

# Kentsel Dönüşümde Finansman Yöntemleri ve Kamu Müdahalesi

Neslihan KOÇ<sup>1</sup>

**Makale Gönderim Tarihi:** 19.11.2018

**Makale Kabul Tarihi:** 10.03.2019

## Öz

Türkiye’de artan nüfusun ihtiyaçlarına cevap verecek bir konut üretiminin yanı sıra riskli olarak belirlenmiş yaklaşık on dört milyon konutun yenilenmesi ya da güçlendirilmesi için önemli bir finansman ihtiyacı bulunmaktadır. Sağlıklı bir konut politikasının yürütülebilmesi ve kentsel dönüşümün gerçekleştirilebilmesi için yürürlükteki araçlar dışında yeni maliye ve finansman araçlarının yürürlüğe konulması ve yaygınlaştırılması gerekmektedir. Çalışmada, kentsel dönüşümle ilgili tarafların kullanabilecekleri yeni finansman yöntemlerinin neler olabileceği ele alınmıştır. Literatür incelemesi sonucu ulaşılan yeni yaklaşımlar olarak, gayrimenkule dayalı sermaye piyasası araçları ve değer yakalama yöntemleri, kentsel dönüşüm finansmanında ülkemizde uygulanması önerilen araçlardır.

**Anahtar Kelimeler:** Kentsel Dönüşüm, Kentsel Dönüşüm Finansmanı, Değer Yakalama Yöntemleri

## Financing Methods and Public Intervention in Urban Transformation

### Abstract

Turkey has a significant financing requirement for residential construction, which will satisfy the needs of the growing population, in addition to the financing requirement for the replacement or reinforcement of nearly fourteen million residencies, which were identified as risky. In order to sustain a healthy housing policy and to be able to realize urban transformation; there is need to put new public and private financing tools into action, as well as to generalize them. In the study, potential new financing methods that can be used by the parties related to urban

<sup>1</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, neslihan-koc@hitit.edu.tr, Orcid: 0000-0002-7722-6978

transformation are discussed. As a result of the literature review, real estate based capital market instruments and value capture methods are the tools proposed in Turkey in the financing of urban transformation.

**Keywords:** Urban Transformation, Urban Transformation Financing, Value Capture Methods

**JEL Classification Codes:** R52, R31, R51

## 1. Giriş

Kentsel dönüşüm, inşaat, bankacılık, finans gibi ekonomideki birçok sektörü, hem merkezi hem yerel düzeydeki birimleri, şehir planlama, mimarlık, sosyoloji, ekonomi, finans gibi birçok bilim alanını ilgilendirmekte ve bireylerin yaşam kaliteleri ve refah düzeylerini etkilemektedir. Bu açıdan pek çok yönüyle ele alınabilecek bir alandır. Toplum açısından konut politikalarının öncelikli yapısı, kentsel dönüşümün gündemdeki yeri, ekonomi içindeki önemi ve katlanılması gereken yüksek maliyetler, devletin bu alana çeşitli şekillerde müdahil olmasına sebep olmaktadır. Özellikle hukuki çerçevenin belirlenmesi ve finansman destekleri bu müdahalede ön plana çıkmaktadır. Çünkü planların yapılması, binaların yıkımı, bakımı, restorasyonu gibi işlemler, hem tarafların hukuki olarak korunmasıyla hem de finansal olarak parasal kaynak sağlanmasıyla doğrudan ilgilidir. Farklı finansman biçimlerinin yaygınlaştırılması ile devletin uygulamada sağlayacağı her türlü hukuki, ekonomik ve mali kolaylık, kentsel dönüşüm uygulamalarının artmasına katkıda bulunarak kentsel dönüşümden beklenen fiziki ve ekonomik gelişmeyi doğrudan; sosyal ve kültürel gelişmeyi ise dolaylı olarak olumlu etkileyecektir.

Çalışmanın amacı, kentsel dönüşümün önemini vurgulamak, devletin bu alanda kullandığı düzenleyici araçları belirlemek ve kullanabileceği düşünülen araçları literatüre kazandırmaktır. Çalışmadaki en önemli sınırlılıklardan biri, kentsel dönüşümle ilgili verilerin sayısal analiz yapılacak düzeyde var olmamasıdır. Bu açıdan nitel değerlendirmelere yer verilmiştir. İkinci olarak konunun geniş kapsamlı olmasından dolayı devlet müdahalesinin genel teorisine yer verilmemiş, odak konu ile sınırlı tutulmuştur. Çalışmada ilk bölümde kentsel dönüşüm kavramı açıklanarak nedenlerine yer verilmiştir. Kentsel dönüşüme kamu müdahalesinin nedenleri ve Türkiye’de kentsel dönüşümün gerekliliği ikinci bölümde yer almaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye’deki ve diğer ülke uygulamalarında yer alan müdahale ve finansman araçları ele alınarak açıklanmıştır.

