

Araştırma Makalesi

İMAR HAKKI TRANSFERİ

Tuğba YANIK[†], Leyla SURI^{††}[†] İstanbul Ticaret Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, Türkiye^{††} İstanbul Ticaret Üniversitesi, Mimarlık ve Tasarım Fakültesi, İstanbul, Türkiye
tugbayank@gmail.com, lsuri@ticaret.edu.tr

ÖZET

İmar hakları, özel mülkiyet kavramının içerdiği birçok haktan birisidir. Burada temel mantık; özel mülkiyetin belirlendiği hakların korunması ve kamu yararı arasındaki bağlantının ilişkilendirilmesidir. Günümüzde, İmar planlarına işlenen donatı alanları, uygulama araçlarının kısıtlı olması sebebiyle kamu yararı adına kullanılmadığından mülkiyet hakkı kısıtlanmakta ve kamu yararı gerçekleştirilememektedir. Bu çalışmada maliklerin hak kayıplarının telafi edilmesi için İmar Hakkı Transfer (İHT) ile imar uygulama alanları belirtilerek Türkiye’de İHT sisteminin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İmar Hakkı Transfer Sistemi, mülkiyet hakkı, imar planı uygulamaları

TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS

ABSTRACT

Development rights are one of the many rights comprising by the concept of private property. The primary goal here is the protection of private property rights and associating to the connection between the public interest. At the present time, based upon the failure to use the reinforcement areas booked in the development plans for the public weal due to the limited number of implementation tools, the property right is restricted and the public interest cannot be accomplished. For the purpose of compensating the forfeitures of the proprietors by specifying the implementation of the development plan via the Transfer of Development Right method, this study aims to develop the TDR system in Turkey.

Keywords: Transfer System of Development Right, property right, implementations of development plan

Geliş/Received : 25.11.2019
Gözden Geçirme/Revised : 04.12.2019
Kabul/Accepted : 03.01.2020

1. GİRİŞ

Anayasa'nın 35. maddesine göre Mülkiyet hakkı; kişinin, bir şey üzerinde dilediği biçimde yararlanma, tasarruf etme, başkasına devretme, kullanma biçimini değiştirme ve mülkten üretilecek imar haklarını harcama yetkilerini kapsar. Bu haklar ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir ve kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Günümüzde kamu yararı adı altında mülkiyet hakları ihlal edilebilmekte ve bu ihlalin telafi edilerek adil bir şekilde dağıtılmasının yanında toplum tarafından kabul görmesi de son derece önem arz etmektedir.

Ülkemizde alınan plan kararlarıyla birlikte imar planlarına işlenen okul, hastane, ibadet alanı, park vb. gibi donatı alanları zamanında kamu eline geçirilemediğinden özel mülkün kısıtlandığı gibi kamu adına da herhangi bir yarar sağlanamamaktadır. 2010 yılında bu tür kısıtlanan alanlarda Yargıtay'ın vermiş olduğu karar doğrultusunda belediyelerin beşinci yıldan sonra yapmış oldukları kısıtlamanın ya kaldırılması ya da ödenmesi gerektiğine hükmedilmiştir. Ortaya çıkan bu sorunlara çözüm bulmak için bir takım uygulama araçları kullanılmakta ve bu araçlardan biri de kamulaştırma dır. Ancak kamulaştırma ciddi bir ekonomik sermaye gerektirdiğinden dolayı yeni arayışlar ve çözüm yöntemlerinin ortaya konulmasını gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda yeni bir uygulama aracı olarak “İmar Hakkı Transferi” (İHT) karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada, İmar Hakkı Transferi sistemi kullanılarak kamu adına donatı elde edebilmek için özel parsel üzerindeki hakların kısmen ya da tamamen başka bir alana taşınmasını olanaklı kılacak bir yöntem amaçlanmaktadır.

İmar hakkı transferi, büyümenin ve gelişmenin istenmediği yerlerin korunmasını ancak büyüme ve gelişmenin istendiği yerlerin ise desteklenmesini sağlamaktadır (Pruetz ve Standridge, 2009, s. 78). İmar hakkı transferi ilk olarak 1916 yılında ABD'nin New York kentinde gündeme gelmiş olup 1970'li yıllardan sonra Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmıştır. Türkiye’de ise, oldukça yeni bir kavram olan İmar Hakkı Transferi kavramı, mevzuatımıza 2004 yılında sınırlı olarak girmiştir. Bu isimle henüz aktif olarak kullanılmadığından, bu makalede kavramsal düzeyde açıklamalar ve planlama alanına sağlayabileceği katkılar hakkında bilgiler verilmiştir.

