliği ise kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerin müdahale yetkisinin bir tür ifadesi olan idari sınırları ile merkezi idarenin il bazındaki sınırları kavramına, mücavir alan sınırı kavramını ilave etmesidir. Çünkü; bir taraftan şehirleri yalnız idari sınırları içinde kendi sorunları çerçevesinde düşünme fikrinin geçersizliği anlaşılmış, diğer yünden çok yönlü geniş kapsamlı bir planlama ile sorunlara eğilmenin kent fonksiyonlarının düzgün bir şekilde yapılabilmesi ve civarının imar açısından belediyenin kontrol ve sorumluluğu altına alınabilmesi için mücavir saha kavramı yasalar içinde yer almıştır. Diğer bir deyişle mücavir alan uygulamasının temelinde; belediye sınırlarının gelecekte kapsayacağı alanların, önceden imar disiplini altına alınması anlayışı yatmaktadır. Dolayısıyla bir yerel yönetim birimi olan belediyeler imar planlama konsepti içinde imar mevzuatının uygulanması açısından belediyenin denetimine giren alanı, diğer belediyelerin mücavirine girmemek üzere köy tüzel kişiliklerine ait idari sınırları da kapsayacak biçimde belirleyebilmektedir.

Nitekim imar mevzuatı, imar planlama ve uygulamasını belediye ve mücavir saha sınırı içinde ve dışında kalan alanlar olmak üzere iki ayrı yetki ve sorumluluk bölgesine ayırmıştır. Bu görev, yetki ve sorumluluk, mücavir alan içinde belediyelere, dışında ise il idare sistemi içinde Valiliklere verilmiştir.

Tablo 12. Kapsadıkları alan ve amaçları bakımından plan türleri ve yapım-onama yetkisi olan kurumlar

Plan Türü	Alanı	Yetkili Kurum	Üst Dayanak Plan
Ulusal kalkınma planı	Ülkesel alan	DPT	
Bölge planı	Bölgesel Alan	DPT	Ulusal kalkınma planı
Çevre düzeni planı	Birden çok belediye	BİB	Bölge planı
Nazım imar planı	B. Şehir/şehir Belediyesi	Belediye meclisi	Bölge ve çevre planı
Uygulama imar planı	Şehir belediye sınırın Mücadir saha dışı	Belediye meclisi İl idare kurulu	Nazım imar planı
Revizyon imar planı	Mücadir saha içi ve dışı	Belediye meclisi ve valilik	Nazım imar planı
İlave imar planı	Mücadir saha içi	Belediye meclisi	Nazım imar planı
Mevzi imar planı	İmar sınırın dışı	Belediye meclisi İl idare kurulu	İmar yönetmelikleri

Diğer taraftan imar yasası dışında, arazi kullanım kararı verme yetkisi kapsamında yer alan ve imar planlamasını ve imar faaliyetlerini yönlendiren bir bakıma yasal çerçevenin parçalılığını da gösteren 22 adet yasa ile değişik bakanlıklar kamu kurum ve kuruluşları plan kademelenmesi içinde plan yapma ve onama yetkisine sahip kılınmıştır [50]. Bu bağlamda imar planlarının yapım, onama ve uygulamasını içeren hukuki süreçte yer alan kamu kurum ve kamu tüzel kişileri ile gerçek kişilerin hukuki durumu Tablo 13'de gösterilmiştir.

Merkezi yönetimin yatırımcı bir birimi olan Bayındırlık ve İskan Bakanlığına imar yasası ile plan yapma, değiştirme ve re'sen onaylama yetkisi verilmiştir

İmar yasasının 9 uncu maddesine istinaden verilen bu yetkinin kullanıldığı sektörel yaklaşımların tez konusu açısından, iki tanesi önemlidir. Bunlar;

a) Çevresel bütünlüğü olan alanların tümünü içeren, birden fazla belediyeyi ilgilendiren çevre düzeni planının yapımı ve onanmasıdır.

Tablo 13. Fiziksel planlama yapma-onama-uygulama yetkisi

Kurum / Kişi	İlgili Yasa	Alan	Yapım ve Onama
Belediye	3194, md:8	Mücadir alan içi	Belediye meclisi
Büyük Şehir Belediyesi	3030, md:6/A	Büyük Şehir sınır içi	Büyük şehir belediye Meclisi
Valilik	3194, md:8	Mücadir alan dışı	İl idare kurulu
Bayındırlık Bakanlığı	3194, md:9	Planlı/plansız alanlar	Bayındırlık bakanlığı
Bakanlık, Kurum ve kuruluşlar	Özel yasaları	Planlı/plansız alanlar	İlgili bakanlıklar ve kurullar
Gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri	3194, md:7 mevzi imar planı	Mücadir alan İç ve dışı	Valilik/bld. Meclisi

Çevre düzeni planlaması; bölge planları ile uyumlu olarak kamu ve özel sektör yatırımlarını yönlendirmek üzere teknik ve sosyal altyapı, ulaşım, toplu taşıma, trafik, arsa üretimi gibi yerleşme ve arazi kullanım kararları ile ilgili stratejik politikaların bu düzeyde karşılandığı ve birden fazla belediyelerdeki uygulamaların bir anda yapılmasını gerektiren planlamaya denir. Metropolitan alan ise; sözü edilen planlamaya konu alana denilmektedir.

b) İçinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen yerlerde ki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını ilgili belediyelere bilgi vererek veya işbirliği sağlayarak yapmak, değiştirmek ve re'sen onaylamak.

Bakanlıkça her ölçekte imar planının ve bunların değişiklik, ilave ve revizyonlarının yapımı ve re'sen onaylanmasından sonra planların uygulanması belediyeler ve valiliklere zorunlu kılınmıştır [51].

Yasanın bu maddesi ile, örneğin Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı bir kuruluş olan Karayolları Genel Müdürlüğünce, yerel idarelerin planlama örgütleri dışında hazırlanan bir çevre yolu projesine ait güzergah için geçtiği sınırdaş belediyelerce bu amaca yönelik tamamlayıcı planlar oluşturulması yerine, bakanlıkça bu görev birbirine yakın komşu belediyeler arasında eşgüdümü sağlamak, ekonomi ve yatırımın hızla uygulanabilmesi gibi saiklerle yerine getirilmek istenmiştir.

İmar planlarının yapımı ve onanmasından sonra en önemli aşama planın uygulanmasıdır. İmar planı yasal bir belge niteliğini kazanmasından sonra hem kamuya ve hem de bireylere görev ve sorumluluklar yüklemiştir. Şimdi negatif ve pozitif kapsamlı olmak üzere imar planı uygulama araçları incelenecektir.

1.2.2.4.1. İmar Planlama Süreci

Ülkemizde imar planlama sürecinin en önemli aşaması amaç-hedef belirleme, araştırma-çözümlemeye dayanan plan yapmaktır. Süreç genelde ikiye bölünmüştür, plan yapma ve uygulama [52].

İmar planları hazırlanmasında, planlama ilkeleri ve araçları dikkate alınmaktadır. Buna göre;

- a) Planlama ilkelerinin başlıcaları şunlardır; kentsel hizmetlere erişilebilirlik, teknik standartlara uygun ulaşım ağının kurulması, insanları ve araçlarının emniyetli hareketliliğinin sağlanabilmesi gibi.
- b) Planlama araçları ise izin verilen kullanım biçimi ile taşınmaz değerlerini kentsel alanda belirleyen ve başlıca bölgeleme, ile yaşam kolaylaştırıcı kentsel konfor norm ve standartlarından oluşmaktadır.

1. Bölgeleme

Kentsel alanın değişik işlevi ve yapılaşma koşulu mekansal zonlara ayrılan alanların yoğunluk ve yükseklikleri yoluyla kullanım yoğunluğunun belirlenmesidir. İmar hukukumuzda, kentsel toprağın toplum yararı için gerekli kullanımlara ayrılması biçiminde bir sınırlamadır. Mülkiyet hakkından kaynaklanan kullanım yetkisi tamamen ortadan kaldırılamadığı için mülkiyetin özüne de dokunulmamış sayılmaktadır [53].

Niteliği yönünden bölgeleme, olumlu ve olumsuz yetkilerden oluşmaktadır. Kentsel gelişimin istenilen yönde oluşmasını özendirmek için imar haklarının artırılması olumlu bölgelemeye, iskan bölgeleri içinde sanayi tesisine yer ayrılmaması olumsuz bölgelemeye örnektir. Bunlar Tablo 14' de gösterildiği gibi kullanım, yoğunluk ve yükseklik bölgelemesi olarak üçe ayrılmaktadır.

Tablo.14 Başlıca bölgeleme türleri ve özellikleri

Bölgeleme Türü	Tanım / Amacı
Kullanım	<p>Kentin bölgelere ayrılarak, birbiri ile çelişen işlevlerin bir arada bulunmasının engellenmesidir. Kent makroformunun belirleyicileri olan barınma, ticaret ve sanayi ile bunların alt gruplarından oluşur. Amaç; bireylerin sağlık, mutluluk ve esenliğini korumaktır.</p> <p>(Yasal dayanaklar: Medeni Yasa 681. md, İmar Yasası, Umumi Hıfzısıhha Yasası, İmar Planları ve ilgili yönetmelikler vb)</p>
Yoğunluk	<p>Arsa kullanımına sınırlama getirilerek, yapılara ışık, hava ve güneş sağlamak amaçlanmıştır. Çeşitli yollarla sağlanır;</p> <ul style="list-style-type: none"> • En küçük parsel boyutlarını kullanım biçimi veya türüne göre belirlemek, • İmar parsellerinin genişlik/derinlik ile boyutlarını sınırlamak, • Yapı parsel ilişkisi, yapı düzeni (aynık, ikiz, blok, bitişik, plan kitlesi), arsa kullanım katsayıları (TAKS, KAKS, E -hacim katsayısı-) ve/veya bahçe mesafelerinin verilmesidir. <p>Arazi için ödenen bedelin bir fonksiyonu olan yoğunluk, kent merkezinden uzaklaştıkça düşmektedir</p> <p>[Yasal dayanaklar: İmar Yasası, İmar Planı/Plan Notları ve İmar Yönetmelileri]</p>
Yükseklik	<p>Bütüncül uygulama yerine, mülkiyet bazındaki imar uygulamasında aynı boyutlu yol aksındaki parselleme klasik imar planlama anlayışı ile eşit yükseklik hakkı tanımak ve yapılar için gerekli ışık, hava ve yapılar arası uyumu/orantıyı sağlamak için arsa kullanımına getirilen sınırlamadır. Bu amaçla kullanılan ölçütler;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yapının yüksekliği (Hmax.) verilmektedir. • Kat sayısı ile verilmektedir. • Cephe, aldığı yolun genişliğine bağlanabilmektedir. <p>[Yasal dayanakları: İmar Yasası, İmar Planı/Plan Notları, İmar Yönetmelikleri]</p>

Toprağın yatay ve dikey yöndeki kullanım sınırlamaları; malik, plancı ve yerel idare arasındaki ilişkileri ve aynı zamanda rant dağılımı mekanizmasını da birey/kamu paylaşımını da biçimlendirmektedir. Özellikle yükseklik bölgelemesi ile kentsel toprakların halihazır kullanım değerleri artmaktadır. Bu ekonomik nitelik, yükseklik bölgelemesinin önemini arttırmakta, mal sahiplerinin sınırsız kat arttırım talepleri planların uygulanma kabiliyetini ortadan kaldırmaktadır.

2. Kentsel donatı ve standartları

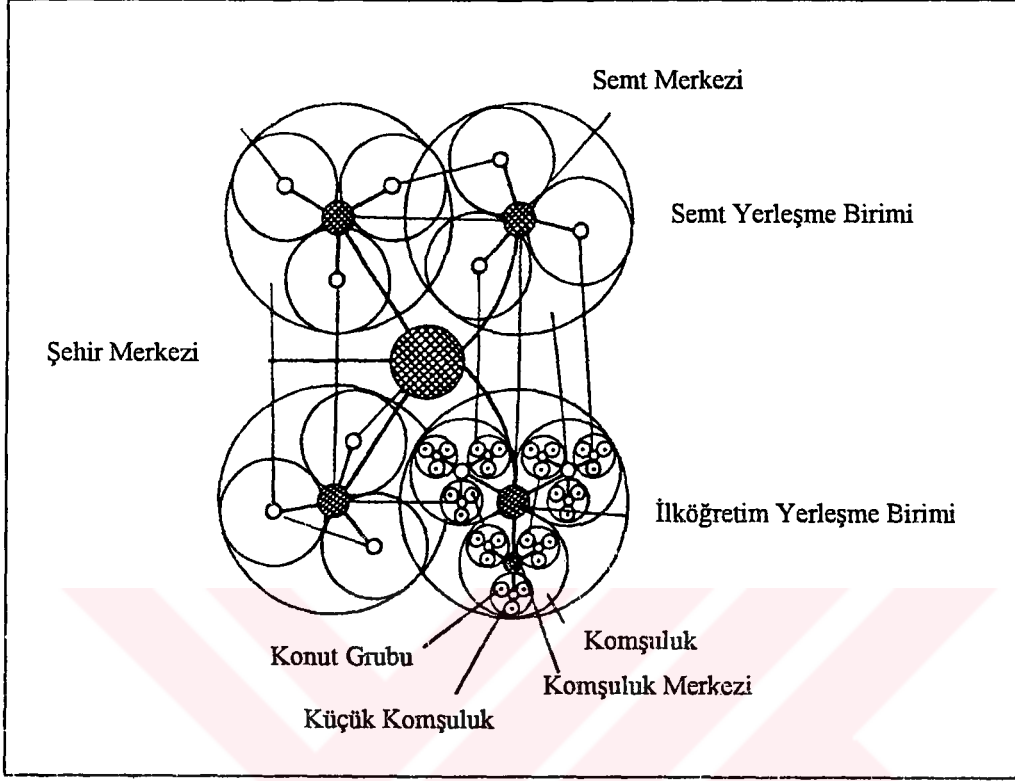
Yaşam kolaylaştırıcı kentsel konfor norm ve standartları olarak; kentsel donatı alanları kişi başına ve sosyal altyapı için ayrılması gereken parsel alanları İmar Planının Yapılması ve Değişikliklere dair Esaslara Ait Yönetmelikte verilmektedir.

Kentlerin fiziksel gelişme eğilimleri, hiyerarşik ve şematik bir çevre yaratmamasına rağmen [21], yerleşme sistemi içerisinde sınırları donatı ölçütüne bağlı hiyerarşik bir düzenin oluşturulmasına, konutların hizmetlerden eşit yararlanması, imar planlama kolaylığı, donatıların rasyonel dağıtılabilmesi ve donatıların hizmet ettiği birime yani nüfusa yakın bir yere yerleştirmek zorunluluğu için gerek duyulmuştur. Teorik yerleşme şeması, kentin en küçük iskan biriminden en büyüğüne kadar ayrımlarını göstererek, konuttan başlayarak organik bir kademelenme içinde ilköğretim merkezli komşuluk üniteleri birleşerek semtleri daha sonra giderek kenti oluşturmaktadır.

Şehirsal birim bazında, donatım kademelenmesine ilişkin teorik şema şekil 9' da gösterilmiştir [49]. Bu birimler arasında nüfus, alan ve donatımlar yönünden bir kademelenme bulunması nedeniyle, yerleşme ünitelerinin nüfus yönünden aritmetik, donatımlar yönünden ise geometrik artış göstermesi gerekmektedir. Donatı ihtiyacı, ilköğretim yerleşme biriminde belirmeye başlamaktadır [43].

Komşuluk ünitesi kavramı, Clarence Perry (1920) tarafından bireylerin tüm faaliyetleri temel alınarak geliştirilmiş ve aile bireylerinin eylemlerinin analizi ile günlük faydalanma için gerekli donatıların tür, alan ve uzunlukları belirlenmiştir [52]. Buna göre ilköğretim komşuluk ünitesi, temel donatı olarak ortak yaşamın temel ihtiyaçlarını kendi

içinde ve yaya ulaşılabilir mesafede temin edebilen bir ilköğretim okulunun hizmet alanını kapsayan, genelde 3500-5000 kişiden oluşmaktadır.



Şekil 9. Şehirsel birimin teorik şeması

İlköğretim komşuluk biriminin planlama alanını ve boyutunu erişebilirlik ve yoğunluk ölçütleri belirlemektedir. Bir ilköğretim öğrencisinin yürüme mesafesi olan 800m. okul merkezinden olan en uygun erişebilirlik uzaklığıdır. Yoğunluk ise; arazi fiyatına, konut ünitesinin düzenleme biçimine, topografya ve altyapı tesislerinin fizibilitesi ile ekonomik eşikler gibi unsurlara göre farklılık göstermektedir [54].

Hiyerarşik yerleşme düzeninde nüfusa bağlı olarak yer alması gereken donatılar ve yeni yerleşme birimleri oluşmaktadır. İki veya üç ilköğretim yerleşme birimi semt yerleşme birimini oluşturmaktadır. Üst yerleşim birimi ise kentsel birimdir. Toprak gereksinimleri, çeşitli donatılar için kişi başına birim olarak belirlenmektedir. Kentsel alanda yerleşme hiyerarşisine bağlı olarak ihtiyaç duyulan donatı türleri tablo 15' de gösterilmiştir. Kentsel

donatıların tümü; ilköğretim komşuluk ünitesi, semt, kent ve hatta tüm bölgeye hitap etme özelliğine göre imar planı içine konumlandırılmaktadır.

Aynı kademede yer alan donatılar aynı alana hizmet etmektedir. Ama ünite nüfusu arttıkça bir skala biçiminde alt kademedeki donatılar alanca büyümekte ve ilave olarak yeni işlevli donatılar oluşturulmaktadır. Ayrıca en alt kademeden en üst kademeye doğru etki uzaklığı ve etki alanı büyümektedir. Nitekim donatı kademelenmesinde, komşuluk birimindekiler yakınında oturanlara günlük hizmet sağlarken, şehirselle yerleşme birimindeki donatılar ise tüm kentliye hizmet sağlar ve kent ölçeğinde etki alanına sahiptir.

Tablo15. Kademeli kent düzeni içinde yer alması gereken donatılar

Yerleşme Birimi	Konut Sayısı	Nüfus	Temel Hizmet Alanları
İlköğretim Yerleşme Birimi (Mahalle)	700-1000	3500-5000	Eğitim (ilköğretim, anaokulu, kreş), dinlenme (çocuk bahçesi, oyun alanları, park), sağlık (sağlık evi) ticaret ve hizmet (açık pazar alanları), dini (mescit), idari (karakol).
Semt (2-3 ilköğretim yerleşim birimi)	2000-3000	10 bin-15 bin	Eğitim (meslek okulu), dinlenme (semt parkı ve oyun alanları), sağlık (küçük hastane veya dispanser), ticaret ve hizmet (açık semt pazarı, alış-veriş merkezi), spor (semt spor alanı, açık yüzme havuzu), idari (postane, belediye birimi), sosyal tesisler (huzur evi, yurt), kültürel tesisler (semt kütüphanesi), dini (cami).
Şehirselle (2,3,4 Semt)	4000-9000	20bin-50bin	Eğitim (lise, lise seviyeli mesleki/teknik okullar, zihinsel özürülüler okulu), dinlenme(kent parkı, mesire yeri hayvanat/botanik bahçesi), sağlık (hastane, doğum evi), ticaret ve hizmet (özel amaçlı pazar yerleri, merkez hali,mezbaha, şehir merkezi), spor (stadyum, kapalı spor tesisleri, vb. merkezi spor tesisleri), idari (yerel ve merkezi resmi tesis alanları, itfaiye, adliye), kültürel tesisler(müze, tiyatro, kültür merkezi), dini (merkez cami), vs.

Kentsel donatı yatırımlarının verimli ve ekonomik olabilmesi için en azından en küçük kent ölçeğini belirleyen 50 bin nüfus gerekmektedir [49]. Bu donatıların dışında; yalnız kendi nüfusuna değil, diğer kentlere, ülkeye ve hatta çevre ülkelere hizmet eden metropol donatılarda vardır. Üniversiteler, eğitim hastaneleri, milli parklar, uluslar arası havalimanı, spor ve kültür kompleksleri gibi altyapılar örnek verilebilir.

Tablo 15'deki kentsel sosyal ve teknik altyapı alanları, insanların günlük yaşamlarındaki ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamusal donatılardır. Kamu donatı alanlarını diğerlerinden ayıran özellik, halkın ortak kullanımına açık tutulması ile yerel yönetimler ile merkezi idarenin ildeki kurumları tarafından gerçekleştirilmesidir.

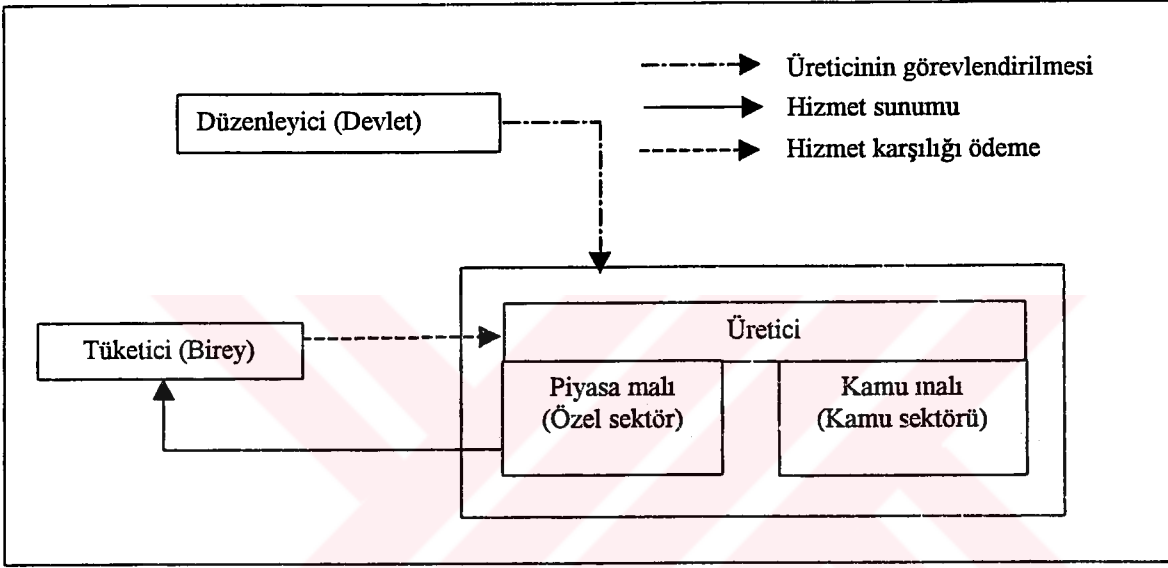
İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. Maddesinde; sosyal altyapı donatısı, eğitim, sağlık, dini, kültürel ve idari yapılar ile park, çocuk bahçeleri gibi yeşil alanlara verilen genel isim olarak tanımlanmıştır. Kamunun görmekle yükümlü olduğu hizmete, hizmetin bir unsurunu teşkil edecek şekilde bağlanmış [55] ancak sosyal donatı kapsamında yer almayan kamu lojmanları gibi hizmete özel kullanışları Tablo 15'de ki donatılar içinde düşünmemek gerekmektedir.

Bölgeleme çalışmasının temelini oluşturan kamu donatıları, imar planı yolu ile kentsel alanda konumlandırılmaktadır. Bu durum ilgili altyapıyı yapmakla yükümlü yatırımcı kamu kurumlarına hem ilgili donatıyı gösterilen alana yapmak zorunluluğu ve sorumluluğu yüklemekte, hem de söz konusu donatıyı gerçekleştirmek için kendisine kuruluş yasasına göre başta kamulaştırma hakkı ve ayrılan alanın üzerinde diğer yapıların yapımını engellemek üzere yetkiler vermektedir [21].

Kamu donatıları, gerçekleştirecek kamu sorumlularına, türlerine ve basamaklaşmasına göre de sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırmaların önemi, gelecek bölümde irdelenecek olan düzenleme ortaklık payı kapsamında yer alan ve alması gereken donatıların belirlenmesindeki temel ölçütleri oluşturmasıdır. Şimdi bu sınıflamalar amaca yetecek ayrıntıda incelenecektir.

A. Kamu donatılarının gerçekleştirici kamu kurumlarına göre sınıflandırılması

Sınıflandırmaya geçmeden önce, bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere tükettiği mal ve hizmetler için oluşturulan mekanizmadan bahsedilmektedir. Serbest piyasa ekonomisinde, özel mal ve kamusal mallar olmak üzere iki tür mal ve hizmet üretimi vardır [56]. Şekil 10'da görüldüğü üzere, piyasa mal ve hizmetleri genellikle özel sektör tarafından, kamu mal ve hizmetleri ise kamu kurumlarınca karşılanmaktadır [57].



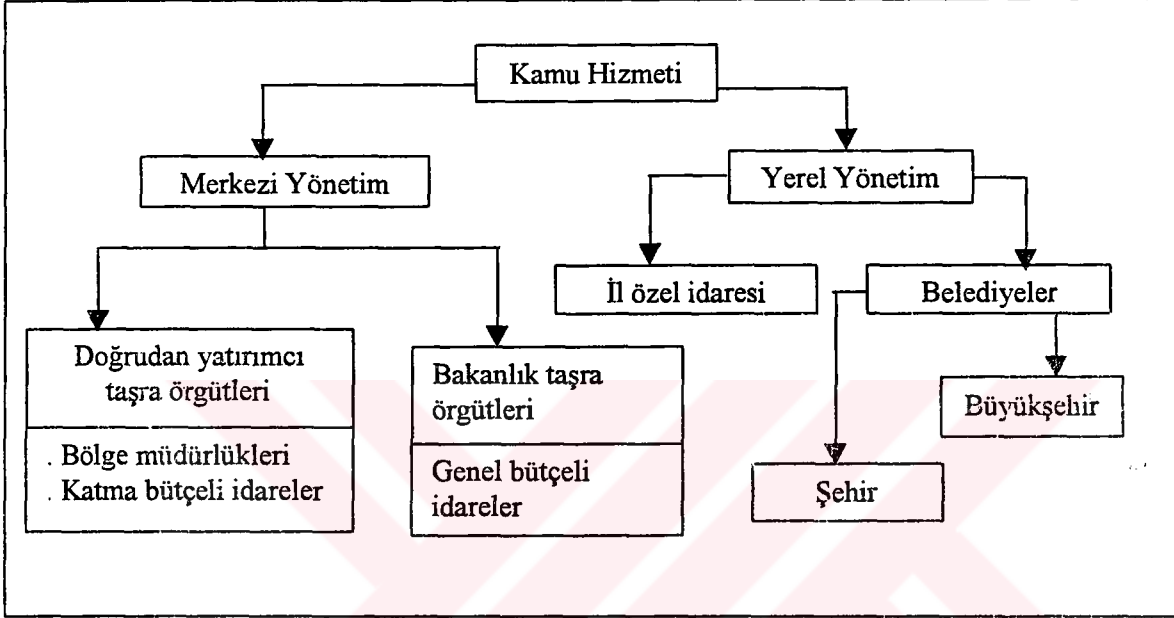
Şekil 10. Düzenleyici, üretici ve tüketici arasındaki ilişkiler şeması

Kamu malları diğer bir deyişle kolektif (ortak) kamu malları, kamu tarafından üretilir ve dağıtılır. Bu nedenle de ekonomide kamu malları diye adlandırılan piyasa malları dışındaki kesimi oluşturmaktadırlar. Bireysel olarak değil, birlikte tüketilen mal ve hizmetler Tablo 15'deki kamusal sosyal ve teknik altyapı donatılarını da kapsamaktadır.

Bilindiği gibi her ülkede idare mekanizmasını en iyi işletebilmek için yetki sınırını belirleyen coğrafi alan ve bunun sınırları içinde belirli idari organlar sistemi mevcuttur. Nitekim Kamu hizmetleri ve bunlarla ilgili görevler, ülkelerin tarihsel gelişmelerine, toplumsal yapılarına, gelişme düzeylerine ve hizmetin niteliğine göre, merkezi idare taşra örgütleri yada bir yerel yönetim örgütü olarak belediyelerce görülmekte bazen de her ikisi arasında paylaşılmaktadır. Bir kamu hizmetinin amacı, merkezi idare için toplumun genel

ortak ihtiyaçlarını karşılamak için belediye için idari sınırlar kapsamındaki belde sakinlerinin yerel nitelikli ortak ve çağdaş gereksinimlerini yerine getirmektir [58].

Kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi sürecinde, görev bölüşümü için merkezi, metropol ve yerel nitelikteki hizmetlerin ayrımı açık değildir. Kamu hizmetleri kamu yönetimi içinde yerine getirilmektedir. Şekil 11’de gösterilen yönetim şemasında merkezi



Şekil 11. Kentsel alanda kamu yönetim şeması

yönetimin hizmet alanlarında uzmanlaşmış doğrudan yatırımcı taşra örgütleri, il sistemi dışında yıllık yatırım programlarını gerçekleştirmektedirler. Katma bütçeli bu idarelere Karayolları, Devlet Su İşleri, Köy Hizmetleri, Beden Terbiyesi ve Spor vb. gibi örnekler gösterilebilir. Bakanlıkların taşra örgütleri ise, valinin gözetim ve denetimi altında görevlerini yerine getiren genel bütçeye bağlı örneğin; milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve kültür müdürlüklerinden oluşmaktadır. Doğrudan yerel yönetim kuruluşları olan il özel idaresi, belediyeler dahil tüm il içindeki halkın, ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidir. Bakanlıklar adına, kamusal donatıları gerçekleştirir ve görevlerini özel idare müdürlüğü ile merkezi idarenin ildeki kurumları aracılığıyla yürütür.

Büyük şehir belediyesinin ise görev ve sorumlulukları, ana kentsel nitelik taşıyan, ilçe/alt belediyelerin tek başına görmeleri imkanı olmayan hizmet ile bütünlük ve eşgüdüm

gerektiren işlerdir. Bunlar dışındaki küçük ölçekli hizmetler belediyeler tarafından yapılmaktadır.

Kamu donatımının, sorumluluğu eğitim, sağlık, kültür, gibi türlerine göre belirli kamu idarelerine verildiği için, donatıların türlerine ve sorumlularına göre bölümlenmesi arasında bir ilişki kurmak mümkündür [21]. Buna göre merkezi idarenin görevleri: hükümet binası ve birimleri, tüm eğitim donatılarını gerçekleştirmek, sağlık tesisleri, spor salonu ve tesisler, liman-havalimanı, gar, karakol, kültür tesisleri, kimsesizler yurdu, huzur evi, kütüphane yapmak vb. dir.

Büyük şehir belediyesinin görevleri büyük şehrin bütününe hizmet eden donatılar olmak üzere; en az üç şeritli anayolları yapmak, terminal, katlı otopark, meydan, üst ve alt geçitler, metro ve diğer toplu taşıma tesisleri, su, kanalizasyon, merkezi ısıtma tesisleri, 30 dönümden büyük yeşil saha, park, bahçe, spor, dinlenme, eğlence yerleri, sosyal ve kültürel tesisler, mezarlık alanları, toptancı halleri, mezbaha yapmak, çöp tesisleri kurmak vb. dir.

Belediyelerin yapmakla sorumlu olduğu zorunlu görevleri belediye sınırı içinde olmak üzere;

- a) Sosyal, sağlık, kültür, eğitim ve sporla ilgili görevler: halk kütüphanesi ve okuma salonu, belediye hamamı, mezbaha, mezarlık, genel tuvalet yapmak, park, bahçe, oyun alanı, hayvanat bahçesi, spor alanları yapmak.
- b) Bayındırlık, ulaşım, teknik altyapı ve belde esenliği görevleri: Yol, alt ve üst geçitler, ulaşım terminali yapmak, meydan, su arıtma ve dağıtımı için gerekli tesisleri kurmak, umumi su depoları yapmak, kanalizasyon, atık suları toplamak-arıtmak, katı atık toplama ve depolama tesisi kurmak, ısı sağlama amaçlı dağıtım şebekesi oluşturmak, yangın tesisi kurmak.
- c) Ekonomik ve ticari boyutla ilgili görevler: Pazar yerleri, hal yapmak.

Sözü edilen kamusal hizmetlere ait donatılar, kullanıcılarına göre tablo 16'da görüldüğü üzere kamu hukuku açısından da tarif edilebilir.

Tablo 16. Kullanıcılarına göre kamu malları çeşitleri

Yararlanma Biçimi	Kapsam içinde yer alan donatılar
Halkın ortaklaşa ve serbestçe yararlandığı genel mallar. (Orta malları)	Yollar, köprüler, meydanlar, parklar, çocuk bahçeleri, genel otopark, mezarlıklar, dini tesisler gibi.
Kamu hizmetlerine ayrılan, halkın hizmet dolayısıyla yararlandığı mallar (Hizmet malları)	Sağlık tesisleri, eğitim tesisleri, ulaşım terminalleri, resmi kurum binaları, karakol, kütüphane, müze, spor tesisleri, pazar alanları, hal, haberleşme tesisleri, tüm altyapı tesis ve hatları gibi.
Yalnızca kamu hizmetlerinde kullanılan mallar	Askeri tesis alanları, barajlar, bilimsel araştırma merkezleri, yalnızca yetkililere ve ilgisine açık tesis ve alanlar gibi.

Tablo 16'da gösterilen orta mallarından yararlanma ücretli veya ücretsiz olabilir. Bu tür mallar medeni yasanın 912. Maddesi ile düzenlenen tescilsizlik ilkesi nedeniyle genellikle tapuya tescil edilmezler. Buna karşın daha çok hizmetten yararlananlarca okul-öğrenci, hastane-hasta ilişkisi ile kullanılan ve çıkar sağlanan [55] hizmet malları, bu hizmeti yapmakla görevli idarelerden genel bütçeye bağlı kurumlar için, maliye hazinesi adına; katma bütçeli idareler de ise kendi adlarına tescil edilir.

Günümüzde arsa ve arazi düzenlemelerinde geçerli olan düzenleme ortaklık payı donatıları içindeki tescili gereken kamu tesis alanları olarak cami ve karakol dışında ki kamusal kentsel açık alan donatılarının orta malları kapsamında yer aldığı anlaşılmaktadır.

B. Kamu donatılarının kentsel basamaklaşmasına göre sınıflandırma

Kamu donatılarının; ölçek olarak nitelenen hizmet için gerekli finansman ihtiyacı ve donatıların etkilediği hizmet alanı olarak belirlenen dışsallığa göre de sınıflandırılması mümkündür. Bu çalışma kapsamında, dışsallık alanına göre kent ve mahalle ölçeğindeki kamusal donatıların hizmet etmek ölçütleri dikkate alınarak genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

Bir üretim ve/veya tüketim faaliyeti ile hizmet alanı dışındaki bölgede dolaylı fayda yaratılmasına dışsallık denir. Yaratılan fayda olumlu veya olumsuz olabilmektedir [56]. Üretildiği zaman hiçbir kısıtlama olmadan herkesçe yararlanılan, örneğin ulusal savunma hizmeti dışsallığı ülkeyi kapsayan birinci derecede saf bir kamu malıdır. Diğer yandan özellikle kentsel donatılardan yararlanma, uzaklık etkisi nedeniyle sınırlıdır. Hizmet alanı uzaklık arttıkça azalır, belli bir noktada sifıra düşer [7]. Uzaklık, donatılara ulaşılabilirlik kavramını gündeme getirmektedir. Ulaşılabilirlik belli bir donatıya ulaşabilme kolaylığıdır. Ve her bir donatının dışsallığı ulaşılabilirlik oranında kent ölçeğine yayılmaktadır [59]. Yani bir kamusal donatının, parsel ve sokak düzeyinden kente kadar uzanan çeşitli ölçeklerden hangisine dahil olacağı, bireylerin ulaşım biçimi ve maliyetine de bağlıdır. Nitekim tablo 15’de gösterilen yaya ulaşılabilir dolayısıyla ulaşım maliyeti olmayan donatılar, mahalle ölçeğini oluşturmaktadır. Buna karşın erişilebilirliğin ancak bir ulaşım aracı ile sağlanabildiği ve katlanması gereken ulaşım maliyetine neden olan donatılar ise kentin tümü veya büyük bölümlerinde yer almaktadır.

Mahalle basamağındaki her gün yararlanılabilir donatılar sadece mahallelerin iç yapısını etkilemektedir. Bu donatıların sağladığı özel yararlar ölçülebilir. Özel faydanın ölçülebildiği sınırı mahalle oluşturmaktadır. Çünkü mahalle ölçeğinde bir kamusal donatı yapılacağında yaralanacak nüfus ve alan ölçülebilmektedir [26]. Nitekim kamu hukukunda mahalle halkının faydalanma hakları bir tür irtifak hakkı gibi kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu donatım giderine mahalledeki taşınmaz sahiplerinin katılması yani yer sağlama ilkesi savunulabilir.

Kent ölçeğinde ise mahalle ölçeğindeki yaklaşım geçerliliğini yitirmektedir. Çünkü kentsel ölçekte hizmet verecek kentsel donatılar tüm kenti ilgilendirmekte olduğundan ihtiyaç duyulan alanlar, hizmet etmesi gereken nüfus büyüklüğünün yaşadığı optimum ulaşım/kullanım özelliklerine sahip konumda ayrılmaktadır. Dolayısıyla bu basamaktaki donatıların ihtiyaç duyduğu alanın karşılanmasını yalnız çevresindeki parsellere yüklemek adil olmayacaktır. Bu donatılardan yararlananlar sadece civardaki toprakların sahipleri değildir. Bundan dolayı bu basamakta ki donatım için kullanıcının katkısı mümkün olamamaktadır. Donatı için ihtiyaç duyulan arazinin ilgili kamu kurumunca genel vergi gelirlerinden finanse edilerek sağlanması gerekmektedir. Kent veya mahalle basamağında

yer alan donatıların dışsallıklarının faydalarının ölçülebilir olup olmamasına neden olan faktörler Tablo 17’de gösterilmiştir.

Tablo 17. Kent ve mahalle ölçeğindeki donatıları ayırt eden nitelikler

Özellikler	Kent Ölçeğindeki Donatılar	Mahalle Ölçeğinde ki Donatılar
Standart	• Nüfusa, kentin sosyal, ekonomik, özelliğine ve merkezi idarenin yatırım tercihlerine göre değişmektedir.	• Belirli bir nüfus ve alan için hangi kamu donatılarına ihtiyaç duyulacağı önceden bilinmektedir.
Hizmet Nüfusu	• Çoğu donatı için hizmet edeceği nüfus bilinemez	• Hangi nüfusun yararlanacağı bellidir.
Etki Alanı (dışsallık)	• Kent bazen bölge, ülke hatta komşu ülkeler düzeyine varmaktadır.	• Hangi yakın çevrenin yararlanacağı kesine yakın belirlenmektedir.
Faydalanma Oranı	• Bazen kısmen olmak üzere kent nüfusunun tamamı	• Mahalle nüfusunun tamamı
Alan İhtiyacı	• Kentin değişik bölümlerine hizmet edebilmek için çeşitli ve büyük alan	• Az ve belirlidir.
Sorumlu Kamu Kurumu	• Büyük oranda merkezi idare taşra örgütü	• Eğitim ve karakol donatısı dışında tamamen belediye
Konum	• Arazi fiyatı ve idari tercihlere göre kent merkezi veya kent çevresinde	• Eşit ve yaya erişilebilir yararlanma için gerekli yerlerde.