## 2. Kentsel Dönüşüm Kavramı

Günümüzde üretim merkezi olma özellikleri azalan kentler, birer hizmet ve tüketim merkezine dönüşmektedir. Kent merkezlerinde yer alan fonksiyonlar, desantralize olarak merkez dışına ve kent çeperlerine çekilmektedir (Couch vd, 2003). Ancak bu değişim, kent yoğunluğunun azalması sonucunu yaratmamakta; kentler sürekli büyümektedir. Kentlerde artan talebin karşılanmasında iki temel seçenek gündeme gelmektedir. Bunlardan birincisi kentlerin fiziki olarak büyütülmesi, ikincisi kent merkezlerinin yoğunlaştırılmasıdır. Kentsel dönüşümde mekânsal olarak kentleri büyütme yerine var olanı düzeltme amacı ön plandadır. Bu açıdan kentsel dönüşüm, özel sektörün ve toplumun katılımıyla yerel yönetimlerin koşulları iyileştirmek ve artan nüfusun ihtiyaçlarını ve ekonomik faaliyetlerini karşılamak için kent çeperlerinde yeni kentsel alanlar geliştirmelerinin tersine, var olan bir kentsel alanın kullanımını arttırmak için yaptıkları çeşitli müdahaleler (Amirtahmasebi vd, 2016: xv-xvi) şeklinde tanımlanabilir. Azalan kentsel arazilerin yenilenmesi, kentlerin sürdürülebilir gelişimine katkıda bulunmaktadır.

Her kentte cazibesini yitirmiş eski iş merkezi alanları, kentsel sit alanları gibi az kullanılan/ yeterince kullanılmayan topraklar, gecekondulu mahalleleri ve pek çok sosyal, kriminal ve mekânsal sorunu barındıran konut alanları gibi yaşam kalitesi düşük, sıkıntılı ve çürüyen kentsel alanlar bulunmaktadır. Genellikle nüfus artışı, sanayileşme, kentsel büyüme ve verimlilik modellerinde meydana gelen değişikliklerin sonucu olarak oluşan bu çöküntü alanları, kentin imajını, yaşanabilirliğini ve verimliliğini zayıflatmaktadır. Az kullanılan kentsel arazilerin geliştirilmesi, kentsel alanlarda ekonomik, sosyal ve fiziksel bozulma sürecinin tersine çevrilmesini gerektirir. Kentsel dönüşüm projeleri, çöküntü alanları haline gelmiş kentsel alanlarda ekonomik canlanmayı sağlayarak kentsel refah ve yaşam kalitesini artırmayı amaçlar.

Kentsel dönüşüm ihtiyacı, afet riski bulunan alanlarda olası zararları azaltmak ya da afet sonrası gerçekleşen yıkımı ortadan kaldırmak amacıyla da ortaya çıkabilir. Kentsel rantın çok düşmüş olması, bu alanların tekrar ele alınmasını çok karlı hale getirebildiği gibi; bu alanlardaki sosyal risklerin fazlaca artmış olması, bu alanların yenilenmesini bir zorunluluk haline de getirebilir. Ayrıca kentlerde var olan kültürel alanların fiziki olarak korunması ve kentsel dokunun mevcut ekonomik yaşama işlevsel olarak adapte edilmesi isteği de kentsel dönüşüm ihtiyacını gündeme getirmektedir.