2. İMAR HAKKI TRANSFER SİSTEMİ VE YAPILMA NEDENLERİ

“İmar hakkı”, bir arazi, arsa ve ya bina üzerinde, kat mülkiyeti kanunu, imar kanunu, imar planı veya yönetmeliklerle izin verilen yapılaşma ve mekânsal geliştirme ile bu işlemlerin yasalarla belirlenmiş sonuçlarının oluşturduğu nihai hakların tümüne denilmektedir (Kocalar, 2009, s. 100).

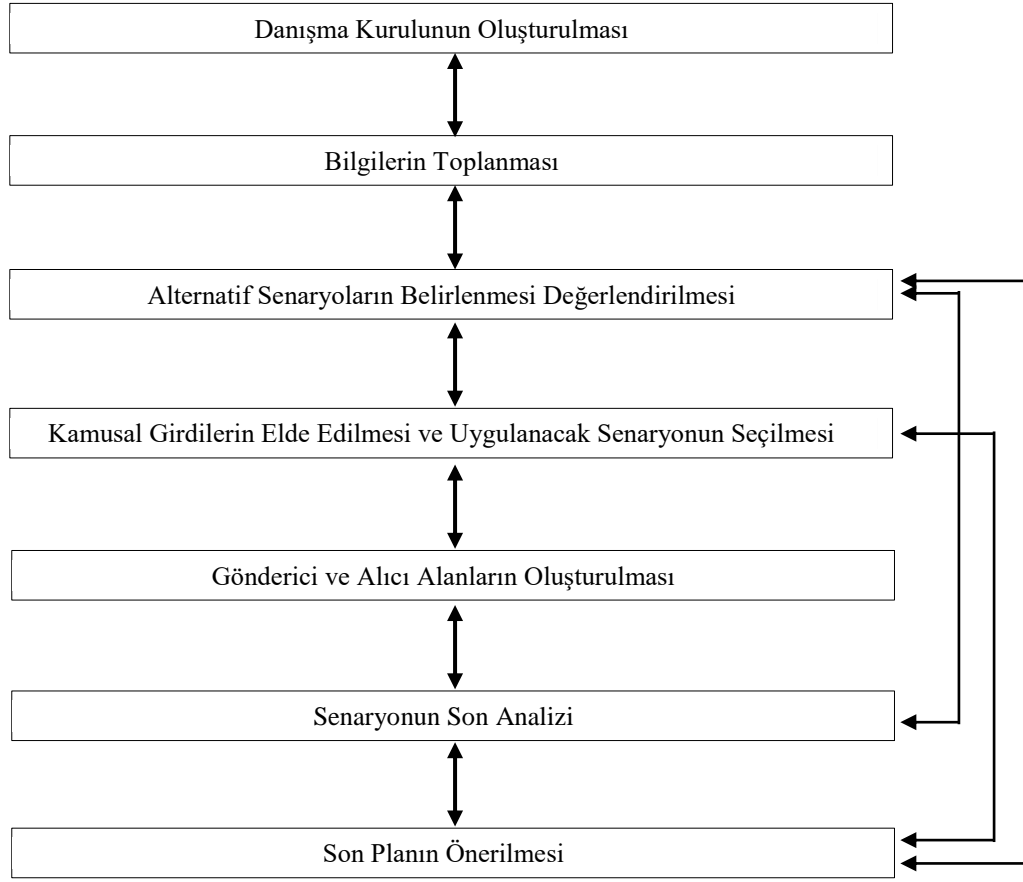
“İmar hakkı Transferi” kavramı ise bir parsel üzerindeki imar hakkının kısmen ya da tamamen kullanılmaması durumunda bu parsel üzerindeki imar hakkının bir kısmının veya tamamının İmar Hakkı Transfer (İHT) sistemi ile başka bir alana transfer edilme işlemidir. Bir başka deyişle; koruma yapılması gereken bölgedeki imar haklarının bağlı olduğu parsel mülkiyetinden ayrılarak gelişmesi ve imar yoğunluğunun artırılması istenen alana aktarılması işlemidir.