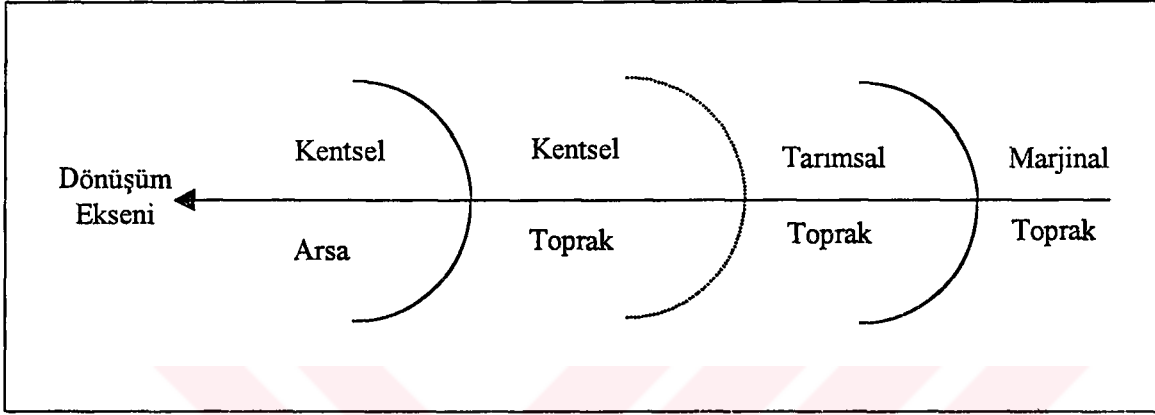
Her iki basamakta ki donatılar düzenleme ortaklık payı kapsamında değerlendirildiğinde; mahalle ölçeğinden kent ölçeğine kadar değişik ölçek ve biçimlerde katılım söz konusudur. Tamamen yerel yönetim sorumluluğunda ki donatılar ölçeği olan konut ve yakın çevresi gibi alt ölçeklerde, doğrudan etkilenen, faydaların eşit olarak paylaşıldığı taşınmazların birebir aynî toprak kesintisi biçiminde katılımı daha etkindir. Dolayısıyla denilebilir ki kent donatılarının hizmet/etki alanı genişledikçe kamusal hizmetlere katılım biçimi doğrudan aynî katılım yerine, kamu hizmetlerinin sağlanması için toplumun ödediği bir çeşit fiyat olan vergiler ile olmalıdır.

1.3. Toprakta Değer Yaratma Süreci

Toprak hem kentsel hem de kırsal kesimde mülkiyete konu olmaktadır. Bu nedenle toprak, yasaların mülkiyete ilişkin hükümleri çerçevesinde kullanılır. Hukuksal bir kavram

olarak toprağın kırsal alanda ifadesi arazi, kentte ise arsadır. Planlamada ise binanın oturduğu alanın bir ifadesi olarak imar parselidir [11].

Yeryüzündeki topraklar kentleşmeye bağlı kullanılabilirlik açısından sınıflanmak istendiğinde Şekil 12'deki gibi bir gösterim söz konusu olacaktır. Kır ve kent topraklarının sınırlarını kesin olarak belirleme imkanı yoktur [60]. Ama dağlar, çöller ve bataklık



Şekil 12. Kullanılabilirlik açısından topraklar

gibi marjinal topraklar dışında, Şekil 12' de görüldüğü üzere tarımsal toprakların nihai dönüşümü kentsel arsaya katılım biçiminde olacaktır.

Kentsel arsanın piyasa değerinin nasıl oluştuğunu belirlemek için öncelikle tarımsal toprak, kentsel toprak ve kentsel arsanın tanımına bağlı farklılıkların ortaya konulması gerekmektedir ve bu amaçla Tablo 18 düzenlenmiştir.

Bu tabloda görüldüğü üzere, tarımsal topraktan kentsel toprağa dönüşüm, nüfus artışı ve kentleşme ile meydana gelirken, kentsel arsa kamu tarafından sağlanan altyapılar ve imar hakları ile oluşmaktadır. Ancak kentsel toprak nazım imar planı kapsamında, henüz tarım yapılmakla birlikte üzerinde bir yapı topluluğu oluşmuşsa idari karar ile de vergi mevzuatı açısından arsa sayılabilmektedir.

Tablo 18. Arsa, kentsel toprak ve tarımsal toprağın tanımı ve özellikleri

Türü	Tanımı	Değer oluşumu
Tarımsal Toprak	Tarımsal üretim için kullanılan bir doğal kaynaktır. Kentten uzaklığı, kentsel toprak spekülasyonunun bittiği yerden başlamaktadır.	Piyasa değeri, verim ve işletme maliyeti farklılaşmasına bağlı olarak tarımsal ürün potansiyeline göre değişmektedir.
Kentsel Toprak	Kentsel arsanın hemen bitişiğinde kentsel gelişme alanında yer alan henüz imar hakları ve kullanım türü belirlenmemiş yapılaşma için gelişmemiş arsaya dönüşme potansiyeline sahip alanlardır. İdari karar ve kentin büyümesi ile oluşmaktadır.	Piyasa değeri, kentsel arsaya dönüşeceği umulan süreye ve kentsel gelişmelere göre oluşmaktadır.
Kentsel Arsa	İmar planı ile imar hakları belirlenmiş, imar parseline dönüşmüş ve altyapı sistemine bağlanmış, yapılaşma olgunluğuna erişmiş alanlardır.	Piyasa değeri, kent merkezine göre konumu, altyapı, kullanım türü, imar hakkı ve talebe göre belirlenmektedir.

Tarımsal bir toprağın kentsel arsaya dönüşüm süreci üzerinde durularak kentsel arsanın değeri açıklanabilir. Değer artışı iki nedenle oluşmaktadır. Bunlar [61];

- A. Toplumsal dönüşümün ortaya çıkardığı kentsel büyüme,
- B. Kamu tarafından alınan idari kararlar sonucu oluşmaktadır. Yani kamuca sağlanan, altyapı ve imar kararları sonucu oluşmaktadır.

Yapılacak analizlerin derinleşmesi bakımından, toprakta dönüşümü dolayısıyla değeri yaratan bu temel nedenlerin irdelenmesi gerekmektedir.

- A. Toplumsal dönüşümün ortaya çıkardığı kentsel büyüme; tarımsal toprağın kentsel alan içine girmesini sağlamaktadır.

1. **Nüfus Artışı ve Göç:** 1997 yılında 63 milyon olan nüfusumuzun 41 milyonu yani %65'i kentsel alanlarda yaşamaktadır. Türkiye de kentleşmenin miladı kabul edilen 1950 yılından 1997 yılına kadar geçen sürede kentsel alanlarda yaşayanların sayısı, 8 kattan fazla artarak 5.2 milyondan 40.9 milyona yükselmiştir. 1990-97 yılları arasında yıllık nüfus artışı yüzde 1.5 iken, kentleşme hızı 2.9 olmuştur [62]. Yani kentler, nüfus artışı ve göç ile gelişmekte, büyümekte ve yayılmaktadır. Kentsel büyüme veya bir başka deyişle kentleşme, göç ve nüfus artışının bir fonksiyonudur. Kentsel rantların büyüklüğü ise, kentleşmenin hızına bağlıdır. Kentleşme itici ve çekici güçlerin etkisi altında oluşan ve değişen bir nüfus hareketidir [63]. Ayrıca küçük kentlerin, büyük kentlere göre biraz daha yavaş büyüdüğü bilinmektedir. Bir başka deyişle hızlı kentleşme, sanayileşmenin olduğu kentlerde gerçekleşmektedir. Bu bakımdan günümüz toplumlarının kentleşme oranları, gelişmişlik düzeyinin önemli bir göstergesi ve kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilmektedir [64]. Çünkü kentleşme ile ekonomik kalkınma ve toplumsal dönüşüm arasında zincirleme bir etki söz konusudur.

Kentleşmenin ekonomik ve mekansal yansımalarının sonucu şunlara neden olmaktadır:

- Kentin merkezden dışa doğru büyümesine, kentsel merkezde de mevcut dokunun yenilenmesine ve çağdaş ihtiyaçlara uygun hale getirilmesine neden olmaktadır [66].
- Toprak kullanımını etkileyerek, tarımsal alanların kentsel toprağa dönüşmesine neden olmaktadır. Yapılan hesaplara göre bu kentleşme hızı ile, kişi başına yeni konut, çalışma ve dinlenme alanları ihtiyacı sonucu ortalama her yıl 25 ila 30 bin hektar tarımsal ham topraklar kentsel toprağa dönüştürülmek zorundadır [65].
- Tarımsal topraklarda, imar amaçlı talepler ile anormal fiyat artışına neden olan toprak spekülasyonu meydana gelmektedir. Buna karşın sınırlı mekanda kentsel alanda aşırı değer artışı oluşmaktadır. Yani kentleşme toprak değerini arttırmaktadır.
- Hem yeni yerleşmelerin ortaya çıkmasına hem de mevcutların büyümesine yol açarak, nüfusun kamusal ihtiyaçları için yeni bir çok hizmetin sağlanması

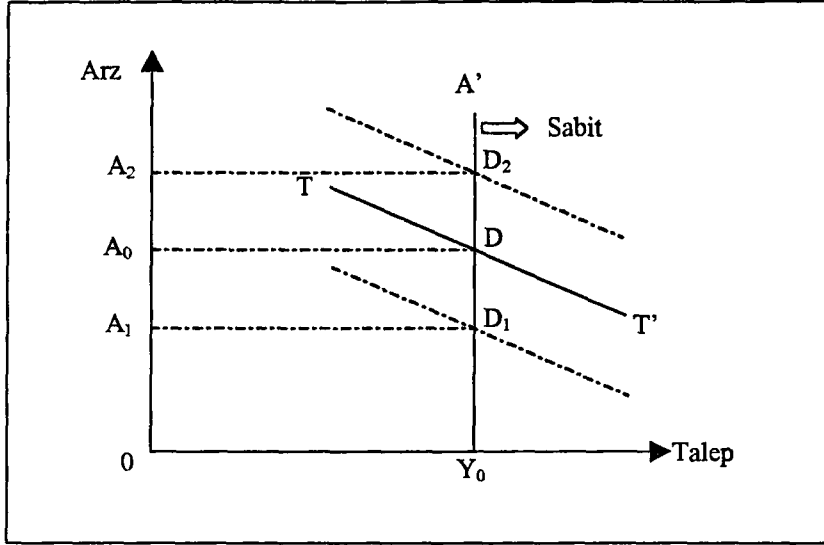
yanında mevcut hizmetlerin miktar ve kapsamında değişiklikleri gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla kentleşme pahalı bir süreçtir.

2. **Talep:** Ülkemizde nüfus artışına, kentleşmeye ve kalkınmaya paralel olarak toprağa olan talep büyük oranda artmıştır. Talep ise taşınmaz fiyatlarını sürekli arttırmaktadır. Buna bağlı olarak artan fiyatlar da bu alana yeni çekicilik eklemekte ve talebin katlanıp katmerlenmesine neden olmaktadır. Nüfus artışına bağlı toprak talebi, kent üzerinde yüzen-gezen bir değer dalgası oluşturacak, kent topraklarının değerinde genel bir artışa neden olacaktır [25].

Hızla artan kentli nüfus dolayısıyla, taşınmaz mal arzını yükseltme imkanı sınırlı olduğu için, kentsel toprak kıt bir kaynak haline gelmekte ve taşınmazlar sürekli değer kazanmaktadır.

Talebe bağlı değer artışı süreci şu şekilde oluşmaktadır: nüfus artışları ve kırsal alandan kente göçlerin sonucunda artan kent nüfusu yerleşim, sosyal tesisler, iş, ticaret gibi diğer kentsel ihtiyaçlar için araziye ihtiyaç duymaktadır. Kentler içindeki mevcut arazinin miktarı sınırlıdır. Bu yüzden bu alanda bir çok etkinlik yer kapma yarışı içindedir. Böylece sınırlı arz ve yüksek talep, fiyatların artışını güçlü bir şekilde etkilemektedir. Kentsel alanların arzının arttırılması, masraflı ve yavaştır. Çünkü ulaşım hatlarının uzatılması ve yeni alanlara kentsel hizmetlerin getirilmesi gerekmektedir. Hemen hemen bütün ülkelerde göç ve doğal büyüme tarafından yaratılan talebe eşit oranda kentsel alan arzı artışına, hükümetler muktedir olamamaktadır. Arz daima talebe göre yavaş gelişmekte ve buna uygun olarak fiyatlar daima artmaktadır [67]. Burada özellikle şu belirtilmektedir ki, kentleşme için mutlak anlamda bir toprak kıtlığı yoktur. Ancak kentsel yoğunlaşma bulunan yerlerde piyasaya yeterince; donatılı, imar planlarına dayalı, yasal kentsel arsa arz edilememektedir.

Bu talepler karşısında toprak arzı esnek olmadığından, fiyat oluşumu Şekil 13'deki diyagrama göre gerçekleşmektedir [11].



Şekil 13. Toprakta fiyat oluşum diyagramı

Serbest piyasa şartlarında bir mal yada hizmetin fiyatı, ortalama arz (A') ve talep (TT') fonksiyonlarının kesişme noktasıdır ve buna denge fiyatı (D) denilmektedir. Yani sağlıklı bir piyasada arz, talebi tam karşıladığında malın gerçek fiyatı belirlenir. Bu kural taşınmaz piyasasında genellikle geçersizdir. Çünkü talep edilse bile arzu edilen özellikte arsa arzı sınırlıdır. Ancak aynı şartlar altındaki arsaların fiyat oluşumunda arz ve talep yasası geçerlidir.

Toprağın fiyatı (D₂) denge fiyatı üstünde ise talepten daha fazla arz söz konusudur. Ters durumda toprağın fiyatı (D₁) denge fiyatı üstünde ise talep arzdan fazla ve sürekli olduğu için kabul edilebilir sınırlar üzerinde sürekli fiyat artışı kaçınılmazdır [68].

Aynı zamanda arazi kıtlığı; nüfus artışı ve göç, ekonomik büyüme ile arazi piyasasındaki spekülasyon tarafından etkilenmektedir [67]. Sadece arsanın miktarının sınırlı olması değil aynı zamanda piyasaya yeterince sunulmaması ve satıcıların taşınmaz fiyatlarını kendilerinin dikte etmeleri ve rekabet kurallarının işleyememesi teknelci bir taşınmaz pazarı yaratmaktadır.

Diğer yandan kış mevsiminde ve özellikle piyasaların nakite sıkışık olduğu durgunluk döneminde, taşınmaz satışları artarak arz-talep dengesizliğine yol açmaktadır. Bu nedenle taşınmaz piyasasındaki talep daralması yüzünden taşınmaz fiyatları düşmektedir.

Arsa talebi ile arzı arasındaki dengesizlik ve arsa arzının çoğunlukla kamu kesimi yerine özel mülkiyet sahiplerince düzenlenmesi yüzünden sosyal ve ekonomik bir çok sorun meydana gelmiştir. Bunların bazıları;

- Kamu kesimince yeterince arsa üretilmediğinden, kentleşmenin ucuzlatılması da sağlanamamaktadır.
- Mevcut kentsel alanların yatayda-düşeyde abartılı büyümesine neden olmuştur.
- Kentsel alanlarda yeterince imar parseli oluşturulamamış imarlı bölgelerdeki arsa değerleri ,özellikle hızlı kentleşme olan yerlerde, anormal derecede artmaktadır.
- Orta büyüklük üstündeki kentlerde taşınmaz sahipleri, taşınmaz değer artışından daha fazla yararlanmak için, imar haklarını arttırmak yoluna gitmektedirler.
- Tarihi, doğal ve kültürel çevre, talep ile artan değeri edinmek üzere kaybedilmektedir [69].

3. **Enflasyon:** Parasal talebin piyasaya arz edilen mal ve hizmetten daha fazla artmasıdır. Enflasyon döneminde her malın ve hizmetin değeri artabilir. Ancak enflasyon olmadığı dönemlerde ancak belli malların fiyatı artabilir. Durgunluk döneminde, yatırım imkanları tasarruftan az olacağından, taşınmaz yatırımı yine cazip olacaktır [70]. Taşınmaz değerlerinin enflasyonu kavramından, taşınmazların aşırı pahalalanması algılanmalıdır [67]. Fiyat düzeyindeki genel artış olarak da nitelenebilecek enflasyon nedeniyle satın alma gücünün sürekli düşme eğiliminde olduğu ülkelerde, bu ekonomik durum arsa yatırımını hem verimli hem de güvenilir bir yatırım alanı yapmıştır. Dolayısıyla enflasyon talep yaratıcı etkisi nedeniyle, taşınmaz fiyatlarını arttıran çok önemli bir faktördür.

B. Kamu tarafından alınan idari kararlar ile kentsel toprağın kentsel arsaya dönüşümü sağlanmaktadır. Bu idari kararlar değer arttırıcı etkiye sahiptir.

1. **İmar hakkı ve kullanım biçimi:** Yapılaşma alanlarını belirleyerek boş bir araziye değerli bir kentsel gelişme alanına dönüştürmektedir. İmar kararı ile verilen yapı hakkı, aynı zamanda hacim boyutu olarak toprağın ekonomik özelliğini belirleyen en önemli etmendir. Değeri temsil eden imar hakları veya kullanma yüzeyi yatay ve düşey olarak verilir. Oluşan değer kadar, taşınmaz sahibine gelir transferi sağlanır. Yani imar hakkı, değer transferinin bir alanıdır. Yeni bir idari kararla imar planı ve mevzuatında değişiklik yapılarak, değer artışının yeniden biçimlenmesine neden olunabilmektedir. Kullanış biçiminin, kırsal kullanımdan kentsel konut alanlarına veya endüstriyel kullanıma dönüşümü toprak fiyatlarında büyük yükselmeye sebep olacaktır. Hatta ticari kullanıma geçiş, fiyatlarda daha büyük yükselmeye sebep olacaktır [67]. Kamunun hediyesi olan imar hakkı ve kullanım türünü belirleyen imar planı ve plan uygulama etaplarının kentsel toprak değeri artışına etkisi genel olarak şu şekildedir:

- İmar planının doğasında değer artışı yatmaktadır. İmar planları spekülasyon yaratmaktadır. Çünkü nereye plan yapılsa, arazi fiyatları artmaktadır. ❖
- İmar planı henüz yapılmayan alanlar bile, planın dolaylı etkisi ile değer artışına uğramaktadır.
- İmar plan gelişme alanları, belirli etaplar halinde kullanıma açılmakta ve bu alanlara talebi arttırmaktadır. Sürekli yükselen fiyatların bu kez kırılma yaparak yukarı doğru 4-5 kat fazla artmasına neden olmaktadır [72].

2. **Kamusal donatı sağlanması:** Kamu yatırımları, kamunun kent nüfusuna hizmet etmek ve kent hizmetlerinin karşılanması biçimindeki temel fonksiyonunu yerine getirme aracı olmakla birlikte talep ile oluşan değer dalgasını yönlendirmektedir. Yani merkezi veya yerel idarelerin, kamu hizmet yatırımlarına yönelik planlama ve eylem kararları, değer dalgasının kentin hangi bölgesine çökeceğini belirlemektedir. Aynı zamanda kamu donatıları etrafındaki arazilerin değerinde artışa neden olmaktadır. Bu artış daha çok, kamusal altyapı tesis yapımındaki hızdan kaynaklanmaktadır. Ayrıca değer artışı, çevre taşınmazların planda nasıl bir kullanımda yer aldığına bağlıdır. Bundan dolayı genel ifade kullanılamaz [73].

- a) **Bölge ve ülke ölçeğinde hizmet etkisi olan donatılar:** Taşınmaz fiyat artışını yalnızca nüfus artışı, kentleşme ve imar planlama çalışmaları etkilemez fakat aynı zamanda merkezi idarenin kamu yatırım kararları bu alanda önemli sonuçlar yaratabilmektedir. Bazı kamu donatılarının yer seçimi kararları, zincirleme etki gücünde temel kararlardır ve bireylerin yatırım kararlarını özendirilmektedirler [11]. Bu yatırımlar kentsel taşınmaz değerlerini arttırırken hem de kentleşmenin yönlenmesini etkileyen çekim gücüne sahiptir. Çevresinde hem çekim gücü oluşturan hem de yüksek taşınmaz değer artışı sağlayan kıt, tek ve ayrıcalıklı kamu donatı yatırımlarının başlıcaları; şehirlerarası kara yollarının geçeceği yerler, limanlar, tren istasyonu, üniversite, büyük hastanelerin ve sanayi bölgelerinin kuruluş yerleridir.
- b) **Kentsel gelişme için gerekli olan fiziksel ve sosyal altyapı:** Altyapı, kent ekonomisi ve sağlıklı kentsel yaşam için vazgeçilmez bir kentsel hizmet sunumudur. Diğer yandan pahalı bir süreç olan kentleşme hem üretim alanı yaratmak, hem de altyapı ve kamu donatımını sağlamak üzere, ülke kaynaklarının önemli bölümünün bu amaç için harcanmasına neden olmaktadır [21]. Diğer taraftan yatırım için başlıca iki tür sermayeye ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlardan biri olan üretici olmayan sermayeye dayalı fiziki ve sosyal altyapı yatırımları, ekonomik ve sosyal gelişmeyi dolaylı etkilemektedir. Üretici sermaye ise sanayileşmeye dönük üretici yatırım ile ekonomik kalkınmayı doğrudan belirlemektedir. Ancak üretici yatırımların oluşumu ve gelişimi altyapı yatırımlarının varlığına bağlıdır [74]. Üretici ve üretici olmayan yatırımlar, Şekil 14' de gösterilmiştir.

Bugün ülkemizde üretici olmayan veya bir başka deyişle sabit sermaye yatırımlarının yüzde 88'i merkezi idare, kalan kısmı yerel idarelerce yapılmaktadır [75]. Bu yatırımların ekonomik, sosyal ve fiziki gelişme ihtiyaçlarını karşılamadaki önemi büyüktür. Bunlardan bazıları şunlardır;

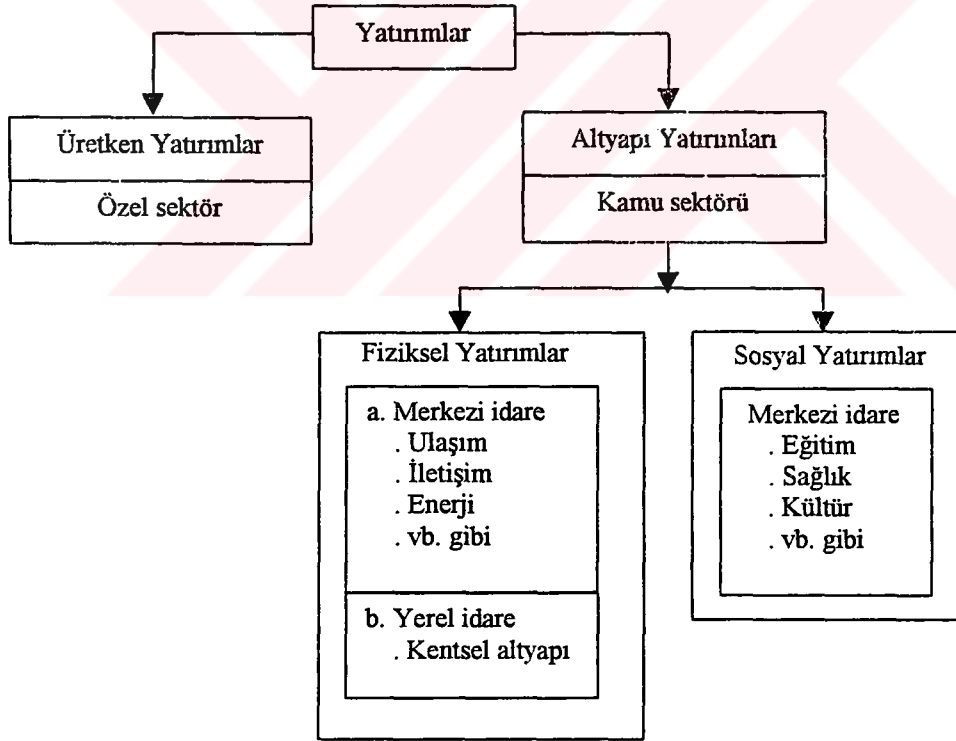
a) **Üretici yatırımlar yönünden:**

- Sanayiinin yarattığı katma değerler olmaksızın kentleşen bir ülke, kıt kaynaklarla kamu donatılarını sağlamak zorundadır. Çünkü kıt kaynakların, kentleşme yerine yatırım için kullanılması gerekmektedir.

- Sanayinin gelişimi hızlı kentleşmeyi gerektirmektedir [64]. Bu durum nüfus başına geliri ve ekonomik büyüme de taşınmaz değerlerini arttırmaktadır.
- Nüfus yapısını değiştirerek, kentsel nüfusun önemini artırmakta tarımsal nüfusun rolünü azaltmaktadır [76].

b) Üretken olmayan yatırımlar yönünden:

- Fiziki olarak sabit yatırım gerektiren altyapıların tüketimi, işgücünün yeniden üretimi için gereklidir. Bu amaç için kentler kollektif altyapı tüketiminin yapıldığı alanlar haline gelmiştir [64]. Türü ve düzeyi kentler için kalite ve verimlilik ölçüsüdür.
- Bu yatırım türünde kamu yararı en çoğa çıkarılmaya çalışılırken, üretici sermaye yatırımcısı karını en çoğa çıkartmak durumundadır.
- Sosyal altyapı; insan kaynaklarının gelişmesi amacına yöneliktir, sermayenin karlılık oranını yükseltmekte ve teknolojiyi geliştirmektedir.



Şekil 14. Üretici-üretici olmayan yatırım türleri

- Teknik altyapı yatırımı; fiziki kapital birimini arttırmaktadır., ticaretin ve üretimin verimli olarak gelişmesini sağlamakta, mal/hizmet üretimi ve iş alanlarının yaratılmasına temel olmaktadır.

Kentsel altyapı ağı, bir yerleşim alanının ekonomik ve fiziksel bünyesini ayakta tutan bir iskelettir [16]. Diğer taraftan kentsel gelişmenin en önemli ihtiyacı ve yönlendiricisi ile taşınmazlara artı değer sağlayan kentsel altyapı harcamaları, kentleşme giderleri içinde en önemli bölümü oluşturmaktadır [61].

Altyapılar; sosyal, ekonomik, teknolojik vb. değişimlerle biçim değiştirebilir veya altyapı olma niteliği ortadan kalkabilir. İnsanlık tarihinde kale surları ile başlayan altyapılar, 20. Yüzyılın başındaki telefon, elektrik, tramvay, metro, asansör, otomobil gibi teknolojik buluşlar ile kentleri olağanüstü büyütmüş ve bugün fiber optik sayısal bilgi yolları ile en son zirveye ulaşmıştır [76].

Temel kentsel altyapıların belirlenmesi için, öncelikle kentsel arsanın tanımından başlanmalıdır. Bir kentsel arsanın bileşenleri şunlardır:

- Kentsel toprak
- İmar hakkı ve kullanım türü
- Arsa üzerinde görülecek faaliyet için gerekli altyapılar sistemi.

Kentsel arsanın üzerindeki kullanım türü, gerekli altyapıyı belirlemektedir. Eğer yaşama eylemine dönük konut parseli ise yaşamın sürdürülebilmesi için gerekli kentsel altyapılar Tablo 19'da gösterilmiştir [7]. Tabloda görülen teknik altyapı donatılarını taşıyan bir kanal olan yollar, daha sonra ayrı bir başlık altında ayrıntılı incelenecektir.

Değişen teknoloji ve buna bağımlı olarak yükselen yaşam kalitesi ve sosyal refah, kentsel hizmetlerin kalitesini de yükseltmektedir. Toplumun talepleri çoğalmakta ve çeşitlenmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde altyapı eksikliği dramatik bir görünüm arz etmektedir. Bir taraftan kentin bir bölgesinde yeterli altyapı varlığı ve artışı taşınmaz değerini artırırken, diğer bölgelerdeki altyapı eksikliğinden taşınmazlar değer kaybına uğramaktadır [16]. Diğer taraftan kentleşmenin gerektirdiği altyapılar ile değer emeksiz

Tablo 19. Bir konut için gerekli olan kentsel altyapılar

Altyapı Türü	Amacı	Sağlayıcı		İkamesi	Fiyat	Tüketim	Oransal [71] maliyet (%)
		Belediye	Merkezi idare				
Yol	Ulaşılabilirlik	•		Yok	Yok	Zorunlu	61
Su	İçme ve kullanma	•		Kuyu	Var	Zorunlu	4
Kanalizasyon	Kullanılan pis suların uzaklaştırılması	•		Fosseptik	Yok	Zorunlu	7
Doğal Gaz	Isınma	•		-	Var	Gönüllü	8
Elektrik	Aydınlanma		•	Jeneratör	Var	Zorunlu	16
Telefon	Haberleşme		•	-	Var	Gönüllü	4

artması taşınmaz sahiplerine zenginlik sağlamıştır ama bir paradoks olarak bu değer artışının en azından makul bir kısmını yerel yönetime dönüştürecek mekanizmalar oluşturulmadığından hemen hemen her yerde yerel yönetimler henüz fakir kalmıştır [72].

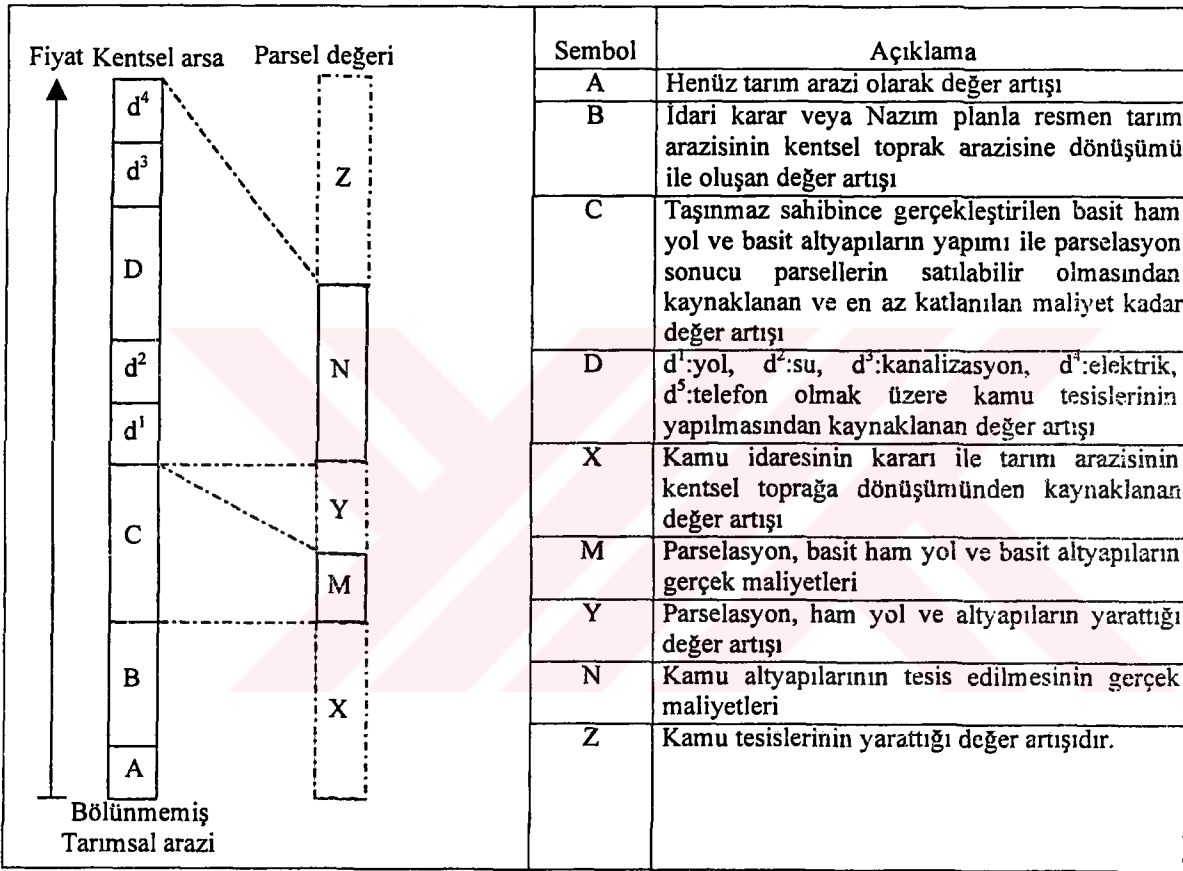
Kırsal toprakların kentsel arsaya dönüşümüne sebep olan; nüfus artışı, göç, kentleşme, imar hakkı, kamusal altyapı ve diğer yatırımlardan kaynaklanan değer kademelenmesine bağlı olarak arazi değerindeki birim artışın şematik gösterimi Şekil 15’de gösterilmiştir.

Diyagramda görüldüğü üzere taşınmaz fiyatındaki esas artışlar tarımsal toprağın imar planı kapsamına alınmasından kaynaklanan X ve kamuca sağlanan altyapı yatırımları N’den kaynaklanmaktadır. Maliyetin üstündeki değeri gösteren Z, altyapı yatırımlarının gerçek maliyeti N ile ilgili taşınmazın piyasa değeri arasındaki farktır. Değer artışını gösteren Z, hemen hemen daima altyapı maliyetinin üzerinde bir değerdir. Arazi değerindeki artış X, kentin sürekli geliyiyor olması nedeniyle yapılan arazi satın alma talebinden kaynaklanmaktadır.

Tarımsal topraklar gelecekteki kamusal kararlar ile kentsel gelişmeye açılacağı beklentisine bağlı olarak satın alınır. Bu arazilerin değer yükselmesini ifade eden X, arazinin kentsel kullanıma açılmasını sağlayan plancının bir hediyesidir ve satın alan kişinin öngörüsünü doğrulamıştır.

Z değer artışı nüfus ve gelir büyümesinden kaynaklanan talep etkisiyle devam edecektir. Çünkü kentsel arsanın kent içindeki göreceli konumu sürekli değişmektedir.

Genel kentsel yayılma trendi ile bu artış devam ederek, mal sahibin arazisinin değerinin yükselmesi sonucu, umulmadık yerden gelen parayı da kazanmış olacaktır. Bu artış



Şekil 15. Arazi değerindeki birim m² artışın şematik diyagramı

çoğu zaman mal sahibinin arazisinin bir kısmına bile yatırım yapmaksızın, kamu yatırım ve imar kararları ile demografik olayların doğal gelişimi sonucu, risksiz ve gayretsiz gerçekleşecektir [67].

Yukarıda genel olarak bir kentsel arsanın oluşumu anlatılmıştır. Ancak bu diyagram kentsel bir arsanın, kentin biçiminin oluşumunda nasıl rol oynadığı ve kentsel alan içinde taşınmaz değerlerinin nasıl farklılaştığı konusunda mekan boyutu sınırlı kalmaktadır.

Mekansal boyut analizinde, kentsel rantın oluşumunu belirleyen kamu yatırımları ile donatılar, uzaklık ve konum gibi kavramları içeren kentsel rant teorileri üzerinde durmak gerekmektedir.

Kent içerisinde rant yaratıcı nedenler şunlardır;

- Kentsel toprağın arsaya dönüşüm sürecinde verilen imar hakları ve yatırım kararları,
- Taşınmazın kentteki genel konumu,
- Taşınmazın bulunduğu bölgenin ulaşım kolaylığıdır.

Bu nedenler ile kentsel alanda üç tür rant oluşmaktadır [7], [11], [64], [68].

a) **Farklılık Rantı:** Kentsel toprakların kent merkezine uzaklığından, yani mekanın özelliğinden doğmaktadır. Oluşumu kaçınılmazdır. Kentin merkezinde rant maksimum, en uç noktasında ise rantın değeri sıfırdır. Kentin merkezindeki rant, kent en uç noktasında oturanların ödediği ulaşım masraflarına eşdeğer olacaktır. Kentte toprak sahibinin aldığı farklılık rantı, kendisinin hiçbir katkısı olmadan kent büyümesine ve ulaşım sisteminin gelişmesine bağlı olarak kendiliğinden oluşmaktadır. Toprak sahibi ne kadar çaba gösterse bile, kent büyümedikçe bu rantı arttıramaz. Eğer kent hızla büyüyorsa, kent merkezindeki arsa sahipleri bu rantı çoğaltmak için imar haklarının arttırılmasını isteyeceklerdir.

b) **Konum Rantı:** Kentsel formdan doğmaktadır. Arsanın kent içinde özel bir konuma sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Konumunda çoğaltılamaz bir mal üzerinde oluşan değerdir. Kente yeni alanlar eklenmesine rağmen belli konumdaki arsalar arttırılamamaktadır. Oluşumu, mekan özelliğinden kaynaklandığı için kaçınılmazdır. Taşınmazın kent mekanında bulunduğu yerin; önemli kavşakta bulunması, iş yapım potansiyeli yüksek pek çok özel nokta vb. gibi özellikleri nedeniyle kent içindeki bu tekil noktalar nedeniyle ortalama karın üstündeki karın taşınmaz sahibine aktarılması ile oluşmaktadır. Toprak talebi tercihlerini yönlendirmektedir. Toprak sahibinin hiçbir müdahalesi olmadan, salt mekanın varlığı nedeni ile bir teknelci konum oluşturmaktadır.

- c) **Mutlak Rant:** Yeterince arsa arzı yapılamamasından kaynaklanmaktadır. Yani kamu, özel toprak sahipleri ve spekülatif amaçlı arsalarını boş tutanlar nedeniyle kentsel arsa arzında ki yetmezlik ile yaratılan kıtlık sonucudur. Taşınmaz sahibine normal üstü getiri sağlamaktadır. Kaçınılabılır bir ranttır. Piyasa mekanizmasının sağlıklı işleyebilmesi için müdahale edilmesi veya düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Taşınmaz değer artışına esas neden olan ve diğer finansal yatırım araçlarına göre daha fazla getiri nedenidir.

Tarımsal toprağın kentsel arsaya dönüşme süreci ve kentsel rantlara dayalı olarak oluşan arsa değer kademelenmesi ve rant yüzeyinin kentte dağılımı, kentin büyüme biçimini, ve yönünü belirlemektedir. Buna göre [7], [41];

- Tek merkezli halkalar biçiminde büyüyen kentlerde, taşınmaz değer dağılımı merkezden dışa doğrudur. Yani taşınmaz değerleri kent merkezinde en yüksek düzeye ulaşırken, kentsel alanın uç noktalarına doğru değişik düzeylerde düşüş göstermektedir. Taşınmaz sahiplerince kentsel rantı en çoğa çıkarma eğilimi, bir tarafian kent merkezinde sürekli olarak yapı haklarının arttırılmasına, yık-yap süreçlerinin gelişmesine; diğer taraftan boş alanların dolarak yoğunlaşmasına neden olmaktadır.
- Taşınmaz değerleri, ana ulaşım yolları boyunca ve özellikle ticaret ve sanayi koridorlarında bu yollardan uzak noktalara göre daha yüksek düzeydedir. Bu durum kentteki ranttan kaçınmaya imkan vermekte, kent formunun sürekli olarak ana yollar etrafında sıçrayarak saçaklanmasına neden olmaktadır. Sıçramalı bir biçimde kentin sınırları büyüdüğü zaman, parsel ölçeğinde rantlarda düşme olabilmektedir. Fakat toplam rant mutlak değer olarak yükselmektedir. Saçaklanan kesim ile kent arasındaki alanlar da aşama aşama yapılaşmaktadır.
- Birden fazla merkezli ve yaygın kentlerde, merkezlerde taşınmaz değerleri yüksek ancak yeni değer merkezleri oluşmaktadır. Ana ulaşım yollarının kesişme noktalarında, kent merkezinden ayrı uzaklıkta bulunan yerlerdeki taşınmaz değerlerinden daha yüksek değerler oluşmaktadır. Bu nedenle özellikle çevre yollarının kent bağlantı kavşakları boyunca arsa spekülasyonu oluşmakta ve hazine arazileri yasadışı yollardan parsellenmektedir.

- Özellikle gelişme eğilimi olan ancak arsa arzını sınırlayan doğal önemli engeller bulunması, kentin yayılmasını ve yoğunlaşmasını azaltmaya engel olduğundan kentsel topraklarda aşırı değer artışı olmaktadır. Bu tür yerlerde talebi karşılamak üzere araziler çok küçük parsellere ayrılmaktadır [78].

