



Arsa Üretiminde Kamu Payı ve Kayseri Örneği

Şükrü Karatepe¹

“Bu kısa denemeyi, arsa üretimi ve şehir rantı konularındaki araştırmalarından esinlenerek hazırladığım, kıymetli Hocam Prof. Dr. İlhan Tekeli’ye ithaf ediyorum.”

Arsa Üretimi ve Spekülasyonu

Şehri yöneten kamu otoritesinin planlama ve imar kararlarıyla, şehir toprakları ve çevredeki araziler arsa niteliği kazanır. Arsa, bina yapmaya hukuken uygun olan ve kent yönetiminin sunduğu hizmet ve donanımlardan yararlanabilen şehir toprağıdır. Kent içindeki topraklar, ancak planlanarak imar hakkı verildiğinde arsa niteliği kazanır. Arsalara hangi tür ve miktarda inşaat yapılacağı imar planında gösterilir. Kentsel alanda ihtiyacı karşılayacak miktar ve nitelikte arsa üretilmeden, düzenli kentsel gelişme sağlanamaz.

İmar planlarının öncelikli amacı, sürdürülebilir düzenli şehirleşmeyi sağlamaktır. Plan kapsamına alınması araziye değer kazandırır, fakat salt araziye değer kazandırmak için planlama yapılmaz. Ancak, planlama kararları, sonuçları itibariyle, arsa sahiplerine yüksek seviyede ekonomik değer ve “rant” kazandırır. Rant, ilave emek ve sermaye harcamadan taşınmazda kendiliğinden meydana gelen değer artışıdır. Şehir rantı ise, şehir yönetiminin planlama ve imar kararları ile hizmet ve donanımlardan yararlanmanın taşınmaz mallara kazandırdığı yüksek değer artışıdır.

İnşaat yapmaya uygun şehir toprağı olarak arsanın ekonomik değeri, her koşulda araziden daha yüksektir. Arsanın yüksek seviyede kazanç ve rant sağlaması, sadece yeni imara açılan araziler için söz konusu değildir. Planlı alanlarda yapılan imar değişikliğinde, katsayı artırılmak suretiyle de arsa sahiplerine rant sağlanabilir. Türkiye’de 2020’ye kadar, özellikle parsel ve bina bazında plan değişikliği yapılarak, şehir rantı arsa sahiplerine haksız kazanç

¹ Prof. Dr., Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Başkanı,
E-mail: sukrukaratepe@gmail.com

olarak aktarılmıştır. Oysa arsa sahiplerinin emek harcamasına ve bedel ödemesine gerek olmadan şehirde birlikte yaşamının ve kentsel gelişmenin sonucu olarak ortaya çıkan kentsel rant kamunun hakkıdır.

Plan değişikliği yapılarak inşaat miktarının artırılmasında, arsa sahibinin emeği ve katkısı yoktur. Bu nedenle, planlı alanlarda yapılan imar değişikliğinde, katsayı artırılarak arsa sahiplerine rant sağlanmasına, 2020’de yapılan yasa değişikliği ile son verilmesi yerinde bir düzenlemedir. İmar Kanunu’nun Ek 8.maddesinde 7221 sayılı kanunla yapılan bu düzenlemeye göre, *“Parsel bazında; nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran plan değişiklikleri yapılamaz. Taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamı değer artış payı olarak alınır. Emsal, inşaat alanı, yapı yüksekliği ve kullanım amacı değiştirilmemek kaydıyla yapılacak ruhsat tadilatları hariç, değer artış payı ödenmeden yapı ruhsatı düzenlenemez.”*

Tarımsal üretim aracı olarak arazinin piyasa fiyatı, arazide yetişebilen ürünlerin potansiyeline göre oluşur. Coğrafi konumu, ulaşım imkânları, toprak yapısı, sulanabilir veya kıraç olması, sebze, meyve veya tahıl üretilmesi gibi faktörler arazinin fiyatını etkiler. Planlanarak arsa niteliği kazanan tarım toprağı, başka bir etken ve işleme bağılı olmaksızın kendiliğinden değer kazanır. Bu değer arsanın bulunduğu semt ve uygun olduğu yapı türü ve miktarına göre değişse de her zaman arazinin fiyatından daha yüksektir.