Uluslararası deneyime dayanarak, İHT'nin amacı, bu bölgeleri korumak için, mevcut imar hakları altında var olan potansiyel imar haklarının bir kısmını veya tamamını bir menkul kıymetleştirme aracı kullanarak imar baskısını başka bir alana devrederek korumaktır. Hakların satışı, arazi sahiplerinin arazi geliştirme konusundaki kısıtlamalardan kaynaklanan maddi kayıplar açısından dengelenmesine neden olabilir. Haklar (çeşitli imar yoğunluğu birimlerinde ölçülür), diğer bölgelerdeki imar yoğunluğunu artırmak isteyen bireyler tarafından serbest piyasa anlaşmaları kapsamında edinilmektedir. Alıcı ek yoğunluk elde eder; satıcı satıştan kar eder; toplum, açık alanlar, tarım alanları, tarihi yerler veya çevreye duyarlı alanlar, kısıtlamaların korunmasından büyük faydalar sağlamaktadır (Göksu, 2005).

Ülkemizin mülkiyet alanında en büyük sorunlarından bir tanesi planlama yetkisi olan kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan imar planlarındaki yeşil alan, okul, yol, ibadet yeri gibi sosyal donatı alanlarının zamanında kamuya kazandırılmamasıdır. Bu projeler hayata geçirilemediği için birçok arazide, tarihi sit alanı ve öngörünüm alanlarında kısıtlılık oluşması nedeniyle bu taşınmaz sahiplerinin uzun yıllar bu arazilerini kullanamadıkları görülmektedir. İmar hakkı transferi doğru bir şekilde planlanır ve daha da önemlisi uygulanabilir ise okul, yol, yeşil alan vb. bırakılarak oluşturulan sosyal donatı alanlarının korunabileceği ve sonrasında yapılaşmaya açılmayarak önemli bir soruna çözüm olabileceği değerlendirilmektedir (Mataracı vd., 2017).

2.1 İmar Hakkı Transfer Sistemi Uygulama Modeli

Nelson vd. (2012)'a göre İHT uygulama aşamaları aşağıda başlıklar altında açıklanmıştır. Uygulama modeli Şekil 1' de görülmektedir.



Şekil 1. İmar hakkı transfer sistemi uygulama modeli.

Danışma Kurulu, gönderim alanındaki arazi sahiplerinden, alıcı alandaki arazi sahiplerinden, şehir plancılarından, arsa ve arazi yönetim uzmanlarından ve STK' lardan oluşur. Danışma kurulunun amacı, halkı İHT sistemi hakkında bilgilendirmek ve teşvik etmektir. Danışma Kurulu ayrıca uygulamayı teşvik eder ve destekler (Usta, 2014).

Bilgilerin Toplanması

Danışma Kurulu ilk toplantıda mevcut olan verileri sağlar. Kurul tarafından toplanması gereken veriler, bölgedeki doğal kaynakları gösteren bir haritadan, mevcut arazi kullanımı ve mülkiyet yapısını gösteren haritalardan ve diğer belgelerden, bölge için mevcut imar planından ve mevcut genel kullanım planından oluşmaktadır. Veri toplama süreci hiçbir zaman bitmez, çünkü uygulama başında tam olarak hangi verilere ihtiyaç duyulacağı belli değildir, ancak uygulama süreci devam ettikçe eksik veriler temin edilir.

Alternatif Senaryoların Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi

Bu aşamada veriler alındıktan sonra, genel plana uygun alternatif senaryolar oluşturulmaktadır. Alternatif senaryoların seçimi genellikle, büyüme hızı, planlanan alanın büyüklüğü ve yoğunluğu, nüfus farklılığı ve zaman dilimi gibi yerel faktörlere bağlıdır.