Toprak piyasasında özgür yarışma yani serbest rekabetin egemen olduğu ülkemizde, bu piyasada ki fiyat oluşumu konusunda kavramsal bilgi oluşturmak için taşınmaz ve diğer yatırım araçlarının bazı özelliklerinin dikkate alınması gerekmektedir;

- a) **Taşınmaz mal piyasası açısından:** Bugün ülkemizde kentsel rantlardan kamu kesimi dışında taşınmaz mal sahipleri ve toprak spekülâtörleri yararlanmaktadır. Özel taşınmaz sahipleri rant edinmek üzere bir faaliyet içerisinde olmayıp pasif kalmakta ihtiyaç ve tasarruflarını korumak üzere mülk edinmekte olup, mülkiyetin yaygınlaştırılması ilkesine uygun olarak da sistem tarafından desteklenmektedir. Buna karşın gelecekte doğacak değer artışından yararlanmak üzere toprak satın alıp bekleterek toprak spekülasyonuna neden olan spekülâtörler ise artan ranttan pay almak isteyen taşınmaz yatırımcıdır. Spekülâtörler, özellikle hızlı gelişme içindeki kentlerin yakın çevresi, sanayileşecek alanlar, açılmış veya açılacak ana yol güzergahları, rant yaratıcı büyük kamu ve özel sektör yatırıma konu olacağı umulan bölgeler, ticari yönden gelecek görülen yerler, turizm yönünden değer taşıdığı sezilen yerleri değişik kaynaklardan bilgi edinerek çok çabuk satın almaktadırlar [79].

Taşınmaz mallar pazarını cazip kılan nedenler ise başlıca şunlardır:

- Reel değere dayanan ve değer korunmasında diğer yatırım araçlarının riskini taşımamaktadır.
- Spekülâtif beklentilerin düşük olduğu zamanlarda bile sağlam yatırım aracıdır.
- Enflasyon ve para değerine karşı olan güvensizlik karşısında rakipsiz kalmaktadır.
- Diğer yatırım araçlarına göre anlaması, tahmin edilmesi ve idare edilmesi kolay bir araçtır.

- Tasarruf, yatırım ve doğrudan faydalanma aracı olarak üç yönlü bir yatırım aracıdır.

Bu yatırımın olumlu taraflarına karşın, uzun süre devam eden önemli bir olumsuzluğu da, fiyatı yüksek bir yatırım aracı olması ve istenildiği zaman satılıp nakite dönme zorluğudur. Ancak 1995 yılından itibaren gayrimenkul yatırım ortaklıkları kurularak [80] taşınmaz varlıklarını taşınır hale dönüştüren bu araç sayesinde, gayrimenkul sahibi olmayan küçük tasarruf sahipleri taşınmazın değer artışından kaynaklanan rant getirisine ortak olmakta hem de istedikleri zaman hisseyi satıp nakite geçebilmeleri sağlanmaktadır.

Toprak spekülâtörü dışında yer alan tasarruf sahiplerince taşınmaz malın yatırım alışkanlığı, tamamen sermaye yatırım araçlarının reel getirisinin enflasyon rakamları altında kalmasından kaynaklanan tasarruflarını, riske atmamak çaresizliğine de dayanmaktadır.

b) **Borsa ve diğer sermaye yatırım araçları:** Borsa, bir sermaye piyasası olarak, tasarrufların kalkınma sürecine doğrudan aktarılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlayarak ekonomik ve sosyal adaletin gerçekleşmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Borsa, özel ve kamu sektörüne düşük maliyetli kaynak ve aynı zamanda yatırımcılara da yüksek getiri sağlamaktadır. Ancak kısa sürede yüksek kazanç bekleyen ve riske atılabilen belirli kesim dışında henüz taşınmaz mal piyasasına alternatif oluşturamamıştır. Bunun nedenleri;

- Sermaye piyasası yeterince gelişip derinleşmemiştir. Yani daha fazla yatırımcı ve hisse senedi piyasaya girmemiştir.
- Bilgilerin anlaşılır olması ve eşit şekilde dağılımı sağlanamadığından borsada kazanç, umudun alınıp gerçeğin satıldığı sürekli iyi haber akışına bağlıdır. Bir başka deyişle konjonktürel gelişmelerden etkilenmektedir.
- Bilgi noksanlığı ve şirketleri izleme zorluğu kurumsal yatırımcı dışında borsa, küçük yatırımcı için cazip olmaktan uzaklaşmaktadır.

Diğer sermaye yatırım araçlarından, değişken getirili yatırım aracı olan döviz ve sabit getirili yatırım aracı olan banka faizlerinin getirisi özellikle 1990 yılından itibaren genel fiyat artışının gerisinde kalarak tasarruf sahibini reel kayba uğratmıştır [81].

Taşınmaz piyasası ve diğer yatırım araçlarının yukarıda verilen özelliklerinin reel değer artışı yönünden karşılaştırmasını yapmadan önce taşınmaz değer artışında, artışın analizi yapılacaktır.

Taşınmaz değerleri birçok değişkene bağlıdır [72] ve taşınmaz fiyat artışları farklı nedenlerden dolayı hem yerel hem de bölgesel farklılıklar göstermektedir. Arz ve talep arasındaki değişim; öncelikle enflasyonla, para piyasalarında değişen faiz oranlarıyla ve döviz kurundaki dalgalanmalarla farklılaşmaktadır [73]. Eğer enflasyon düşme eğiliminde ise buna bağlı olarak faiz oranları azalmakta ve döviz kuru artışı yavaşlayarak taşınmaz yatırıma talep artmaktadır. Tersine faiz ve döviz fiyatlarının arttığı ortamda, taşınmaz değer artışı durmakta hatta düşmektedir.

Bir kentsel toprağın başlıca iki değeri vardır. Bunlar; halihazır kullanım değeri ve değişim değeridir.

- Halihazır kullanım değeri: Mal sahibinin; taşınmazın değerini arttıracak biçimde yapılmış olan, maliyete eşit değer ile mevkii ve şartlara göre olduğu gibi tarımsal üretim ya da konut ihtiyacını karşılamak üzere kullanması halindeki değeridir. Ekspertiz değeri de denilebilir.
- Değişim değeri: Kamu ve toplumca yaratılan rantı kavrayan ve spekülasyonu da içeren rekabet piyasası yani imar değeridir. Diğer bir deyişle, taşınmaz malın satış değeridir. Satış değeri ise, faiz maliyeti ve vergi payını da içeren maliyet fiyatı ile kentsel rantların bedel toplamından oluşmaktadır [67]. Uygulamada bu değere rayiç değer veya piyasa değeri de denilmektedir.

Bir taşınmaz malın değer artışı iki bileşenden oluşmaktadır. Talep nedeniyle oluşan gerçek nominal artış ve genel fiyat artışı yani enflasyon nedeniyle taşınmazın parasal değerinde gerçekleşen artıştır.

Gerçek nominal fiyatı belirleyen talep ise nüfus artışı-göç, ekonomik büyüme ve aynı zamanda arazi piyasasındaki spekülasyona bağlıdır. Taşınmazın nominal fiyatından vergi payı ve belirli giderler düşülerek gerçek artış elde edilmektedir. Gerçek değer artışlarının kentin her bölümünde homojen olmaması, parsellerin kentin diğer alanlarına göre göreceli kamusal donatı varlığından kaynaklanan, merkezileşmenin etkisini içermektedir. Bu nedenle kentin değişik kısımlarında taşınmazlar arasında fiyat farkları görülmektedir.

Enflasyona bağlı taşınmazın parasal değerindeki artış, fiilen gerçekleşmeyen bir artıştır. Enflasyonun değer artışındaki payını ölçmek oldukça zordur. Ancak bir taşınmazın, edinme bedeli ile satış fiyatı arasında enflasyondan kaynaklanan değer artışı, alım-satım yılları hariç olmak üzere satın alma bedeli geçen süredeki her yılın enflasyon rakamları kadar arttırılıp enflasyona uyumlu hale getirilerek, satış fiyatı ile edinme maliyeti arasındaki farktan, enflasyondan kaynaklanan değer artışı çıkartılarak gerçek nominal fiyat hesaplanır.

Bir kentsel arsanın gerçek değer artışı kazancını, taşınmaza yatırılan sermayenin alternatif reel getirileri ile karşılaştırmak üzere bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Tarımsal araziden kentsel arsaya dönüşüm aşamalarına uygun olmak üzere Trabzon'un kentsel gelişme alanlarında araştırma yapılmıştır. Yakın yıllara ait alım-satım değerleri yerine taşınmaz piyasasında gerçek değer artışının uzun vadede gerçekleşme eğilimine uygun olarak en az on yıllık alım-satım örnekleri belirlenmiştir. Zaman içinde değer artışının büyüklüğü konusunda bir fikir vermek üzere Tablo 20'de seçilen bir örnek taşınmaz ile ilgili bilgiler verilmiştir. Bu örnekteki alım-satım fiyatları taşınmaz sahibinden edinilmiştir. Arazi 1989 yılı Aralık ayında satın alınmış ve 2000 yılı Ocak ayında satılmıştır. Taşınmaz sahibi, taşınmazına yatırımda bulunmamıştır ancak tapu alım-satım harcı, yıllık emlak vergileri, altyapı katılım bedelleri ve harç gibi vergi payları satış bedelinden indirilmiştir. Taşınmazın gerçek değer artışı hesabında, Şekil 15'de verilen değer artış diyagramındaki bir aşamadan ötekine geçiş zamanı değil, satış tarihi esas alınmıştır.

Tablo 20. 1990-1999 yılları arasında bir parselin değer artış süreci

Veriler	Veri Bilgileri
Yeri/cinsi	Trabzon ili;Kaşüstü köyü/Fındık Bahçesi
Alanı (m ²)	4200
Satın alma yılındaki altyapı durumu	İmar planı dışında, ham yol, elektrik ve fosseptik var.
Satın alma fiyatı TL/m ² Toplam fiyatı	6.000 – 25.200.000
Satış yılındaki altyapı durumu	İmar planı içinde, konut kullanımlı, 3 kat imar hakkı, beton yol, su, kanalizasyon, ve telefon altyapısı
Nominal satış fiyatı (A) TL/m ²	14.000.000 – 58.800.000.000
Toplam vergi harcaması (B) TL	500.000.000
Enflasyona uyumlu hale getirilmiş satın alma bedeli (C)TL	7.706.000.000
Reel değer artışı (Rant) (R) TL	50.904.000.000 R=A-(B+C)
Reel değer kazancı	%657 R/C

Verili istatistik bilgileri noksanlığı nedeniyle bilgi verici olması yönünden bir örnek üzerinde yapılan uygulamanın sonucunda elde edilen taşınmaz değer artışının kent ölçeğinde değişimini belirleyebilmek için, özellikle gelişme alanlarında örnekleme yöntemi ile araştırma yapmak ve fiyat artışını etkileyen değişkenler ile ilişkisini istatistiksel olarak sınamak gerekmektedir.

Eğer gerçek değer artışı kazancının sahibi, taşınmaz mal almak yerine, parasını Türk halkının geleneksel yatırım aracı olan Cumhuriyet altına, Türk Lirası, Amerikan Doları cinsinden mevduat faizine yatırsaydı veya Amerikan Doları olarak elinde tutması halinde on yıllık süreçte bileşik getirisinin ne olacağı analizi yapılacaktır. Tablo 21’de yer alan yıllık ortalama Tüketici fiyat artışları, reel ortalama Türk Lirası ve Amerikan Doları cinsinden mevduat faizi, merkez bankasının yıllık ortalama Amerikan Doları kuru değişimi ve Cumhuriyet altını değişimi verileri, Devlet İstatistik Enstitüsünden alınmıştır [82].

Her yatırımcının amaç ve beklentisi yatırım değerini reel olarak arttırmaktır. Tasarruf sahibi yatırımcı, Tablo 20’de görüldüğü üzere bir taşınmaz mala yatırım yaparak on yıllık sürede, kentsel rant sonucu reel olarak yüzde 657 kazanmıştır. Tablo 21 incelendiğinde eğer TL. cinsinden banka mevduat hesabına parasını yatırması halinde aynı süre sonunda yüzde 5.4 reel kaybı olacaktır. Enflasyon karşısında değer kaybeden

Tablo 21. 1990-1999 yılları arasında bazı mali yatırım araçlarının reel getirileri

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Veriler										
TUFE %	60.3	66.0	70.1	66.1	106.03	93.6	80.4	85.7	84.6	64.9
TL. Net mevduat faizi %	53.11	65.06	66.44	66.60	91.50	90.44	90.63	86.83	82.46	75.22
Yıllık net faiz kazancı %	-4.49	-0.60	-2.15	0.30	-7.57	-1.63	5.67	0.61	-1.16	6.26
\$ net mevduat faizi %	7.14	5.99	4.28	3.0	2.57	2.57	3.42	6.29	6.29	6.29
Yıllık net faiz kazancı %	-17.82	2.09	1.26	-1.10	34.61	-18.48	1.77	6.68	-1.09	3.51
\$ kuru değişimi	22.96	59.89	65.18	59.49	170.38	53.87	77.52	86.39	71.79	60.59
Yıllık reel getirisi	-23.29	-3.68	-2.89	-3.98	31.23	-20.52	-1.60	0.37	-6.93	-2.61
Cumhuriyet Altını değer değişimi	23.65	51.46	56.53	134.35	152.93	29.91	63.81	47.98	53.06	74.69
Yıllık reel getirisi	-22.86	-8.75	-7.98	41.09	22.76	-32.89	-9.19	-20.31	-17.09	5.93

birikimini faizle bile sübvansede edememiştir. Amerikan Doları cinsinden mevduat hesabına yatırırsaydı yüzde 2.4 getiri sağlayarak enflasyon karşısında ancak korunabilecektir. Dolarını elinde tutsaydı bu süre içinde yüzde 35.6 kayba uğrayarak, satın alma gücü azalmıştır. Cumhuriyet altınına yatırması halinde ise yüzde 40 kaybetmiş olacaktır.

Taşınmaz yatırımı dışındakiler, her zaman piyasanın doğal riski ile karşı karşıyadır. Oysa gelişmekte olan ülkelerde mutlak rant yada kentsel toprağın, kentsel arsaya dönüşmesinden ortaya çıkan rantlardan kaynaklanan taşınmaz değer artış kazancıyla, Tablo21'de verilen mali yatırım araçlarının yarışmadığı görülmektedir. Bu yüzden, sermaye kazancı sağlamak için taşınmaz mallar piyasasının canlı olması doğaldır [76]. Zaten birçok ülkenin kültüründe arazi, geleneksel olarak da edinilen mülklerin en kıymetlisi ve değerlisi olarak düşünölmektedir [72].

Kamu yatırımları ve doğal nüfus artışına bağlı oluşan değer artışı taşınmaz sahipleri lehine, toplum aleyhine gelir transferine neden olmaktadır. Bu değerlerin yani kentsel rantın belirli bir kısmının kamuya aktarılmamasının Tablo22'de gösterildiği gibi ekonomik, kent mekanı ve sosyal yönlerden olumsuz sonuçları söz konusudur [30],[76],[79].

Tablo 22. Kentsel rantın bir kısmının kamuya aktarılmamasının başlıca olumsuzlukları

Etki Türü	Olumsuzluklar
Ekonomik	<ul style="list-style-type: none"> • Mal veya hizmet karşılığı olmadan elde edilen gelir olarak, enflasyon artırıcıdır. Çünkü gelirin bir kısmı gösterişçi tüketim alanında aşırı talep olarak piyasaya çıkmaktadır. • Sermayenin ulusal geliri artıracak, hızlı kalkınmayı sağlayacak üretici yatırımlar yerine, taşınmaza yönelmesi ekonomik gelişmeyi engellemektedir. • Kentleşme için gerekli kolektif kamu altyapı fonlarının yetersiz kalmasına neden olmaktadır. • Toplam yatırım maliyeti içinde arazi fiyatı payın anormal düzeylere çıkararak, kamu yatırımlarının uygulanabilirliğini engellemekte ve kalkınmayı geciktirmektedir.
Kentsel Yapı	<ul style="list-style-type: none"> • İmar planı uygulamasını engelleyerek imar düzenini bozmakta ve sağlıksız bir kent yapısı doğurmaktadır. • Kentlerin sıçrayarak dışa yayılmasına neden olmakta ve altyapı hizmetlerini verimsiz ve pahalı kılmaktadır. • Kamusal donatıların zamanında ve ilgili konumunda yapılmasını engellemektedir. • Yasal olmayan bir taşınmaz mal piyasasının oluşmasına neden olmakta ve diğer yandan gecekondulaşmayı teşvik etmektedir.
Sosyal	<ul style="list-style-type: none"> • Sosyal gelişim için önemli bir faktör olan konut arzını pahalılaştırmaktadır. • Sosyal adalete ters düşerek, genel fiyat düzeyini pahalılaştırmaktadır. Diğer yandan gelir dağılımı yönünden sosyal yapıyı bozmaktadır. • Sivil-bürokrat arasındaki kural dışı çıkar ilişkileri sonucu oluşan birlikte sebepsiz zenginleşme, taşınmaz üzerinde yürütülmektedir. • Denetim dışı kalan gelir nedeniyle toplum dengesini etkilemektedir. • Göç ile birlikte sermayenin de sanayileşen alanlarda yığılmasına neden olmaktadır.

Hem kentsel yapıyı hem de ülkenin gelişme dinamiğini engelleyen bu yapı karşısında ülkeler değişik kurumsal düzenlemelere gitmişlerdir. Kentsel toprak politikasının hedeflerinden biri de, farklı yollarla arazi üzerindeki rantları ve arazi fiyatlarını etkilemektir. Bu hedeflerin temel amacı şunlardır [67], [83];

- Araziye dayalı kazanılmamış değeri tanımlayarak, bu kazancı veya bir bölümünün kamuca yeniden ele geçirilmesini sağlamak,

- Kentsel arsalar üzerinde, kamusal yatırımlar ile oluşan değer farklarını dengelemek,
- Kentsel alanda, homojen altyapı dağılımını sağlamak için belediyelere gelir sağlamak,
- Taşınmaz sahiplerinin olabildiğince en yüksek kazancı sağlayacak bir arazi kullanım biçimi ve isteğini, kamunun sağlayacağı altyapı donatımı için gerekli finansmanı bu yatırım sonucu taşınmaz değer artışı karşılığı olarak, optimal bir toprak kullanımı ile azaltmaktadır.

Bu hedeflerin belirlenmesine rağmen, artan toprak değerleri farklarının genel olarak kamuya mal edilmesi demokratik ülkelerde şimdiye kadar çözülememiş bir sorundur [84]. Bununla beraber, toprak değer artışlarının belirlenmesi, değerlendirilmesi ve kamuca alınması problemi, bilimde ve uygulamada, şimdiye kadar olduğu gibi tartışılmaktadır [83].

Kamu karar ve yatırımlarından kaynaklanan kentsel rantın, toplum adına kamuya döndürülmesine yönelik mekanizmalar; ülkelerin siyasi yapıları, mülkiyete bakış açısı ve ekonomik yapı bakımından farklılaşmasına rağmen, değişik hedef ve amaçlar, temel olarak üç grup altında incelenecektir. Bunlar;

- a) Pasif yöntem
- b) Aktif yöntem
- c) Esnek yöntem

a) **Pasif yöntem**; Yaratılan rantın çeşitli adlar altında vergilendirilmesine dayanan mali bir araçtır. Vergilendirme ile hem mali kaynak yaratılmakta hem de verginin ağırlığına göre taşınmaz mal fiyatlarına etkide bulunulmaya çalışılmaktadır.

b) **Aktif yöntem**; Bir teknik araç olarak rantı vergilemek yerine, rantın tamamen kamuya dönmesi için taşınmazın kamulaştırılmasını veya rantın taşınmaz sahibi ile paylaşımına dayanan bazı sosyal ve teknik altyapılar için gerekli toprağın aynı katılım ile sağlanmasıdır.

Bu yöntem aynı zamanda; sosyal ve ekonomik gelişmenin, konut ve diğer kamusal hizmetler için gerekli arsaların sağlanması için arsa piyasasına müdahaleyi kapsamaktadır.

Çünkü; imar planı arsa piyasasını oluştururken, oluşan arsa piyasası daha sonra imar planı kararlarını olumsuz etkilemektedir. Eğer arsa piyasası, herhangi bir düzenleyici mekanizma ile denetim altına alınmamışsa, imar planlarının kabul edilebilir maliyetle gerçekleşmesini imkansız kılmaktadır.

c) *Esnek yöntem*; Son yıllarda geliştirilen kamusal planlamanın, yerel yönetimlere kaynak yaratması ilkesine ve esnek sorun çözme metodolojisine dayanmaktadır. İmar hakları kamu ve taşınmaz sahipleri arasında paylaşılarak, imar haklarının bir karşılığa dönüşümü ile yaratılan mali veya aynî kaynakların kentsel gelişmeye yönlendirilmesidir.

Bu yöntemlerin amacı şunlardır:

- Değer artışları, gelir haline dönüştürülerek, kentleşmenin finansmanını ve kentsel hizmet altyapısının yeterince oluşmasını sağlamak,
- Değer artışına sebep olan kamu hizmetleri, bu hizmetlerin verilemediği alanlardaki bireylerin genel vergileri ile de olduğundan, bu hizmetlerin varlığından kaynaklanan değer artışının karşılığı olarak haksız kaynak transferini engellemek,
- Kalkınma için ihtiyaç duyulan sermayenin, taşınmaz yatırımının cazibesi azaltılarak üretici yatırımına aktarılmasını sağlamak,
- Kent arsalarında yüksek değer oluşumunu önleyen ve dolayısıyla kentleşmenin maliyetini düşüren yasal önlemler almak,
- Kentsel altyapıların geliştirilmesinde maliyet düşürücü yeni yöntemler geliştirmektir.

Bu üç grup altında uygulanan mekanizmaların diğer gelişmiş seçilen bazı ülkelerdeki kapsamı verildikten sonra, Türkiye'deki uygulama biçimi anlatılacaktır.

1.3.1. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Rant Geri Kazanım Mekanizmaları

Batı Avrupa ülkelerinde, sanayi devrimiyle birlikte kentleşmenin hızlandığı 19'uncu yüzyıldan ikinci dünya savaşına kadar, arsa fiyatlarının artması karşısında arsa spekülasyonu başlamıştır. Bu yüzyıl boyunca toprak piyasası serbest rekabete göre oluşan fiyatlara dayanmıştır [76]. Böylesi bir yapıda, 1853-1869 yılları arasında Paris Belediyesi

başkanı Baron Haussmann; kentsel alanlarda kamuca yapılan imar ve bayındırlık faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan değer artışının kamuya aktarılmasını ilk kez bir yöntemle ortaya koymuştur [85]. 1870'li yıllarda İngiltere'de kent toprağının kamulaştırılması gündeme gelmiştir. 1894 yılında Almanya'da, kentsel gelişme alanlarında kamu mülkiyeti önerilmiştir. 1889 yılında ise, artan kentsel arazi spekülasyonu için çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Öneri, kentsel toprakların kamu mülkiyetinde olması ve kullanma hakkının bireylere tanınması biçimindedir[52].

Bu ülkelerde rantın kamuya geri dönüşümü ile ilgili tarihsel gelişim özellikle II. Dünya savaşıdan sonra Avrupa'da kurumsallaştırılmış ve temel mekanizmaları oluşturmuştur. Kentsel toprak spekülasyonunun önlenmesi ve arazi rantının kamuya dönmesi için değişik ülkelerde çeşitli metotlar uygulanmaktadır.

a) *Pasif yöntemler*

- ***Emlak vergisi:*** taşınmazların gerçek değerleri üzerinden alınmaktadır. Mahalli gelirlerin büyük bir kısmını oluşturmaktadır.
- ***Şerefiye vergisi:*** el değiştirme vergisidir. Arsa alım satımına, satış süresi ve sıklığı ile ilişkili biçimde müterakki vergi oranı uygulamasıdır. Tekrar tekrar alım-satımdan doğan spekülatif artıştan, kamunun bir pay alması sağlanmaktadır. Amaç, arsaların gereğinden fazla el değiştirmesinin ve fiyatların artmasının engellenmesidir.
- ***Boş duran arsaları vergilemek:*** arsanın ediniminden sonra inşaat yapılmaksızın spekülasyon amaçlı boş tutulmasını engellemek, piyasaya yeteri kadar toprak arzını sağlamak ve kentsel topraktan verimli biçimde yararlanmak üzere bekleme maliyetini yükselterek taşınmaz sahiplerini biran önce inşaat yapmaya ya da satmaya teşvik etmektir. Amaç, artan oranlı vergi ile ihtiyaç dışında arsa alımını ve uzun süre bekletmeyi önlemektir [45].
- ***Altyapı harcamalarına katılım payı:*** Harcamaların tamamı veya büyük bir kısmı bu hizmetlerden yararlanan ve taşınmazı değer kazanan mal sahipleri tarafından karşılanmaktadır.

- **İmar hakkının harca bağlanması:** Bir taşınmazın imar planı ile elde ettiği yapı hakkının taşınmaza kazandırdığı değerın imar harcı adı altında kamuya geri kazandırılmasıdır [25].

b) *Aktif yöntemler*

- **Arsa stok yapmak:** Kentsel gelişme alanlarında toprak olarak stok yapmak ve planlayarak arazinin arsaya dönüşmesinden kaynaklanan rantı kamuya mal etmek amaçlıdır. Uygun fiyatlar üzerinden bu toprakları kamuya mal etmek için, kamuya ön alım izni ve bir plana dayanmaksızın kamulaştırma yetkisini de içermektedir.
- **Uzun süreli kiralamak:** Toprağın mülkiyeti kamunun olmakta ancak bireyler bu toprak üzerine üst hakkı yoluyla inşaat yapmaktadır. Böylece ileride doğacak değer artışları kamuda kalmakta ve spekülâtif amaçlı yıkıp yeniden yapma süreci engellenmektedir.
- **Kentsel toprakların fiyatlarının dondurulması:** Bazı Avrupa ülkelerinde kullanılan ve bir kentsel arsanın kamuca verilen imar hakkı nedeniyle gelecekte kazanacağı imar değerini yeniden topluma geri kazandırmak veya kamuca ihtiyaç duyulan toprağın değerini, değişim veya imar değerinden arındırarak kamulaştırma bedelini ödemek amaçlı hukuksal bir araçtır [25]. Bunu sağlamak üzere belli bir tarihe, bir proje başlangıcına veya imar planı tasdik gününe göre taşınmaz fiyatları sabitlenir ve bu değerler üzerinden kamulaştırma yapılır. Böylece, çok sayıda arsa ediniminin taşınmaz sahiplerinin uzun vadede artık karlı olmayacağı için spekülâtif amaç ile yeni arsa alımları frenlenebilir. Taşınmaz yatırımdan elde edilecek karın gittikçe azalacağı düşünülerek gereğinden fazla arsalar sahiplerince elden çıkarılacaktır. Bu şekilde artan arsa arzı ile arsa fiyatları da düşecektir.
- **Arsa satışı yapmak:** Arsa piyasasının faaliyetlerini düzenlemek, kentsel gelişmeler için arsa arz/talebinde denge sağlayıcı bir unsur olarak arsa üretilmesidir.[16] Üretilen arsaların fiyatların dengelenmesi, sabitlenmesi ve hatta makul seviyede tutulması için zaman zaman satışının yapılmasıdır [72].
- **Öncelikli alım (şuf'a) hakkı:** Kentsel alanda belediyeleri taşınmaz satışlarında alıcı olarak hakkı tercih sahibi kılan hukuki bir araçtır. Satışa çıkarılmış bir

arazinin alıcıları arasında belediyelere öncelik tanınması ve belli bir süre içinde, ilgili kamu idaresince satın alınmasına karar verildiği takdirde, diğer alıcılarla yarışmaya girmeden belediye tarafından anlaşarak satın alınmasıdır. Belediyelere kolaylıkla taşınmaz kazanımı imkanı sağlamaktadır.

c) *Esnek yöntemler*

- Planlamanın oluşturduğu rantın bir kısmının, imar haklarının aktarımı adı altında satılmasıdır. ABD’de yeni yeni uygulama alanı bulan bu yöntemde, plan ile belirli yükseklikteki imar hakkı mal sahibine ait olmakta onun üzerinde kullanılabileceği potansiyel imar hakkını, imar hakkı kısıtlanmış olanların piyasasından yani imar hakkı bankasından satın almasına dayanmaktadır. Bu yöntem ile imar hakkını satın alan fazladan yoğunluk kazanır, satıcı bu satıştan kar alır ve kamu ise; kaynak kullanmadan, yani kamulaştırma yapmadan açık alanların, tarım alanlarının, tarihi yerlerin ya da çevresel duyarlılığı olan yerlerin imarının sınırlandırılarak korunmasından büyük yarar sağlamaktadır [86].

Fransa’da ise, bir parsel verilen imar hakkından daha fazlası mal sahibince talep edildiğinde bu yoğunluk farkına karşılık talep eden kentin başka bir yerinde parsel satın alarak bu parsel üzerindeki inşaat hakkını tek bir parselde kullanmakta ancak diğer arsa kamu yararına açık alan olarak terk edilmekte ve böylece kentsel hizmet alanları elde edilmektedir.

ABD’de uygulanmakta olan diğer bir yöntem ise, kentsel gelişme için gerekli yatırımın kamu ile mal sahibi veya inşaat sahipleri arasında paylaşımına dayanmaktadır. Örneğin büyük iş merkezlerine inşaat izni ya toplu taşıma sistemleri yapımına ya da sosyal konut inşaatlarına katkı şartı ile verilmektedir [45].

- Kamu tarafından gerçekleştirilen kentsel proje girişimi ile çevre taşınmazlarda kullanım ve değişim değeri yaratılmaktadır. Yani projenin gerçekleştirilmesi için yapılan toplam harcama ile oluşan değerler arasındaki fark yaratılan değerdir. İşte yaratılan bu değerın tekrar kamuya dönmesi için, ABD ve Fransa’da bir teknik geliştirilmiştir.

ABD sisteminde, proje alanının sınırı belirlendikten hemen sonra bu kamu yatırımından etkilenen parsellerin o andaki ve proje sonrası değerleri belirlenir. Belirli sınırlar üzerine çıkan değer artışı vergilendirilerek projeye gelir kaydedilmektedir.

Fransız sisteminde de aynı biçimde değer artışı kamuya gelir olarak dönerken ayrıca proje süresince ihtiyaç duyulabilecek proje etki alanındaki taşınmazları, proje ilanından bir yıl önceki piyasa fiyatından satın alma hakkı vardır. Aynı proje kapsamında kamuya ön alım hakkı da verilmiştir [87]. Taşınmaz satın alımında bir yıl önceki fiyatların ödenmesi spekülasyona karşı etkili olabilmektedir.

1.3.2. Türkiye’de Rant Geri Kazanma Mekanizmaları

Cumhuriyet öncesi ve sonrası olmak üzere iki bölümde incelenecektir.

A. Cumhuriyet Öncesi

Osmanlı toprak mevzuatında doğrudan bu amaç için düzenlemeler yoktur. İngiliz Anglo-sakson toprak hukuku ile benzer toprak sisteminde, toprak insanların malı olmayıp ancak kullanma hakkına sahip olabilirdi. Miri arazi olarak nitelendirilen bu araziler, satılmayıp bireylere bir bedel karşılığında uzun süreli kullanma hakkı ile dağıtılmıştır [8]. Ancak insanlar, tetimme-i sükna denilen kent ve kasabalarda, mesken yapımına elverişli, yüzölçümü belli, kentin yerleşim alanlarındaki arsalarda, kendilerine bir ev yapma hakkına sahiptiler [88]. Kent başlıca iskan ve ticaret merkezi olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Yerleşim alanlarında sadece ihtiyacı için konut yapabileceği arsa ile sınırlı özel mülkiyet bulunduğundan taşınmaz sahibi rant elde edememiştir. Ayrıca kullandığı arsa karşılığında devlet hazinesine kira ödemek zorundadır. Devletin toprak mülkiyetine ilişkin bu ilkesi, kentin yeniden imarında finansal kaynak işlevine sahip olmuştur [89].

Ticaret bölgesi ise kentin merkezidir. Kent merkezindeki taşınmazların; ticari faaliyetler ve nüfus artışından oluşan değer artışı, kira artışlarına yansiyarak rant oluşturmuştur. Ancak bu değer artışları, merkezde yer alan yapıların sahipleri bireyler olmadığı için bunlara transfer edilmemiştir. Çünkü değer yaratıcı ticari fonksiyonlara sahip merkezi alanlar ve üzerindeki çarşı, han gibi yapılar özel mülk statüsünde olan vakıfların

mülkiyetindeydi. Burada oluşan fazla değer vakıflar aracılığıyla tekrar topluma dönmüştür. Bu mekanizma sayesinde vakıflara, tüccar ve esnafa kiralananan ticari yapılardan elde edilen gelir ile okul, hastane, yol, köprü, çeşme, aşevi gibi kentsel donatı kapsamında yer alan tesis ve külliyelerin yapım, bakım ve işletilmesi için kente düzenli ve büyük bir sermaye akışının gerçekleşmesini sağlamıştır [89], [90].

Ayrıca 1850 yılından sonra yürürlüğe giren imar mevzuatlarında yol yapmak üzere kamulaştırılan arazinin yol dışındaki kısmının yolun yapım finansmanı için parselenerek satılması ve gelişme alanlarında arazisini imara açmak isteyen taşınmaz sahiplerinden okul ve karakol yerlerinin karşılıksız verilmesi öngörülmüştür. Diğer yandan yol yapım masraflarına doğrudan yararlananların katılımı zorunluluğu getirilmiştir [7]. Bu hükümler ile kentleşme ve inşaa faaliyetlerinden doğan taşınmaz değer artışının, topluma iadesi ve imar için harcanan kaynağın bir kısmının geri alınması amaçlanmıştır.

B. Cumhuriyet Sonrası

Cumhuriyetin ilk yıllarında, kamusal rantların yeniden kamuya dönmesi gerektiği özellikle Türkiye Büyük Millet Meclisinde tartışılmış ancak bu konuda bir mevzuat çıkarılamamıştır [76]. 1963 yılından günümüze kadar, yürürlüğe konulmuş olan yedi adet beş yıllık kalkınma planlarında da kentsel rantların kamuya dönüşümü için alınması gereken önlemlerden bahsedilmiştir. Öngörülen bu önlemlerin nasıl gerçekleştirileceği açıklanmadığı gibi ayrıntılarda verilmemektedir. Bu önlemlerin bazıları şunlardır [30], [84];

- Aktif bir kentsel arsa politikası yasası çıkartılacaktır.
- Kentlerin gelişim bölgelerinde kamulaştırma, satış yasağı, ön alım hakkı ve fiyat dondurulması yardımıyla kamu denetimi gerçekleştirilecektir.
- Taşınmaz malların fiyatlarının yükselmesi, ve toprak spekülasyonu önlenecektir.
- Yeni bir sistemle, kamu yatırımlarının taşınmaz mallarda oluşturacağı değer artışları kamuya mal edilecektir.
- Kentsel alanlarda, planlama kararları ve plan uygulaması sonucu oluşacak değer artışlarının belli bir oranda kentleşmeye katılma vergisi olarak kamuya dönmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.

- Şerefiye vergisi %50'den %100'e çıkarılacaktır. Kent içindeki arsaların vergilendirilmesi, kademeli olarak, değerlerinin %9'una kadar yükseltilecektir.
- Vergi alanında temel strateji, üretim faktörleri üzerindeki vergi yükünü azaltan ve ancak tüketim vergilerine ağırlık veren, taşınmaz mal rantlarını vergileyen bir sistem oluşturmak olmalıdır.

Günümüze kadar geçen sürede, büyük oranda yukarıda bahsedilen önlemlerin hiçbiri yasal mevzuat haline gelememiştir. Ancak kentsel rantların kamuya dönüşümü için uygulanmış ve bazıları hala yürürlükte olan yasal mevzuat aşağıda anlatılmaktadır. Rantın kamuya döndürülmesine yönelik araçların kullanım yetkisi merkezi ve yerel yönetim arasında paylaştırılmıştır.

a) *Pasif yöntemler*

Bu kapsamda yer alan mevzuat anlatılmadan önce, çok sık kullanılan vergi, resim, harç ve katılma payı kavramları tanımlanacaktır [91].

Vergi: Devletin hiçbir karşılık sunmadan kamu otoritesine dayanarak aldığı iktisadi kaynaklardır. Ortak ve bölünmez hizmetlerin karşılanmasında kullanılır.

Yararlananların ve yararlanma derecelerinin belirlenebildiği fiyatlandırılabilir kamu hizmetlerinden yararlananlardan resim, harç ve katılma payı adı altında kamu geliri sağlayan mükellefiyetler söz konusudur.

Resim: Kamu tarafından görülen hizmet ve yapılan giderlerin karşılığı olarak ödenen bedeldir.

Harç: Kamunun belirli hizmetlerinden yararlananlardan, Bu hizmetlerin karşılığında alınan bedeldir.

- ***Katılma Payı:*** Belediyelerin yaptığı bayındırlık hizmeti sonucunda, bu hizmetin getirildiği sokaklardaki taşınmaz sahiplerinin, hizmetin maliyetiyle ilişkili olarak taşınmaz değerinde ortaya çıkan artışın bir kısmını hizmet için yapmış

masrafları kısmen karşılamak için yararlanma dereceleri ile orantılı olarak ödemek zorunda kaldıkları paradır.

- **Emlak Vergisi:** Özel bir servet vergisidir. Vergi mükellefi sadece taşınmaz olanlardır. Kamusal yatırımların taşınmazlar üzerinde ölçülemeyen yararları nüfus artışı ve imar planı ile araziden arsaya dönüşümün sağlanmasından dolayı oluşan değer artışlarının bir kısmının vergilendirilerek kamuya geri dönmesi ilkesine dayanmaktadır[45]. Bu vergi 1985 yılından itibaren mahalli idarelerin istikrarlı bir gelir kaynağına sahip olabilmesi için belediyelere devredilmiştir. Hemen her ülkede taşınmazların değeri, yazım komisyonlarınca belirlenmektedir. Ülkemizde 1970 yılına kadar uygulanmış ancak bunun yerine emlak vergisi matrahı olarak vergi değerini baz alan, mükellef beyanı sistemi getirilmiştir. Oysa toprakların belirli zaman aralıklarıyla değerlerinin yazımı taşınmaz vergileri için en meşru ölçütü oluşturmaktadır. Düşük beyanlar sonucu vergi kaybına neden olmamak için taşınmazın asgari değeri kamu tarafından belirlenmektedir. Taşınmaz sahiplerinin tamamı da rayiç değer yerine bu asgari bedel vergiye esas bedel göstermektedir [93]. Günümüzde 18 milyon emlak vergi mükellefi bulunmasına rağmen, Tablo 23’de görüldüğü üzere, genel bütçe vergi gelirleri içinde payı %1.1 ile %0.3 aralığında değişmektedir. Diğer yandan emlak vergisi gelirlerinin belediye gelirleri içindeki oranı her yıl azalmaktadır [82], [92]. Dolayısıyla emlak vergisinin, kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli sermayeye katkısı yeterli olmamış ve kentsel rantların kamuya dönmesinde etkili bir fonksiyona kavuşamamıştır.
- **Altyapı harcamalarına katılım payı:** Yol, su ve kanalizasyon hizmetlerinin sağlanması belediyelerin görevi içindedir. Belediyeler bu yatırım harcamalarının bir kısmını yararlanan taşınmaz sahiplerinden, yeni yatırımlar yapabilmek için alma hakkına sahiptir. Taşınmaz sahiplerinden, masrafın tamamı emlak vergi değerinin %2’sini geçmemek üzere tahsil edilmektedir. Emlak vergi değerleri, rayiç değerleri kavrayamadığından, masrafın en çok %10’nu alınabilmekte, dolayısıyla taşınmaz değer artışının en büyük sebebi olan altyapıların karşılanması belediyelerin üzerinde kalmaktadır. Tablo 24’de görüldüğü üzere, altyapı hizmetlerinden yararlananların katılımından elde edilen gelir, yıllar

itibariyle azalma eğilimi göstermiştir [82]. Sonuç olarak altyapı harcamalarına katılma payı gelirleri, ağırlıklı bir gelir kaynağı oluşturamamıştır.