Az gelişmiş/ gelişmekte olan ülkelerdeki denetimsiz, kontrolsüz ve hızlı büyüme anlayışı kentsel, çevresel ve sosyal sorunları derinleştirmektedir. Sanayileşmenin farklı kentlerde farklı düzeylerde yaşanıyor olması, kentlerin farklı tarihi, kültürel, coğrafi özelliklere sahip olması ve afet riskleri ya da nüfus yoğunluklarının farklı olması gibi etkenler, kentsel dönüşümle ilgili uygulamaların değişiklik göstermesine neden olmaktadır. Bu nedenle kentsel dönüşüm uygulamalarının, dönüşümü amaçlanan alanlarda duyulan ihtiyaca göre çeşitli şekillerde adlandırıldıkları görülmektedir. Örneğin Roberts ve Sykes'in (2000: 14) kentsel dönüşümün gelişimiyle ilgili yaptıkları dönemsel sınıflandırmada 1950'ler yeniden inşa, 1960'lar kentsel canlandırma, 1970'ler kentsel yenileme, 1980'ler yeniden geliştirme, 1990'lar yeniden canlandırma uygulamalarının öne çıktığı dönemler olarak özetlenmektedir. Batı ülkelerinde özellikle 2.Dünya Savaşı sonrası oluşan yıkıma kentsel yenileme ve yeniden yapılandırma uygulamaları ile müdahale edildiği; sonraki dönemlerde ise kentsel canlandırma, iyileştirme, sağlıklılaştırma ve koruma gibi araçların öne çıktığı görülmektedir.

Sosyal, ekonomik ve politik değişimler, aktörlerin kentsel dönüşümdeki rol ve sorumluluk derecelerini de değiştirmiştir. Kentsel dönüşüm, 1960'lara kadar genelde devlet eliyle toptan bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Bu tarihten sonra gayrimenkul temelli olsa da kamu- özel ortaklıkları yaygınlaşmıştır. 1990'lardan itibaren toplumun yeniden hatırlandığı ve ortaklık modellerinin çeşitlendiği dönüşüm çalışmaları görülmektedir (Görgülü vd., 2006: 17).

### **3. Türkiye'de Kentsel Dönüşümün Gerekliği ve Gelişimi**

Avrupa'da 1990'lı yıllarda kentlerin toplam nüfusun yaklaşık yüzde 90'ını barındırması ve ekonomik çıktının büyük ölçüde kentler tarafından sağlanması olgusu, Türkiye için büyük ölçüde 2000'li yıllardan sonrası için geçerlidir. Kentlerin ekonomik gücünün geliştirilmesi, ülkenin bir bütün olarak rekabetçi performansı için kritik öneme sahiptir. Kentlerin oynamaya başladığı bu kritik ekonomik rol, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de etkili bir kentsel yenilenmeye duyulan ihtiyacı yansıtmaktadır.

Türkiye'nin hızlı kentleşme serüveni 1950'lerde başlamıştır. Bu süreçte yeni kent merkezleri ortaya çıkmış; bu merkezlerdeki kentsel rantın artması, çok katlı yapıların inşa edilmesine ve yerleşime açılmaması uygun olan yeşil alanlar ve tarım topraklarının konutlarla kaplanmasına neden olmuştur. Bu plansız dönüşüm süreci, kentlerin doğal, tarihi ve

kültürel çevreyi ve afet risklerini göz ardı ederek büyümesine neden olmuştur. 1980 sonrası kent çevresine eklenen sanayi bölgeleri, devlet kurumları ve üniversiteler gibi oluşumlarla büyümeye devam etmiştir (Genç, 2008: 117).

1970'lerden itibaren *Toplumsal Belediyecilik* anlayışı doğrultusunda gecekondular mahallelerine altyapı hizmetlerinin götürülmesi, her ne kadar bu alanların görece yaşam standartlarını arttırmış olsa da temel amaç, kentin dönüştürülmesinden ziyade çarpık kentleşmenin yarattığı bu alanlardaki sorunların yine çarpık bir şekilde ötelenmesi olarak değerlendirilebilir. Zira daha sonraki süreçte bu tek katlı ruhsatsız alanlar, çok katlı, yine ruhsatsız yapılan ama sonradan ruhsat verilen alanlara dönüşmüştür.

Kentsel dönüşümün öncesi ve sonrası kıyaslandığında önemli ölçüde farklı ve olumlu bir değişimin gözlenmesi gerekir. Bu açıdan gecekondular ya da ruhsatsız konut alanlarının fiziksel planlama yoluyla düzenli konut alanlarına dönüştürülmesinin ilk ve sınırlı örnekleri 1970'lere dayanmakla birlikte, uygulamada kentsel dönüşümün planlamada bir araç olarak kullanılmaya başlanması 1980'li yıllardan sonraya denk gelmektedir. Bu dönemde serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte çıkarılan gecekondular affı yasaları, kent çeperlerindeki gecekondular için uygulamaya konan ıslah imar planları ya da kent merkezlerindeki alanların özel projelerle dönüştürülmesi gibi uygulamalarla kentsel dönüşüm süreci başlamıştır (Sönmez, 2006: 121).