Kamusal Girdilerin Elde Edilmesi ve Uygulanacak Senaryonun Seçilmesi

Bu noktada, danışma kurulu halka alternatif senaryolar sunar ve senaryoyu kamuoyunun geri bildirimlerine dayanarak değiştirir. Planlama süreci devam ederken, arazi sahipleri, şehir plancıları, iş insanları ve STK'ların etrafındaki insanlarla iletişim kurmaları gerekir. Uygulamadan etkilenen toprak sahiplerinin İHT sistemine

katılımını sağlamak son derece önemlidir. Katılımın sağlanması, uygulamanın sürdürülebilirliğini sağlayacak en önemli faktördür. Uygulanabilir senaryo bu şekilde seçilmelidir. Uygulanan senaryo, gönderen ve alıcı alanların kesin sınırlarını, gönderen alandaki İHT paylarını, alıcı alandaki bonus yoğunluğunu, gönderme alanındaki imar planının sınırlandırılmasını ve İmar Hakkı Transfer sistemine göre imar planının yoğunluğunun artırılmasını içermektedir.

Gönderici ve Alıcı Alanların Oluşturulması

İmar hakkı transferinin bu aşamasında denklik esasına dayanarak gönderici ve alıcı alanların oluşturulmasında aşağıdaki maddeler gerçekleşmektedir;

- Gönderici alanın büyüklüğünün belirlenmesi
- Gönderici alanın yerinde gelişimi için yoğunluk limitinin belirlenmesi
- Gönderici alandaki arsa sahiplerinin İHT sistemine teşviki
- Alıcı alanın büyüklüğünün belirlenmesi
- Alıcı alanın İHT den önceki yoğunluğunun belirlenmesi
- Alıcı alanın İHT den sonraki yoğunluğunun belirlenmesi
- İHT arz ve talebinin dengelenmesi.

Senaryonun Son Analizi

Bu noktada, uygulamadan etkilenen tüm arazi sahipleri, planın neden onları etkilediğini ve uygulamalarının onlara nasıl fayda sağladığını bilmelidir. Danışma kurulu, İHT planını halkın olurlarına sunar ve halkın yorumlaması üzerine detayları belirlemek ve seçilen senaryoyu analiz etmek için talimatlarını tekrardan incelenmek üzere danışma kuruluna gönderir.

Son Planın Önerilmesi

İHT uygulanmadan önce, yönetim kurulu, danışma kuruluna küçük veya büyük değişiklikler yapıp yapılmayacağını soracaktır. Değişim sonrası oluşturulan plan, halkın katılımı, alternatif senaryolar, analiz ve önerilen İHT planı gibi konuları içermelidir. Böylece, nihai plan oluşturulur ve kamuya açıklanır.

En başından beri, İHT sisteminin iki temel amacı vardır. İlk amaç, tarım alanlarının, doğal kaynakların ve tarihi alanların himaye edilerek korunmasıdır. İkinci amaç, yapı yasağı uygulanarak mülkiyeti kısıtlı olan mal sahiplerinin zararlarını telafi etmektir. İlk amaç halkın iyiliğini sağlamak, ikincisi ise bireysel çıkarları korumaktır. Ayrıca, kamu menfaatleri ile bireysel menfaatler arasındaki denge bu sistemin amaçlarından biridir.

İHT sisteminin amacını, ilk ifade edildiği andan bu güne, çıkış noktasından farklı bir yönde değişen ve hareket eden bir süreç izlemiştir. ABD'de İHT kavramı ilk olarak değerlendirildiğinde, bu yöntemin temel amacı tarım alanlarının, tarihi ve kültürel değeri olan bölgelerin ve doğal kaynakların korunması şeklinde ifade edilmişti. Sonrasında koruma kapsamı genişletilerek kıyı bölgeleri, vahşi yaşam bölgeleri, çevreleriyle birlikte maden kaynakları ve benzeri alanlar İHT sisteminin hedeflerine dâhil edilmiştir. Öte yandan, İHT sisteminin amacı koruma kavramı ile sınırlı kalmayıp zaman içerisinde İHT sistemine yeni hedeflerin eklendiği anlaşılmaktadır (Yamak, 2006, s. 107).

Nüfusun yoğun olan bölgelerden yüksek gelişme potansiyeli olan yerlere taşınması, İHT sisteminin hedeflerine düzenli kentleşmeyi sağlamak için eklenmiştir. Başka bir deyişle, İHT kavramı, yoğunluk transferinin yanı sıra koruma kavramını da içerecek şekilde genişletilmiştir (Solmaz, 2015, s. 115).