Şehir topraklarının kıymetli olmasının ve arsa değerlerinin hızlı artış göstermesinin tek nedeni planlama ve imar kararları değildir. Arsanın içinde bulunduğu yerleşimde, belediye ve öteki ilgili kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilen çevre, eğitim, enerji, ulaşım, sağlık, su, temizlik gibi hizmetleri karşılayan pahalı altyapı yatırımları yerleşime şehir niteliği kazandırır. Tarıma elverişli olsun veya olmasın, planlanarak arsaya dönüştürülen arazinin değerindeki artış, şehirdeki altyapı yatırımlarının ve kamusal hizmetlerin kalitesine, şehrin büyümesinden kaynaklanan talep artışına bağılı olarak değişir.

Hızlı büyüyen kentlerde, kısa dönemde arsa talebi artacağından, arsa daha fazla değer kazanır ve oluşan şehir rantı daha yüksektir. Bütün mallar gibi, arsa fiyatları da kısa dönemde düşüş veya yükseliş gösterebilir. Ancak, arsa durdukça kıymetlenen bir maldır, uzun dönemde arsa değerlerinde düşme beklenmez. Varlıklı toprak sahipleri ise, şehir içindeki arsalarını ve şehrin çeperindeki arazilerini uzun süre boş tutabilirler. İmara açılacak arazilerin ve şehir içindeki arsaların yüksek rant beklentisiyle uzun süre boş tutulması “arsa spekülasyonu” oluşturur.

Spekülatör, arazi ve arsaları uygun olan şartları kollayarak ucuz fiyata alıp, gelecekte yüksek fiyata satmayı hedefler. Kamuoyu denetimine açık ve

rasyonel bir yönetim sisteminin oluşmadığı şehirlerde, iktidar çevreleri, kent muhtemel gelişme alanlarını içeriden izleyerek küçük mülk sahiplerinin ellerindeki arsaları spekülasyon amaçlı olarak toplayabilirler. Spekülasyon, arsa fiyatlarını yükseltir, mülk sahiplerine emek harcamadan ve riske girmeden, şehrin bütünündeki olumlu gelişmenin yansıması olarak hak etmedikleri kadar yüksek rant sağlar. Arsa spekülasyonu, plan uygulamaları üzerinde, büyüme alanlarının değişmesi ve yoğunluğun artırılması yönünde baskılar da oluşturabilir.

Düzenli ve sağlıklı bir kentsel gelişmenin sağlanabilmesi için şehir topraklarına, kamu yararını gözeterek, haksız kazanç oluşmasına fırsat vermeyen adil bir sistemle arsa statüsü kazandırılması gerekir. Türkiye’de uygulanan sistem, arsa sahiplerine yüksek kazanç sağlaması nedeniyle spekülasyonu teşvik etmektedir. Şehirler bugünkü gibi büyüdüğü sürece, mülk sahiplerine risksiz ve haksız yüksek kazanç sağlayan arsa spekülasyonu engellenemez.

Arsa Spekülasyonuna Karşı Alınacak Önlemler

Hızlı büyüyen şehirlerdeki talep artışının, arsa spekülatörlerine aşırı kâr sağlamanın doğurduğu adaletsizliği gidermek için değişik önlemler alınmaktadır. Dar gelirli kesimleri gözeterek, toplumsal adaleti sağlamaya yönelik olan bu önlemlerden yaygın olarak uygulananları şunlardır:

Devlet veya belediyelerin yaptığı konutların dar gelirlilere düşük bedelle satılması veya kiralanması: Bu uygulamada devlet veya belediyeler, kamu arazilerini veya kamulaştırdıkları arazileri planlayarak yaptıkları sosyal konutları, dar gelirli kesimlere düşük bedelle kiraya vermekte veya kira bedeli gibi düşük taksitlerle satmaktadır. Hollanda’da yapılan böyle bir uygulamayı yerinde görme imkânım oldu. Türkiye’de TOKİ’nin ürettiği sosyal konutları, düşük gelirli kesimlere kura ile makul fiyata satması da bu kapsamda görülebilir.

Şehrin genişleme alanlarındaki arsaya dönüştürülecek arazilerin kamulaştırılması: Bu modelde, gelişme alanı olarak şehre katılacak araziler, şehir yönetimi tarafından kamulaştırılmaktadır. Kamulaştırılan alanda yapılan planlamaya göre üretilen arsalar, üzerlerine kamu payı eklenerek inşaat yapacaklara satılmakta veya konut yapılarak uzun süreli kiraya verilmektedir. Bu modeli, ilk olarak faydacı düşünür John Stuart Mill Londra için savundu. Stuart Mill, 19. yüzyılın ortalarında hızla büyüyen Londra’da planlama ka-

rarlarıyla oluşan yüksek rantı fark ederek, Londra topraklarının kamulaştırılmasını öngören bir yasa teklifi hazırladı. Bu yasayla, imara açılacak bölgeler kamulaştırılarak, yapılan konutlar ihtiyaç sahiplerine 50-100 yıl gibi uzun sürelerle kiraya verildi. Böylece, oluşan kent rantının arsa sahiplerine haksız kazanç sağlaması önlenmiştir.