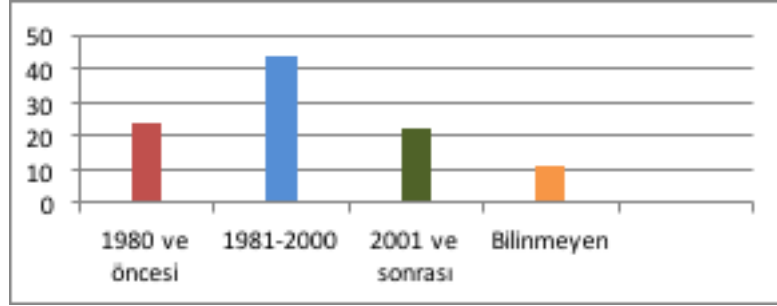
1980 sonrası konut sorununa yönelik çözümler, kooperatif örgütlerinin kurulması, TOKİ'nin ve Türkiye Emlak Bankası'nın desteklediği toplu konut uygulamalarıdır. 1983- 1988 arasında çıkarılan beş af yasası ile gecekondular alanlarındaki mülkiyet sorununun çözülmesi ve gecekonduların apartman türü konutlara dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Ancak gerçekleştirilecek dönüşüm, tamamen piyasa koşullarına bırakılmış; önce yasadışı konut alanlarının yasallaşması, sonra planlı gelişim alanları oluşturulması hedeflenmiştir (Ataöv & Osmay, 2007: 66). Bu dönemdeki en önemli yasal düzenlemeler, *3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (1984)*, *3194 sayılı İmar Kanunu (1985)* ve *2985 sayılı Toplu Konut Kanunu (1984)*'dir. Bu dönem, kentlerdeki gecekondular sorununun yasal önlemlerle çözülmeye çalışıldığı, belediyelerin kent planlamasında söz sahibi haline geldiği, merkezi yönetimin de konut sıkıntısına müdahale etmeye ve konut piyasasını yönlendirmeye başladığı bir dönemdir. Kent-

sel dönüşümün doğrudan yasalarda yer alması, 2000'li yılların sonrasına denk gelmektedir.

Türkiye'de kentsel dönüşüm stratejisi olarak ağırlığın kentsel yenileme uygulamalarında olduğu ifade edilebilir (Ataöv ve Osmay, 2007: 58). Eski mevzuata göre inşa edilen dayanıksız ve sağlıksız bina sayısının fazla olması, başta deprem olmak üzere afet riskinin çok yüksek olması, mevzuattaki düzenlemelere rağmen kaçak yapılaşmanın devam etmesi gibi nedenler, fiziki yenilemenin ön plana alınmasında etkilidir. Türkiye'de kentsel dönüşüm projelerinin önceliğinin doğal afet risklerine yönelik alanlara, çöküntü bölgelerine ve gecekondularına yönelik olması nedeniyle toplumsal ve ekonomik yönlerden iyileştirme ve geliştirme projeleri genelde ikinci planda kalmaktadır (Ayhan, 2013: 83). Ankara'da Beypazarı ve Hamamönü, Antalya'da Kaleiçi örneklerinde olduğu gibi özgün niteliğini kaybetmemiş alanların yeniden eski haline getirilmesi-sağlıklaştırma uygulamaları olmakla birlikte; İstanbul Sulukule örneğindeki gibi kentsel yenileme yapılan birçok alanda hem kentsel hem de sosyal dokunun yeterince korunamadığı söylenebilir.