İHT sertifikasının kullanılmasıyla, İHT sisteminde piyasada yeni ekonomik hedefler ortaya çıkmıştır. Şu an için asıl amaç sahiplerin sertifikalarını değerlerinden daha yükseğe satabilmeleridir. Yine amaç, serbest piyasaya sertifikalar getirerek ikincil bir pazar yaratmaktır. Benzer şekilde, ekonomiye katkıda bulunmak için, İHT borsası ve İHT bankası da sisteme dâhil edilmiştir (Solmaz, 2015, s. 115).

3. TÜRKİYE VE DÜNYADAKİ İMAR HAKKI TRANSFERİ BENZERİ UYGULAMALAR

Türkiye'de bazı yerel yönetimlerin imar planı konusunda aldıkları kararlarla imar hakkı transferine yönelik uygulamaları denedikleri ve İHT yönteminin imar planı kararlarına girdi oluşturduğu bilinmektedir. Bu

KingCounty'deki İHT uygulaması, İHT bankasının etkin transfer finansmanı için nasıl bir katalizör görevi görebileceğini göstermektedir. Bu uygulama bir yandan İHT Bankası'nın yardımıyla finansman sorununu çözerken, bir yandan da tarım alanlarını koruyarak bu bölgelerin yapılaşmaya açılıp yok edilmesini engellemektedir. Şekil 2'de görüldüğü üzere KingCounty, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki en başarılı ve karmaşık İHT alanlarından biridir.

San Francisco, California (Tarihi Alanları Koruma Amaçlı Uygulamalar)

1967 yılında, San Francisco'da, tarihi alanların korunmasını ve restorasyonunu desteklemek amacıyla Şehirle Özdeşleşmiş Noktaları Koruma Danışma Kurulu kurulmuştur (Nelson vd., 2012). 1980'lerin ortasında, şehirde bir kent binasının kontrolsüz büyümesi sonucunda tarihsel kaybın önlenememesi üzerine İHT sistemi şehir merkezi planının bir parçası olarak uygulama geliştirmiştir.

1985 yılında, tarihi anıtları koruma kurulu, şehir merkezindeki 253 yapının kısmen korunduğu, 183 yapının ise mimarisinin günümüze kadar bozulmadan geldiğini tespit etmiştir. Yapılan bu tespitler, sahibinin planları ve istekleri ile değil, mimari, tarihi ve kültürel önemine uygun olarak yapılmıştır. Bu kurul ile birlikte, şehrin simgesi olarak kabul edilen ve korunması düşünülen binaların üzerindeki imar hakları bir başka alanda kullanılmak üzere Transfer edilmektedir. Bu sayede 1985 yılında önerilen bu plan, şehir merkezindeki imar yoğunluğu sınırı azaltarak İHT sistemi ile tarihi bina ve kültürel kaynakların korunmasını ve şehir merkezindeki büyümenin kontrolünü sağlamaya yardımcı olmaktadır (Elliott, 2013).



Şekil 3. San Francisco tarihi Rialto binası (THEREGISTRY, 2014).

4. SONUÇ

İmar hakkı transferi mülkiyet sahiplerinin taşınmaz üzerindeki aynı haklarının bir kısmından veya tamamından sürekli olarak vazgeçmesi ve bunun karşılığında da denklik esasına dayanarak gerektiğinde kendisine bedel ödemek koşulu ile önceden belirlenmiş bölgelere transfer edilmesi olarak tanımlanmaktadır. İHT sistemi ile tarihi ve kültürel alanlar, tarımsal topraklar, doğal ve ekolojik alanlar korunarak bu alanlardaki hakların yeni gelişme alanlarına transfer edilmesi amaçlanmaktadır.