Tablo 23. Genel bütçe vergi gelirleri ve belediye gelirleri içinde emlak vergisinin oranı

Yıllar Gelir Türü	1990	1991	1992	1993	1994 ^(*)	1995 ^(*)
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplamı (A) (milyar TL)	45.400	78.643	141.602	264.273	587.760	1.084.351
Belediye Gelirleri Toplamı (B) (milyar TL)	6.472	11.512	21.834	48.569	93.499	178.076
Emlak Vergisi (C) (milyar TL)	498	461	609	760	5.846	10.913
C/A (%)	1.1	0.6	0.4	0.3	1.0	1.0
C/B (%)	7.7	4.0	2.8	1.6	6.3	6.1

*tahmin (emlak vergisi)

Tablo 24. Belediye gelirleri ve yatırım giderleri içinde altyapı harcamalarına katılım payı oranı:

Yıllar Gelir Türü	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belediye Gelirleri Toplamı (A) (milyar TL)	6.472	11.512	21.834	48.569	93.499	178.076
Belediye Yatırım Giderleri Toplamı (B) (milyar TL)	1.191	2.360	5.962	13.708	22.440	46.104
Altyapı Harcamalarına Katılım Payı Toplamı (C) (milyar TL)	253	187	301	1.023	1.009	2.383
C/A (%)	3.9	1.6	1.4	2.1	1.1	1.3
C/B (%)	21.2	7.9	5.0	7.5	4.5	5.2

Kentsel altyapıların finansmanında, Avrupa ülkelerinin tamamında yatırım maliyetleri istisnasız yararlanımlar tarafından finanse edilirken üretici olmayan sermaye ihtiyacında olan ülkemizde geri ödeme oranları ile yeni altyapı yatırımlarına girişilmesi imkansızlaşmaktadır. Yani taşınmaz sahipleri değer artışı ile zengin edilirken, belediyeler fakirleşmektedir.

- **Tapu Harcı:** Merkezi yönetim gelir kaynakları içinde yer almaktadır. Hiçbir zaman enflasyon artışı dışında değer artışını kavrayamamıştır. Çünkü bu harç, çoğu zaman vergi değerini aşmayan, beyan edilen değer üzerinden alınmaktadır. Vergi değeri, kentsel rantı içeren rayiç değer genellikle %1 ile %20'si arasında belirlenmektedir. Diğer yandan tapuda beyan edilen değerler, gerçek değerlerin ortalama 7 ile 20'de biri düzeyindedir [94].

Harç oranları düşük tutularak taşınmaz sahiplerinin gerçek değeri beyan etmeleri arzu edilmiştir. Ancak bu sağlanamadığı gibi Tablo 25'de görüldüğü üzere tapu harçlarının genel bütçe vergi gelirleri içinde oranı %1 civarında kalmıştır [82].

Tablo 25. Genel bütçe vergi geliri, tapu harcına esas işlem sayısı ve tapu harçları

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gelir Türü						
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplamı (A) (milyar TL)	45.400	78.643	141.602	264.273	587.760	1.084.351
İşlem Sayısı	2 041 145	1 818 007	2 078 663	2 276 411	2 188 568	2 215 821
Beyan Değeri Toplamı (milyar TL)	50.739	59.975	251.629	275.252	1.317.230	3.417.873
Tahsil Edilen Tapu Harcı(B) (milyar TL)	658	847	1.407	2.559	6.240	12.947
B/A (%)	1.4	1.1	1.0	1.0	1.1	1.2

Harç matrahının, emlak vergisi matrahına eşit alınması yerine, oran aynı kalmak üzere gerçek beyanlar üzerinden tahakkuk ettirilmiş olsaydı, genel bütçeye katkısı 20 katı daha fazla olacaktır.

- **Taşınmaz maldan elde edilen değer artışı kazancının vergilendirilmesi:** Bir taşınmaz mal ediniminden itibaren dört yıl geçmeden satılması halinde, enflasyondan arındırılmış alım-satım tutarı arasındaki fark, değer artış kazancı sayılarak gelir vergisine tabi tutulmaktadır. Ancak emlak vergisi değeri esas alındığından, gerçek değer artışı kavranamamaktadır. Diğer yandan verginin dört yıl ile sınırlandırılması, değer artış kazancının vergilendirilmemesine neden olmaktadır.
- **Taşınmaz mal ticaretinden elde edilen sermaye kazancının vergilendirilmesi:** Taşınmaz alım satımı komisyonculuğu ile sürekli uğraşanların bu işlerden doğan kazançlarının sermaye kazancı olarak vergilendirilmesidir. Ancak bu eylemlerden elde edilen kazançlar çoğu zaman vergi dışı kalmaktadır. Çünkü bu hükme işlerlik kazandırmak için ön şart olan emlak komisyonculuğu yasal statüye oturtulamadığından kurumsallaşamamıştır. 400 bin adet emlak komisyoncusundan oluşan [95] gayri resmi emlak komisyonu sektörü ile her yıl, Tablo 26'da görüldüğü üzere [82] her 10 tapu satışından birinin komisyoncu aracılığıyla gerçekleştirildiği varsayımında emlak komisyoncusu tarafından %4 gerçek değeri üzerinden ücret alınmakta ve gerçek değerlerin de beyan edilen değerlerin 20 katı olduğu kabulü ile 1990-1994 yılları arasında toplam vergi gelirinin %1.5-%2.3 oranında bir kısmı vergilendirilemeyen kazanç olarak kayıt dışı kalmıştır.
- **Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi:** 1970 yılında merkezi idarenin gayrimenkula dayanan vergileri arasına girmiştir. Ölçülemeyen kentsel değer artışlarına dayanmaktadır. Taşınmazın, satış bedeli ile satın alma bedeli arasındaki farkın, arazinin geçen sürede kıymet kazandığı ve bu kıymetin kamu yatırımları nedeniyle oluştuğu, dolayısıyla kamuya dönmesi gerektiği esastan hareketle vergilendirilmesidir [45]. Değer artışının, temlik sırasında vergilendirilmesi amacı, gerçek değer tespit edilerek

Tablo 26. Türkiye genelinde temlik, beyan edilen değer ve emlak komisyon ücretleri

Konu	Yıllar				
	1990	1991	1992	1993	1994
Genel Bütçe Vergi Geliri Toplamı (A) (milyar TL)	45.400	78.643	141.602	264.273	587.760
Temlik Sayısı	946 533	796 756	925 051	994 580	995 247
Beyan Edilen Toplam Değer (milyar TL)	8.402	11.748	21.774	43.029	171.700
Emlak Komisyon Ücreti (B) (milyar TL)	672	940	1.742	3.442	13.736
B/A (%)	1.5	1.2	1.2	1.3	2.3

satış değeri olarak kullanılmasını sağlayacak mekanizma kurulmadığından etkili olamamış ve 1982 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.

- **Şerefiye veya değerlendirme resmi:** 1924 tarihinden itibaren vergi mevzuatımıza girmiştir. Doğrudan yapılan ve faydaları yararlananlar açısından ölçülebilen kamusal yatırımların karşılığını kavrayan bir vergidir. Belediyelerce yapılan kamulaştırma sonucunda genişleyen bir yola, meydana ve yeşil alana cephe alan veya yeşil alan, park, oyun alanı, iskele, liman yapımı ile artan değerlerin imar faaliyeti öncesi ve sonrası rayiç değerleri arasındaki farkın yarısının değerlendirme resmi adı altında yapılan harcamaların bir kısmına karşılık geri alınmasıdır. Ancak değer artışının belirlenmesinin zor ve karmaşık olması, bilimsel tekniğe dayanmaması, taşınmaz sahiplerinin değer artışından dolayı sağladıkları kazancın bir gelire dönüşmemesi nedeniyle değerlendirme resmini ödemeye yanaşmamaları gibi nedenlerle verimsiz bir değer artışı vergisi durumunda kaldığından ve değer artış vergisi de aynı amaç için alındığından çifte vergilemeye gitmemek üzere 1981 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Görülmektedir ki; merkezi ve yerel yönetimlerin taşınmaz mal vergilerinden sağladıkları gelir, gördükleri hizmet ve taşınmaz sahiplerinin elde ettiği rant ve yararlanma ile hiçte orantılı değildir.

b) **Aktif yöntemler:**

- **Yapı yapma zorunluluğu getirme:** Kentsel alanlarda temel altyapı hizmetleri tamamlanmış olan arsaların spekülâtif amaçla yapılaşmadan bekletilmesini engellemek ve sahiplerince veya konut yapacak kişiler tarafından kullanılabilmesini sağlamak üzere 1956 yılında imar mevzuatımıza giren bir düzenlemedir. Düzenlemeye göre, beş yıllık süre içinde yapı yapma hakkı kullanılmadığında, belediyelerce bu arsaların kamulaştırılıp satılması öngörülmüştür. Ancak belediyelerin mali yetersizlikleri dolayısıyla uygulanamamış ve 1985 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.
- **Arsa stok yapmak:** Kentin tarımsal üretim dışına çıkarılmış ve çıkarılacak olan gelişme alanlarında kentsel toprak satın alarak, plana göre teknik ve sosyal altyapılı arsa üretilmesi ve böylece kentsel gelişme üzerinde değer artışının baskısını azaltmak ile spekülasyonu önlemeyi amaçlamıştır. Belediyeler yasası ile 1930 yılında mevzuatımıza girmiştir. Ancak belediyeler açısından isteğe bağlı olması ve mali yetersizlikler nedeni ile uygulanamamaktadır. Diğer yandan arsalarındaki aşırı fiyat artışlarını önlemek, arsa spekülasyonunu engellemek, bu amaçla arsa pazarında tanzim alış ve satışları yapmak gibi destekleyici ve düzenleyici görevleri yerine getirmek amacıyla 1969 yılında merkezi yönetimce Arsa ofisi kurulmuştur [25]. Ancak ön alım hakkının yalnızca kamuya ait taşınmaz mallar ile sınırlı olması, kentsel toprakların kentsel arsaya dönüşümünde imar planları en büyük değer artırıcı eşiklerden biri olmasına karşın arsa ofisine sadece planlanmış alanlarda kamulaştırma yetkisi verilmesi ve nihayet mali imkanların yetersizliği nedeniyle arsa stok yapma görevini bu kurum yerine getirememektedir.
- **Arsa satışı yapmak:** Arsa stok yapmak görevi belediyeler ve Arsa ofisince yeterince yerine getirilemediğinden, arsaların fiyat artışında talebe bağlı artış önlemek ve denge sağlayıcı bir unsur olmak üzere altyapılı arsa arzının yapılamamasına neden olmuştur.

Bu mekanizmalar dışında, kentsel toprak rantının kamuya aktarılmasını sağlayan kamulaştırma ve arsa ve arazi düzenlemesi daha sonraki bölümlerde ayrıntılı incelenecektir.

c) *Esnek yöntemler:*

Gelişmiş bazı ülkelerde yeni yeni geliştirilerek yasalaştırılan uygulamaların benzeri ülkemizdeki mevzuat kapsamında yer almamaktadır. Ancak yakın yıllarda kentsel toprak mülkiyeti hakkı ile imar hakkının birbirinden ayrılmasına dayanarak bir öneri yapılmıştır.

Öneriye göre kentsel toprak mülkiyeti; İki boyutlu kabul edilmeli ve üçüncü boyut olan yapı yapma hakkı kamusal alan olarak kamuya ödenen bir bedel karşılığı taşınmaz sahibine devredilmelidir [7], [27]. İngiltere’de denenmiş ve günümüzde aktarılabilir imar hakları biçiminde ABD’de uygulanan yöntemlerden esinlenerek yapılan bu öneri, uygulanabilirliği incelenerek, geliştirilmelidir.

Değer artışlarının kamuya mal edilmesi probleminin, ülkemizde yalnızca bir kavram olarak kalacağı ve zaten çözümü çok zor olan bu sorun için herhangi bir girişimin söz konusu olamayacağı kimi bilimsel çevrelerde ileri sürülmektedir. [84].

Aktif, pasif ve esnek kentsel gelişme araçları, sağlıklı çağdaş kentleşme gelişme için gereklidir. Gelişmelere açık esnek uygulamalara, mali kaynağı sağlayıcı bir vergi sistemine ve kentleşme maliyetini oluşturan kentsel hizmetler için yapılan harcamaların paylaşıldığı bir taşınmaz mal sahibi katılım biçimi oluşturmak, ulaşılmak istenen kentsel mekanın yaratılmasında vazgeçilmez unsurlardır.

Şimdi kentsel rantların kamu ve özel mal sahipleri arasında nasıl paylaşılacağı irdelenecektir.

1.3.3. Kentsel Rantların Paylaşımı Problemi

Yaratılan rantların nasıl paylaşılacağı çok önemlidir. Rantın bir yüzde olarak kamu ve taşınmaz sahipleri arasında paylaşımı söz konusudur. Paylaşmanın biçimi ve oranı,

ülkelerin siyasi ve ekonomik yapısı ile toplumun gelişmişlik derecesi ve mülkiyet hakkına bakış açısına bağlıdır [96]. Ülkemizde ve diğer ülkelerdeki uygulama örneklerinden yararlanılarak, iki temel gerekçeye dayanarak iki ayrı yaklaşım olduğu görülmüştür. Buna göre;

A. *Sermaye birikimi açısından:* Ekonomik bir faaliyetin, üretkenliğin sonucunda tasarruf edilmekle sağlanan zenginleşme, sermaye birikimidir. Birikime neden olan sermaye geliri ise üretimden elde edilen kazançlardır. Elde edilen sermaye kazancının veya tasarrufun, değerini kaybetmemesi ve enflasyon üzerinde net getiri sağlamak için üretim dışı faaliyetlere aktarılmaktadır. Üretim dışı faaliyet alanlarından faiz, sermaye piyasası geliri ve kur farklarından oluşan gelir Tablo 21'de gösterildiği gibi enflasyon karşısında net getiri sağlayamamakta buna karşın toprakta oluşan değer artışı net getiri sağlayarak sermaye kazancını artırmaktadır. Yani daha önceleri topraktan tarım ve madencilik yoluyla servet elde edilirken günümüzde sermaye birikiminin yansıması kentleşme sırasında yaratılan rantlar olmaktadır. Bu yüzden üretim dışı faaliyet alanlarından biri olarak taşınmaz piyasasının canlı olması doğaldır.

Değer artışının tamamen taşınmaz sahiplerine bırakılması yaklaşımının temel gerekçeleri şunlardır;

- Günümüzde demokratik ülkelerde, değer artışının kamuya mal edilmesi özel mülkiyetin varlığı ile bağdaştırılmamaktadır [84].
- Sistemin işlerliğini sağlayarak demokratik yapıyı koruma ve ülkeye sahiplenme bilinci kazandırmak, genel ve bireysel serveti artırmak amacı ile mülkiyetin yaygınlaştırılması ilkesi benimsenmiştir. Mülkiyet hakkının yaygınlaştırılması başka bir deyişle daha çok kişinin toprak mülkiyetine sahip olmasıdır. Özel taşınmaz mülkiyetini korumak ve yaymaktaki politik hedeflere ulaşmak için artan değer kamuya dönmesi zorlaşmaktadır [72].

Kentsel rantların, mülk sahiplerine dağılımını sağlamak ancak kentte oturanların ve kentin tamamen özel mülk sahiplerinden oluşmasını gerektirmektedir. Bu mümkün olamayacağından, değer artışından mülkiyet sahibi dışındakilerin de yararlanması için yeni

bir üretim dışı faaliyet alanı olarak gayrimenkul yatırım ortaklığı aracı geliştirilmiştir. Böylece taşınmaz değer artışının yüksek getirisinden, taşınmaz edinemeyen küçük yatırımcılarında temettü olarak yararlanmaları sağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen nedenler, değer artışlarının tamamen kamuya dönmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmasını önlemektedir. Hem bu nedenle hem de kentin kenarında kalan arazilerdeki makul spekülasyonların piyasayı dengeleyici bir etki yapması [72], kamu tarafından yaratılan değer artışının yalnızca bir kısmının geri alınmasını gerektirmektedir [73].

B. Toprak değer artışının sebepleri açısından: Bu ikinci yaklaşım rantların oluşum nedenlerini kamu yatırım ve kararları ile nüfus artışına bağlayarak ahlaki temelli bir bakış açısına dayanmaktadır. Değer artışının tamamen kamuya aktarılması öngörüsünün gerekçeleri şunlardır;

- Toplumun ortak çabalarından doğan ayrıcalıklı değerlere kamunun sahip olmasını yasalar, ahlak kuralları ve kamuoyu doğru bulacaktır. Çünkü arsa sahibinin üretici katkısı olmamasına rağmen özel mülkiyet sahibi olma, kamuca oluşturulan bir değere karşılıksız olarak el koyma imkanı vermemelidir [76].
- Kent rantının taşınmaz sahiplerine dağıtımında, devlet fonlarından doğrudan bir kaynak çıkmadığı, doğal sebeplerden rantın oluştuğu ve taşınmaz sahibince sermaye bağlandığı için meşru gösterilmesi piyasa ekonomisi ve mülkiyet hakları kapsamında olmaktadır. Ancak sermaye birikiminin, taşınmaz değer artışları ile edinilmediği ülkelerde, artış için mülk sahiplerinin hak iddialarını ahlaksal olarak temellendirme imkanı yoktur [7].
- Eğer değer artışı tamamen taşınmaz sahibine bırakılırsa, bir paradoks olarak kamu kendi yarattığı değeri, kamu işleri için gerekli olan toprağı edinirken, mülk sahibine önemli oranda ödeme yaparak satın alacaktır. Yani sonuçta toplum katkısıyla sağlanan değer artışı, bu artışı kavrayan rayiç bedel ödemesi ile yine toplum tarafından ödenecektir.
- Kamusal rantların geri dönüşümü için bir mekanizma oluşturulmaması sonucu bu rantlar, bireysel sermaye birikimi için yetersiz olan kırsal alandan göç edenlerin sermaye birikimi sağlaması için bir transfer aracı olarak görülmüştür.

- Değer artışının kamu elinde değil de taşınmaz sahiplerinin elinde toplanması kentleşme sürecindeki kamu harcamaları ve bireylerin özel harcamaları dengesini bozmaktadır. Bir potansiyel kaynak olan rantın kamuya dönüşümünü sağlayacak bir mekanizma sayesinde toplumdaki ortak kamusal tüketim ile özel tüketim dengesi sağlanabilecektir. Değer artışından elde edilen kamusal gelir, belediye hizmetleri ve altyapıların sağlanmasında, yeni kentsel arsa üretiminde kullanılabilir.

Kentleşme ile yaratılan değer artışı veya zenginlik [72] ne tamamen taşınmaz sahiplerine ne de tamamen kamuya bırakılmamalı bu iki yaklaşımın karması biçiminde olmalıdır.

Rantın taşınmaz sahibi olmayanlara da katkısı anlamında, mülk sahipleri ile kamu arasında paylaşılmalıdır. Yani ülkenin rasyoneli ile taşınmaz sahiplerinin rasyoneli, rantın paylaşımı ile dengelenmek zorundadır. Çünkü ekonomik istikrar, sosyal barış ve huzurun sağlanması ancak çıkarların dengelenmesine bağlıdır. Rantın paylaşımında oran, üretici olmayan sermaye kıtlığındaki gelişmekte olan ülkeler için başlangıçta kamu lehine fazla olmalıdır. Çünkü kalkınma önünde darboğaz oluşturan altyapı yetersizliklerini gidermek ve kaliteli bir yaşam çevresi yaratmak kamunun üretici olmayan sermaye gücüne bağlıdır.

1.4. Yolun Tanımı ve Yol Yerleşme İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi

Toplulukların bağlantılarını sağlayan ilişki ağları olarak yollar en genel anlamda; ulaşım sistemi içinde iki fiziksel mekanı birbirine bağlayan kentsel veya kent dışı açık ortak kullanım, sirkülasyon ve altyapı kanallarıdır. Diğer bir tanım ise, insanların ve her türlü ulaştırma araçlarının hareket ve ulaşılabilirliğini sağlamak amacı ile yapılan çizgisel bir mühendislik yapısıdır [97], [98].

İmar terimleri sözlüğünde yol; insanların bir yerden başka bir yere gitmek üzere üzerinden ya da içinden geçtikleri, yerleşme yerlerinin gelişme doğrultusunu yakından etkileyen ve toprak kullanımını biçimlendiren yer olarak tanımlanmaktadır [99].

Bu tez çalışmasında, her bir ulaştırma türünün kendine has yolları olmasına karşın, yalnızca karayolu özellikle amaç doğrultusunda incelenecektir. Yasal mevzuatın tanımına göre karayolu; yayaların, hayvanların ve taşıtlarla hareketli araçların karayolu üzerindeki hal ve hareketlerinden oluşan trafik için kamunun faydalanmasına açık olan arazi şeridi ve sahalarıdır.

Tarihsel olarak yerleşim birimlerinin gelişimlerinin hep ulaşım yollarını izlediği bilinmektedir. Yol-yerleşme ilişkisi, kentlerin biçimlenmesi ve gelişmesinde en etkili unsur olmuştur. Yollar başlangıçta yaya hizmetinde, sonraları at ve atlı arabalarla gelişerek daha değişik taşıt araçlarının etkisine girmiştir. Yerleşimler yaya ulaşılabilir mesafe sınırları içinde gelişmiş ve çember biçiminde büyümüştür [100]. 19. yüzyıldan itibaren demir yolları, ulaşılabilirlikte sağladığı kolaylıklarla kentleri birbirine bağlamakla kalmamış, kentlerin demir yolları boyunca ve istasyonlar etrafında kümeler biçiminde yayılmasını sağlayan kanallar olmuştur [97]. 20. yüzyılın başından itibaren özel araba sahipliğinin yaygınlaşması, kent sınırlarını genişletmiş, yolların biçimini değiştirmiş ve kesitini artırmıştır. Kentler ulaşım aksları boyunca ışınsal büyümüş, kent merkezinde yoğunluk düşerek kent mekanı dışına hızlı bir yayılma başlamıştır [98].

Yolun tarih boyunca toplum yaşantısı içindeki önemi, bugün onu kullananların artan talepleri ile aynı yönde kuvvetlenmiştir. Diğer yandan yolların ölçeği yerel olmaktan çıkmış, yerleşimler arası, bölgesel ve ülkeler arası boyutlara ulaşmıştır.

1.4.1. Hukuk Sisteminde Yollar

Bir ulaşım altyapısı olan yol yatırımları, kamu kuruluşlarının tekelindedir. Yollar; bir hizmet kanalı olarak ilgili kamu idaresinin tahsis kararı ile toplumun kullanıma sunulmaktadır. Yani yolun üzerinden herkesin fiilen geçmekte olması, yol vasfı kazanmak için yeterli olmayıp aynı zamanda hukuk kurallarına uygun bir biçimde yol haline getirilmiş ve bireylerin yararlanmasına doğrudan bırakılmış olmalıdır [26].

Bir kamu hizmetinin, ögesinden öte, tümü ile konusu olan yolların doğrudan doğruya toplumun ortak kullanımına açık olması, onu mülkiyet konusu olmayan kamu orta

malı sınıfına sokmaktadır [55]. Bu nedenle yol ve köprü, kavşak, geçit gibi sanat yapıları tescilsizlik ilkesine göre tescile tabi olmamaktadır.

Diğer yandan mevzuat sistemimizde yollara kamu yatırımları içinde farklı bir bakış hakimdir. Başka bir deyişle, yol altyapısının kalkınma hedeflerine ulaşılmasına en fazla katkı sağlayan ve toplumsal gelişme için çok önemli bir temel altyapı olması, onu diğer kamusal sabit sermaye yatırımları içinde ayrıcalıklı bir konuma getirmiştir. Kıyıların ve tarım topraklarının yitirilmesi pahasına bu ayrıcalık, özel ve kamu yatırımlarının yer seçim kararını ve toprağın kullanım biçimini belirleyen süreçlerde görülmektedir. Bu anlayışın mevzuattaki yansıması şöyledir;

1. Tarımsal toprakların kullanılmasında, toprağa dayalı yatırımlar için getirilen kısıtlamalar toprak sınıf ayrımı yapılmaksızın Devlet karayolları, köy yolları ve benzeri yolların yapımı için getirilmemiştir.
2. Genel mezarlıklar, temel işlevi dışında hiçbir amaç için kullanılmamasına rağmen, yalnızca yol yapmak üzere bu kısıtlama uygulanmamaktadır.
3. Büyük alt yapı faaliyeti olan otoyol, ekspres yol ve Devlet yolları için çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) yapılması zorunlu kılınmıştır. Buna karşın il yolları için ÇED ön araştırması ile yetinilmiştir. Oysa Devlet yollarının imar planına işlenmiş şehir geçişleri çevresel etki değerlendirmesinden tamamen muaf tutulmuştur.

Üretici olmayan sermayeye dayalı ulaştırma altyapı yatırımlarının sosyal, ekonomik bakımdan birçok faydasına rağmen ulaşımın çevre etkileşimi bağlamında negatif dışsallığı da söz konusudur.

1.4.2. Ulaşımın Çevresel Etkileri ve Faydaları

Bir arazi kullanım ve aktiviteler bütünü olan ulaşımın çevresel etkileri söz konusudur. Ulaşımdan kaynaklanan çevresel etkiler özelliklerine göre üç ana başlık altında incelenebilir.

1. **Doğal kaynaklara etkisi:** Tarım alanlarının azalması, ekosistemdeki bozulmalar, yer altı su kaynaklarının etkilenmesi, tarihi, fiziki ve doğal çevre bozulması.

2. **Çevre kirliliği etkisi:** Toprak, su, gürültü, görsel ve duman, toz, koku, zehirli gazlardan oluşan hava kirliliği.
3. **Sosyal ve ekonomik etkileri:** Erişebilirliğin değişimi ve kentlerin aşırı büyümesini kolaylaştırmak, kamulaştırmalar ile ailelerin yer değiştirme zorunluluğunun ortaya çıkması, mevcut konut stoklarının azalması ve iş gücünün yeni yerler araması; erişme kontrollü oto yolların yapımından kaynaklanan tarımsal alanların parçalanması, biçimsel olarak ekonomik işlemeye uygun olmayan ve dağınık parsellerin ortaya çıkması, yerleşim alanlarının ayrılması, ulaşım yollarının birbirinden ayrılması, ana akslar üzerinde sıçramalı gelişme sonucu kent toprakları üzerinde spekülasyonu artırması.

Diğer taraftan yolların; sosyo-politik, ekonomik, planlama ve taşınmazlara değer aktarma bakımından etkileri de vardır. Tablo 27’de bu etkiler sistematik biçimde dört başlık altında sınıflandırılmıştır.

Tablo 27. Yolların sosyal, ekonomik ve planlama bakımından faydaları

Etki Türü	Etki Biçimi
Sosyo-politik	<ul style="list-style-type: none"> • Yerleşmeler arası ilişkiler ağını oluşturur. İnsan ve insan gruplarının yer değiştirmesini ve göçleri kolaylaştırır. • Erişebilirliği sağlayarak kentli gruplar arasında eşitliği yaratır. • Kültürel bir kaynaşma ve birleşme yaratır. • Nüfus yoğunluğunun azalmasına neden olur. • Geniş bir alanın tek merkezden yönetimini, yasaların alan üzerindeki her noktada eşit uygulanmasını sağlar.
Ekonomik	<ul style="list-style-type: none"> • Üretim ve tüketim merkezlerini birleştirerek, emeğin ve ürünlerin dolaşımını sokulmasını sağlar, ticareti artırır, sermaye ve yatırımı çeker, pazar payını artırır. • Sanayinin kuruluş yeri seçimini olumlu etkiler ve ölçek ekonomileri yaratır. • Turizmin gelişmesine katkı sağlar. • Değişik kentsel kullanışların verimli işleyişini sağlar. • Bölge ve yerel gelişimi, kaynakların değerlendirilmesini, gelirleri olumlu etkiler ve vergilerde artış sağlar. • Kanalizasyon, su, elektrik, doğal gaz gibi temel altyapıları taşır.

Tablo 27'nin devamı

Planlama	<ul style="list-style-type: none"> • Kent biçimlendirme, fonksiyon alanlarını konumlandırma ve gerçekleştirme ile kentin yayılması, büyümesi, yönlendirilmesi için bir araçtır. • Kentlerin yeniden şekillenmesinde, yenilenmesinde katkı sağlar ve zaman-mekan ilişkisini değiştirir. • Ulaşılabilirliği artırarak, kamusal donatıların hizmet etkinliğini artırır. • İki tarafındaki yapıların yüksekliğini belirler.
Rant	<ul style="list-style-type: none"> • Taşınmazların değerini artırır ve ona değer veren bir güçtür. • Ana akslar üzerinde ve çevresinde çok hızlı toprak spekülasyonuna sebep olur. • Ana ulaşım aksları boyunca ve çevresinde gelişme alanlarının kullanıma açılmasını sağlayarak kent merkezinin rant düzeyini düşürür ve rantın merkez dışına aktarılmasına neden olur. • Ana akslar boyunca alt merkezler ve böylece yeni rant yüzeyleri oluşturur. • Ulaşılabilirliği artırıp, ulaşım maliyetini düşürdüğü için, taşınmazlar üzerinde konum rantı yaratır.

1.4.3. Arazi Kullanımı İle Yol İlişkisi

Yol, arazi kullanmanın bir fonksiyonudur. Fakat aynı zamanda özellikle ana yollar imar planının omurgasını oluşturmaktadır. Yerleşmelerde, ulaşım sistemine ayrılan alanların sistematik olarak yerleşme ihtiyaçlarını karşılayacak bir yaklaşıma elverişli olması istenir [97]. Ulaşım, bir kıt kaynak olan kentsel alanda önemli ölçüde yer kaplayan kullanışlardan biridir. Çünkü yüz binden fazla nüfuslu bir kentte kentsel alan kullanımının ortalama yüzde 25'i yollara ayrılmakta veya bir başka söyleyişle kişi başına 7-10 m² yol için alan ayrılması gerekmektedir [101].

Kentsel ve çevresel alanda ulaşım sistemleri ve ağının standart ve kapasitelerini belirleyen ulaşım planı, yerleşmelerin imar planı ile karşılıklı etkileşim halinde ve onunla bütünleşecek biçimde ele alınır. Arazi kullanımını belirleyen imar planı ise bugün artık, ulaşım aksları ile birlikte düşünülmektedir.

Arazi kullanım yapısı ile ulaştırma sistemi arasında etkileşim iki yönlü olmaktadır:

a) Arazi kullanımı, kentin yolları üzerindeki ulaşım talebini belirlemektedir.

- b) Yeni bir ulaşım projesi ile belirli bir bölgeye ulaşılabilirliğin sağlanması, yani belli bir yere ulaşabilme kolaylığı, plana bağlı olsun olmasın o bölgenin arazi kullanım yapısını etkilemektedir. Çünkü güzergahının mücavirine bazı kullanım türlerini davet etmektedir.

Ulaşımın arazi kullanımını yaratması kentin gelişme yönlerini denetim altına alma imkanı sağlamaktadır. İmar planı ile gelişmesi istenen bölgeye cazip arazi kullanım önlemleri ile birlikte anayol ağı getirilerek bu başarılabilmektedir. Burada sözü edilen yollardan yerleşmeler arası bağlantıları sağlayan yollarla, kent içi ana ulaşım aksları çevre düzeni veya nazım imar planında ayrıntıya inilmeden gösterilmiştir. İmar uygulama planlarında ise kent içi ana ulaşım akslarına ilave olarak sistemi oluşturan diğer alt kademe yollarda en kesitleri ile gösterilmektedir [98].

Ancak Karayolları Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan karayolu şehir geçiş planları, nazım imar planı ana kararları ile örtüşmemekte ve böylece bu projenin yürürlüğe konması ile yeni bir arazi kullanım planı gündeme gelmektedir. Çünkü karayolları şehir geçiş projelerinde, karayollarının çekim gücü ve buna bağlı arazi kullanımı üzerindeki etkileri dikkate alınmamaktadır [21].

Kentten transit olarak geçen karayolu şehir geçişlerinin kent nazım imar ve ulaşım planlarına uygun olmaması sonucunda hemen hemen tüm kentlerimizde aşağıdaki süreç yaşanmış veya yaşanmaktadır:

1. Nazım imar planına uygun olmayan ve plan sınırları içerisinde karayolu şehir geçişi planlaması ve yapımı sonucu, imar plan kararlarını ve kurgulanan kent gelişme biçimini alt üst ederek yerleşme desenini etkilemektedir.
2. Yeni açılan bir karayolu boyunca her iki yanında ve çevresinde çoğu zaman plan dışı yerleşimler oluşmaktadır. Kentler arasında hızlı bir trafik akımı sağlamak üzere genellikle çevre yolu olarak kentlerin etrafından transit olarak geçirilen bu yollara, proje bazında yalnızca transit amaçlı hız yolu olarak bakıldığından ve arazi kullanışı ile güzergahı boyunca çevresindeki taşınmazlara getirdiği anormal değer artışı dikkate alınmadığından kara yolu şehir geçişleri bir kent içi yol niteliğine dönüşmektedir.

Karayolu şehir geçişlerinde, güzergahın arazi kullanım planlarından ayrışık planlanması onun gerçekleştirilmesi ile de yakından ilgilidir. Çünkü kentin tüm biçimlenmesini etkileyen karayolu güzergahlarının tespitinde, kent ile ilişkisinden çok, kamu elinde arazi bulunması veya arazi fiyatları türü taşınmaz mal ve mülkiyeti ile ilgili veriler etken olmaktadır. Özellikle karayolu mülkiyet altyapısının edinme maliyetinin yapım maliyeti içindeki payının arttığı şehir geçişlerinde, kamulaştırma temel belirleyicilerden biridir. Güzergah projesi imar planı ile bütünleşmediğinden kamulaştırma dışında karayolu mülkiyet altyapısının edinimi için yeni yaklaşımlarda mevcut değildir.

Tüm alan kullanımlarının birbirleri ile ilişkisini sağlayan karayolu ulaşım sistemlerinin kenti biçimlendirme açısından incelenmesi ile karayolu şehir geçişlerinin transit trafiğe hizmet eden işlevleri yanında, kentin gelişme alanlarının gelişimini paylaşmaları gerektiği ve kaçınılmaz olarak kentlerin yol boyunca gelişmesinin karayolu yüksek çekim gücünden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Kentlerin plan ile önerilen alan yerine, ana akslar boyunca gelişmesi bir fırsat olarak değerlendirilmeli hem kamu kurumları olarak belediyeler ve Karayolları Genel Müdürlüğünün hem de yolun komşu sahalarındaki taşınmaz sahipleri ile kentin tümünün çıkarlarını bağdaştırıcı öneri geliştirilmelidir.

1.4.4. Ulaşım Sistemleri ve Karayollarının Sınıflandırılması

Ulaşım sistemleri içinde hava, deniz/su ve kara ulaşım sistemleri birlikte değerlendirilmelidir. Her birinin kendine ait araçları ve kullanım ortamları yani yolları vardır. Bir kentte arazi kullanım biçimi ile ulaşım imkanlarının karşılıklı olarak birbirlerini belirledikleri bilinen bir ilişkidir [102]. Kentler, değişik etkiye sahip ulaşım tür ve araçlarıyla, kullanılan ulaşım sistemiyle topoğrafik yapı ve trafik koşullarına göre şekillenmektedir. Her ulaşım biçimi, kendi hizmet karakterine göre bir etki yapmaktadır. Ulaşım sistemlerinin kent biçimlerinde yarattığı mekansal dönüşümler Tablo 28'de verilmiştir. Tablo 28 izlendiğinde kentleşmeyi doğrudan karayolu ulaşımının

Tablo 28. Ulaşım türlerinin rant yaratma ve kent biçimine etkileri

Ulaşım Türü		Etkileme Biçimi
Y O L	Kent anayolları	<ul style="list-style-type: none"> Kent içi anayolları boyunca şerit halinde geleneksel konut ve ticaret bölgeleri oluşturur. Her noktaya varabilme sürekliliği sağlar. Üzerinde ticari faaliyet bulunan ve merkeze uzanan anayol üzerindeki taşınmazlar kentin değeri sürekli artan arazileridir.
	Çevre yolları	<ul style="list-style-type: none"> Karayolları etrafında gelişen kentlerde, yerleşim de bu yolların istikametinde gelişmektedir. Kentleri yayarak, büyütür ve ulaşım kolaylığı sağlayarak aşırı rant oluşumuna neden olmaktadır.
Demiryolu ve raylı sistem ulaşımı		<ul style="list-style-type: none"> İstasyonlara uzanan caddelerin çekimi ile bir gelişme kutbu oluşturmaktadır. Rant oluşumu yalnızca istasyon yakın çevresindedir.
Metro (Yer altı tüneli)		<ul style="list-style-type: none"> Metro istasyonları etrafında ticaret ve konut merkezi oluşturmaktadır. Metro istasyonu yakın çevresinde yüksek rant artışına karşın yer altı geçişlerde toprak rantı sıfırdır.
Liman (Deniz ulaşımı)		<ul style="list-style-type: none"> Liman ve iskele çevresinden kent merkezine doğru yol uzantısında gelişen ticaret bölgeleri oluşturmaktadır.
Hava Limanı (Hava ulaşımı)		<ul style="list-style-type: none"> Havalimanına ulaşan anayol boyunca ticari merkezler oluşmaktadır. Bu hat boyunca taşınmazların değeri artmaktadır.

biçimlendirdiği görülmektedir. Çünkü karayolları kullanacağı güzergah açısından esnekler. Yalnızca karayolları konutun kapısından gidilecek noktaya kesintisiz varabilme serbestliğine sahiptir. Diğer yandan işlev alanları arasındaki ulaşılabilirlik ilişkileri karayolu sistemi ile sağlanmaktadır [97].

Ulaşımın üzerinde olduğu yollar için, hizmet ettikleri amaca göre genel bir sınıflama yapılabilir. Tamamen ayrı kurallara bağlı işleyen bu yollar; kent dışı ve kent içi yollardan oluşmaktadır [100].

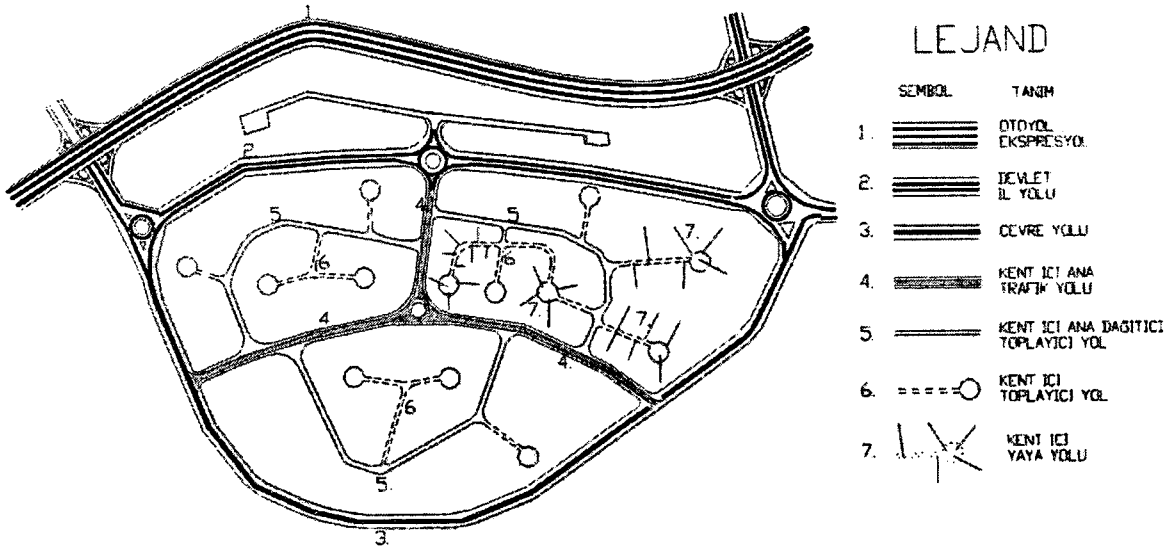
1. Kent dışı yollar:

- Transit yollar; otoyol, ekspres yol, devlet yolu ve il yolları
- Karayolu şehir geçiş yolları; kentleri keserek veya teğet geçen çevre ve by-pass yolları

2. Kent içi yollar:

- Birinci derece bölge ana bağlantı yolları
- İkinci derece ana toplayıcı yollar
- Üçüncü derece dağıtıcı yollar
- Yaya yolları

Ulaşım olgusu, gerek ülkesel gerekse de kentsel düzenlemelerde farklı açılımlara ve özelliklere sahip olsa da, genelde bir bütündür ve karşılıklı ilişkilerde bulunan bir yapı



Şekil 16. Kent dışı ve içi karayolu ulaşım sistemi kademelenmesinin şematik gösterimi

sergilemektedir. Yani kentler arası ulaşım, kentlerde başlayıp kentlerde bitmektedir. Bir başka deyişle fiziki anlamda ülke genel ulaşımı, kentsel ulaşım sistemlerinin uzatılmasından oluşmuş ağ yapısı biçimindedir [102]. Şekil 16'da izlendiği gibi, yol ağının birbirine bağlanması ile bir kent fiziki, ekonomik ve toplumsal açıdan bir bölgeye ve o bölge aracılığıyla da bütün ülke yüzeyine bağlanmaktadır.