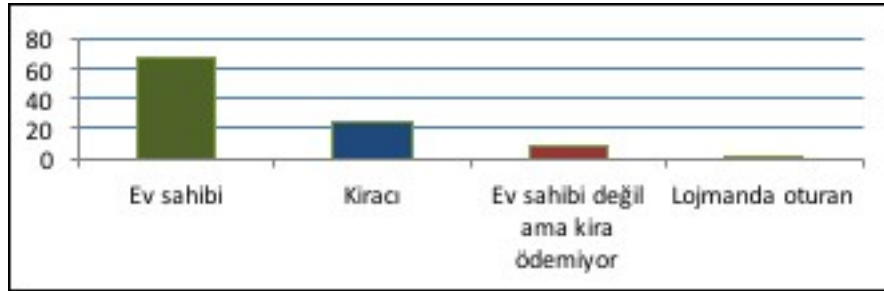
Tarihi veya özgün niteliği olan ve zaman içinde çöküntü sürecine girmiş olan semtlerin soylulaştırma (gentrification) yoluyla dönüştürülmesi uygulamaları da Türkiye'de kentsel dönüşüm sürecinde yer almaktadır (Genç, 2008: 122). Soylulaştırma, orta ve orta üstü gelir gruplarının, fiziksel müdahale yolu ile yenilenen alt gelir grubu konut alanlarına yerleşmesi olarak tanımlanabilir (Sönmez, 2006: 122). Soylulaştırma sonucu alandaki konut stokunun artmasının yanı sıra gerçekleşen fiziki ve sosyal değişim, tüm kent ve bölge düzeyinde etkili olmaktadır (Kennedy ve Leonard, 2001: 5). Ancak bu yer değişiminin temel özelliği, o bölgede yaşamaya devam etmek isteseler de artan kiralar ve emlak vergileri gibi nedenlerle asıl sahiplerinin taşınmak zorunda kalmaları yani gönüllülük esasına dayanmamasıdır. Merkezi iş alanlarının dönüşümü, sit alanlarının korunması ve turizm amaçlı dönüşümler de sayıca az olmakla birlikte Türkiye'de kentsel dönüşüm uygulamaları arasında yer almaktadır.

2011 Nüfus ve Konut Araştırması sonuçlarına göre, Türkiye'de toplam 19 milyon 482 bin hanehalkı vardır. Bu hanehalklarından 19 milyon 454 bini (yüzde 99,9) konut niteliğindeki adreslerde ikamet etmektedir.

**Tablo-1:** Hanehalklarının Bina İnşa Yılına Göre Dağılımı

**Kaynak:** TÜİK, 2011 Konut ve Nüfus Araştırması.

Hanehalklarının ikamet ettikleri konutların bulunduğu binaların yüzde 23,4'ü 1980 ve öncesinde, yüzde 43,5'i 1981-2000 yılları arasında, yüzde 21,8'i ise 2001 ve sonraki yıllarda inşa edilmiştir. Konutların yaklaşık 5 milyonu 2001 yılı ve sonrası inşa edildiği için depreme uygun güvenli konutlar olarak öcekilere göre kısmen iyi durumda kabul edilmektedir. Kalan yaklaşık 14 milyon yapının elden geçmesi gerektiği ifade edilmekte ve bunların yaklaşık yarısı da riskli olarak değerlendirilmektedir (Makas, 2012: 34). Riskli olduğu ifade edilen yaklaşık 7 milyon yapının bir kısmının yıkılıp yeniden yapılması ve bir kısmının güçlendirilmesi için 100 ila 400 milyar dolar arası olacağı tahmin edilen bir finansman ihtiyacı bulunmaktadır.

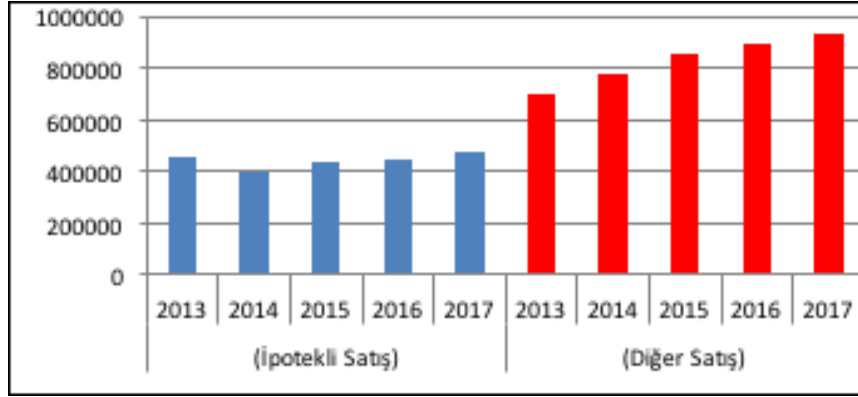
**Tablo-2:** Hanehalklarının Konuttaki Mülkiyet Durumuna Göre Dağılımları

**Kaynak:** TÜİK, 2011 Konut ve Nüfus Araştırması.

Türkiye'de ikamet ettikleri konutta kiracı olanların oranı yüzde 23,8'dir. Hanehalklarının yüzde 67,3'ü ikamet ettikleri konutun sahibidir. Hanehalkının yüksek oranda kendi konutuna sahip olması, kentsel dönüşüm açısından tarafların belirlenmesi ve gerekli anlaşmaların sağlanmasını kolaylaştırıcı bir unsur olarak düşünülebilir.