Çok üyeli kooperatiflere belediye veya devletçe ucuz arsa temin edilmesi: Şehri istediği yöne ve yere doğru genişletme yetkisi, araziye arsaya dönüştüren kamunun elindedir. Belediye veya devlet, kent merkezinin dışındaki alanlarda düşük maliyetle ürettiği arsaları, toplu konut ve işyeri kooperatiflerine makul fiyatlarla tahsis edebilir. Ankara Batıkent'te toplu konut kooperatifleri yapılırken uygulanan bu model, konut maliyetlerinin oldukça düşük düzeyde oluşmasını sağlamıştır. Serbest ticaret ve sanayi bölgelerine yer temininde uygulanan bu model, arsa spekülasyonlarının haksız yüksek kazanç sağlamasını engellemektedir.

Planlamayı yapan kamunun adil oranda düzenleme ortaklık payı alması: Araziyi planlayarak arsaya dönüştüren veya imarlı alanlarda plan değişikliği yaparak inşaat artışı sağlayan idarenin araziden alacağı kamu payı adaleti sağlayacak seviyede tutulabilir. Düzenleme ortaklık payı (DOP) olarak adlandırılan bu uygulamada, plan yapan kamunun payı 2014'e kadar yüzde 35 idi. Bu tarihte yüzde 40'a, 2020'de yüzde 45'e yükseltildi. Planlama yapan kamunun payının kademeli olarak yüzde 10 artırılması yerindedir, fakat bu miktar ancak ortak alanları karşılayacağı için yeterli değildir. Sosyal amaçlı olarak dar gelirli kesimlere tahsis etmesi ve yerel hizmetlerin karşılanmasında kullanması için, kamunun düzenleme ortaklık payı yüzde 50'nin üzerine çıkarılmalıdır.

Şehir içindeki arsaların boş tutulmasına sınırlama getirilmesi: Yoğunluk artışı beklentisiyle şehir içinde boş tutulan arsalar, yüksek oranda vergi uygulanmalı veya arsaların boş tutulması belli süreyle sınırlanmalıdır. Böyle bir uygulama, arsa spekülasyonunu önleyeceği gibi, şehrin düzenli gelişmesine ve konut fiyatlarının düşmesine de katkı sağlayacaktır.

Kayseri Modeli: Arsa Anlaşması

Planlama kararlarıyla şehir topraklarında sağlanan yüksek değer artışından kamunun daha yüksek pay almasını sağlayan bu modellerin bir kısmı Kayseri'de de uygulanmaktadır. Özellikle Belediyelerin öncülüğünde kurulan 8-

10 bin üyeli büyük toplu konut projeleri, düzenli kentsel gelişmeye büyük katkı sağlamaktadır. Türkiye’de gecekondulu yapımının yaygın olduğu yıllarda, Kayseri’deki belediyeler dar gelirli kesimlere, uzun vadeli düşük taksitlerle ucuz arsa temin etmişlerdir. Kayseri’yi diğer illerden ayıran esas uygulama ise, tamamen kendine özgü olan “arsa anlaşması” modelidir.

1932’de Nazmi Toker’in Vali atanmasıyla, Kayseri’nin imarında yeni bir dönem başladı. Asker kökenli Vali Nazmi Toker, atandıktan dokuz ay sonra, Dâhiliye Vekâleti’nin çıkardığı bir karnameyle Belediye Başkanlığı görevini de üstlendi. Dört yıllık valiliğinin üç yılında, aynı zamanda Belediye Başkanlığı yetkilerini de kullanan Nazmi Toker, şehirle ilgili her konuda karar veren tek yetkiliydi. Kayseri’den önce Dersim, Malatya, Gaziantep Valiliklerinde bulunan Nazmi Toker, modern Cumhuriyet şehrinin nasıl olması gerektiği konusunda kesin görüşlere sahipti. Başkan atandığında, görüşlerini hayata geçirmek için hemen işe koyuldu. Ancak aynı yıl yürürlüğe giren 2290 Sayılı Yapı ve Yol Kanunu, belediyelerin öncelikle imar planı hazırlamalarını ve imar uygulamalarını bu plana göre yapmalarını öngörüyordu.