İdari sorumluluk ve sınırlara göre ülke genelinde karayolu hizmeti sağlama konusunda görev alan kuruluşlara göre de bir yol sınıflaması yapmak mümkündür. Tablo 29'da yolların yapımından sorumlu olan kuruluşlara bağlı yolların sınıflandırılması verilmektedir.

Tablo 29. Karayolu ulaştırma altyapısından sorumlu kuruluşlar ve yetki kapsamındaki yollar

Yol Türü	Yapmakla Yetkili Kurum	Yol Yapımını Gerçekleştiren Kurum
Otoyol, ekspres yol, devlet yolu, karayolu Şehir geçişi	Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM)	(KGM)
İl yolu	İl özel idaresi	(KGM)
Köy grup yolları	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)	(KHGM)
Köy yolları	İlgili köy muhtarlıkları	(KHGM)
Turistik yollar	Turizm bakanlığı	KGM, KHGM, ve belediyeler
Kent içi anayol, bulvar, cadde	Büyük Şehir belediyesi	Büyük Şehir belediyesi
Kent içi anayol ağı dışındaki yollar	İlçe/alt belediye	İlçe/alt belediye
Orman ve orman içi yollar	Orman Genel Müdürlüğü	(KHGM)

1.4.5. Kent Dışı Karayolları Ağının Yerleşmelerle İlişkisi ve Ulaşım Sisteminde Kademelenme

Kent dışı karayolu; ölkeleri, kentleri, ilçeleri, ve köyleri birbirine bağlayan ana ve tali yollardan oluşan bir ağdır. Bugün karayollarının kent ile ilişkisi, kentleri keserek veya dolanarak teğet geçen kısımlarıdır. Bu durum ulaşım-yerleşme ve yol-planlama ilişkisinin irdelenmesini gerekli kılmaktadır [100].

Karayolları Genel Müdürlüğü, ölkede ihtiyaçlarına göre karayollarını planlamaktadır. Karayolu Şehir geçişinin yerleşmeler ile olan ilişkileri başlıca Şunlardır:

- Kent içinden geçen devlet ve il yolları, çevresindeki gelişmeyi kontrol edememekte ve zamanla kendisinden beklenen hizmeti aksatmaktadır. Zaman içinde yüksek standartlı devlet yolu, yerleşmenin ana caddesi haline gelerek, bir rant taşıyıcı kanal olarak yapı ve diğer donatıları o yönde geliştirmektedir. Bu, yolların yüksek çekim gücünü dikkate almamanın bir sonucudur.
- evre veya by-pass olarak nitelenen karayolu Şehir geçişinde ise başka bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu yol güzergahındaki mücavir alanlar, kısa

zamanda devlet yolu istikametinde kent dizileriyle gelişerek, onu bir şehir içi yolu haline dönüştürmektedir.

Karayolları teşkilatınca bu yolların planlanmasında, karayollarının yerleşmeleri olumlu yönde etkilemesi ve yolun erişebilirlik nedeniyle yerleşimleri üzerine çekmesi yönündeki unsurlar göz ardı edilmekte, bunun yerine yol güzergahı tespitinde, en ekonomik ve en kısa yol ölçütleri fiziksel veriler olarak dikkate alınmaktadır. Diğer bir söyleyişle, güzergah tespitinde yolun maliyeti tek belirleyicidir. Tersine turizm, çevre, tarım, sanayi ve kentsel gelişme ve rant yaratma faktörleri bu değerlendirme dışında kalmakta, ihmal edilmektedir.

Karayollarınca üretilen bu makro karar, arazi kullanım planları ile bütünleşemediğinden, bahsedilen mekan-zaman desenini değiştirici etkisi dikkate alınmadan dışsal bir veri olarak nazım imar planına işlenmektedir. Oysa bu tür yolların kentsel gelişmeyi etkileme gücü dikkate alınabilse, kamusal fonlar tüketilerek inşa edilen bu yolun oluşturduğu taşınmaz değer artışının kentsel büyüme sağlayıcı etkisini kavrayacak bir mekanizma geliştirilerek maliyetin en az düzeye indirilmesi sağlanabilir.

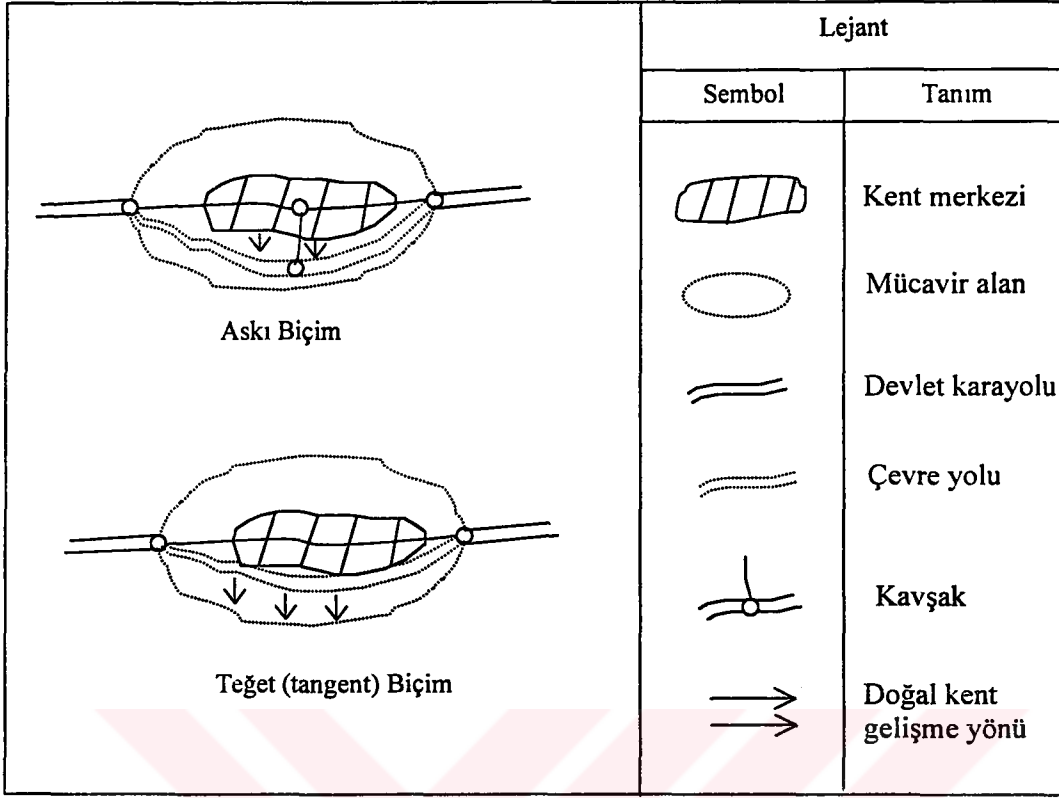
Karayolu ulaşım sisteminde, belirli bir kademelenme söz konusudur. Kentler arası trafik hacmi ve transit trafiğin hareketliliğinin sağlanabilmesinde hizmete sunulan yol alanları; kullanım biçimi ve taşıtın yoğunluğu ile hızına bağlı olarak belirlenen yol en kesit ölçülerine göre kendi aralarında kademelendirilmiştir [97].

1. **Tam erişme kontrollü otoyollar:** Şehirlerarası ve uluslar arası taşımacılığa hizmet eden, uzak ve yabancı trafiğin hızlı ve kesintisiz seyahatini amaçlayan yüksek kapasiteli transit yollardır. Erişme kontrolü nedeniyle bu yola giriş-çıkışın kontrol altına alınıp belirli noktalardan yapılması sağlandığından bu yollara bitişik arazi sahipleri ne bu yola giriş hakkına sahiptir ne de bu yola açılan bina yapma hakkı yoktur. Karayoluna ulaşimleri engellendiği için taşınmazdaki değer kaybı karşılığı tazmin edilmektedir. Araçların çevresiyle ilgilenmeden ve çoğunlukla yüksek hızla yerleşmeyi geçmesi istenen kapalı devre otoyollar, arsa değer artışını doğrudan etkilemezler. Ancak kent içi trafiğin otoyol trafiğine katıldığı kavşak çevresindeki kent bağlantı yolu

üzerinde, otoyolların getirdiği rant en belirgin biçimde görülmektedir. Çünkü kentsel erişebilirliğin en çok olduğu bu düğüm noktaları özelleşmiş alanlar olarak ticari, sanayi ve merkezi iş alanlarında bulunan işyerlerini üzerine çekmektedir. Bu yolların imar planı ile ilgili kesimleri veri olarak imar planına işlenmektedir.

Kısmi erişime kontrollü ekspres yollar da temelde transit geçişlere yöneliktir. Otoyol gibi bölünmüş olan ancak kavşaklarının hepsi katlı, yani tam erişime denetimli olmayan yollardır. Daha çok kent içi yollar ile kesiştiği kavşaklarda en yüksek olmak üzere güzergah boyunca rant oluşturmaktadır.

2. **Devlet ve il yolları:** Devlet yolları önemli bölge ve il merkezlerini deniz, hava ve demiryolu, liman ve alanlarını birbirine bağlayan anayollardır. İl yolları ise şehir, kasaba, ilçe ve köy gibi belli başlı merkezleri birbirine ve il merkezine ve komşu illerdeki yakın ilçe merkezlerine, Devlet yollarına, demiryolu istasyonlarına, limanlara, hava alanlarına ve kamu ihtiyacının gerektirdiği diğer yerlere bağlayan yollardır. Dıştan dışa seyahatlere hizmet etmektedir. Kentsel alandan geçtikleri yerleşimlerde karayolları kıyısında bulunan arsalar, sanayi ticaret ve konut açısından değer kazanmaktadır. Binalara doğrudan cephe vermemek ve trafik akışının sağlanması amacıyla yol kenarındaki taşınmazlardan karayoluna her noktada yapılabilecek geçişleri önleyerek belirli kavşaklardan girişi sağlamak üzere genellikle karayoluna paralel servis yolları imar planı ile düzenlenmektedir. Ancak çoğu zaman kent merkezinde kaldıklarından, kent içi trafik tamamen şehirlerarası yolu kaplamıştır. Planlama açısından ise artık kentsel bir ana yolun taşıdığı tüm özelliklere sahip olmakta ve parsellere cephe oluşturmaktadır.
3. **Karayolu şehir geçişleri:** Ulusal ve kentsel ulaşım bağlantılarının etkileşim içinde bulunduğu, transit geçiş yanında kent içi trafiğe de hizmet veren merkezi yönetim sorumluluğunda bir yoldur. Şehir geçişlerinin kent bağlantıları çevre veya by-pass yolu olarak isimlendirilmekte ve Şekil 17'de görüldüğü üzere genellikle kent eteğinden teğet veya çevresinden askı biçiminde geçmektedir.



Şekil 17. Karayolu şehir geçişlerinde çevre yolu biçimlerinin şematik gösterimi

Kent merkezlerinde kalan ve kent içi yol biçimine dönüşen karayolu şehir geçişlerine bir alternatif olarak çevre yolları inşa edilmeye başlanmıştır. Nazım imar planına işlenen çevre yolları, transit yol konumunda olduğu gibi kent içi ulaşımı da sağlayan, kentin gelişme yönünü yol güzergahına paralel olarak belirleyen ve bu nedenle kentten ayrı çevre yolu boyu ve yakın çevresinde önemli rant alanları oluşturmaktadır [41].

Çevre yolları başlangıçta fiziksel bir eşik olarak görülmüştür. Ancak zamanla bu yolların kentin yakınından geçmesi, kentin ve özellikle de merkezin kuvvetle çevre yolu tarafından çekilmesine neden olmaktadır. Önce çevre yoluna bitişik sahalarda ve kentin özellikle bu yola bağlantı yapılan giriş-çıkış yolları üzerinde kısa zamanda ticari ve sanayi türü yapılaşma başlamaktadır. Çevre yolunun ulaşılabilirlik nedeniyle sağladığı pozitif dışsallıktan yararlanmak ve diğer sanayi ile ticaret donatılarının çevre yararından kaynaklanan çekim etkisiyle hemen mücadirlerindeki çevre alanlar hızla büyümektedir [21].

1.4.5.1. Çevre Yolları ve Taşınmaz Değer İlişkisi

Kaynak yaratan veya değer üreten ikamesi olmayan önemli bir kamusal yatırım olan çevre yolu, gelişme kutbu rolü oynayarak etrafında yeni gelişme istekleri doğmasına yol açmaktadır. Rant yaratıcı bu özelliklerine karşın yol güzergah tasarımında genellikle arsa spekülasyonu göz önüne alınmamaktadır. Bir çevre yolu yatırımının karar aşamasından yapımına ve nihayet çevresinde kentleşmenin başlamasına kadar geçen süreçte taşınmaz fiyatları yaklaşık yüz kat artmasına [103] rağmen bu yatırımdan kaynaklanan değer artışının bir kısmını yeniden kamuya aktaracak bir mekanizma oluşturulamamıştır.

Bu tür çevre yollarının; geçtiği kente, geniş bölgelere ve hatta ülkenin tümüne ulaşılabilirlik ve hareket yönünden hizmet etmek gibi genel yararı yanında mücavirindeki taşınmazlar bakımından da doğrudan özel yararı vardır. Kamu finansmanı ile inşa edilen yollardan ulaşılabilirlik ve çevresindeki taşınmazlara yönelik kentsel kullanım talebinden kaynaklanan değer artışı, özel yararı oluşturmaktadır. Yolların kamuya açık olma derecelerine göre, yararlanma ve erişilebilirliğe bağlı hizmet etki alanı Tablo 30'da gösterilmiştir. Kamuya açık olma ve yararlanma derecesi yol kademelenmesini gerekli kılmıştır. Yol kademelenmesi ise kullanıcının kim olacağı, dolayısıyla yol yapım giderine ve özellikle de arazi sağlamak giderine yararlananın katılıp katılmayacağı sorunuyla da doğrudan ilişkilidir.

Çevre yolları kent eteğinden veya çevresinden ve tarım arazileri üzerinden geçirilmektedir. Bilindiği üzere tarım topraklarının birim fiyatı, üründen gelecek net gelire göre belirlenmektedir. Ancak yolun sağladığı ulaşılabilirlik nedeniyle tarım topraklarının değeri, oluşan piyasa değerinin altında kalarak, tarım arazisinden kentsel araziye dönüşmektedir. Kentsel araziye geçiş ile yeni bir değer eşiği aşılmakta ve kabul edilebilir sınırın üstünde arazilerin değerinde büyük artışlar olmaktadır. Dolayısıyla, çevre yolları, arazi fiyatları dengesini değiştirmektedir. Çünkü taşınmazların değerini nesnel olarak etkileyen en önemli faktörlerden biri de yollardır.

Tablo 30. Yolların yararlanmaya bağlı hizmet etki alanı

Yol Türü	Kamusalık Özelliği	İşlevi	Etki Alanı (Yararlananlar)
Yol geçit hakkı	Özel alan	Konuta hizmet eden iç yol	Parsel ölçeği
Yaya yolu	Yarı özel/kamusal alan	Yapı adalarına cephe vermek, parselasyon ve yapı düzeni belirlemek	Komşuluk, mahalle ve semt ölçeği
Trafik yolu	Kentsel kamusal alan	Kentsel fonksiyon alanlarında trafiği dağıtmak ve toplamak	Kent ölçeği
Çevre yolu	Kentsel ve ülke kamusal alanı	Transit geçiş yanında kent içi trafiğe de hizmet vermek	Kent, metropol, bölge ve ülke ölçeği

Diğer yandan çevre yollarının yanında toprak sahibi olanların ulaşım maliyeti, diğerlerine göreceli olarak en kısa ve kolay ulaşılabilirlikten dolayı daha azdır. Ulaşım kolaylığı nedeniyle oluşan farklı kamusal kullanımların yakınında bulunmanın yaratacağı konum rantından kaynaklanan bir özel faydanın ifadesi olan taşınmaz değer artışının dengelenmesi gerekmektedir.

Ancak ülkemizde çevre yolları ve kent topraklarının rant değeri ilişkisi, yol ile imar hakkı ilişkisi hiçbir zaman kurulmamıştır. Oysa amaç yalnızca kent çevresinden transit trafiği geçirmek için yol açmak olmamalı, çekim ve rant yaratma gücünden yararlanılmalıdır. Ulusal ve kentsel ulaşım bağlantılarının etkileşim içinde bulunduğu çevre ve bağlantı yollarının yakın etki alanlarının yapılaşma yönünden kullanım şeklini de belirleyen bu yolu yapmakla görevli karayolları teşkilatı yanında, belediyeleri ve mülk sahiplerini de içeren yeni yaklaşımlar geliştirilmelidir. Bu yaklaşım, yol mülkiyet altyapısını, kamu kaynaklarından harcama yapmaksızın yolun taşınmazlara getirdiğı olağanüstü değer artışından yararlananların ortak katkısı ile sağlamalı ve aynı zamanda bu parselleri de yolun negatif sosyal ve ekonomik çevresel etkilerini giderecek biçimde imara uygun olarak yeniden düzenlemelidir.

1.4.6. Yolların Mülkiyet Altyapısının Edinim ve İnşasında Finansman Sağlama Yöntemleri

Ulaşım tesislerinin ölçülemeyen sosyal faydası ve dışsal tasarrufu nedeniyle hizmeti karşılıksızdır. Yol yatırımı için gerekli üretici olmayan sermaye genel vergilerden sağlanmaktadır [91]. Bir çevre yolu geçtiği kentin yanı sıra geniş bölgelere ve hatta ülkenin tümüne hizmet etmesi ve bütün bireylerin topluca ve dolaylı yararlandığı varsayımına göre yapımının genel bütçe gelirlerinden karşılanması gerekmektedir. Bu yaklaşıma göre maliyet, yolu çok veya az kullanılmasına bakılmaksızın, herkese vergiler yolu ile ödetilmektedir. Öte yandan bu yolun diğer kentlere göre daha üstün faydasını oluşturan, çevresinden geçtiği kente ve yolun çevresindeki taşınmazlara değer aktarımını göz ardı ederek, bu tür yolların yapım finansmanını devletin üzerinde bırakmaktadır. Bu klasik yaklaşım yerine, bu yolun maliyetinin bir kısmı doğrudan yararlananlardan sağlanmalıdır. Bu yollardan doğrudan yararlananlar; bu altyapıyı araçlarıyla kullananlar ve yolun erişebilirlik kolaylığı nedeniyle mücavirindeki taşınmazlarda olağanüstü değer artışı oluşan parsel sahipleridir.

Bir çevre yolu inşasında, yolun çevre taşınmazlara sağladığı değer artışı yararı karşılığında parsel sahipleri güzergah için gerekli mülkiyet altyapısının sağlanmasına aynı katkıda bulunmalı ve bu yol yalnız araçlara hitap ettiğinden ve toplumun tüm bireylerinin de araç sahibi olmaması dolayısıyla yapım maliyetinin bir kısmına amaçlanan yere ulaşabilme kolaylığı ve hareket özgürlüğü karşılığında doğrudan kullanıcılar ortak edilmelidir.

A.Yol mülkiyet altyapısı edinme yöntemleri: Genel olarak iki yöntemden oluşmaktadır. Bunlardan birincisi hemen hemen tüm dünya ülkelerinde uygulanan kamulaştırma yöntemidir. Diğeri ise arsa ve arazi düzenleme yöntemi olup bazı ülkelerde uygulanmaktadır. Her iki yöntem bir sonra ki bölümde ayrıntılı olarak anlatılacaktır.

B.Yol inşasında finansman modelleri: Seçilmiş bazı ülkeler ve ülkemizde olmak üzere iki kısım halinde incelenecektir.

1. *Seçilmiş bazı ülkelerde;* ulaşımın arazi kullanımını üzerindeki etkilerine dayanan rantı kamuya aktaran yaklaşımlar söz konusudur.

- Amerika Birleşik Devletleri'nde otoyol idaresi, otoyol ve çevre yolları projelerinde güzergah için gerekli alandan daha geniş arazi kamulaştırmaktadır. Yol inşası bittikten sonra bu araziler kiralanmakta veya satılmaktadır. Böylece yol yapım giderlerinin karşılanmasına katkı sağlanmakta ve ayrıca yol yapımı ile çevre taşınmazlarda yaratılan değer artışı kamu eline geçmektedir [67].

Yine aynı ülkede yol kamulaştırma ve yapım giderlerinin bir kısmı kullanıcı bedeli olarak benzin vergisi biçiminde alınmaktadır [104].

- Ulaşımın arazi kullanımı üzerindeki etkileri o denli bilinmektedir ki hafif raylı sistem ve metro hatları planlanırken fiyat patlaması olacağı bilinen istasyon çevresindeki araziler önceden kamulaştırılmaktadır. Bu arazilerde ticaret merkezi, otel, büro, konut kompleksleri, ulaşım sistemi yapımına girilmeden planlanmakta ve girişimcilere satılmaktadır [104]. Bir yandan yapım için gerekli finansmanın bir kısmı karşılanmakta diğer yandan ulaşım yatırımları dolayısıyla oluşan rant artışını, topluma en yararlı olacak biçimde ulaşım sektörü içinde kullanılmaktadır. ABD, Kanada, Japonya ve Hong Kong gibi bazı ülkelerdeki ulaştırma ile ilgili yatırımcı kuruluşlara bu amaç için geniş kamulaştırma yetkileri verilmiştir [105].

2. *Türkiye de yol inşasında uygulanan finansman modelleri:* Genel kural olarak yol yapımı konusunda sorumluluk, yol kademelenmesine göre merkezi yönetim ile belediyeler arasında bölüştürülmüştür. Yani kent içi yollar ve otoyol ile devlet yollarının kente giriş ana aksları belediyenin sorumluluğunda bulunmaktadır. Genel amaçlı yollar ise merkezi idarenin bir yatırımcı kuruluşu olan Karayolları Genel Müdürlüğü sorumluluğundadır.

- Kent içinde bir yol yapımının en fazla 15 metrelik kısmı için yapılan harcamanın çok az bir miktarı bu hizmetten yararlanan taşınmaz sahiplerinden alınmaktadır. Diğer yandan akaryakıt tüketim vergisinden ayrılan bir pay da yol ve diğer altyapı hizmetlerinde kullanılmak üzere belediyelere aktarılmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni yollar yapmak için geliştirilen finans modeli, şehir içi tramvay biletleri üzerine yol payı katkı ücreti ilave etmek olmuştur. Ayrıca kent içi yollarda yolları genişletmek ve yeni yol açmak için gerekli alanlardan başka komşu taşınmazları da parsel derinliklerine kadar kamulaştırma imkanı, 1964 yılına kadar kamulaştırma mevzuatı kapsamında yer almıştır. Yeniden düzenlenen arsalar satılarak, yol yapımı ve imar düzenleme sonucu oluşan değer artışlarıyla yol yapım maliyetinin bir kısmının karşılanması imkanı sağlanmıştır [7].

- Kent dışı yollar olarak nitelendirdiğimiz il ve devlet yollarının yapımında kullanılmak üzere 1925 yılında 18 ila 60 yaş arasındaki bütün bireylerden her yıl belirli bir ücret, yol vergisi olarak alınmış ve 1952 yılında akaryakıttan alınan yol vergisine dönüştürülerek yürürlükten kaldırılmıştır. Bu vergi de halen yürürlükte olan akaryakıt tüketim vergisine dönüştürülmüş ve bu verginin bir kısmı yol yapımı için Karayolları Genel Müdürlüğü'ne aktarılmaktadır.

Özelleştirme gelirlerinin aktarıldığı Kamu ortaklığı fonundan bir kısım gelir, başta otoyollar olmak üzere diğer kent dışı yolların yapımına tahsis edilmektedir.

Otoyolların yapım ve işletme giderlerine kullanıcıların katkısını sağlamak üzere geçiş ücreti alınmaktadır.

1.5. Kamulaştırma Yetkisi ve Tanımı

Hukuksal bir kişilik olan devlet, egemen kamu gücüne sahiptir. Kamulaştırma yetkisi de bu egemenlik gücünden veya kamu erkinden kaynaklanmaktadır. Yalnızca devletin sahip olduğu kamulaştırma yetkisinin hukuki niteliği zaman içinde devlet anlayışı ve biçimine göre değişiklik göstermektedir [106]. Kamulaştırma hakkı, özel toprak mülkiyetini re'sen elde etme hususunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü ifade eden kamulaştırma yetkisinin kendilerine tanındığı idarelere özel yasalarla verilmektedir. Bu yetki Anayasadan kaynaklanmaktadır. Çünkü kamulaştırma işlemi, yine anayasa ile güvence altına alınmış olan özel mülkiyet hakkına en ağır müdahale şeklinde ortaya çıkan ve onu bir anlamda ortadan kaldıran en güçlü kamu tasarruflarından biridir [109].

Kamulaştırma, devlet veya kamu tüzel kişi tarafından gerçek ya da özel hukuk tüzel kişisine ait olan taşınmazın istisnalar dışında karşılığı peşin ödenmek koşuluyla yasaya uygun bir şekilde, yetkili organlar tarafından verilen kararlar uyarınca tek yanlı bir işlemle, kamu yararına yönelik bir ihtiyacı karşılamak amacıyla, sahibinin rızası hilafına, mülkiyetin zorla elinden alınarak idareye geçmesini sağlayan idari bir işlemdir. [2], [26], [107].

Kamu amacı, hizmeti, kullanımı veya imar planı uygulamaları için ihtiyaç duyulan taşınmaz mal ediniminin de öncelikle taşınmaz sahibi ile yapılacak satın alma görüşmeleri başarısız olduğunda son başvurulacak bir yöntem olarak kullanılmalıdır [67]. Çünkü uzun zaman alan ve titiz bir süreci gerektiren kamulaştırma işlemi hem kamu hizmetlerini geciktirmek de hem de değişik biçimlerde taşınmaz maliklerinin zarara uğramasına neden olmaktadır [107]. Diğer yandan ülkemizin de uymakla yükümlü olduğu uluslar arası hukuk ilkelerine göre kamulaştırmanın bir insan hakları konusu olduğu belirlenmiştir. Bunlara karşın ülkemizde, kamuca taşınmaz mal ediniminde ilk olarak kamulaştırma yöntemi kullanılması, bunun dışında başka yöntem kullanılmaması, neredeyse bir gelenek haline gelmiştir [108].

1.5.1. Kamulaştırma Kavramının Tarihsel Gelişimi

Her ülkenin mevzuatında kamulaştırmaya yer verilmiştir. Kamulaştırmanın içeriğini, her ülkenin kendi toplumsal ve ekonomik yapı özellikleri biçimlendirmektedir [67]. Kamulaştırmanın tarihsel gelişimi seçilmiş bazı ülkeler ve ülkemiz için cumhuriyet öncesi ve sonrası olmak üzere incelenecektir.

A. **Seçilmiş bazı ülkelerde kamulaştırma:** Kamulaştırmanın ilk örnekleri Eski Çağlarda ve Eski Yunan'da görülmüştür. 1791 tarihli Fransız büyük ihtilali devletlerin kamulaştırma hakkını tanımıştır [107]. Mevzuat anlamında kamulaştırma yasaları; kent içi imar sorunlarının çözülebilmesi ve kentler arası yol sistemlerinin kurulabilmesi amaçlarıyla [7], ilk kez 1840 yılında İngiltere'de daha sonra 1841 de Fransa'da çıkarılmıştır [85].

Günümüzde gelişmiş ülkelerde kamulaştırma yöntemi büyük ölçüde en son başvurulacak bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Kamulaştırma yerine, taşınmaz sahibinin bütün zararlarının giderilmesini sağlayan pazarlık ve anlaşma yoluyla satın alma yöntemleri kullanılmaya başlanmıştır [107]. Çünkü bu ülkelerde mülkiyet hakkı kişinin temel insan haklarında biri olarak kabul edilmekte ve bu hakkı ortadan kaldıracak girişimlerden devlet azami ölçüde kaçınmaya çalışmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde kamu yararının varlığı ve takdir edilen bedel dava konusu olabilmektedir. Kamulaştırma kamu hizmetleri yanında, özel kurumlar adına da yapılabilmektedir. Değer takdiri, piyasa değerine uygun veya doğru değer üzerine temellendirilmiş ve ilke olarak kamulaştırma bedeli ile aynı değerdeki bir taşınmaz malın alınabilmesi benimsenmiştir. Yani taşınmazı kamulaştırılan kesim ne zenginleşecek ne de fakirleşecektir. Genellikle ödeme nakittir. Ama taşınmaz sahibinin istemi halinde, kamulaştırma bedeline karşılık gelen bir taşınmaz da verilebilmektedir [79], [109].

Gelişmekte olan ülkeler de değer takdirinde iki farklı yaklaşım vardır. Bunlardan biri, kamulaştırma nedeniyle oluşabilecek değer artışının kamulaştırma bedeline ilave edilmemesi için, kamulaştırma tarihinden önceki bir zamana göre taşınmazın edinme bedelinin kamulaştırma değeri olarak alınmasıdır. Diğeri ise özellikle ekonomik ve siyasal yönden kalkınma sağlanması zorunluluğu olan ülkelerde geçerli olan vergi değeri esasına dayanan yaklaşımdır. Kamulaştırılan taşınmaz sahibinin beyan ettiği vergi değerine eşit olacak biçimde ödeme yapılmaktadır. Ancak bu grup içinde yer alan bazı ülkelerde, vergi değerinin daima piyasa değerinden daha aşağıda olmasından kaynaklanan taşınmaz sahibinin mağduriyetinin bir kısmını gidermek üzere, vergi değerine belli oranda ilave yapılmaktadır. Bu ülkelerde kamulaştırma bedelini ödeme biçimi, kamulaştırma sebebi ile ilgilidir. Eğer tarımsal reform uygulamaları, baraj, otoyol gibi büyük oranda toprak ihtiyacı duyan projeler söz konusu ise ödeme kısmen nakit kısmen de borçlanma biçiminde uzun süreli taksitle veya bono ile yapılmaktadır.

Diğer kamusal amaçlar için yapılan kamulaştırmalarda, genellikle ödeme nakittir. Bazı ülkelerde kamulaştırma bedeli, para biçiminde olmak zorunda değildir. Fakat mal sahibine bir takım somut faydalar getirebilecek devlet tahvili, ticari işletme gibi biçimlerde olabilmektedir [67].

B. *Cumhuriyet öncesi kamulaştırma*: Osmanlı İmparatorluğu'nda bazı fetvalarda kamulaştırma kavramından bahsedilmektedir. Devletin kamulaştırma hakkı, mülkiyet hakkını bedele dönüştürmek biçiminde değil, taşınmaz karşılığında bedel yerine konut veya arsa verilmesi biçimindedir. Kamulaştırma, Tanzimat'a kadar sadece zaruret halleriyle sınırlı ve sistematik değildir. Tanzimat sonrası batılılaşma çabalarına paralel olarak ve yapı yasasına temel oluşturmak üzere kamulaştırma, kavram ve uygulama olarak Avrupa ülkelerinden aktarılmıştır [107]. Osmanlı döneminde kamulaştırma ile ilgili çıkarılan mevzuat, zaman sırasına göre Tablo 31'de gösterilmiştir. Bu mevzuatın tamamında, kamulaştırmanın gerçek değer üzerinden ve peşin ödeme biçiminde olacağı belirlenmiştir.

Tablo 31. Osmanlı döneminde kamulaştırma mevzuatı

Tarih	Kamulaştırma Mevzuatının İçeriği
1856	<ul style="list-style-type: none"> Kamulaştırma konusunda Ebniye mevzuatı gereğince çıkarılan özel bir nizamnamedir. Kamulaştırma kapsamında yer alan işler sayılmıştır. Kamu yararı kararı zorunlu olup, kamulaştırma bedeli kıymet takdir komisyonunca belirlenmektedir.
1876	<ul style="list-style-type: none"> İlk Anayasa olarak, 21 inci maddesi ile kamu yararına ve gerçek değeri peşin ödenerek taşınmazların kamulaştırılması düzenlenmiştir.
1879	<ul style="list-style-type: none"> 1856 tarihli nizamnameyi yürürlükten kaldırmış ve devlet ile belediyeler için kamulaştırma hükümleri getiren bir nizamnamedir.
1909	<ul style="list-style-type: none"> Vakıflara ait kamulaştırma kanunudur. Yalnızca bu konuda tanımlanan amaçlar için kamu yararı kararı alınması gerekli görülmemiştir.
1910	<ul style="list-style-type: none"> Belediyeler için çıkarılan kamulaştırma yasasıdır. Diğer yasalardan farklı olarak, yol ve meydan kamulaştırmalarında, kamulaştırma giderini kısmen karşılamak üzere gereğinden 20 m. daha fazla kamulaştırmaya izin verilmiştir. Ayrıca kamulaştırma sahasına bitişik parsellerdeki değer artışının $\frac{1}{4}$ 'ünün belediyelerce alınacağı belirtilmiştir.
1913	<ul style="list-style-type: none"> İstanbul için çıkarılan özel bir kamulaştırma yasasıdır. Yeni yollar açmak, tramvay yollarını genişletmek ve yangın yerlerini kamulaştırmak amaçlanmıştır.

C. *Ülkemizde kamulaştırma yöntemi*, ile arazi edinimi kamu yararı bulunmak koşuluyla yaygın olarak kullanılmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, 1924

tarihli Anayasanın gerçek değere dayalı peşin ödeme ilkesine rağmen, kamulaştırma ile ilgili çıkarılan yasaların özünde Devletin güçlendirilmesi ve kalkınma amaçları nedeniyle bu ilke gözardı edilmiştir. Bu olağanüstü koşullardan doğan etkenler nedeniyle bazı uygulamalarda vergi değeri kamulaştırılan taşınmaz karşılığında ödenecek bedele esas alınmıştır [7], [106]. Tablo 32’de hangi amaçlar için böylesi bir ayrıma gidildiği gösterilmiştir.

Tablo 32. Ülkemizde kamulaştırma mevzuatının gelişimi

Tarih	Yasa No	Kamulaştırma Karşılığı		Yasanın Tanımı
		Rayiç Değeri	Vergi değeri	
1924	-	•		Anayasa, 74. Madde
1925	583		•	Ankara için kamulaştırma yasası
1926	929		•	Devlet Demir Yolları kamulaştırma yasası
1934	2497		•	Belediyelerce yapılacak kamulaştırma yasası
1939	3710	•		Belediye kamulaştırma yasası
1940	3887		•	Milli Savunma ihtiyaçları için kamulaştırma yasası
1940	3908		•	Yeniden kurulacak Erzincan şehir yerinin kamulaştırılması hakkında yasa
1956	6830	•		Kamulaştırma Yasası
1961	334	•		Anayasa, 38. Madde
1971	1488		•	Anayasa değişikliği, 38. Madde 2 ve 3. Fıkralar
1982	2709	•		Anayasa, 46. Madde (Yürürlükte)
1983	2942	•		Kamulaştırma yasası (Yürürlükte)

1.5.2. Kamulaştırmanın Olumsuz Yönleri

Kamulaştırma yöntemi, kamu kurumlarınca toprak ediniminde diğer yöntemlerin kullanımı ile sonuç alınamaması halinde başvurulması gereken bir araç olarak olumlu ve olumsuz yönleri vardır. Olumsuzluk/olumluluk kullanılan mekanizmanın içeriği ile orantılıdır. Ancak yöntemin etkilerinin nötr yapılamaması, olumsuzluklarının daha öne çıkmasına neden olmuştur. Nitekim hem mal sahipleri hem de kamu idareleri açısından birçok olumsuzluklara neden olmaktadır.

- a) Taşınmaz sahipleri açısından olumsuzluklar; ekonomik, psikolojik ve sosyal olarak ayrılabilir. Buna göre;

1. Ekonomik olumsuzluklar:

- Kamu külfetleri karşısında fedakarlık ilkesine dayanarak bir kısım taşınmaz kamulaştırmayı gerektiren imar ve kamu yatırımının sebep olacağı değer artışları dikkate alınmadan bedele dönüştürülmektedir. Ancak bu kamulaştırma sonucu oluşan büyük oranlı değer artışından komşu parseller yararlanırken, taşınmazı kamulaştırılan malik yararlanamamakta ve ekonomik bakımdan kayba uğramaktadır.
- Kamulaştırma ile oluşacak değer artışı, kısmi kamulaştırmaya maruz kalan taşınmaz sahiplerinden yüzde elliye varan oranda olmak üzere ödenecek kamulaştırma bedelinden indirim yapılarak tahsil edilmekte, buna karşın komşu parsellerde oluşan değer artışı değerlendirme resmi veya şerefiye uygulaması bulunmadığından, vergiye konu olmaktadır.
- Kıymet takdirindeki bedellere karşı açılan davalarda, avukatlarca hizmet karşılığı alınan ücret, arttırılacak toplam bedelin yüzde 3-8'i arasında olmasından, arttırılması istenen bedel için mahkemeye öncelikle harç yatırılma zorunluluğu ve kesinleşen kamulaştırma bedeli ile emlak vergi değeri arasındaki farkın vergilendirilmesi taşınmaz sahibinin eline geçecek kamulaştırma bedelini azaltmaktadır.
- Bedel arttırma davalarının mahkemece kesinleştirilmesine rağmen, genel ve katma bütçeli idarelerin bu tür borçları ilama bağlı borçlar adı altında Maliye bakanlığınca ödendiğinden, yeterli ödenek oluşturuluncaya kadar taşınmaz sahipleri kamulaştırma bedellerini alamamaktadır. Her ne kadar bu alacaklara, devlet borçları için ödenen yıllık faiz oranı uygulanıyorsa da, reel olarak enflasyon gerisinde kalan bu faiz nedeniyle yıllar itibari ile taşınmaz sahiplerinin ekonomik zararı büyük boyutlara ulaşmaktadır.
- Üzerinde yaşadığı konutun kamulaştırılması ve yeni edineceği konut, taşınmaz sahibinin işinin bulunduğu yer ile konut arasındaki mesafeye bağlı ulaşım maliyetine sebep olabilmektedir. Diğer yandan ticari işletme yapılarının kamulaştırılması, aynı konumda yeni iş yerlerinin bulunamaması halinde

işyerleri sahipleri açısından müşteri kaybı ve dolayısıyla kazancın azalmasına neden olmaktadır.