Oturdukları konutun sahibi olmayan ancak kira ödemeyen hanehalklarının oranı ise yüzde 7,3'tür. Oturdukları konutta kiracı olan hanehalklarının oransal olarak en yüksek olduğu iller İstanbul, Kocaeli, Ankara, Eskişehir, İzmir, Antalya ve Gaziantep'tir. Kiracı olarak belirlenen hanehalklarının çoğunun dönüşüme en çok ihtiyaç duyulan büyükşehirlerde bulunmaları, dönüşüm uygulamalarında bu kesimin de göz önünde bulundurulması gerektiğini hatırlatmaktadır. Bu açıdan kentsel dönüşümden etkilenecek kiracıların konut sahibi olabilmelerini ya da en azından uygun kira düzeyleriyle konuta ulaşabilmelerini sağlayabilecek politikaların izlenmesi uygun olacaktır.

**Tablo-3:** Türkiye'de Konut Satış Sayıları (2013-2017)



Kaynak: TÜİK konut verileri doğrultusunda hazırlanmıştır.

Tablo-3'de görüldüğü gibi konut satışlarının yaklaşık üçte biri ipotekli konut finansmanı ile finanse edilmektedir. Konuyla ilgili veri olmakla birlikte Türkiye'de artan konut satışlarının bir bölümünün kentsel dönüşümle ilgili olduğu varsayılabilir. Belirtilen varsayım doğru kabul edildiğinde kentsel dönüşüm, konut kredisi hacminin artmasında da etkili olacaktır. Üretici açısından da kullanılan inşaat kredisi hacmindeki artışın bir bölümü kentsel dönüşüme bağlanabilir. Bu doğrultuda kredi hacmi ile ekonomik büyüme arasındaki doğrusal ilişki nedeniyle, kentsel dönüşümün ekonomik büyüme ve istihdam üzerinde olumlu etkileri olduğu söylenebilir (Coşkun, 2016). Konut, temel bir ihtiyaç olması ve topluma yönelik pozitif dışsallık özelliği nedeniyle çeşitli teşviklerle ve TOKİ uygulamalarıyla devlet tarafından desteklenmektedir. Desteklerin yeterliliği ayrı bir inceleme konusu olmakla birlikte kentsel dönüşüm sürecinde sağlanan faiz desteği, vergi indirimleri, kira yardımları gibi uy-

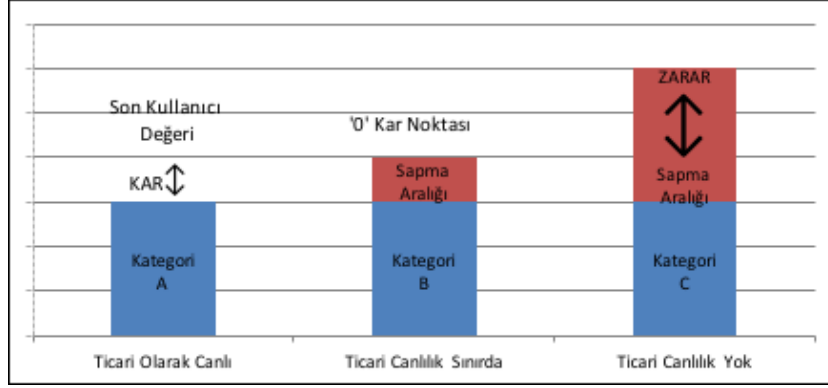


gulamalar, konut politikaları açısından olumlu bir katkı sağlayacaktır. Zaten kentsel dönüşüm uygulamalarının kendisi, kentsel alandaki arsa kıtlığı sorununun aşılmasına ve konut arzının artmasına neden olmaktadır. Kentsel dönüşümün yarattığı spekülasyon etkisi nedeniyle arz artışının fiyatlarda aşağı yönlü bir etki yarattığını söylemek henüz mümkün olmasa da (Coşkun, 2016) artan konut arzı, özellikle büyükşehirlerde kira fiyatlarının düşmesine ve kiralık konuta ulaşma imkânını arttıracaktır.