Kentlerimizin hızlı bir şekilde gelişmesiyle ortaya çıkan imar uygulama sorunlarının çözümünde, klasik imar anlayışı dışında yeni modellere ve yöntemlere ihtiyaç duyulmaktadır. Plan kararlarıyla, kentsel mekânda oluşan bu sorunlar plan uygulama araçlarıyla eşitlenmeye çalışılsa da mevcut araçlar yetersiz kaldığından yeni kavramların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Uygulama araçlarından biri olan Kamulaştırma modeli, devlet için doğrudan ekonomik sermaye ile gerçekleştirilmesi gereken bir uygulama aracı iken İmar hakkı transferi, kısmen de olsa kamulaştırma yönteminin kaynak yetersizliği sorununa çözüm getiren, daha az maliyetli bir

modeldir. Türkiye için henüz yeni olan imar hakkı transferi kavramı ise bu boşluğu dolduracak bir çözüm önerisi olarak görülebilir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 2011 yılında çıkardığı KHK'de (644/648); İmar Hakkı Transferi kavramı ele alınırken, 2012 yılında ise yürürlüğe giren 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'da da "imar haklarını başka bir alana aktarma" ifadesine yer verilmiştir. Günümüze kadar uygulama alanı bulamayan bu model, gelinen noktada ayrıntılı bir şekilde irdelenmeye ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

Sonuç olarak imar hakkı transferi başta ABD olmak üzere pek çok ülkede uygulamaya geçirilmiş ve işlerlik kazanmıştır. Her ülkenin yasal ve yönetsel altyapısı, hukuk düzeni ve sosyal yapısı farklı olduğundan diğer ülke uygulamalarını olduğu gibi almak yerine işleyen yönlerini kendi ülkemiz koşullarıyla bağdaştırarak yeni bir model ortaya konulması gerekmektedir. Modelin en az maliyetle uygulamayı kolaylaştırması ve başarılı bir şekilde planlandığında ise kesin sonuçlar vermesi avantajları arasında yer alırken, transfer edilecek alanlarda denklik esasının gözetilmemesi ve geleneksel uygulama araçlarına göre halk tarafından benimsenmesinin zor olabileceği ise dezavantajları arasında yer almaktadır. Bu çalışmada da İHT sisteminin genel özellikleri ve uygulamaya yön veren aşamaları ele alınarak Türkiye için yeni bir uygulama aracı olabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

Elliott, C. H. ve diğeri (2013). *Sanfrancisco's Transfer of Development Rights Program San Francisco, CA*: Seifel Consulting Inc.

Göksu, A. F. (2005). *İmar Hakları Transferi Kavramı ve Yeni Yasada Taşınmaz Hak Aktarımı Uygulama Aracının Değerlendirilmesi*. Prof. Dr. Gönül Tankut Anısına Koruma Sempozyumu, Ankara.

Kocalar, A., C. (2009). *Koruma Amaçlı İmar Planı Uygulanan Taşınmazlarda Mülkiyet ve İmar Haklarının Aktarımı* (Doktora Tezi). Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, İstanbul.

Mataracı, O., Haznedar H, Şahin N, Bayraktar Ş. (2017). *Kentsel Dönüşümde Alternatif Bir Yöntem: İmar Hakkı Transferi*. TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 16. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara.

Pruetz, R., Nelson, A., Woodruff, D. (2012). *The TDR Handbook: Designing and Implementing Successful Transfer of Development Rights Programs*, Washington: Island Press.

Pruetz, R., Standridge, N. (2009). What Makes Transfer of Development Rights Work?: Success Factors From Research and Practice. *Journal of American Planning Association*, 75. 78-87.

Solmaz E. (2015). *6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanunun Özel Hukuk Alanındaki Etkileri*. Melikşah Yasin ve Cenk Şahin (Ed.), *Kentsel Dönüşüm Hukuku*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Usta Z. (2014). *Arazi Yönetimi Uygulamalarında İmar Haklarının Aktarımı Yöntemi: Trabzon Örneği* (Yüksek Lisans Tezi). Karadeniz Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.

Yamak, Y. (2006). İmar (Yapılanma) Haklarının Devri: Model-Uygulama Alanları ve Sonuçları. *Planlama Dergisi*, (1), 63-73.

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun. (2012). T.C. Resmi Gazete (Sayı: 28309). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/05/20120531-1.htm>

644/648 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2011). T.C. Resmi Gazete, Sayı: 27984.

KingCountry. (2014). KingCountry TDR Özellikli Harita [Harita]. Erişim adresi: <http://kingcounty.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=c73bca54b374400091c2bbd2442099d2>

THEREGISTRY. (2014). Hines to Earn 5 Percent on Rialto Building [Fotoğraf]. Erişim adresi: <https://news.theregistrysf.com/hines-to-earn-5-percent-on-rialto-building/>