2. *Psikolojik olumsuzluklar:*

- Kamulaştırma, taşınmaz sahiplerinin psikolojik tepki ve muhalefetiyle karşılaşmaktadır. Taşınmaz sahibini iskan ettiği, maddi ve manevi bağlarla bağlı bulunduğu mülkten ayrılmasının yarattığı ruhsal sarsıntı, kamulaştırma mekanizmasının yapısından dolayı da yaşadıkları yerden yeniden arsa veya konut verilemediğinden, hiçbir şekilde karşılanamamaktadır.
- Kamulaştırma nedeniyle herhangi bir yerleşim birimine göç etmek zorunda kalan insanlar, eski çevreden ayrılmanın sonucu tüm davranış normlarını yitirmekte ve komşuluk ilişkilerini yeniden düzenlemek üzere önceden var olan sosyal ilişkiler ağına hemen girip uyum sağlayamamaktadır [110]. Çünkü ülkemizde kamulaştırma işlemi, bir bağımsız faaliyet olarak görülmüş ve insani boyut eksik bırakılmıştır.

3. *Sosyal olumsuzluklar:*

- Kamulaştırma, göç ve işsizlik gibi kayıtlara geçirilemeyen ve sonuçları ancak zaman içinde ortaya çıkan sosyal nitelikli kayıplara neden olur ve bunların tazmini yoktur.
- Kamulaştırma karşılıklarının, nasıl ve nerede kullanılacağına ilişkin yönlendirici bir danışmanlık kurumunun olmaması nedeniyle taşınmaz sahipleri ellerindeki parayı, gerekli yatırım alanları yerine ihtiyaç dışında kullanmakta ve belli bir süre sonra ekonomik sıkıntılar yaşamalarına neden olmaktadır [110].

b) Kamu idareleri açısından olumsuzluklar: Bu olumsuzluklar Tablo 33'de gösterildiği biçimde gruplandırılabilir.

Tablo 33. Kamu idareleri açısından kamulaştırmanın olumsuzlukları

Etki Türü	Etki Biçimi
Ekonomik	<ul style="list-style-type: none"> • Son derece zor ve pahalı bir yöntemdir. • Yüksek kamulaştırma bedelleri ve davalar nedeniyle, kamu projeleri uygulamaya konulamamakta veya planlanan sürede gerçekleşmediğinden projenin ekonomikliği ortadan kalkmakta ve projeden beklenen faydanın zamanında temini mümkün olamamaktadır. • Toplu büyük kamulaştırma ödemeleri enflasyon adacığı yaratmaktadır. Diğer yandan geri dönüşü olmayan kamu fonlarının transferine neden olan karşılıksız yatırım olduğu için ekonomik istikrarı bozmaktadır.
Sosyal	<ul style="list-style-type: none"> • Taşınmaz sahiplerini zorunlu olarak arazisinden terke zorladığı için kamuoyunca desteklenmemektedir. • Mülkiyetin yaygınlaştırılması öngörüsünün tersine mülkiyeti korumayarak sosyal adaleti bozmaktadır. • Kamulaştırma bedellerinin adil ve zamanında ödenmemesi, taşınmaz sahiplerinin devlete karşı güvenini sarsmaktadır.
Planlama ve Rant	<ul style="list-style-type: none"> • Kamulaştırılan arazinin amacı dışında kullanılamaması nedeniyle arazi kullanım esnekliği yoktur. • Kamulaştırmada amaç yalnızca ilgili alanı edinmek olduğundan çevre parsellerin geometrisini yeniden düzenleyememekte ve imara uygunluğunu sağlayamamaktadır. • Kamulaştırma, arazi spekülasyonuna neden olmaktadır. • Kamulaştırma nedeniyle komşu taşınmazlarda oluşan değer artışını yeniden elde ederek kamulaştırma maliyetini azaltan bir mekanizmaya sahip değildir.

1.5.3. Belediyelerin ve Merkezi Yönetimin Kamulaştırma İmkanları

Kamu kurumları ve belediyeler yapmakla yükümlü oldukları hizmetleri yerine getirmek üzere ihtiyaç duydukları taşınmazları, çoğunlukla kamulaştırma yoluyla edinmektedirler. Kamulaştırma, bu idarelerin yeni bir yatırıma başladığının bir göstergesidir. Bir kamusal yatırım için kamulaştırma yapabilmek, öncelikle şu ön şartların sağlanmasını gerekli kılmaktadır;

- Yatırım kararı, merkezi idare açısından kalkınma planına veya yıllık uygulama programına, belediyeler yönünden ise beş yıllık imar programına uygun olması gerekmektedir.
- Kamulaştırmaya konu olacak taşınmazların bedellerinin peşin ve nakden ödenmesi zorunluluğu nedeniyle idarelerin, kamulaştırmaya ödenecek miktarı, kamulaştırma işlemine girişmeden önce sağlaması gerekmektedir.

Taşınmaz edinme ihtiyacında olan her kamu kurumu, kamulaştırmayı gerçekleştireceği yılın bütçesine bu amaçla bir ödenek ayırmak zorundadır. Aksi halde kamulaştırma gerçekleştirilemez.

Kamulaştırılacak taşınmazların piyasa değeri araştırması yapılmadan, bütçe imkanlarına göre belirlenen kamulaştırma bedelleri, kamulaştırmayı yapacak idare dışında oluşturulan değer takdir komisyonlarınca yeniden değerlendirmeye bağlı tutulmadan imzalanmaktadır. Sonuçta son derece düşük kamulaştırma bedelleri ortaya çıkmaktadır. Çünkü komisyon, idarenin hazırladığı belge ve raporlara imza atan, bir formalite komisyonu gibi çalışmaktadır [107].

Değer takdir komisyonunun oluşturulması amacı, idare tarafından belirlenen kamulaştırma bedellerinin herhangi bir sebeple az veya çok gösterilmiş olabileceği ihtimali karşısında değer denetimini ve yeniden belirlenmesini yapmaktır. Ancak komisyon, finansal yönden güçsüz olan devletin veya yerel idarelerin takdir edilecek bedeli karşılayamama durumunda kalmaları halinde, kamulaştırmanın gerçekleştirilemeyeceğini bildiklerinden, idarenin belirlediği fiyatı veya yakın bir değeri takdir etmektedir.

Bu olgu, kaçınılmaz olarak tüm kamulaştırma işlemlerinin bedel artırım davasına konu olmasına neden olmaktadır. Nitekim Trabzon'da, kent içi karayolu için yapılan kamulaştırma da, 1996-1999 yılları içinde kamulaştırmaya konu 185 adet parsel malikinin tamamı bedel artırım davası açmıştır. Tablo 34'de sözü edilen kamulaştırma bölgesinde ki birkaç taşınmaz malın, kamulaştırma işlem sürecinde oluşan değişik fiyatları gösterilmiştir. Mahkeme tarafından 185 adet parselin komisyonca takdir edilen değeri, ortalama 12 kat arttırılmıştır.

Tablo 34. Trabzon kent içi karayolunda seçilmiş bazı parsellerin taşınmaz değerleri

Parseller	1	2	3
Değer (TL/m ²)			
Emlak vergi değeri	700 000	250 000	175 000
İdarece belirlenen değer	1 700 000	1 400 000	900 000
Komisyonca belirlenen değer	1 900 000	1 400 000	1 400 000
Mahkemece belirlenen değer	18 000 000	16 250 000	14 500 000

A. Belediyelerin Kamulaştırma İmkanları: Belediyelerin toprak ediniminde kamulaştırma yöntemine başvurmaları, bütçe imkanlarına bağlıdır. Yıllık belediye bütçelerinde, kamulaştırma için ayrılan ödenek incelendiğinde belediyelerin kamulaştırmaya bakışı ortaya çıkmaktadır. Ülkemizdeki belediyelerin 1990-1995 yıllarını kapsayan Tablo 35’de gösterilen kesin hesap bütçelerine göre [82], belediyeler kamulaştırma için her yıl ortalama olarak bütçenin %2’si kadar ödenek ayırabilmektedir.

Tablo 35. Türkiye’de ki belediyelerin kamulaştırma bütçesinin, belediye bütçesi içindeki oranı

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bütçeler						
Belediyeler toplam bütçesi (milyar TL) (A)	9.134	17.868	30.133	60.766	109.908	229.368
Belediyeler yatırım gideri (milyar TL) (B)	1.191	2.360	5.962	13.708	22.448	46.104
Belediyeler kamulaştırma gideri (milyar TL) (C)	171	252	775	1.159	2.057	6.153
C/A (%)	1.9	1.4	2.6	1.9	1.9	2.7
C/B (%)	14.4	10.7	13.0	8.5	9.1	13.3

Tablo 35’de ki mekansal boyutu düzenleyici harcamayı gösteren kamulaştırma ile belediyeler gerekeni değil ancak yapabildiklerini kamulaştırabileceklerdir. Oysa, gerek imar planı uygulaması, gerek yeni yol yapma veya genişletme işleri gibi bayındırlık hizmetlerini gerçekleştirebildiği takdirde gerekli kamulaştırma harcamaları bu oranın çok üstünde olacaktır.

Diğer yandan belediyeler kısıtlı bütçe imkanları ve arazi değerlerinin yüksek olması gibi kamulaştırmanın negatif etkileri nedeniyle, bu yönetime dayalı hizmetlerden kaçınmakta ve toprak ediniminde başka yöntemlere sığınmaktadır.

Kamulaştırma yöntemine alternatif yöntemler uygulanabilir kılınmadığı sürece, kamulaştırma için ayrılan bu ödenekler ile kentsel yeni altyapılar için ihtiyaç duyulan toprak edinilemeyecektir.

B. Bir merkezi idare olarak Karayolları Genel Müdürlüğünün kamulaştırma imkanları: Kamu idarelerinin tamamına yakını için kamulaştırma ile toprak edinimi yükledikleri görevin bir ögesidir. Oysa merkezi idarenin başlıca yatırımcı kuruluşlarından biri olan Karayolları Genel Müdürlüğünün (KGM) varlık sebebi, toprağı edinerek yol haline getirmektir. Dolayısıyla büyük ölçüde toprağı ihtiyaç duyan karayolu projelerinin uygulanabilmesi için, toprak edinimi başlangıçta en önemli sorundur. Bugün için KGM'nin kamulaştırma yöntemi ile gerçek değerleri üzerinden, nakit bedel ile tek tek parsel edinmekten başka yetkisi yoktur. Bu tespit, Genel ve Katma bütçeli idareler arasında KGM'nin kamulaştırma bütçesini, Devlet kamulaştırma bütçesi içinde yüksek düzeylere çıkarmasını gerektirmektedir. Nitekim 1994-1999 yıllarında ki başlangıç bütçe ödenekleri dikkate alınarak [111] hazırlanan Tablo 36'da görüldüğü üzere KGM bütçesi, Devlet kamulaştırma bütçesi içinde ortalama yüzde 14 büyüklüğünde önemli bir orana sahiptir.

Tablo 36. KGM kamulaştırma bütçesinin konsolide bütçe içindeki oranı

Yıllar	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bütçeler						
Devlet konsolide bütçesi (milyar TL) (A)	818.840	1.330.920	3.510.989	6.254.921	14.789.475	27.143.467
Devlet kamulaştırma bütçesi (milyar TL) (B)	3.184	4.099	5.740	16.727	29.167	48.421
KGM bütçesi (milyar TL) (C)	20.389	27.735	58.348	124.557	213.510	329.809
KGM yatırım bütçesi (milyar TL) (D)	13.637	10.493	32.737	69.034	103.080	153.850
KGM kamulaştırma bütçesi (milyar TL) (E)	523	674	832	2.720	3.501	3.750
B/A (%)	0.4	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2
E/B (%)	16.4	16.4	14.5	16.3	12.0	7.8
E/C (%)	2.57	2.43	1.43	2.18	1.64	1..14
E/D (%)	3.84	6.43	2.54	3.94	3.40	2.44

Kamulaştırma bütçesinin devlet kamulaştırma bütçesi içindeki bu oranı, kamulaştırma bedel arttırma davaları sonucu kesinleşen ilama bağlı borçların ödenmesi ile daha da artmaktadır. Çünkü, KGM kamulaştırmaların da, o yılki bütçeden ayrılan paya göre ilk kamulaştırma bedeli belirlenmektedir. Ancak bu bedellerdeki artış öyle bir noktaya ulaşmakta ki, toprak edinme maliyeti yol yapım maliyeti düzeyine çıkmakta ve bazen kent içi şehir geçişlerinde bu düzeyi de aşmaktadır. Kamulaştırma bedellerinin, mahkeme tarafından bireyin mülkiyet hakkını koruyacak biçimde artırılması karşısında KGM; kamulaştırma maliyetinden tasarruf sağlamak üzere uygun güzergahı değiştirmekte ve çoğu zaman varsa kamu taşınmazları üzerine kaydırmakta, aksi halde herhangi bir kıyı ve su ortamında dolgu yapılmakta, kazıklar, tüneller veya viyadükler üzerinde yol inşa edilmektedir.

Karayolları güzergahı, kamulaştırma maliyetine bağlı olarak değiştirilmektedir. Maliyet ise, taşınmazın imarlı alanda bulunup bulunmadığına, kent merkezine uzaklığına bağlıdır. Bu durumda karayolları şehir geçişleri, özellikle imar planı içinden ve yapılı alandan planlanmışsa Tablo 37'da izlendiği gibi yolun geçeceği arsaların toplam kamulaştırma bedeli, yolun yapımı için harcanacak paraya denk olabilmektedir. Bu olgu, yeni çevre yolların yapımına başlanmasına engel olmaktadır.

Tablo 37. Karayolu şehir geçişlerinde yol yapım maliyeti ile kamulaştırma maliyetinin karşılaştırılması

Proje Özellikleri Proje adı	Uzunluğu (m)	Yapılaşma Durumu	Yol Yapım Maliyeti \$/m ² (A)	Kamulaştırma Maliyeti \$/m ² (B)	B/A (%)
Trabzon Karayolu Şehir Geçişi	1519	Yoğun	11 042 857	10 905 178	98.80
İçel Şehir Geçişi	398	Yoğun	119 495	109 970	92
Nevşehir Derinkuyu Çevre Yolu	5175	Orta	1 553 737	664 979	43
Konya/Seydişehir Çevre Yolu	1200	Seyrek	446 457	69 163	15.5
Hatay/Dörtüol Çevre Yolu	3535	Seyrek	1 061 344	116 973	11

Görülmektedir ki, karayollarında kamulaştırma yönteminin kullanımı, hem devlete hem de taşınmaz sahiplerine başta ekonomik olmak üzere diğer sorunlara neden olmaktadır. Kamulaştırma yerine onu nötralize edecek yeni yaklaşımlara ihtiyaç vardır. Yeni yaklaşımlar şu temel özellikleri taşımalıdır:

- Kamulaştırmayı nötralize ederek, taşınmaz sahiplerinin her birinin mülkiyetini korumalı ve doğrudan proje için gerekli arazilerin kamulaştırma yükünü diğer parsellere dağıtmalıdır.
- Kamulaştırılması gereken alan, doğrudan bu yoldan yararlanan taşınmaz sahiplerince paylaşarak karşılanmalıdır. Paylaşım, hibe biçiminde değil sağlanan kamusal çıkarın karşılığında ve taşınmazın değeri en azından korunarak sağlanmalıdır.
- Bir yol projesinin olumsuz etkileri, planlama alanının ayrıntılı bir biçimde yeniden düzenlenmesi ile, ilke olarak en az düzeye indirilmeli ve böylece nimet-külfet anlamında kamu yükümleri karşısında taşınmaz sahipleri arasında eşitlik oluşturulmalı, kamu ve birey kesimine bir çıkar sağlamalıdır.

1.6. Arsa ve Arazi Düzenlemesi

Arsa ve arazi düzenlemesi (AAD), hem kamu altyapı tesisleri için gerekli olan alanların değer artışı karşılığında karşılıksız edinilmesi ve hem de imar planındaki kurallar ile yapı düzenleme hükümlerine göre taşınmazların şekil, konum ve büyüklükleri dikkate alınarak amaca uygun biçimlendirilmesi anlamına gelen bir araçtır [72], [73], [112], [113].

İmar planlarının uygulama aracı olarak AAD yetkisi, 1985 yılına kadar yalnızca belediyelere verilmiş iken, daha sonra imar mevzuatı ile Valiliklere de tanınmıştır. AAD, kentsel gelişmenin en önemli araçlarından biri olarak, belediyelere ve valiliklere belirli koşulları sağlamak üzere çok geniş yetkiler bahşeden bir yasal yöntemdir.

Hukuki yönden bu yöntem, bağımsızlık ve yükümlülük anlamına gelen mülkiyet hakkından kaynaklanan tasarruf yetkisinin karşılığı ödenmeden geçici sınırlandırılmasıdır. Çünkü arsa düzenlemesi sosyal yükümlülüğün bir gereğidir [4], [60]. Arsa düzenlemesinin

en belirgin sosyal amacı; taşınmazların rasyonel ve en fazla ekonomik yarar getirecek biçimde kullanımlarına müdahaledir.

A.Arsa ve Arazi Düzenlemesinin Amacı: Organik yapılı yani gereğinden fazla parçalı ve biçimsiz kadastroal mülkiyetleri, imar planına uygun geometrik yapılı parsellere dönüştürmek, düzenleme kapsamında yer alan taşınmazların ihtiyaç duyacağı ortak ve kamusal tesisler için gerekli alanları, herbir parselden aynı oran dahilinde sağlamak, mülkiyet hakkını, taşınmaz değerini azaltmadan korumak. Mülkiyetten kaynaklanan kullanım hakkını, aşırı düzeyde sınırlamayacak biçimde ve makul ölçüde kamu tesis alanlarına toprak kesintisi yapmak. Düzenleme kapsamında yer alan arazi sahipleri arasında planla oluşan değer artışının eşit olarak dağıtımını garanti etmektir.

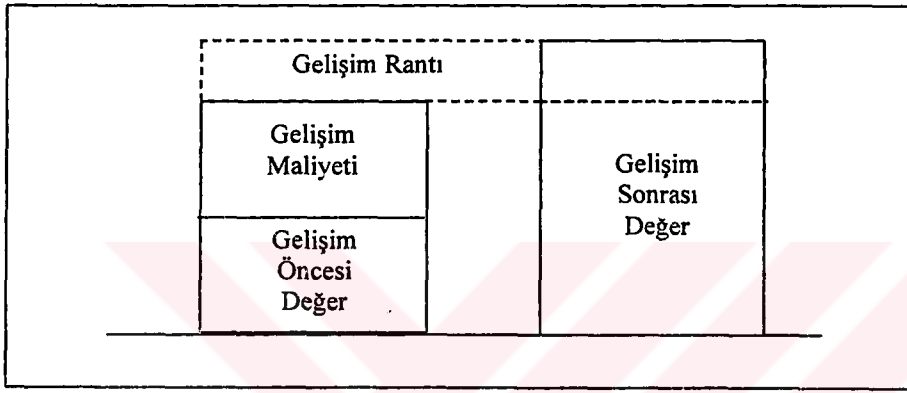
Düzenlemeye alınan taşınmazlar bakımından adaleti sağlamayı amaçlayan bu ilkeler yanında kamu yararı içinde bazı amaçlar belirlenmiştir. Bunlar; kentsel gelişmenin denetiminin kamu elinde tutulması için, düzenleme bölgelerinin imar planı gelişme etaplarına ve imar programına bağlı kalınarak belirlenmesi. Seçilen düzenleme bölgesinin kentsel altyapı ihtiyacının, kamu organlarına fazla yük olmadan, olabildiğince doğrudan faydalanan taşınmaz sahiplerinden karşılanması. Özellikle kentsel gelişme alanlarında ortaya çıkan taşınmaz değer artışının bir kısmını ele geçirmektir.

B.İmar Planı-Değer İlişkisi: Bir bölgenin kentsel gelişim kapsamına alınması, o alana imar planı yapılması ile başlamaktadır. Ancak imar planları ile getirilen düzenleme ve sınırlamalar, bazı arazilerin değerinin diğerlerinden daha fazla artmasına yol açtığı gibi bazısının da değer kaybetmesine neden olmaktadır. Çünkü imar planları gelişim hakkı yoluyla oluşan değer artışını mal sahipleri arasında dağıtmaktadır.

Toprağın gelecekteki kullanım biçiminin imar planı yapımı yoluyla kamuca denetlenmesi sonucu, taşınmazlar arasında tarımsal ürün getirisinden kaynaklanan az miktardaki değer farklılığı yerine, farklı imar hakkı ve kullanım ile tarımsal parsellerin değeri anormal ölçüde değişmektedir. Diğer bir deyişle, kamu eliyle sağlanan nimet ile bazı parsel sahipleri başına devlet kuşu konmakta, külfeti yüklenen malikler ise mağdur olmaktadır. Bu durum, kamu nimet ve külfetleri karşısında eşitlik ilkesini bozmaktadır.

Külfete maruz parsellerin kullanma, yararlanma ve tasarruf hakları, bu kamusal alan ilgili kurumca kamulaştırılıncaya kadar kısıtlanacaktır.

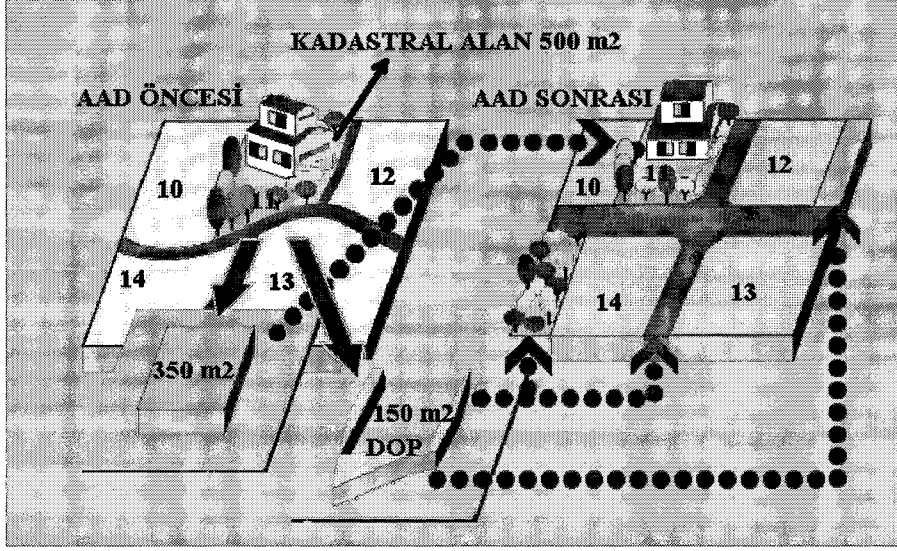
Taşınmazların değerindeki değişimin toplamı, imar planı yapılan gelişme alanındaki değişimin toplamıdır. Değer değişiminden anlaşılması gereken, parsellerin kamu tarafından verilen imar hakları ve kamu altyapı tesislerinin inşası sonucu oluşan gelişim sonrası değeri ile gelişim öncesi değeri arasındaki farktır. Bu değer değişimi hemen hemen toplamda pozitif olacaktır. Pozitif kazanç, Şekil 18’de görüldüğü üzere kamuca sağlanan gelişim maliyetinden daha büyüktür [114].



Şekil 18. Gelişim rantının analizi

Kamuca sağlanan kentsel gelişmeden kaynaklanan değer artışında taşınmaz sahibinin hiçbir katkısı yoktur. Eğer bu değer artışının bir kısmı kamuya döndürülemezse, imar planları bazı taşınmaz sahiplerine rant sağlama aracı olacak ve diğer yandan kamu idareleri altyapı tesisleri için gerekli alanların edinimi ve inşası için ağır finansal yüklerle maruz kalacaktır.

C.İmar planı-AAD İlişkisi: İmar planlarının nimet ve külfete dayanan taşınmaz değer değişimlerini, kapsamında yer alan tüm parseller için dengeleyebilecek ve oluşan değer en azından bir kısmının yeniden kamu eline geçirilmesine imkan verecek bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Şekil 19’da gösterilen bu mekanizma, Arsa ve Arazi Düzenlemesidir.



Şekil 19. Türkiye de uygulanan AAD mekanizması

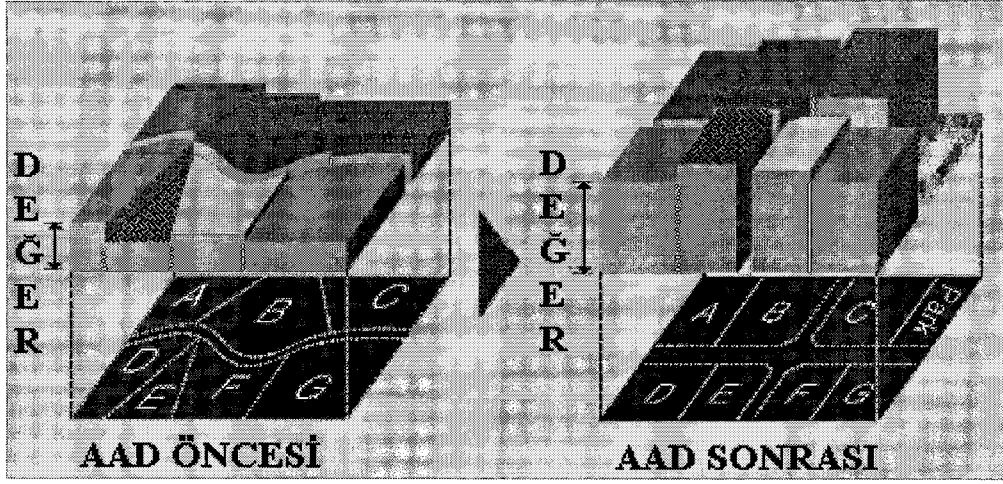
Ülkemizde uygulanan alan bazlı AAD sistemine göre, iki temel amaç vardır. Bunlardan biri taşınmazlarda değer artışına neden olan temel teknik ve sosyal altyapı alanlarına arazilerin yüzde 35'ine kadar kesinti yapmak ve diğeri ise mal sahibine kalan yüzde 65 oranındaki araziye imar planı verilerine uygun parsele dönüştürmektir.

Ülkemizde uygulanan alan sisteminde, Düzenleme ortaklık payı (DOP) adı altında yalnızca düzenleme kapsamında yer alan bazı yerel kamu tesisleri için gerekli alan için kesinti yapılmaktadır. Bu kesinti oranı, değer artışı karşılığında ve en çok yüzde 35 olabilmektedir. Teorik olarak, taşınmaz değer artışının en az yüzde 54 olması halinde bunu karşılayan toprak kesintisi yüzde 35 olmaktadır [60].

İlke olarak Şekil 20'de izlendiği gibi AAD sonrası taşınmaz mal sahibi, yüzölçümü belli bir oranda azalmasına karşı daha değerli bir imar parseline sahip olmakta yani DOP kesintisi nedeniyle taşınmazın yüzölçümünün eksilmesinden doğan kaybı karşılanmaktadır. Diğer yandan eksilen alanların kamusal bir amaca ayrılması ile taşınmaz sahibi daha karlı çıkmaktadır.

Düzenlemeye giren taşınmazların tamamında, Şekil 20'de görüldüğü üzere DOP ile toprak kesintisine rağmen kendi içinde göreceli değer artışı olmaktadır. Ancak mevcut AAD sisteminde DOP ile imar hakları arasında bir ilişki kurulmadığından, düzenleme

kapsamındaki tüm taşınmazlara aynı yükümün yükletilmiş olmasından haksızlıklar doğmaktadır. Bir başka deyişle aynı alanlı fakat farklı imar hakkına sahip iki parselde aynı kesinti oranını uygulamak adaletsizliğe neden olmaktadır.



Şekil 20. AAD den önce ve sonra taşınmaz değerindeki artış

Düzenleme sonrası değer artışının bilinmesi halinde DOP oranının yüzde 35'den fazla olabileceği öngörüsünde bulunulabilir. Nitekim 1985-1987 yılları arasında K.T.Ü. tarafından Trabzon'da 13 ayrı bölge altında gerçekleştirilen AAD projeleri üzerinde 1992 yılında yapılan bir araştırmada, kesinti sonrası değer artışının reel olarak ortalama beş yıl içinde yüzde 238 ile 327 arasında arttığı belirlenmiştir [115]. Ancak ülkemizde uygulanan kesinti oranı ile, yalnızca bazı altyapı alanları sağlanmaktadır. Oysa görüldüğü üzere bunun ötesinde taşınmaz değer artışları meydana gelmektedir.

Dış ülkelerde Tayvan da kesinti oranı yüzde 40 olmasına rağmen, düzenleme sonrası parsellerin değeri yüzde 500-1000 artmıştır [72]. Yine Güney Kore'de kesinti oranı yüzde 55 olmasına rağmen, imar parsellerinin değer artışı kesintiden önceki değerinin 4-6 katı fazla olmaktadır [67].

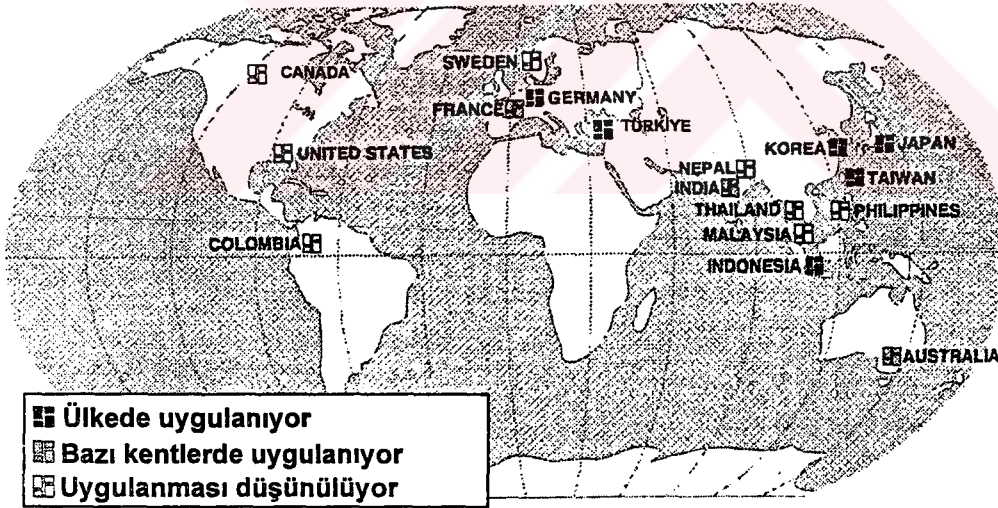
Yukarıdaki çalışmalar gösteriyor ki; parselden parsel, projeden projeye ve ülkeden ülkeye değişmekle birlikte AAD yöntemi, değer artışı karşılığında alınan DOP kesinti oranından sonra bile taşınmazlarda oldukça yüksek bir değer artış kazancı sağlamaktadır. Demek ki, AAD projelerinde aslan payı taşınmaz sahiplerinin olmaktadır.

1.6.1. Arsa ve Arazi Düzenleme Tarihçesi

AAD, ülkemizde olduğu gibi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, özellikle de hızlı gelişme ile yüz yüze kalan kentlerde uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde ise pilot projeler sonucunda yasallaştırılmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda önce etkin uygulamaya sahip bazı ülkelerde uygulanan AAD yöntemi açıklandıktan sonra ülkemizde yöntemin tarihsel gelişimi anlatılacaktır.

A.Diğer Ülkelerde AAD Uygulaması

AAD'sini uygulayan ülkeler Şekil 21'de görüldüğü üzere Avrupa kıtasında Almanya [116], Fransa ve İsveç; Asya kıtasında Japonya, Güney Kore, Tayvan, Avustralya, Hindistan, Endonezya, Malezya, Tayland, ve Nepal; Amerika kıtasında A.B.D. ve Kanada'dır. Bunların dışında birçok ülkede deneme yapılmaktadır [113].



Şekil 21. Dünya üzerinde AAD yi uygulayan ülkeler

AAD konusunda uluslararası düzeyde bir bakış vermek üzere yöntemin uygulandığı dört ülke incelenecektir. Görülecektir ki AAD, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ki kent altyapı tesislerinin yapılmasında kendi kendini finanse eden çok önemli ve yeni bir araç olacak potansiyele sahiptir.

AAD' nin ilk uygulaması, yasal bir dayanağı olmaksızın, 1791 yılında A.B.D.'de yapılmıştır. George Washington, A.B.D. başkentinin inşası için özel mülkleri havuz yaptı ve cadde alanlarını karşılıksız edindikten sonra, geri kalan araziye mal sahiplerine düzgün biçimde vermiştir [72].

Almanya: AAD'nin kökeni, tarım alanlarında yapılan 1860 yılında başlayan Arazi Topplulaştırmasıdır. 1902 yılında Frankfurt Belediye Başkanı'nın girişimi ile yasalaşmıştır. AAD yetkisi yalnız belediyelere aittir. DOP kapsamında yollar ve yeşil alanlar yer almaktadır. DOP oranı yüzde 30 dur. Kesinti içinde, yol ve yeşil alanlar ve bu tesislerin yapım maliyetini karşılayacak yedek imar parseli alınmaktadır. Uygulanan birinci yöntem de, düzenleme başlangıcında hem kadastral parsel değeri hem de imar parsel değeri hesaplanır ve AAD projesi sona erdiğinde değer farkları para ile giderilmektedir. İkinci yöntemde ise değer yerine, parsel alanları ile işlem yapılmaktadır. Son zamanlarda DOP oranının arttırılması girişimi vardır [73].

Japonya: Kökeni Arazi Topplulaştırması olmakla birlikte, ilk kez 1919 yılında kentsel alana uygulanmıştır. AAD yetkisi Valilik, belediye, bakanlık (Bayındırlık), Kamu şirketleri (konut şirketi, bölgesel gelişme şirketi, yeni kent geliştirme şirketi) ve taşınmaz sahiplerinin oluşturduğu özel AAD derneklerine verilmiştir. DOP kapsamı yollar, parklar ve kanallardan oluşmaktadır. DOP oranı yüzde50 olarak uygulanmaktadır. Bu oranın yarısı DOP kapsamında ki donatıların alanını karşılamakta, diğer yarısı ise bu tesislerin yapımı ve AAD masrafının karşılanması için kullanılmaktadır. Hem değer hem de alan bazlı AAD yöntemleri Kullanılmaktadır [17].

Güney Kore: Kökeni 1920 yılındaki Japon Arazi Topplulaştırmasına dayanmaktadır. AAD yetkisi, Belediyelere, Bayındırlık Bakanlığına, Belediye kamu şirketlerine (Kore konut sitesi, Kore arazi geliştirme şirketi) ve özel arazi sahipleri derneğine verilmiştir. Yollar, parklar, açık alanlar DOP kapsamındadır. DOP oranı yüzde 55 tir. Üç amaç için kesinti yapılmaktadır. Birincisi yüzde 25 oranında DOP kapsamındaki donatılar için, ikincisi yüzde 15 imar parseli olarak alınan ve altyapı tesislerinin inşası için ve geri kalan kısım ise kent içindeki diğer projeler ile düşük gelirli konut yapımı için kullanılmaktadır. Yalnızca değer yöntemi kullanılmakta ve teorik olarak tahsis alanının tamamı taşınmaz sahiplerine tahsis edilmiyorsa, parasal dengeleme yapılır [118].

Ayrıca düzenleme sonrası müstakil bir yapı parseli olabilecek alanı kalmayan parseller, re'sen bedele dönüştürülmektedir [67].

Tayvan: 1957'den beri yalnızca bir kentte uygulanmaktadır. Düzenleme yetkisi yalnız belediyenindir. Uygulama yapılabilmesi için taşınmaz sahiplerinin yarısının malik ve toprak alanı olarak çifte ekseriyeti sağlamalarına bağlıdır. Yollar, parklar ve kanallar DOP kapsamındadır. DOP oranı yüzde 40 dır. Yalnızca değer yöntemi kullanılmaktadır. Hem kamu donatı alanları hem de bu tesislerin ve diğer giderlerin karşılanması için yedek imar parselleri alınmaktadır [119].

B.Ülkemizde AAD Uygulamasının Gelişimi

Cumhuriyet öncesine, 1864 yılındaki Yollar ve Yapılar tüzüğüne dayanmaktadır. Başlangıçta yangın yerleri ve gelişme alanlarında uygulanmıştır. Daha sonra imar planı kapsamında ve ülkemizde ki bütün belediyeler için geçerli kılınmıştır. Yalnızca yol için yapılan kesinti, 1972 yılında yürürlüğe giren İmar Yasası'na kadar zayıf (eksik dağıtım payı) olarak anılmış ve bu tarihten itibaren Düzenleme Ortaklık Payı ismini almıştır. AAD tarihsel gelişim süreci zaman sırasına göre Tablo 38'de izlendiği üzere DOP kapsamında yer alan kamu tesis alanları, yerel hizmet donatıları ekseninde gelişmiştir.

Tablo 38. Ülkemizde AAD'nin tarihsel gelişimi

Yasa Tarihi-Nosu	Yasa İsmi	DOP Oranı (%)	DOP Kapsamı
1864	Tarik ve Ebniye Nizamnamesi	25	Yol
1882	Ebniye Kanunu	25	Yol
02.06.1930/1663	Ankara İmar Müdürlüğünün görevleri hakkında 1351 sayılı yasaya ilave	15	Yol, meydan
21.06.1933/2290	Yapı ve Yollar Kanunu	15	Yol, meydan, yeşil saha
17.01.1957/6785	İmar Kanunu	25	Yol, meydan, yeşil saha, otopark
11.07.1972/1605	6785 sayılı imar kanununda değişiklik yapılması hakkında yasa	25	Yol, meydan, yeşil saha, otopark, park, çocuk bahçesi,
03.05.1985/3194	İmar Kanunu	25	Yol, meydan, yeşil saha, otopark, park, çocuk bahçesi, cami ve karakol

1.6.2. Arsa ve Arazi Düzenlemesinin Yararları

Arsa ve Arazi Düzenlemesi, belediyeler ile taşınmaz sahiplerinin ortaklığını içeren karşılıklı kazançlılık girişimidir [120]. Kazancın ya da yararlanmanın biçimleri hem idare hem de taşınmaz sahipleri açısından aşağıdaki gibi gruplandırılabilir.

A. İdare Açısından Yararları:

- Kentsel gelişmenin zamanlanması ve biçimlenmesinde yerel yönetimlere pozitif kontrol sağlamada yardımcı olur.
- Gelişmenin nimet ve külfetini, fayda paylaşım modeline göre mal sahipleri arasında eşit dağıtarak sosyal adaleti sağlar.
- Kentsel arazi arzını yöneterek, kentleşme için gerekli kentsel alanları üretir. Arsa arzında artışa neden olarak, arazi fiyatlarının belli bir seviyede tutulmasına yardım eder.
- Yerel yönetimlerin, en az maliyetle kentsel hizmetlerin sağlanmasında ki toprak ihtiyacını karşılamaktadır.
- AAD sonrası, taşınmazların oluşan yeni değerleri üzerinden vergi kaynakları yaratır ve vergi gelirini artırır.
- İnşaat sektöründe istihdam yaratır.
- Taşınmazların en üst düzeyde kullanılması idealini yerine getirecek biçimde arazi kullanımını artırır ve aynı zamanda devlete büyük oranda mali tasarruf sağlar.
- Yerel yönetimlerin sınırlı finans kaynakları nedeniyle imar planı uygulama çıkmazını uygun şekilde çözüme kavuşturur.
- İmar planının ve altyapının parça parça uygulanmasından kaynaklanan problemleri engeller.
- AAD amaçlı imar planı yapımı ile, arsalar arasındaki mevcut sınırlar ihmal edildiğinden rant dağıtımını dengelenebilir. Özel mülk sınırlarına bağlı yapı adası sistemini ortadan kaldırır. Plan tasarımını kolaylaştırır.
- Kadastral mülkiyet sınırlarının yeniden üretim aracı olarak, sınır tartışmalarını sona erdirmektedir.

B. Taşınmaz Sahipleri Açısından Yararları:

- AAD, kamu yararı ile yapılan imar planı sonucu bazı parsellerin zedelenen bireysel çıkarlarını korumaktır.
- Taşınmaz sahipleri, doğrudan kendi taşınmazlarına katkısı olacak altyapılara kesintide bulunarak, tesisin inşasından kaynaklanan değer artışından faydalanabilecektir.
- Taşınmazların geometrik biçiminden dolayı, komşu parseller ile birleşme şartına bağlı yapılanma kısıtlaması AAD ile ortadan kaldırılabilir.