#### **4. Kentsel Dönüşümde Kamu Müdahalesi**

Uluslararası rekabette kentlerin öneminin artması sonucu kentler, turizm, ileri teknoloji, tarihi ve kültürel yapı gibi kendilerine has özellikleriyle bağlantılı kentsel stratejiler geliştirmektedirler. Bu doğrultuda kentsel dönüşümle ilgili önemli yeniliklerden biri, 1980'li yıllardan sonra kamunun dönüşüm için tüm kaynaklarını ayırmak yerine, özel sektör ile ortaklıklar kurması ve özellikle 1990'lı yıllarda yerel halk ve gönüllü kuruluşları kapsayan çok aktörlü bir dönüşüme gidilmesi olmuştur. Daha geniş tabanlı bir ortaklık yapısına geçiş, mülkiyet temelli bir kentsel dönüşümden tüm toplumun faydasına odaklanan sosyal yönleri de olan bir kentsel dönüşüm anlayışına geçişle bağlantılıdır (Adair vd., 2000: 147).

Yerel destek, projelerin sürdürülebilirliği ve başarısı açısından; kamu, sorunlu alanların tespit edilmesi ve planlanması, örgüt deneyimi, kaynak sağlama, risk paylaşımı ve hukuki güvence sağlama açısından; özel sektör ise kaynak sağlama, uzmanlık ve yenilikçilik özellikleri açısından ön plana çıkmaktadır. Bu açıdan tarafların bir araya gelmelerini sağlayacak düzenlemeler, dönüşümden elde edilmek istenen sonuçların gerçekleştirilmesi açısından önemlidir. Bu açıdan her yönüyle topluma faydalı olabilecek bir kentsel dönüşümde aşılması gereken önemli engellerden biri, finansman sorunudur. Bu açıdan özel sektör finansmanını kentsel dönüşüm sürecine çekecek etkin mekanizmaların, özellikle de özel sektörün yatırıma katkıda bulunacak koşulların neler olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

**Tablo-4:** ABC Modeline Göre Maliyetler ve Değerler

**Kaynak:** Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network (Cabernet), 2005:4; Şahin, 2012: 28.

Cabernet'in eski sanayi alanlarının dönüşümüyle ilgili ortaya koyduğu ABC modeline göre arsanın dönüşümünden elde edilecek gelir, tüm maliyetleri karşılamadan yanı sıra belirli bir kar payı bırakıyorsa, kendi başına dönüşebilen bu alanlarda finansal açıdan dönüşüm, problemsiz bir şekilde gerçekleşmektedir (Şahin, 2012: 28). Piyasa, bu alanları kamunun yardımı olmaksızın dönüştürebilir.

Ancak piyasa başarısızlığı durumunda toplumsal ihtiyaç alanlarında toplanmış B ve C bölgelerindeki boş, kullanılmayan ya da kötü durumdaki alanlarla başa çıkmak için yürütülecek kamusal politikalar, kentsel dönüşümün haklı ve önemli bir bileşenidir. Yeniden geliştirme maliyetleri, beklenen maliyetlerden düşükse kamu kesiminin maliyetlerin azaltılması ya da elde edilmesi muhtemel piyasa değerlerinin yükseltilmesi şeklinde vereceği desteklerle birlikte özellikle B bölgesindeki alanların dönüşümü, özel kesim tarafından öne alınabilir (Cabernet, 2005:5).

Özel sektöre maliyet-değer farkının giderilmesi yani açığın finansmanı amacıyla isteğe bağlı hibe destekleri verilebilir. Böylece kamu yararı ile doğru orantılı olarak ticari açıdan uygun bulunan projelere yardım edilmesi mümkün olabilir. Kamunun özel kesime verebileceği desteklerden bir diğeri vergi teşvikleridir. İsteğe bağlı destekler yerine daha genel yapıdaki vergi teşviklerinin verilmesi durumunda ihtiyaç duyulup duyulmadığı fark etmeksizin elde edilecek fayda ve destekten her proje faydalanabilecektir. Düşük faizli krediler, alt yapının iyileştirilmesi ya da alanların planlama durumlarının değiştirilmesi şeklinde o bölgeye yönelik girişimler ya da mevcut sahibinden zorunlu olarak toprak satın

alınması yoluyla arazinin birleştirilmesi şeklinde diğer destekler de verilebilir (Cabernet, 2005:6). Bu destekler, kentsel yenileme alanında özel sektördeki rekabet ve yeniliği teşvik etme fırsatı sunar.