İmar operasyonlarını başlatmak için sabırsızlanan Nazmi Toker, Kayserili İmar Mühendisi Burhanettin Çaylak’ı imar planını hazırlamakla görevlendirdi. Şehrin yeni haritasının çıkarılması zaman alacağı için, Osmanlı Nafia Nezareti’nin (Bayındırlık Bakanlığı) 1882’de “Yolların Düzeltilmesi Projesi” olarak hazırlattığı harita plana altlık alındı. Burhanettin Çaylak’ın kısa sürede hazırladığı 1/8000 ölçekli “Kayseri Şehrinin Müstakbel Planı” 7 Kasım 1933’te Belediye Meclisi’nde onaylanarak yürürlüğe girdi. Nazmi Bey, 1/2000 ve 1/500 ölçekli uygulama planlarının hazırlanmasını beklemeden, hatta 1/8000 ölçekli şematik proje Bakanlıkça onaylanmadan kent meydanı ve çevresinde eski yapıların yıkımını başlattı.

1/8000 ölçekli şematik plandan iki yıl sonra Belediye Meclisi’nden geçen 1/2000 ölçekli asıl plan 1936’da Bakanlıkça onaylanarak yürürlüğe girdi. Nazmi Toker, plan yürürlüğe girene kadar, kent merkezinde yapacağı modern düzenlemelerin çoğunu hayata geçirmişti. Plan yürürlüğe girdikten dört ay sonra da Sivas Valiliği’ne tayini çıktı. Çaylak projesinin 1/500 ölçekli uygulama planı ise hiçbir zaman hazırlanmadı. Nazmi Toker göreve başladığında, hukuken zorunlu olduğu için aceleyle bir plan hazırlatmıştı. Fakat imar uygulaması yaparken, hazırlanan plana uyma konusunda bir çaba göstermedi. Tek Parti döneminin asker kökenli Vali Belediye Başkanı’nı plana uymaya zorlayacak bir otorite de mevcut değildi.

Nazmi Toker’in imar uygulamaları iki temel düşünceye dayanıyordu. Birincisi, Kayseri’de modern Cumhuriyet şehrinin şanına yakışır genişlikte

cadde ve meydanlar açmaktı. İlk etapta geleneksel dokuda yapılan geniş kapsamlı yıkımlarla bu düşünceyi hayata geçirme yönünde önemli adımlar atıldı. İkincisi, genişletilen meydan ve caddelerin üzerinde üretilen arsalarla Cumhuriyetin ilkelerini ve çağdaş yaşam tarzını simgeleyen anıtlar ve yeni binalar yapmaktı. İkinci düşünceyi Cumhuriyet Meydanı'nda hayata geçirmenin ilk adımı olarak, modern bir sinema ile Atatürk Anıtı yaptırdı.

Nazmi Toker, 1934'te yürürlüğe giren 2497 sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu'nun sağladığı imkânları kullanarak, ana caddelerin iki yanında, üzerinde bina olan ve olmayan yerlerin tamamını kamulaştırdı. Kamulaştırılan alandaki dükkân ve evler yıkılarak, genişletilen caddeler üzerinde 4-5 katlı modern apartmanların yapılmasına uygun parseller oluşturuldu. Dükkân ve evleri yıkılanlarla görüşülerek anlaşmak suretiyle, mülklerinin bedelini arsa veya parayla ödedi. Vali, anlaşmalardan artan arsaları yüksek bedellerle sattı. Açılan geniş caddeler üzerinde üretilen arsalar, kamulaştırma bedelini karşıladığı gibi, belediyeye yüksek miktarda gelir de sağladı.

1935'te kurulan Sümer Bez Fabrikası, bir sanayi işletmesi olmanın ötesinde, lojman ve sosyal tesisleriyle şehrin kuzeyinde bir tür uydu kent oluşturdu. Şehrin nüfusu arttı ve şehir şematik Çaylak Planı'nda belirlenen sınırların dışına taşı. 1945'te Gustav Oelsner ile Kemal Ahmet Aru'ya yeni bir plan hazırlatıldı. Bu plan 1950'de Demokrat Parti iktidara geldiğinde, hızla büyüyen şehrin ve gelişen inşaat sektörünün arsa ihtiyacını karşılamak için tam olarak uygulamaya kondu.