1.6.3. Değişik Yönlerden Kamulaştırma İle Arsa ve Arazi Düzenlemenin Karşılaştırılması

Her iki yöntem de imar planı uygulama aracıdır. Ancak Kamulaştırma yetkisi tüm kamu kurumlarına tanınmış iken, AAD yetkisi sınırlı biçimde yalnızca Valilik ve Belediyelere verilmiştir. Bu iki yöntem hukuksal açıdan karşılaştırılmak istendiğinde[60];

1. Kamulaştırma mülkiyet hakkını korumaz, onu bedele dönüştürerek süresiz yok edici özelliğindedir. Oysa AAD, mülkiyet hakkını koruyucu olup, onu geçici bir süre sınırlandırmaktadır. Bu yönüyle AAD sosyal adaleti sağlamaktadır.

2. Kamulaştırma, ilgili parsel maliki karşısında, yabancı bir çıkara hizmet amacına yönelmiş iken, AAD taşınmazdan bir miktar kesinti yapar ama onu daha verimli kullanma imkanı sağlayarak düzenleme öncesi değerinden daha fazla bir değer artışı sağlar.

Bu iki yöntemin sebep olduğu olgular dikkate alınarak da bir kıyaslama yapılabilir;

1. Kamulaştırma bir zor alım olarak, her zaman taşınmaz sahipleri için bir risktir. Mal sahiplerinin katı direnci söz konusudur. Oysa AAD, kamu ile özel mülk sahiplerinin ortak çıkarlarına hizmet eden, sonuçta iki kesimi de mutlu kılan nötr bir araçtır.

2. Kamulaştırmaya konu kamu hizmetinden kaynaklanacak taşınmaz değer artışından, kamulaştırılan parseller değil, karşılıksız olarak komşu mülk sahipleri yararlanmaktadır. AAD ise bu haksızlığı ortadan kaldırarak, düzenlemeden ileri gelen gelişim değerini taşınmazların tamamına eşitçe dağıtmaktadır.

3. Kamulaştırma da rayiç değere göre ödeme zorunluluğu, kamu fonlarının kronik kıtlığına sebep olmaktadır[61]. Sonuçta, sürekli yükselen taşınmaz değerleri karşısında hem belediyeler hem de diğer kamu kurumları kamulaştırma yapamayacak duruma

gelmiştir. Diğer taraftan AAD, daha az masraflı olduğu için kamu idareleri açısından daha avantajlıdır.

Kamulaştırma yerine AAD yapılarak, kamulaştırmaya aktarılacak mali kaynakların diğer hizmetlere tahsis edilmesi gerekmektedir. Nitekim bu tespit AAD yetkisine sahip belediyelerce fark edilmeye başlanmıştır. Trabzon Belediyesi, 1996-1999 yıllarında toplam 3.4 hektar kamusal alanı kamulaştırabilmiş ama aynı dönemde AAD ile bu alanın 23.4 katı yani 79.4 hektar kamu tesis alanını elde etmiştir.

Kamu kurumlarının, imar planı kapsamında toprak edinmesinin tek yöntemi kamulaştırma olduğu sürece yukarıda sözü edilen kamulaştırmadan kaynaklanan sorunlar artarak devam edecektir. Bu durumda, AAD yöntemini uygulayan diğer ülkelerde gördüğümüz gibi en azından Devlet Kamulaştırma bütçesinin ortalama yüzde 14'ünü kullanan, kentsel alanlarda en çok kamulaştırmaya başvuran Karayolları Genel Müdürlüğü'ne de, kentsel imarlı alanlarda AAD yetkisi verilmesi gerekmektedir.

1.6.4. DOP Oran ve Kapsamının Tartışılması

Düzenleme Ortaklık Payı(DOP) hukuksal olarak; AAD nedeniyle taşınmaz mallarda oluşan değer artışı karşılığında para olarak değil, fakat toprak olarak aynı vergi biçiminde ödenen bir değerlendirme resmi niteliğinde düşünülmektedir. Nitekim düzenlemeyi öngören yasada, DOP alınan taşınmazlardan başka sebeplerle doğabilecek yükümlülükten dolayı değerlendirme resmi alınamayacağı yolunda bir kayıt konulmuştur[4].

İmar planı ile herhangi bir parselin daha verimli olarak kullanılması, yapılaşma verileri dışında o taşınmazın bazı kamu altyapı tesislerinden yararlanmasıyla mümkün olabilmektedir. Doğrudan yararlananların taşınmazlarındaki değer artışına katkısı olan yerel kamu tesislerinin gerektirdiği alanı kamunun para ödeyerek alması hakka ve mantığa uygun değildir. Taşınmaz sahiplerinden, bir hizmet karşılığı ve değer artışı da göz önünde bulundurularak gerekli toprağın bedelsiz olarak sağlanması gerekmektedir.

Kural olarak, AAD sonrası taşınmazların değeri yükselmektedir. Bu değer yükselmesinin dengelenmesi gerekmektedir. İşte AAD ile oluşan değer artışına karşılık, düzenleme kapsamında yer alan parsellerden yerel kamu tesisleri için gerekli topraklar sağlanır. Bu toprak kesintisi, değer artışının bir kısmının kamuya dönüşümünü sağlayarak parsel değerini düzenleme öncesi değerine yaklaştırmaktadır. Çünkü kamu eliyle yaratılan

değerlerin kamuya döndürülmesi bağlamında, artan ve azalan değerlerin eşit olması gerekmektedir[60].

Ülkemizde uygulanan AAD sisteminde DOP yalnızca, düzenleme yapılan alanın ihtiyacı için alınmaktadır. Bir başka deyişle DOP alınarak gerçekleştirilecek kamu hizmet alanları düzenleme bölgesindeki parsellerin ihtiyacı değilse, DOP alınması da mümkün olmamaktadır. Çünkü yasada geçen genel hizmetler deyimi içinde sayılan ve sınırlanan donatı örnekleri Tablo 38 de görüldüğü üzere hepsi yerel hizmet donatısıdır. Burada sayılan donatıların AAD yetkisi verilen belediyelerin görevleri ile uyuşum içinde olmasına dikkat edildiği anlaşılmaktadır. Oysa merkezi yönetim kurumlarının yapmakla yükümlü olduğu donatılardan sadece karakol DOP kapsamına alınmıştır.

Düzenleme alanında yer alabilecek, kent ölçeğindeki parklar veya karayolu şehir geçişleri için gerekli topraklar DOP kapsamında park ve yol bulunması nedeniyle taşınmaz sahiplerinden kesinti yapılarak elde edilebilmelidir. Ancak bu tesislerin faydaları yalnızca mal sahiplerine değil fakat aynı zamanda bölge veya kenttedir. Bundan dolayı, düzenleme dışında kalan ama sözü edilen donatılardan dolayı da olsa yararlanan halkın gelişim maliyetine katılması gerekmektedir. Bunun pratik yolu, halktan toplanan genel vergi gelirleri ile yüklendiği görevi yerine getiren Karayolları Genel Müdürlüğü'nün bu yolu kamulaştırma durumunda ödeyeceği bedelin bir kısmını projenin yürütülmesi ve DOP kapsamındaki altyapı tesislerinin inşa bütçesine aktarmasıdır.

Diğer yandan son dönemlerde DOP kapsamı ve oranının artırılması yönünde öneriler geliştirilmektedir. Yasal yüzde 35 sınırının kapsamındaki hizmetlerin yerine getirilmesine imkan vermediği ve DOP kesintisine rağmen taşınmazların yüksek düzeyde değer artışı sağladığı gerekçesiyle, oranın yüzde 50 ye çıkarılması için yasa değişikliği hazırlanmıştır[75]. Esasen düzenleme bölgesindeki donatıların ihtiyaç duyduğu alanların karşılıksız kamu eline geçmesi, bu tesislerin hemen yapımı için yeterli olmamaktadır. Çünkü belediyelerin yatırım imkanı kısıtlıdır. Nitekim Trabzon'un Beşirli semtinde K.T.Ü. tarafından 1988 yılında gerçekleştirilen Arsa ve Arazi Düzenlemesi sonucunda elde edilen yolların, 2000 yılı itibariyle üretilen parsellerde yüzde 79 düzeyinde yapılaşma olmasına rağmen, ancak yüzde 62 lik kısmı ve büyük oranda ham yol biçiminde açılabilmiştir. Öyleyse 1.6.1. bölümünde anlatıldığı üzere diğer ülkelerde olduğu gibi DOP kapsamındaki donatı çeşidi artırılmadan AAD kendi kendini besleyen bir mali ve teknik düzenleme biçimine dönüştürülmelidir.

2. YAPILAN ÇALIŞMALAR

2.1. Çalışmanın amacı

Kamu yatırımı ve taşınmazlara verilen imar hakları sonucu oluşan, taşınmaz değer artışlarının bir kısmını, yeni yatırımlar için mali kaynak yaratmak üzere yeniden kamuya dönüştürecek, ülke düzeyinde uygulanabilir bir model yaratmak amaçlanmıştır. Ancak yöntem, DOP kapsamı içinde yer alan yol donatısından, çevre yolları yatırımı ile gerçekleşen değer artışının karşılığının toprak kesintisi biçiminde kamuya aktarımına yönelik özel bir alana uygulanmıştır.

Çevre yolları için gerekli arazilerin, kamu mülkiyetine geçirilmesi için bilinen tek yöntem kamulaştırma'dır. Bir taşınmazın piyasa değeri üzerinden tam karşılığının verilmesi zorunluluğu yanında ilgili idarenin mali imkansızlıkları dolayısıyla kamulaştırma yöntemi ile yol güzergahına isabet eden taşınmazların edinimi oldukça zorlaşmıştır. Diğer yandan, yol getirilerinden değer artışı biçiminde yararlananların yol maliyetine katılımını sağlayacak bir modelin olmaması da çevre yollarının zamanında açılmamasına neden olmaktadır.

Ülkemizin ulaşım konusunda, oldukça önemli ve hiç zaman kaybetmeden çözülmesi gereken sorunlarından biri de kamulaştırma'dır. Çevre yollarında hemen hemen yol yapım maliyeti seviyesinde oluşan kamulaştırma problemine çözüm getirmek üzere bu çalışma yapılmıştır. Amaç, tüm karayolu projelerinde kamulaştırmaya alternatif yöntem ortaya koymak değildir. Yöntemin kapsamı, kamulaştırmanın idareye önemli oranda yük olduğu, kentlerin planlı veya planlanabilir gelişme alanlarından geçen çevre yollarıdır.

Bu yöntem ile çevre yolunun mülkiyet altyapısının, bedelsiz idareye kazandırılması yanında, bitişik çevre parsellere imar planına dayalı olarak yapılaşma biçimi de sağlamak amaçlanmıştır. Çevre yollarında diğer yollara göre daha kapsamlı kamu yararı söz konusudur ve bütün bireyler topluca ve dolaylı yararlanmaktadır. Ancak bu yolun ulaşılabilirlik kolaylığı ve ticarileşme nedeniyle oluşturduğu çekim etkisinden kaynaklanan taşınmaz değer artışından doğrudan çevresindeki taşınmazlar yararlanmaktadır. Çevre yolu

mülkiyet altyapısı, bu gelişmelerden yararlanan ve arazileri değerlendirilen taşınmaz sahipleri arasında eşit bir toprak katkısı biçiminde öneri yöntem ile sağlanmaktadır.

2.2. Çevre yolu mülkiyetinin mevcut AAD mekanizması ile elde ediniminin irdelenmesi

Öncelikle ülkemizde, AAD konusunda mevcut durum ve ihtiyacın ne olduğu belirlenmek üzere bir analiz gerekmektedir. Geleneksel planlama da, imar hakları belirlenmekte ancak altyapı ve diğer kamu hizmetlerinin gerektirdiği alanı dağıttığı haklar karşılığında ve ne zaman alınması gerektiği belirtilmemektedir. Öte yandan nüfus-donatı ilişkisi DOP kapsamında elde edilmesi gereken kamusal alanları arttırmaktadır. Ama yasal yüzde 35 sınırı üstündeki kamusal alanlar, taşınmaz sahibine verilen imar hakkı ile ilişkilendirilmediği için kamuya kazandırılmamaktadır.

Mevcut AAD ile hangi yapılaşma yoğunluğunda yüzde 35 DOP sınırının yeterli olduğu incelenmelidir. Buna göre (121);

- 5000 kişilik bir komşuluk ünitesinde kamu eline geçmesi gereken donatı alanları şunlardır: anaokulu, ilkokul, ortaokul, lise, yeşil alan, sağlık, sosyo-kültürel tesis alanı, idari yapı, teknik altyapı, yol ve otopark. Kişi başına bu donatıların alan ihtiyacı 26.1 m²'dir.
- AAD kapsamına giren ortak kullanım alanları ise: yeşil alan, yol, otopark, cami ve karakoldur. Kişi başına bu donatıların alan ihtiyacı ise 17.0 m²'dir.
- AAD kapsamında yer alan donatılar için alınabilecek hektar bazında DOP 3500 m²'dir. Kişi başına 17m² alan ihtiyacı karşısında, bu alanın DOP alanına bölünmesi halinde, hektar da 205 kişi için bu alan yeterlidir.
- DOP kapsamı dışında kalan, ancak ilgili idarece kamulaştırılarak elde edilmesi gereken alan ise 1845m²'dir. Bu durumda hektarda kalan net konut alanı 4655m²'dir. Hektardaki nüfus sayısının net konut alanına bölünmesi halinde, yapı adası yoğunluğu net 440 kişi hesaplanmaktadır.
- Dolayısıyla, bu alanda yaşayacak kişilerin ortaklaşa kullanacakları tüm umumi hizmetlerin, mevzuatta belirtilen standartları da kapsayacak biçimde sağlaması halinde yüzde 35 DOP ile ancak dört katlı yapılaşmaya izin verilen bir yapı düzeni oluşabilmektedir.

Yukarıda teorik olarak hesaplanan değerlerin planlama pratiğine nasıl yansıdığını araştırmak üzere, halen yürürlükte olan ve Türkiye'nin değişik altı kentinden imar planları temin edilmiştir. Bu planlar üzerinde seçilen AAD bölgelerinde çevre yolu niteliğinde ancak yol genişlikleri birbirinden farklı yolların yer almasına dikkat edilmiştir. Tablo 39'da izlendiği üzere, çevre yolları dahi DOP oranı hesabına katılmamasına rağmen, DOPO yüzde 35'in üzerine çıkmıştır. Dolayısıyla mevcut AAD sisteminde yasal DOPO sınırını arttırmak yönünde bir yasalaşma olmadığı sürece çevre yollarının ihtiyaç duyduğu alanların DOP kapsamında elde edilmesi mümkün görülmemektedir.

Tablo 39. Değişik illerden seçilen düzenleme bölgelerinde AAD uygulaması sonuçları

İL	Yol Genişliği	Düz. Gir. Alan	İ. Ada Alanı	DOP I	Yol Alanı	DOP II	Kamulaş. Alan	Düzenleme Alanı
Trabzon	25	225361	96850	0,52850	20527	0,57025	76361	Ek1
Elazığ	30	318152	192841	0,35683	18322	0,39387	10936,69	Ek2
Çorum	40	361344	187604	0,43410	29830	0,48082	72722,46	Ek3
Erzurum	45	390086	191515	0,45037	41645	0,50904	95447,54	Ek4
Gaziantep	50	277643	147880	0,40886	27484	0,46737	50135,31	Ek5
Edremit	50	217314	123881	0,36605	21902	0,42994	26727,85	Ek6

2.3. Çalışmada önerilen yöntemlerin tanıtılması

2.3.1. Revizyon imar planı yapılarak DOPO'nun yasal sınıra indirilmesi

Bir kentin imar planı yapımında, yoğunluk dört kat ile sınırlandırılmış ise, teorik olarak DOP kapsamındaki donatıların yasal sınır içerisinde karşılanması beklenmelidir. Bu öngörünün pratikte sağlanabilmesi ancak planın tamamındaki DOPO'nun, plan üzerinde belirlenecek düzenleme sahalarına eşit olarak dağıtılması ile mümkün olabilecektir. Aksi halde, DOPO her düzenleme bölgesinde ayrı oranda dağılacaktır. Böylece kentin bazı bölgelerinde DOPO'nun yüzde 35'i aşmasına neden olacaktır. Bu bölge için gereğinden fazla oluşan ama aslında kent bütününde gerekli olan kamusal alanlar plan değişikliği ile konut kullanımına açılacaktır. Dolayısıyla mevzuatta belirlenen standardın altında genel hizmet alanı oluşturulmaktadır.

Fakat bazen, düzenleme bölgesi içinde yaşayacak insanların ihtiyacından daha çok donatı alanı bulunmaktadır. Bu durum, yasal DOP sınırının aşılmasına neden olmakta ve AAD'yi çıkacak kamulaştırma nedeniyle uygulanamaz kılmaktadır. Mevcut imar planının uygulanabilir hale getirilmesi için, düzenleme kapsamında yer alacak nüfus ve alana hizmet edecek mevzuatta öngörülen miktarda donatılar bırakılarak diğer donatıların gereğinden yüksek standartta bulunmaması için revizyon imar planı önerilebilir.

Bu amaçla Trabzon ilinden seçilen bir imar planı(Ek 1) için AAD bölgesi seçilmiş ve DOP oranı yüzde 57,025 hesaplanmıştır. Düzenleme alanı nüfusunun ihtiyacından fazla donatılarda revizyon yapılarak(Ek 7), oran yüzde 34,92 ye çekilmiştir.

Revizyona dayalı bu uygulama AAD-mülkiyet alanı ilişkisine dayanmaktadır. İmar hakkı ile ilişki yoktur. Diğer yandan artan kamusal alan ihtiyacı ve adaletli dağıtım düzeni yeni bir kavramsal yaklaşımı gerekli kılmıştır.

2.3.2. İmar Haklarına Dayanan Yöntem

Bu yöntem, yapı yoğunluğu ile kamusal donatılar arasında birebir ilişki kurulmasına dayanmaktadır. DOP, değer ortaklığı payına dönüştürülmüştür. Kesinti miktarı sabit bir oran yerine toplam yapı hakkına bağlı bir oran olarak belirlenmektedir.

Bu yöntemin uygulanabilmesi için bazı varsayımlarda bulunulmuştur.

- Arazi hemen hemen eşit değerli, AAD sonrası da aynı oranda değer artışı olacağı varsayılan ortalama aynı eğimli parsellerden oluşmaktadır.
- Düzenlemeye giren kadastral parsel alanlarında herhangi bir sorun bulunmamaktadır.
- Kadastro parsellerine imar hakkı verilmesinde ölçü ne olmalıdır? Faydalılık sınırı kadar olmalıdır. Bu sınır bölgede yapılacak ilkokul komşuluk birimi için gerekli nüfusun ihtiyaç duyduğu $25m^2$ /kişi inşaat alanı üzerinden hesaplanmıştır.
- Yol güzergahına bitişik çevrenin imara açılabilir nitelikte olduğu kabul edilmektedir. Aksi halde yolun getireceği değer, marjinal topraklara etki sağladığı anlaşılmalıdır.
- Yol ve imar planları aynı anda etkileşimli biçimde planlanmıştır.

AAD projesi tanımlanmak istendiğinde ise; uygulama imar planının (Ek 8) çevre yolu ve mücavirini kapsamaktadır. Bu proje; yol ile imar planının entegrasyonu ile oluşmuştur. Amacı, yolun yapımından oluşacak rantın kamuya dönüşümünü gerçekleştirmek ve kamulaştırmadan kaynaklanması beklenen mülkiyet sorununu çözmek ve yolun kent ile bütünleşmesini sağlamaktır.

Hazırlanan uygulama imar planı, bir ilkokul komşuluk birimini yani mahalleyi kapsamaktadır. Bu imar planında arazi kullanım oranları tablo 40 da verilmiştir. Yapı düzeni geleneksel planlama anlayışına uygun olarak ayırık, 3 kat ve yoğunluk değerleri Taban Alanı Katsayısı(TAKS) 0.30, Katlar Alanı Katsayısı(KAKS) 0.90 dır.

Tablo 40. İlkokul komşuluk biriminde fonksiyonların mekanda dağılımı

FONKSİYON	OLMASI GEREKEN	GERÇEKLEŞEN
NÜFUS	4847 kişi	
HANE SAYISI	1143 tane	
TOPLAM İNŞ. ALANI	121167 m ²	
TİCARET	5331 m ²	28534 m ²
İLKÖĞ+ANAOK+KREŞ	11000+20000 m ²	19645 m ²
SAĞLIK EVİ	1050 m ²	1138 m ²
CAMI	2500 m ²	3450 m ²
YEŞİL ALAN	48470 m ²	46575 m ²
YOL	33929+48470 m ²	86636 m ²
OTOPARK	4290 m ²	4290 m ²

Bu imar planında, toplam inşaat hakkı 121167m² dir. Bu değer, toplam kadastro parsel alanı olan 375813m² ye oranlanması ile imar hakkının her bir kadastral parsel alanı ile orantılı olarak düşecek 0.32 katsayısı elde edilmiştir. Bu değerler, kadastro planına aktarılmıştır(Ek 9).

DOP hesabı Tablo 41 de görüldüğü üzere yapılarak, oran yüzde 51.04 bulunmuştur. Ancak, kadastral plandan gelen toplam inşaat hakkı, bu kesintiye rağmen yeni imar parsellerinde de devam etmektedir. İmar adaları dağıtım cetvelleri Ek 10 da gösterilmiştir.

Hazırlanan parselasyon haritasında(Ek 11) her bir taşınmaz malikinin müstakilen elinde bulundurduğu imar hakları, yeni imar parselleri üzerine aktarılmıştır.

Tablo 41: DOP, kamu tesis alanlarına katılım, tahsis alanı hesabı ve toplam inşaat hakkı

P. NO	S. Alanı	DOP	I. Tahsis	İlköğretim	Sağlık Evi	Son Tahsis	TİH
50	20571,12	10500,00	10071,12	1075,34	62,33	8933,45	6632
51	13252,49	6764,40	6488,09	692,77	40,15	5755,17	4273
52	17722,57	9046,03	8676,54	926,44	53,70	7696,40	5714
53	18132,67	9255,36	8877,31	947,87	54,94	7874,50	5846
54	11106,53	5669,05	5437,48	580,59	33,65	4823,24	3584
55	10785,63	5505,25	5280,38	563,81	32,68	4683,89	3477
56	18731,21	9560,87	9170,34	979,16	56,75	8134,43	6039
57	18118,52	9248,14	8870,38	947,13	54,90	7868,35	5842
58	14149,40	7222,20	6927,20	739,65	42,87	6144,68	4562
59	19445,37	9925,39	9519,98	1016,50	58,92	8444,56	6269
60	13777,06	7032,15	6744,91	720,19	41,74	5982,98	4442
61	13663,69	6958,97	6674,72	712,69	41,31	5920,72	4396
62	12788,60	6527,62	6260,98	668,52	38,75	5553,71	4123
63	18063,68	9220,15	8843,53	944,27	54,73	7844,53	5824
64	12156,73	6205,09	5951,64	635,49	36,83	5279,32	3920
65	13960,27	7125,66	6834,61	729,77	42,30	6062,54	4501
66	15825,50	8077,72	7747,78	827,27	47,94	6872,57	5102
67	14231,98	7264,35	6967,63	743,97	43,12	6180,54	4589
68	14613,90	7459,29	7154,61	763,93	44,28	6346,40	4712
69	11200,66	5717,09	5483,57	585,51	33,94	4864,12	3611
70	13251,47	6763,88	6487,59	692,72	40,14	5754,73	4273
71	17738,74	9054,29	8684,45	927,28	53,75	7703,42	5719
72	11398,78	5818,22	5580,56	595,86	34,54	4950,16	3675
73	10834,61	5530,25	5304,36	566,37	32,83	4705,16	3493
74	20322,08	10372,89	9949,19	1062,32	61,57	8825,30	6552
Toplam	375813,26	191824,31	183988,95	19645,42	1138,66	163204,87	121170

Mevcut imar planında yapı-parsel ilişkisi TAKS ve KAKS ile verilmiştir. Oysa tasarlanan öneri imar planı(Ek 12) ile üç boyutlu yapılanmayı belirleyen Emsal (E) öneri verilmiştir. Amaç, yapı biçimlerini serbest bırakan ve yapı hakkı eşitliği sağlayan bir sistem oluşturmaktır. Ayrıca, maksimum kat yüksekliği de verilerek, üçüncü boyutta son derece farklı bir gabari düzeninin oluşmasına izin verilmemiştir. Öneri planda inşaat hakkı; sabit tutulmuş, yapı ve nüfus yoğunluğu arttırılmadan, özel bir imar planı kapsamında tanımlanmıştır.



3. BULGULAR VE TARTIŞMA

3.1. DOP Kapsamı İle İlgili Bulgular

Mevcut yasal AAD sistemi içinde, DOP kapsamındaki donatılar ancak dört katlı yapı nizamına kadar elde edilebilmektedir. Diğer ülkelerdeki sistemde, DOP kapsamı çok dar, ancak oran yüksek tutulmuştur. Hazırlanacak yeni planlarda, yapı adaları vaziyet planı ile çözülecek biçimde büyük tasarlanmalıdır. Bu sayede, DOP kapsamında yer alan otoparklar, çocuk bahçeleri, parklar, yapı adaları içinde çözülebilir. Böylece DOPO, kamusal yararı daha geniş olan alanların elde edilmesini sağlayacaktır.

Öneri yöntem ile imar haklarına dayanan yeni AAD uygulamasında, en çok alınabilecek DOPO, diğer ülkelerde olduğu gibi yüzde 50-55 civarında belirlenmelidir. Aynı zamanda düzenleme bölgeleri imar planı yapımı aşamasında imar haklarına dayalı olarak tespit edilmelidir.

3.2. Öneri Yöntemin Kullanılabilirliğinin Tartışılması

Yöntem, yerleşik alanlarda uygulanamaz görülmektedir. Çünkü özel amaçlı projeye dayalı olarak imar hakkının Emsale göre kullanılması, komşuparseller üzerinde emsal hakkı doğurabilecektir. Ancak gelişme alanı için kullanılabilir bir yöntemdir. Zaten amaçlanan çevre yolları çoğu zaman, kent gelişme alanlarından geçmektedir.

Ülkemizde AAD yalnızca, kentsel amaçlar için kullanılmaktadır. Ancak Almanya, Japonya ve Güney Kore'de otoyol ve demiryolu amaçlı özel AAD ve Arazi Toplulaştırma projeleri uygulanmaktadır. Bu projeler, imar planları ile bütünleşik olarak gerçekleştirilmektedir. Bu amaçla AAD yetkisi, ülkemizde olduğu gibi yalnızca belediyeler ve valiliklere değil, yatırımcı kamu kurumlarına da verilmiştir.

Hem revizyona hem de imar haklarına dayalı yöntemlerin bugünkü mevzuat kapsamında doğrudan uygulanabilir olması zordur. Ancak günümüzde planlama pratiğinde, donatı standartlarına uygun planlama anlayışından, DOP yasal sınırına uygun planlamaya dönülmüştür. Bu işlem, ya başlangıçta planlama aşamasında yada planlama sonrası yüzde 35'e göre plan revizyonu ile gerçekleştirilmektedir. Öneri yöntem ile yapılacak bir planlama da, planlama nüfusuna hizmet edecek ortak altyapılar için ihtiyaç duyulan alanların tamamı, kamu eline geçmektedir. Aksi halde yasal sınırı aşan her türlü kamusal alan kaynak yetersizliğinden imara açılmak zorunda kalınacaktır.

3.3. Öneri Yöntemin Sosyal Adaleti Sağlama Yönünden Tartışılması

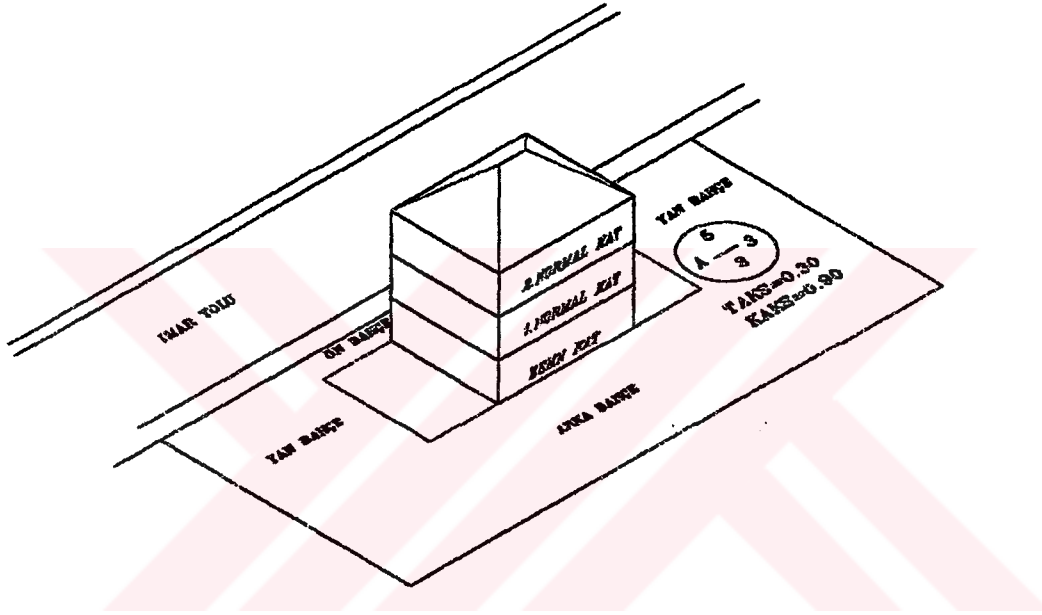
Önerilen yöntemde Emsal ile araziye verilen yapılaşma hakları arasında eşitlik sağlamak amaçlanmıştır. Dolayısıyla taşınmazı imar planında tamamen konut adasında kalan ile kamu donatısına isabet eden taşınmazlar, eş değer bir hakka sahip olmaktadır. Mevcut AAD yönteminde ise, aynı alana sahip iki parsel arasında imar hakları farklılığına rağmen, her iki parselden aynı oranda kesinti yapılmaktadır. Bu ise adil yol değildir. Çünkü daha çok değer getirilmiş olan arsalardan daha az kesinti alınırken tersi durumdakilerden daha çok kesinti alınmış olmaktadır.

Mevcut yöntemde, aynı düzenleme bölgesinde farklı yapı hakları nedeniyle tahsis aşamasında keyfilikler oluşabilmektedir. Yeni öneri yöntem ile bu tamamen ortadan kaldırılmakta, imar hakkı dağıtılan kadastral parselin bir eklentisi ile gelmektedir. Böylece;

- Düzenleme sonucu taşınmaz sahipleri maddi kayba uğramayacaktır.
- Farklı yapılanma koşulu olan bir yere sahip olunmayacaktır.
- Hem de kamu külfet ve nimetleri karşısında eşitlik ilkesi zedelenmeyecektir.

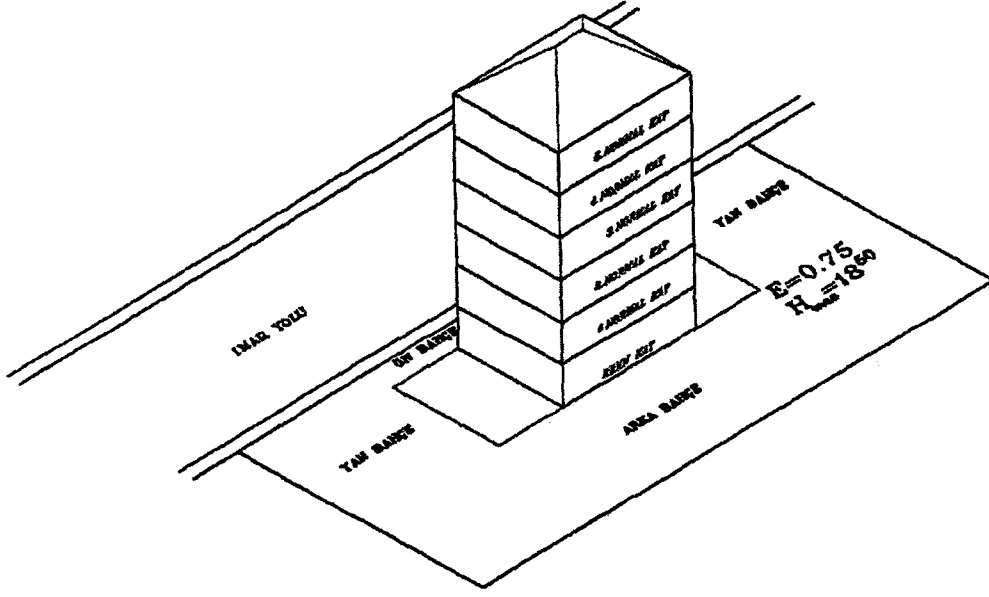
3.4. Yöntemlerin Yapılaşma Düzeni Yönünden Tartışılması

Geleneksel yöntemde TAKS-KAKS verilerine dayalı mevcut parselasyon düzeninde, sabun kalıbı parseller yapıların mimarisini etkilemekte ve mimarın tasarım alanını sınırlamaktadır. Şekil 22’de görüldüğü üzere yapı boyutları; geleneksel yapı-imar düzenine göre, komşu mesafesi ve kat adedi ile sınırlanmıştır. Diğer yandan kat yüksekliğinin sınırlanması sonucunda sıkışık ve yeşil alana yer bırakmayan çevreler ortaya çıkmaktadır.



Şekil 22. Mevcut imar planına göre yapılaşma biçimi

Eşitlikçi imar haklarına dayalı öneri yöntemde, toplam yapı inşa alanı değişmeden yapı katsayısı artırılmıştır. Verilen maksimum kat yüksekliği ile üçüncü boyuttaki yükseklik kontrol edilmektedir. Diğer yandan yapı yaklaşma sınırı da verilerek, binanın nereye yapılacağı belirlenmiştir. Şekil 23 de görüldüğü üzere, yapı düzeni verilmeyerek, yapılar da biçimlendirme mimarın yaratıcı gücü ve kullanıcı tercihlerine bırakılmıştır. Yapı yüksekliği, imar planından değil eşitlikçi imar hakkının oluşumunu sağlayan AAD den kaynaklandığı için komşu parsellere örnek teşkil etmeyecektir. Plan kurumsal bir yapıya kavuştuğu için plan değişikliği ile yoğunluk artırımını ortadan kalkacaktır.



Şekil 23. Öneri imar planına göre muhtemel yapılaşma biçimi

Kadastro bazında inşaat hakkı tanımlı olduğu için, nazım imar planı aşamasında çevre yolu civarında AAD yapılabilir. Yine nüfus belirli olduğundan, donatılara, nüfusları ile orantılı pay verilmesi sağlanmaktadır.

4. SONUÇLAR

1. Mülkiyet hakkı ile imar hakkı birbirinden ayrılarak, çevre yolundan kaynaklanan değer artışından kamuya dönmesi gereken pay, sabit bir oran yerine plan kapsamında ele alınarak AAD aracılığıyla elde edilmiştir.
2. Yeni yöntem ile eşitlikçi imar hakları doğrultusunda kadastral parsel ölçeğinde yapılaşma kararları geliştirilerek taşınmazlar arasında yararlar yönünden dengeleme sağlanabilmiştir.
3. AAD'de dağıtım aşamasında oluşan hisseli parsellerde, inşaat hakkı paylaşımı sorunu ortadan kalkmaktadır. Çünkü, her bir hissedar, bu imar parselinde hangi oranda inşaat hakkı sahibi olduğunu bilmektedir. Aynı zamanda AAD mevzuatında bulunmasına rağmen, pratikte bir türlü uygulanamayan kat irtifakına göre paylaşım sağlanmaktadır.
4. İmar planı ile her bir parsel ve hatta aynı değere sahip parsellere farklı verilen imar hakkından kaynaklanan sosyal adaletsizlik, bu yöntem ile ortadan kaldırılmaktadır.
5. Öneri yöntem, kamulaştırmanın olumsuzluklarını olabildiğince gideren nötür bir araç olarak, kamu nimet (imar hakkı) ve külfetleri (DOP) taşınmaz sahipleri arasında dengelenmektedir.
6. Yöntemi yalnızca yol amacı ile kullanmak yerine, düzenleme öncesi ve sonrası hemen hemen aynı değerde bulunan gelişme alanlarında da kullanmak mümkündür.

5. ÖNERİLER

1. Toprağın değerini yalnızca imar hakkı belirlememektedir. Fakat bu yöntemde parsel değerlerinin eşit olduğu kabul edilmiştir. Çünkü henüz ülkemizde, plan-taşınmaz ilişkisinin ortaya konulabilmesi için kadastral parsel değerleri mevcut değildir. Bugün için değerlendirilecek insan kaynakları yetersizdir. Ancak gelecekte bu ön koşullar sağlandığında, yöntem değeri kavrayacak biçime dönüştürülmelidir.
2. Geliştirilen model imar kurumunda yeniden imar hakkı dağıtma şekli öngörmektedir. Yasal mevzuat haline gelmeden önce, bir plot proje üzerinde sınanması yararlı olacaktır. Bu sayede modelin varsa eksikleri düzeltilmeli ve gerekli uyarlamalar yapılmalıdır.
3. Entegre bir imar planlama anlayışı ile çevre yollarının mülkiyet altyapısının kamulaştırma dışında edinimini sağlayan yöntem, merkezi idare kurumu olarak Karayolları Genel Müdürlüğü ile Belediyelerin işbirliğini gerektirmektedir. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün işbirliği; ilgili bir tek belediye ile olabileceği gibi, birbirine bitişik birden çok belediyeyi geçen bir çevre yolu projesinde, belediye birlikleri ile bir yetki ve sorumluluk paylaşım düzeni oluşturulmalıdır.

6. KAYNAKLAR

- [1] Akipek, J.G., Türk Eşya Hukuku, cilt II, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973.
- [2] Örucü, E., Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1976.
- [3] Eren, F., Toprak Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara, 1991.
- [4] T.C. Resmi Gazete, Anayasa Mahkemesi Kararı. (20775), 03.02.1991, 13-36.
- [5] Güriz, A., Teorik Açından Mülkiyet Sorunu, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969.
- [6] Kartal, K., Kent Toprağında Özel Mülkiyet Hakkının Doğurduğu Sorunlar, Amme İdaresi Dergisi, 10, 2 (1977) 17-48.
- [7] Tekeli, İ., Kent Planlaması Konuşmaları, Mimarlar Odası Yayını, Ankara, 1991.
- [8] Cin, H., Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, 2. Baskı, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1985.
- [9] Eren, Ş. G., Kamu Arsa ve Arazileri Üzerine: Kent Planlaması-Özelleştirme, Belediyeler Dergisi, 29 (1996) 35-38.
- [10] Dağ, R., Güneydoğu Toprak İnsan İlişkileri ve Gelişme Süreçlerine Etkileri, GAP'ta Teknik Hizmetler Sempozyumu, 10-12 Kasım 1993, Ankara, Bildiriler Kitabı, 119-131.
- [11] Arslan, R., Arazi Kullanış Ekonomisi, Y.T.Ü. Yayını, Mimarlık Fakültesi Basım İşliği, İstanbul, 1997.
- [12] Altay, A., Rant ve Rant Kollama Faaliyetleri: Teorik Bir İnceleme, D.E.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8, 1 (1993) 83-97.
- [13] Geray, C., Kamu Taşınmazları, Kıyılar ve Sayıştay, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 34, 4 (1979) 1-13.
- [14] Tekinalp, Ü., Yeni Yüzyıl Gazetesi, 23.06.1997.

- [15] Tanla, B., Yeni Yüzyıl Gazetesi, 18.08.1997.
- [16] B.İ.B., Düşük Gelir Grupları için Konut Politikası Seçenekleri Yeni Bir Gündem, Ankara, 1988.
- [17] Anonim, Dünya da ki Zenginlerin Servet Kaynakları, Ekonomist Dergisi, Yayın No:35, İstanbul, 1991.
- [18] Keleş, R., Kıyıların Korunması ve Toplum Yararı, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 44, 2 (1989) 39-62.
- [19] Pirlar, O., Köylerde Kamulaştırma İşleri, Amme İdaresi Dergisi, 21,4 (1988) 45-56.
- [20] Akıllıoğlu, T., Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler, Amme İdaresi Dergisi, 24, 2 (1991) 3-15.
- [21] Akçura, T., İmar Kurumu Konusunda Gözlemler, O.D.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Basım İşliği, Ankara, 1982.
- [22] Ulusan, İ., Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi ve Uygulama Alanı, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1977.
- [23] Keleş, R., Kıyıları ve Toplum Yararı, Kıyıları Kolokiyumu, 6-8 Aralık 1983, Trabzon, Bildiriler Kitabı, 14-26.
- [24] Keleş, R., Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.
- [25] Keleş, R., Kentleşme Politikası, 2. Basım, İmge Kitabevi, Ankara, 1993.
- [26] Onar, S.S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, 3. Baskı, Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- [27] Aren, F.Ü., Kamu Malı Olarak Mekan, Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi, Kasım 1981, Bildiriler Kitabı, Cilt II, 55-66.
- [28] Tekeli, D., Çarpık Kentleşmeye Karşı Ortak Bilinç Sağlayabilir miyiz? Yapı Dergisi, 113 (1991) 50-52.

- [29] T.C. Resmi Gazete, 6785 Sayılı İmar Yasasına Ait İmar Tüzüğü. (9657), 17.07.1957, 3-21.
- [30] D.P.T., Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, 1996.
- [31] Günay, B., Planlama Yaklaşımlarının Mülkiyet İlişkileri Açısından İrdelenmesi, Birinci Planlama Kongresi, Nisan 1996, Bildiriler Kitabı, 63-71.
- [32] Tapan, M., İstanbul ve Planlama Sorunları, Yapı Dergisi, 113 (1991) 48-49.
- [33] Sirel, A., Kentlerimizin Geleceği Açısından Özellikle Kamu Mülkiyetinde Olan Orman Alanları ve İçme Suyu Havzalarındaki Kullanımların Kent Makroformuna Etkileri, Türkiye’de 17. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu, 4-6 Kasım 1993, Bursa, Bildiriler Kitabı, 363-385.
- [34] Görgülü, Z., İmar Planlama, Koruma ve Plancı İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme, Yapı Dergisi, 137 (1993) 35-39.
- [35] Güven, A.H., İmar Planlamasında Eşikler ve Kentsel Altyapı, İmar Planlama Semineri, Ekim 1996, Ankara, Bildiriler Kitabı, 45-50.
- [36] Arkon, C., İzmir Kent İçi Ulaşımında Planlamanın Önemi, Planlama Dergisi, 1-2 (1990) 12-15.
- [37] Kubin, G., İslah Planlarında Kat Artışı Kararlarıyla Gündeme Gelen Meşruiyet Sorunları, Birinci Planlama Kongresi, Nisan 1996, Bildiriler Kitabı, 106-109.
- [38] Bilsel, S.G., Arsa Pazarının Oluşmasında İmar Planın İşlevleri, İmar Planlaması, Dünü, Bugünü, Yarını Semineri, Mayıs 1979, Ankara, Bildiriler Kitabı, 184-186.
- [39] Tekinbaş, B., Planlama-Yönetim-Uygulama Sorunları, 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Kent Planlama Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi ve Yeni Yaklaşımlar Semineri, Ekim 1993, Ankara, Bildiriler Kitabı, 39-43.
- [40] Göksu, Ç., Cumhuriyet Gazetesi, 23.01.1991.
- [41] Aysu, E., Şehir Planlamasında Yoğunluk, Yıldız Üniversitesi Yayını, Y.Ü. Matbaası, İstanbul, 1990.
- [42] Çetiner, A., Şehircilik Çalışmalarında Donatım İlkeleri, İ.T.Ü. Yayını, İ.T.Ü. Baskı Atölyesi, İstanbul, 1991.

- [43] Aksoylu, S., vd., Coğrafi Bilgi Sistemleri Kullanılarak Sosyal Donatı Alanlarının Sınanması, Coğrafi Bilgi Sistemleri Sempozyumu, 26-28 Eylül 1996, İstanbul, Bildiriler Kitabı, 195-201.
- [44] Balamir, M., Kent Planlamasında Taşınmaz Vergileri, Kent Planlamasında Kuram ve Kılıgı Sempozyumu, Eylül 1980, Ankara, Bildiriler Kitabı, 1-17.
- [45] Eke, F., Kentsel Gelişmede Mali Kaynak Yaratma Yöntemleri, Belediyeler Dergisi, 9 (1991) 8-12.
- [46] Keleş, R., Kentleşme ve Toprak Politikaları, Türkiye 8. Dünya Şehircilik Günü, 1-3 Kasım 1984, Adana, Bildiriler Kitabı, 14-27.
- [47] Bademli, R.R., Bugünkü İşleyiş İçinde Planlama-Uygulama-Yönetim Sorunları, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Kent Planlama Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi ve Yeni Yaklaşımlar Semineri, Ekim 1993, Ankara, Bildiriler Kitabı, 55-60.
- [48] Aksoy, C., İmar Yasasının 8., 9., ve 44. Maddelerinin Yerinden Yönetim İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Belediyeler Dergisi, 30 (1996) 38-43.
- [49] Çetiner, A., Şehir Planlamasında Çalışma Yöntemleri ve İfade Teknikleri, İ.T.Ü. Yayını, İ.T.Ü. Baskı Atölyesi, 1979.
- [50] Ünal, T., Yerleşme Kararları, Yapı Dergisi, 119 (1991) 41.
- [51] Tekinbaş, B., İmar Mevzuatı ve İmar Kanunu, B.İ.B., Mesleki Eğitim Başkanlığı Baskı Tesisleri, Ankara, 1990.
- [52] Aydemir, S., vd., "Kentsel Alanların Planlanması ve Tasarımı", Türkiye'de İmar Kurumu, K.T.Ü. Müh. Mim. Fakültesi Yayını, K.T.Ü. Basımevi, Trabzon, 1999.
- [53] Keleş, R., Kentleşme ve Konut Politikası, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, A.Ü. Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1984.
- [54] Ökten, N., vd., "Kentsel Alanların Planlanması ve Tasarımı", Kentsel Donatılar-Konut, K.T.Ü. Müh. Mim. Fakültesi Yayını, K.T.Ü. Basımevi, Trabzon, 1999.
- [55] Duran, L., Kamusal Malların Ölçütü, Amme İdaresi Dergisi, 19, 3 (1986) 43-52.
- [56] Nadaroğlu, H., Mahalli İdareler, 5. Bası, Beta Basım Dağıtım, İstanbul, 1994.

- [57] Savas, E.S., Özelleştirme, çeviren: Yener E., Milli Prodüktivite Merkezi Yayını, Ankara, 1994.
- [58] Gözübüyük, A.Ş., Yönetim Hukuku, 7. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994.
- [59] Kaplan, H., Kentsel Ulaşım Planlamasında Erişebilirlik: Yeri ve Önemi, Planlama Dergisi, 5 (1989) 28-34.
- [60] Yıldız, N., Arazi Toplulaştırması, Yıldız Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1983.
- [61] Orville, F.G., "Land Readjustment", article in "Financing Urban Infrastructure in Developing Countries", Ed. Doebele W.A., Lexington Books, Massachusetts, 1982.
- [62] D.İ.E., 1997 Genel Nüfus Tespiti İdari Bölünüş, Yayın No: 2281, Ankara, 1999.
- [63] Özsabuncuoğlu, İ.H., Türkiye'de Kırsal Kalkınma ve Kentleşme Olgusu, D.E.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10,1 (1995) 17-31.
- [64] Ertürk, H., Kent Ekonomisi, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995.
- [65] Karayalçın, M., Cumhuriyet Gazetesi, 13.06.1991.
- [66] Hasol, D., Çarpık Kentleşme, Yapı Dergisi, 113 (1991) 41-43.
- [67] Kitay, M.G., Land Acquisition in Developing Countries, Lincolh Institute, Boston, 1985.
- [68] Dinler, Z., Mikro Ekonomi, 9.Bası, Ekin Kitabevi, Bursa, 1993.
- [69] Görgülü, A.Z., Hisseli Bölüntü ile Oluşan Alanlarda Yasallaştırmanın Kentsel Mekana Etkileri, Y.T.Ü. Yayını, Mimarlık Fakültesi Baskı İşliği, İstanbul, 1993.
- [70] Kardüz, A.R., Sabah Gazetesi, 23.04.1998.
- [71] Turabi, A., Özdemir, T., Kentsel Yerleşim Alanlarında Altyapı oluşumu ve Yerel Yönetimler, 7. Harita Kurultayı, 1-5 Mart 1999, Ankara, Bildiriler Kitabı, Cilt I, 51-66.
- [72] Doebele, W.A., Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization, Lexington Books, Massachusetts, 1982.

- [73] Seele, W., "Land Readjustment, article in "Land Readjustment in the Federal Republic of Germany", Ed. Doebele W.A., Lexington Books, Massachusetts, 1982.
- [74] Bayraktutan, Y., Kalkınma ve Altyapı, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 47, 3-4 (1992) 83-93.
- [75] Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri, Yayın No: 8, Ankara, 1996.
- [76] Yavuz, F., Kentsel Topraklar, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, A.Ü. Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1980.
- [77] Arıt, S., Geleceğin Kentleri, Bilim ve Teknik Dergisi, 362 (1998) 58-63.
- [78] Hayashi, K., "Land Readjustment", article in "Land Readjustment in Nagoya", Ed. Doebele W.A., Lexington Books, Massachusetts, 1982.
- [79] Evren, M., Türkiye'de Arsa-Yapı Sorunları ve İlişkileri, İ.T.Ü. Yayını, Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, İstanbul, 1970.
- [80] Kafadar, S.Y., Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları ve Ekspertiz Şirketleri, Mülkiyet Dergisi, 34 (1999) 26-27.
- [81] Yıldırım, A., Sabah Gazetesi, 26.03.2000
- [82] D.İ.E., 1999 Türkiye İstatistik Yıllığı, Yayın No:2240, Ankara, 2000.
- [83] Seele, W., Kentsel Toprak Politikasının Ögeleri ve Sorunları, İmar Sorunları ve Arazi Kullanımı Konferansları, Kasım 1994, İstanbul, Konferanslar Kitabı, 7-28.
- [84] Yıldız, N., Ülger E., Kentsel Arsa Politikasının İlkeleri, Arazi Toplulaştırması ve Taşınmazların Değerlendirilmesi Konferansları, Aralık 1995, İstanbul, Konferanslar Kitabı, 1-35.
- [85] Benevolo, L., Avrupa Tarihinde Kentler, Çeviren: Nirven, N., Afa Yayıncılık, İstanbul, 1995.
- [86] Pizor, P.J., Making TDR Work: A study of Program Implementation, Journal of the American Institute of planners, 52 (1986), 203-211.

- [87] Bademli, R.R., Yeni Planlama Modelleri Ne Olabilir? Planlama Kavramı ve Pratiğinde Yeni Yaklaşımlar Semineri, Mayıs 1993, İstanbul, Bildiriler Kitabı, 202-234.
- [88] Tüdeş, T., Bıyık C., Kadastro Bilgisi, 2. Baskı, K.T.Ü. Müh. Mim. Fakültesi Yayını, K.T.Ü. Basımevi, Trabzon, 1997.
- [89] İnalçık, H., "İstanbul Armağanı: Fetih ve Fatih", İstanbul: Bir İslam Şehri, çeviren: Kalın, İ., Editör: Armağan, M., Cilt I, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını, İstanbul, 1995.
- [90] Cansever, T., Zorunlu İskân Alanı: Şehirler, Zaman Gazetesi, 14.05.1995.
- [91] Uluatam, Ö., Kamu Maliyesi, Teori Yayınları, Ankara, 1988.
- [92] Akçay, B., Gayrimenkulde Vergileme Sorunu, İşletme ve Finans Dergisi, 130 (1997) 48-67.
- [93] Mert, H., vd., Emlak Vergisi Rehberi, İlksan Matbaası, Ankara, 1994.
- [94] Domaniç, H., Gayrimenkul Vergileri ile İlgili Bazı Sorunlar, Yaklaşım Dergisi, 9 (1993) 115-120.
- [95] Gültekin, T., Emlak Müşavirliği ve komisyonculuğu Yasa Taslağına ilişkin Genel Değerlendirme, 7. Harita Kurultayı, 1-5 Mart 1999, Ankara, Bildiriler Kitabı, Cilt II., 202-210.
- [96] Henssen, J.L.G., Cadastre: Indispensable For Development, ITC Journal, 1 (1990) 32-39.
- [97] Günal, Ç., Kent ve Yol, Özgün Matbaacılık, Ankara, 1983.
- [98] Giritlioğlu, C., Şehirselle Mekan Öğeleri ve Tanımı, Cilt I, İ.T.Ü. Yayını, Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, İstanbul, 1991.
- [99] Ünal, E., Duygulu, F., ve Bolat, Z.E., İmar Terimleri, TODAİ Enstitüsü Yayını, Ankara, 1998.
- [100] Keskin, A., Ulaşım ve Şehirselle Yerleşme İlişkileri Üzerine Bir Araştırma, İ.T.Ü. Yayını, Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, İstanbul, 1979.

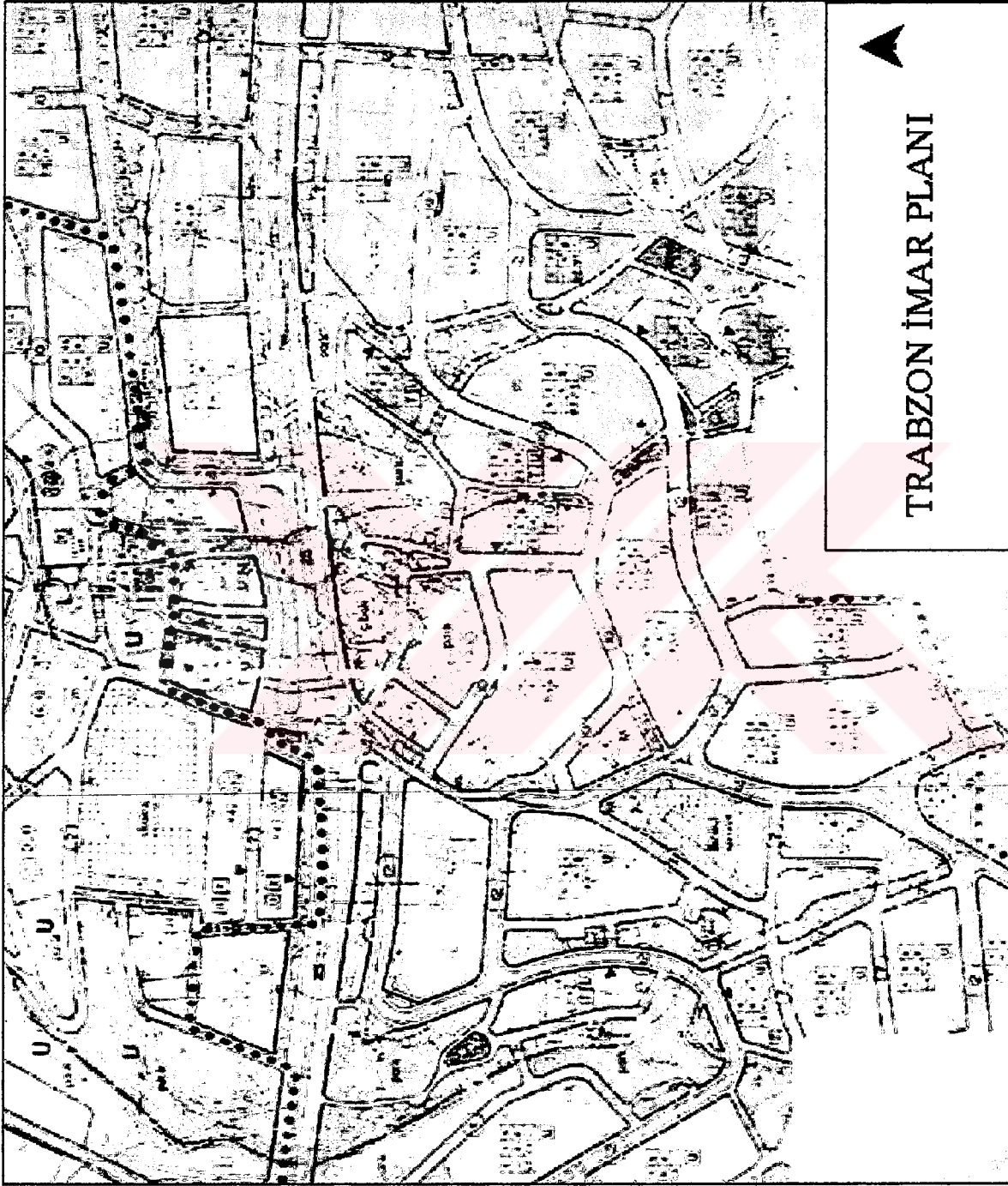
- [101] Kaplan, H., Ülkemizde Karayolu Güzergah Planlaması Arazi İrdelemesi ve Gelişmenin Anlamı Üzerine Bir İnceleme, Planlama Dergisi, 1-2 (1990) 45-47.
- [102] Bostanoğlu, Ö., Kentsel Ulaşım Giriş, Planlama Dergisi, 1-2 (1990) 3-5.
- [103] Araslı, A., Milliyet Gazetesi, 16.02.1992.
- [104] Freund, P., Martin, G., The Ecology of the Automobile, çeviren: Koca, G., Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1996.
- [105] Menteş, G., Kentsel Ulaşımında Çağdaş Yaklaşım, Planlama Dergisi, 5 (1989) 11-21.
- [106] Sönmez, T., Kamulaştırma Uygulamaları, Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi, Kasım 1981, Bildiriler Kitabı, 173-180.
- [107] Köroğlu, Ö., Kamulaştırma, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1995.
- [108] Yıldız, N., Kamulaştırma Tekniği, Yıldız Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1987.
- [109] Akyol, N., Yomralıoğlu, T., ve Uzun, B., "Kentsel Alan Düzenlemelerinde İmar Planı Uygulama Teknikleri", Türkiye'de ve Gelişmiş Bazı Ülkelerde Kamulaştırma Çalışmaları, Editör: Yomralıoğlu, T., JEFOD Yayını, Trabzon, 1997.
- [110] GAP Bölge Kalkınma İdaresi, GAP Bölgesi Baraj Göl Aynasında Kalacak Yörelere İstihdam ve Yeniden Yerleştirme Sorunları Araştırmasının Yöneticiler için Özeti, Ankara, 1994.
- [111] Maliye Bakanlığı, 2000 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 1999.
- [112] Tüdeş, T., "Kentsel Alan Düzenlemelerinde İmar Planı Uygulama Teknikleri", Arsa ve Arazi Düzenlemesi (18. Madde Uygulaması) ve Önemi, Editör: Yomralıoğlu, T., JEFOD Yayını, Trabzon, 1997.
- [113] Larsson, G., Land Readjustment-A Tool For Urban Development, XX. FIG International Congress, 5-12 March 1994, Melbourne, Bildiriler Kitabı, Cilt 8, 806/1-806/8.
- [114] Larsson, H., Economic Analysis in The Land Development Process, XX. FIG International Congress, 5-12 March 1994, Melbourne, Bildiriler Kitabı, Cilt 8,

804/1-804/12.

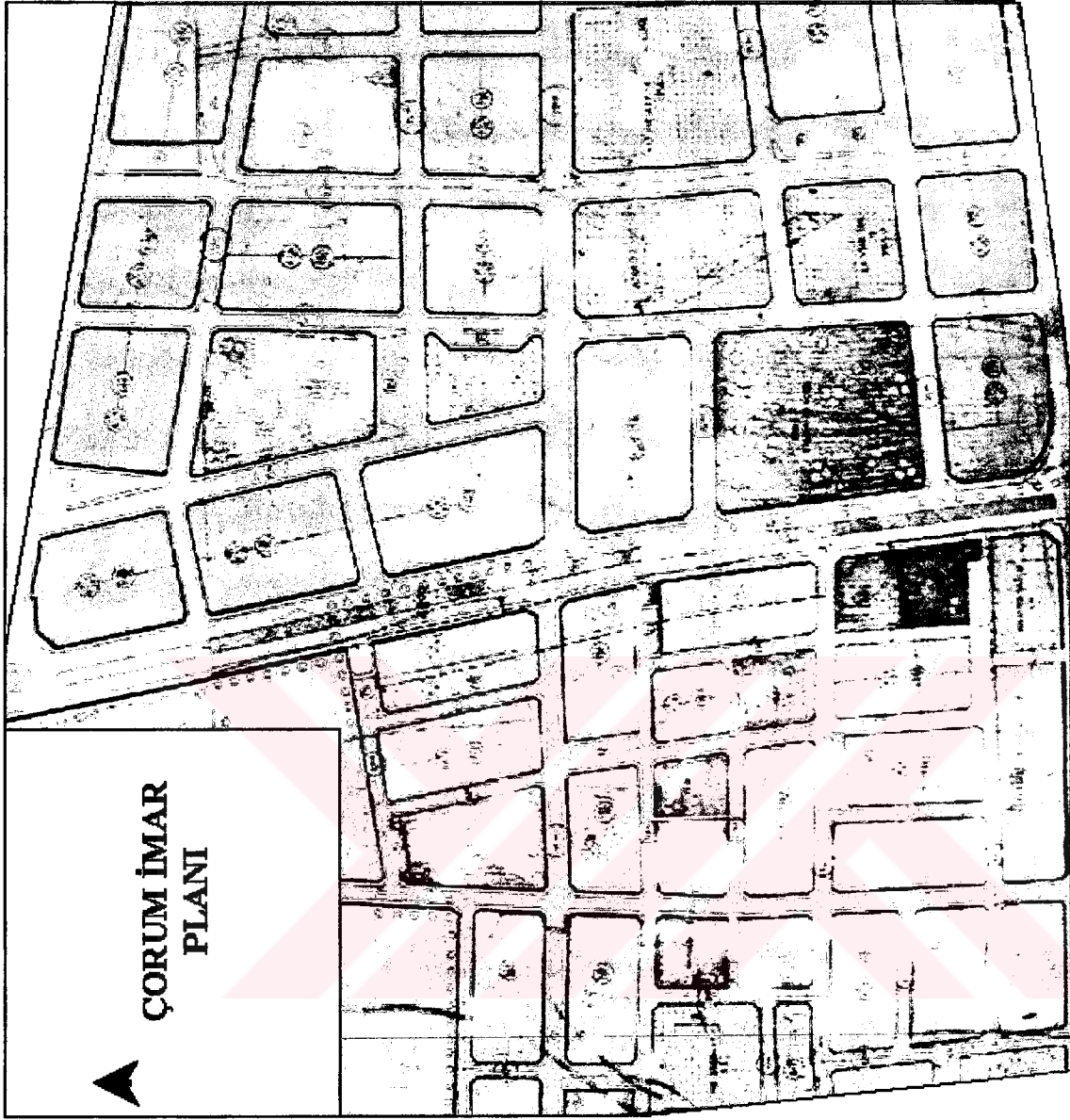
- [115] Uzun, B., Kentsel Alan Düzenlemelerinde İmar Parseli Üretme Yöntemleri ve Sonuçlarının İrdelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, K.T.Ü., Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon, 1992.
- [116] Japan Land Readjustment Association, Urban Development Project in Japan, Tokyo, 1998.
- [117] Miyazawa, M., "Land Readjustment", in article "Land Readjustment in Japan", Ed. Doebele W.A., Lexington Books, Massachusetts, 1982.
- [118] Kim, I.J., Hwang, M.C., "Land Readjustment", in article "Land Readjustment South Korea", Ed. Doebele W.A., Lexington Books, Massachusetts, 1982.
- [119] Lee, R.T.C., "Land Readjustment", in article "Agricultural Land Consolidation in Taiwan", Ed. Doebele W.A., Lexington Books, Massachusetts, 1982.
- [120] Minerbi, L., Nakamura, P., et. al. Land Readjustment: The Japanese System, A Lincoln Institute of Land Policy Book, Boston, 1986.
- [121] Sevinç, S., 18. Madde Düzenleme Sınırları İmar Planı Tasarımı Aşamasında Belirlenmedir, Belediyeler Dergisi, 11(1991) 38-41.

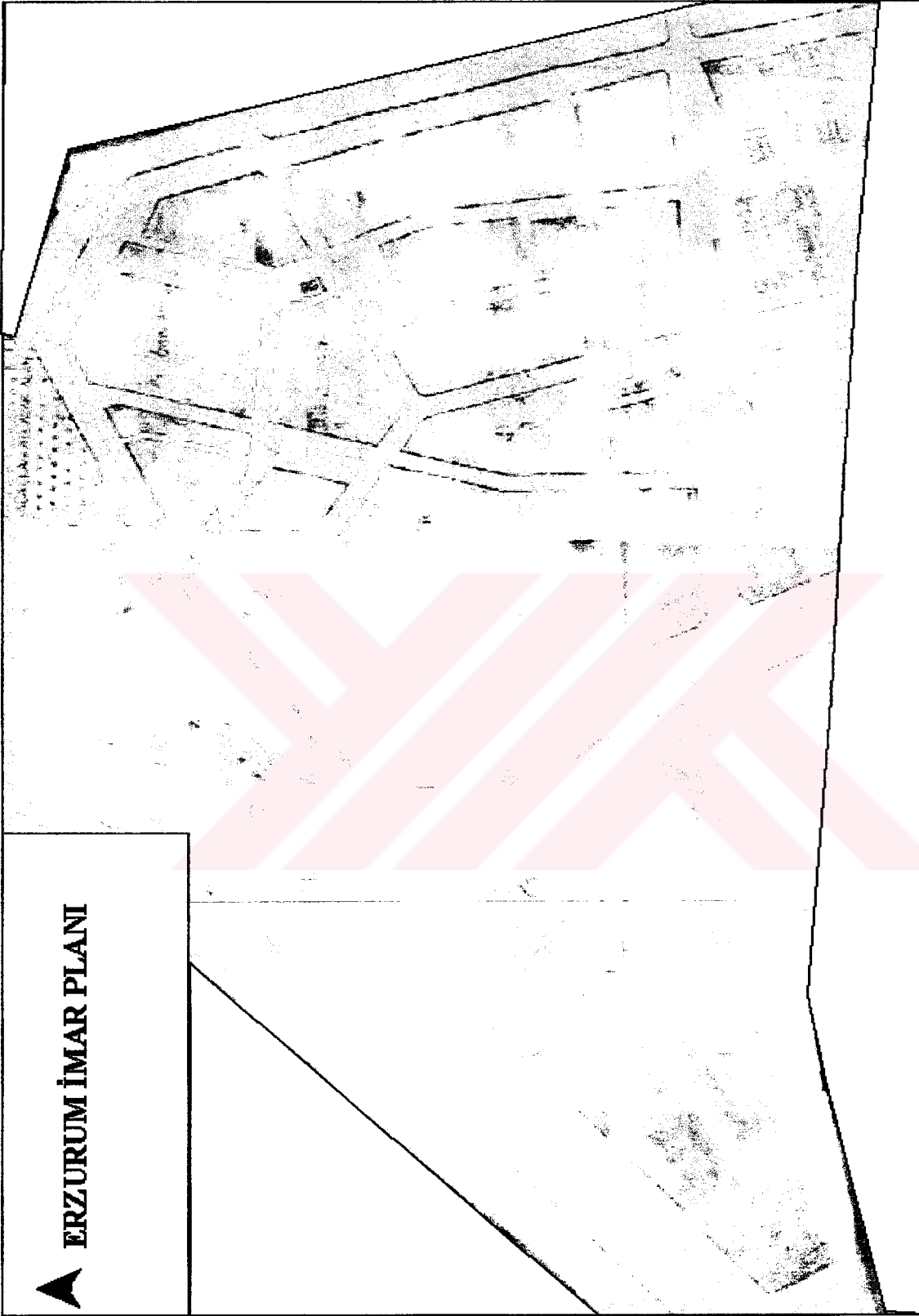
7. EKLER

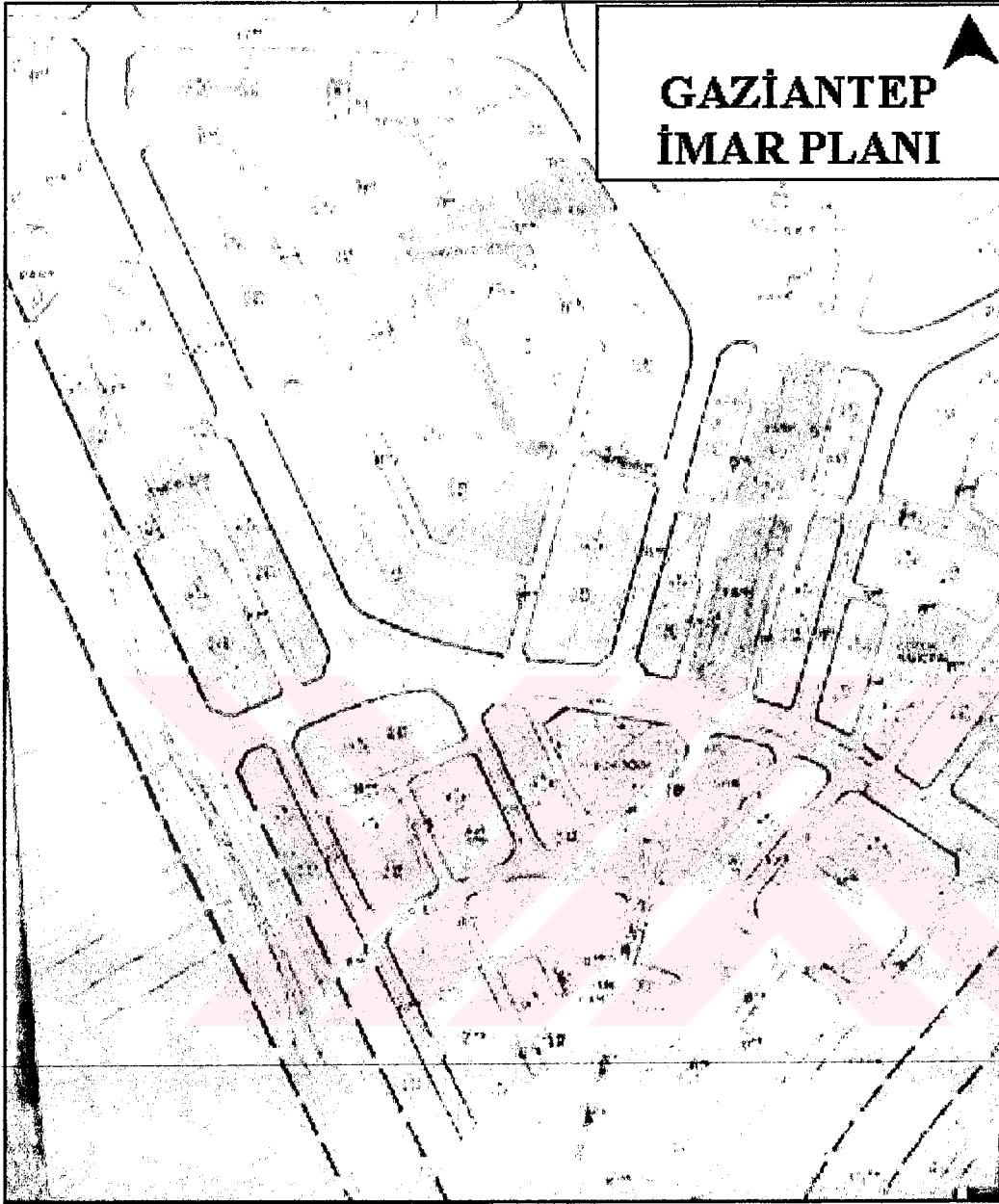
EK. 1

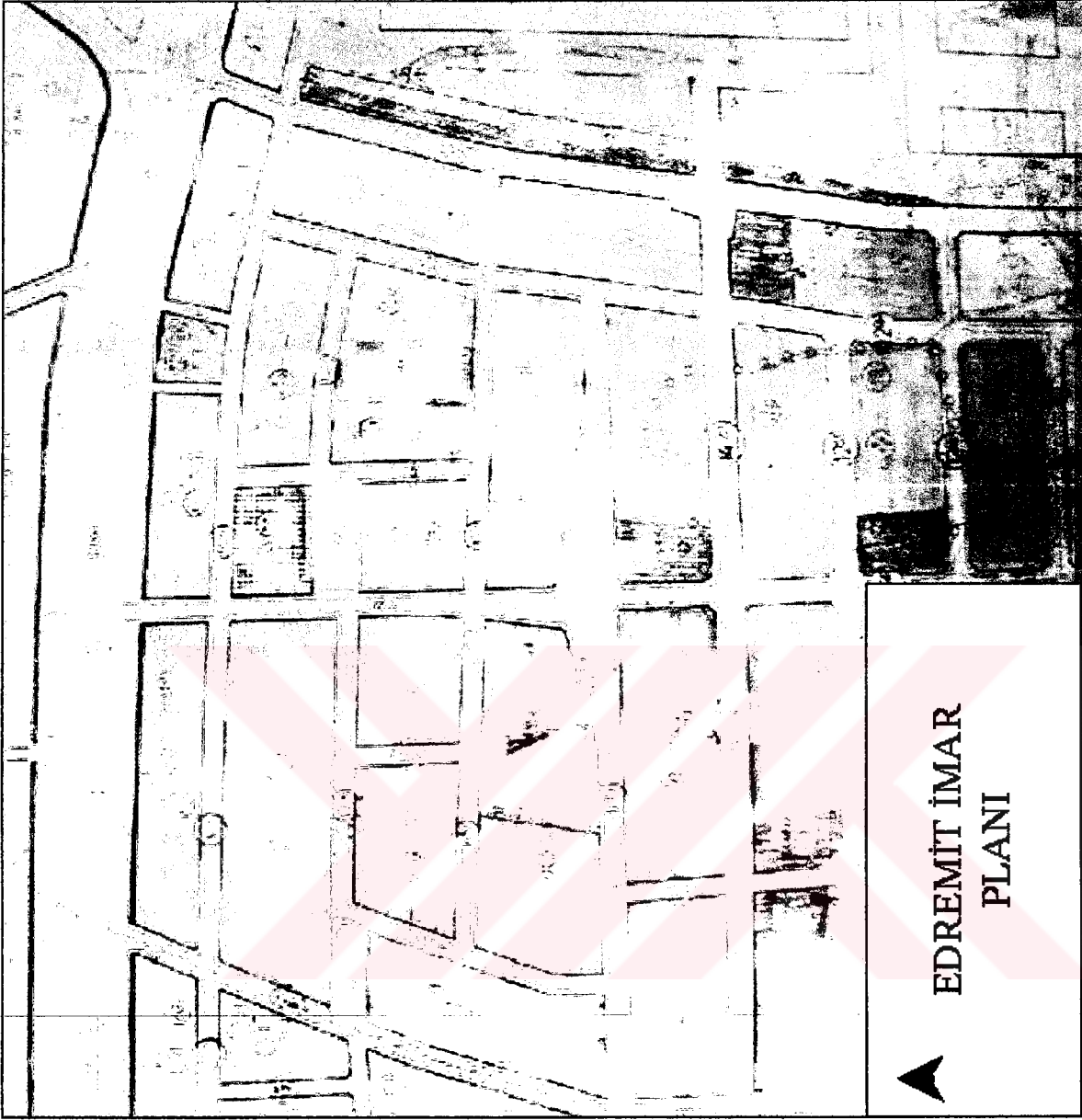


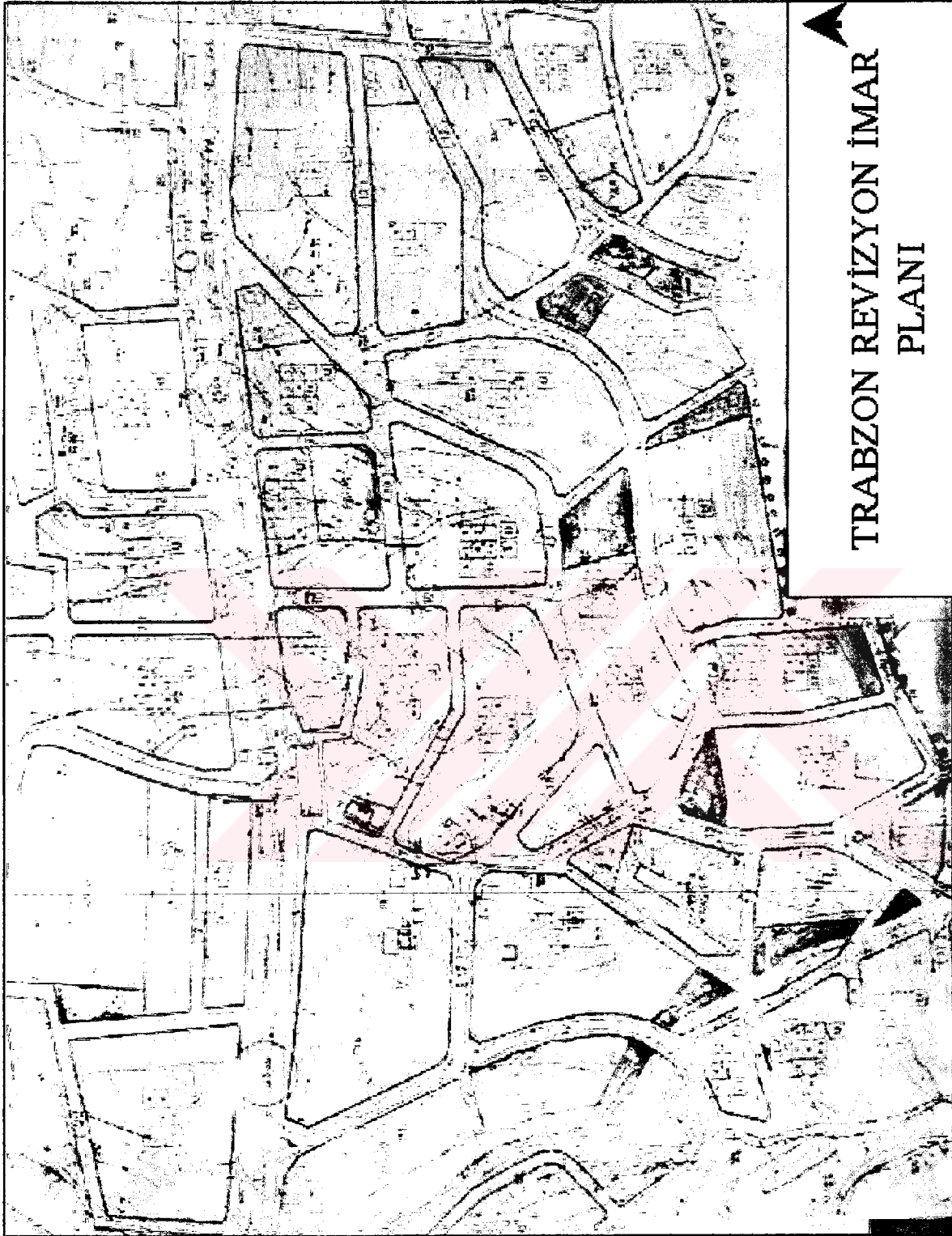












8. ÖZGEÇMİŞ

1965 yılında Samsun'un Alaçam ilçesinde doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Samsun'da tamamladı. 1987 yılında KTÜ Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümünden mezun oldu. Bir yıl süre ile KTÜ Döner Sermayesi tarafından yürütülen Yalova İmar Uygulama Projesinde Proje mühendisi olarak çalıştıktan sonra KTÜ Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü Kamu Ölçmeleri ABD'na Araştırma Görevlisi olarak atandı. 1992 yılında KTÜ Fen Bilimleri Enstitüsünde Yüksek Lisansını tamamladı. Halen aynı bölümde Araştırma Görevlisi olarak eğitim, öğretim ve araştırma çalışmalarına devam etmektedir. Evli ve iki çocuk babasıdır.