1950'de Belediye Başkanı seçilen Osman Kavuncu, şehrin eşrafından, saygı duyulan ve güvenilen bir insandı. Tek parti döneminin asker kökenli Vali Belediye Başkanı Nazmi Toker'in kamu gücünü kullanarak başlattığı mülk sahipleriyle görüşerek anlaşma modeli, Osman Kavuncu'nun kişiliğine bağlı olarak kurumlaştı. Kavuncu ile başlayan imar geleneğinde, Kayseri'de planlama, ada bazında veya imara girmeyen boş alanlarda yapılır. O tarihten beri Belediye Meclislerinden, yanlışlıkların düzeltilmesi dışında, bina veya parsel bazında plan değişikliği kararı çıkmamıştır.

Arsa anlaşması modelinde Belediye, imar planı yapılan bölgelerde geniş kapsamlı bir inceleme yaparak, yol, yeşil alan, sosyal donatı ve diğer ortak alanlar için gerekli olan arsa miktarını ve bölgeye harcanacak altyapı bedelini hesap eder. Bu hesaba göre, arazi sahiplerinin Belediyeye terk etmeleri gereken arsa miktarı tespit edilir. Yapılan bu ön hazırlıktan sonra, imar izni için belediyeye başvuran arsa sahibi ile Belediye Başkanı arasında gerçekleşen bir pazarlık sonucunda, arsa sahibinin ve Belediyenin alacağı arsa miktarı belirlenir.

Arsa anlaşmasında Belediyenin aldığı pay, ham toprak üzerinden değil, yapılacak inşaat üzerinden hesaplanır. Başka bir ifadeyle, belediye ile mülk sahibi arsa üzerine yapılacak inşaatı bölüşür. Bu nedenle, inşaatın yoğunluğu arttıkça, belediyenin aldığı imar payı da yükselir. 1980'lere kadar arsa anlaşmalarında belediyenin payı yüzde 70-80'i buluyordu. 1990'lardan beri Belediye payı yüzde 60-70'lerde seyretmektedir. Belediye Başkanı ile varılan anlaşmadan sonra, toprak sahibinin, arsasının anlaşmaya varılan miktarını belediyeye terk ettiğini belirten bir dilekçe vermesiyle arsa anlaşması tamamlanır. Arazisi yola, yeşil alana giden mülk sahiplerine de o bölgede Belediyenin payına düşen parseller, takas işlemi yapılmak suretiyle verilerek mağduriyetleri önlenir.

Yapılan anlaşmadan, arazi sahibi üzerine inşaat yapacağı temiz parseller aldığı için, belediye de bölgeyi şehre dönüştürmek için gerekli olan finansmanı sağladığı için memnundur. Belediye, arsa anlaşmasıyla alınan paylardan geniş cadde sokak ve parklar oluşturur, payına düşen parselleri de ihaleyle satarak gelirini altyapıya harcar. Belediyenin elinde her zaman, imar anlaşmalarından edindiği bol miktarda arsa bulunur. Şehrin en büyük emlakçısı belediyedir, bu konuda kimse belediye ile yarışmayı göze alamaz ve arsa spekülasyonu yapmaya cesaret edemez.

Yasal bir dayanağı olmayan arsa anlaşması, Belediye ile toprak sahipleri arasında güvene dayalı olarak yürütülen bir işlemdir. Bu güvenin eseri olarak 1980'lere kadar Türkiye'de belediyelerin düzenleme ortaklık payı (DOP) yüzde 25 iken, Kayseri'de arsa anlaşmasıyla yüzde 70-80 olarak uygulanıyordu. Bugün de Türkiye'de belediyeler, planlamada kamu payı olarak yüzde 45 alırken, Kayseri'de yapılan arsa anlaşmalarında, Belediye yüzde 60-70 oranında pay almaktadır.

Arsa anlaşmasının, üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir yönü de vatandaş memnuniyetidir. Yasal dayanağı olmayan bu işlemlerden dolayı dava açıldığı bugüne kadar görülmemiştir. Bu yazıyı hazırlarken Mehmet Özhasseki'den bazı bilgiler aldım. Melikgazi Belediye Başkanlığı'nda binden fazla arsa anlaşması yaptığını ve bunlara hiç itiraz eden olmadığını söyledi. Düzensiz kentsel gelişme ve adaletsiz gelir dağılımının tek nedeni şüphesiz ki arsa rantı ve spekülasyonu değildir. Ancak, imar kararlarının arsa sahiplerine yüksek kazanç ve rant sağlaması, sosyal adalete ve kamu yararına aykırıdır. Bu konuda yapılacak adil bir düzenleme için Kayseri'de başarıyla uygulanan "arsa anlaşması modeli" örnek alınabilir.