Özel sektörün teşvik edilmesi daha zor olan ve öngörülebilir bir gelecekte dönüşüm potansiyeli olmayan C Kategorisindeki alanlar gibi alanlarda ise tüm maliyet ve riskleri alarak devletin ilgili alanın dönüşümünü gerçekleştirmesi mümkündür. Bir başka ifade ile bu alanlarda devletin özel sektörü devreye sokmaması; diğer alanlarda ise özel sektör ortaklığına başvurması mantıklı bir seçim olarak değerlendirilebilir.

10. Kalkınma Planı (2014-2018) doğrultusunda hazırlanan *Rekabetçiliği ve Sosyal Uyumu Geliştiren Kentsel Dönüşüm Programı Eylem Planı*'nda kentsel dönüşümün finansmanının kolaylaştırılması amacıyla üç temel politika belirlenmiştir. Bu politikalar, dönüşüm kaynaklı değer artışlarından kamunun daha fazla pay alması, yeni finansal araçların geliştirilmesi, dönüşümün değer artışıyla finanse edilmesinde sorun yaşanan alanlarda finansman imkânının kolaylaştırılmasını sağlayacak bir sistem oluşturulmasıdır. Bu politikaların hayata geçirilebilmesi için yapılması öngörülen eylemler;

- Afet riski ve artı değer üretme potansiyeli yüksek alanlar ile projeden yararlanacak kişi sayıları göz önünde tutularak kentsel dönüşümde öncelikli alanların belirlenmesi,
- İmar planı değişiklikleri sonucu ortaya çıkacak artı değerden kamunun daha fazla pay almasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması,
- Gayrimenkul Sertifikası Modelinin geliştirilmesi,
- Kentsel dönüşüm projelerinde Sukuk ihracının kolaylaştırılması ve yabancı finans kuruluşlarının gayrimenkul edinimlerinde karşılaştıkları güçlüklerin kaldırılması,
- Dönüşüm Özel Hesabının öncelikle artı değer üretmeyen ve afet riski yüksek alanlardaki dönüşüm projelerinin desteklenmesi amacıyla verilen desteklerde bazı avantajlar ve faiz desteği sağlanması gibi farklılaşmaya gidilmesi olarak belirlenmiştir.

#### 4.1. Hukuki Düzenlemeler Kapsamında Kamusal Kaynaklardan Sağlanan Finansmanla Gerçekleştirilen Kentsel Dönüşüm

Büyük finansal kaynaklara olan ihtiyaç nedeniyle kamu, kentsel toprakları yenilemek için gerekli kaynakları sağlayabilirse de kentsel dönüşüm projeleri nadiren yalnızca kamu tarafından uygulanmaktadır. Yeterince faydalanılamayan kentsel arazilerin yenilenmesinde sürdürülebilirliği sağlamak için toplumun ve özel sektörün katılımı belirleyici bir faktördür. Kentsel yenileme girişimleri, işletmeler için yeni fırsatlar yaratırken; yerel ekonomik kalkınma yoluyla daha önce verimsiz olan alanlarda toplum için yeni gelir getiren ve dolayısıyla devlet için de vergi üreten faaliyetleri artırabilir (Amirtahmasebi vd, 2016: xvi).

2011 yılında Van'da meydana gelen deprem sonrasında yaşanan can kayıpları ve sosyo-ekonomik problemler ile devletin beklenmedik bir anda karşı karşıya kaldığı büyük mali külfetler, afet riski altında bulunan alanların yeniden düzenlenmesi ihtiyacını bir kez daha ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla 2012 yılında 6306 sayılı *Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun* çıkarılmıştır. Kanun ile sadece afet bölgesindeki yapıların değil; tüm riskli yapıların malikleri ile anlaşarak yıkılıp, yeniden yerleşime uygun hale getirilmesi hedeflenmektedir. Bu kanun, afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek amacıyla çıkarılmıştır. Kanun kapsamında uygulamada bulunacak olan belediyeler, yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde 5'i ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yarınca tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde 50'sini öngörülen uygulamalara ayırmak zorundadır.

6306 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlan 2017 tarihli *Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği* ile dönüşüm projeleri özel hesabı gelirlerinin elde edilmesi, tahsili ve takibi ile bu hesaba bütçeden aktarılan tutarların dönüşüm faaliyetleri kapsamında yürütülecek hibe veya borç verme programlarında kullanılmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir. Yönetmelikte sayılan gelirler, kentsel dönüşüm uygulamalarında kullanılmak üzere Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (B) cetvelinde "*Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşüm Gelirleri*" adı altında özel gelir olarak öngörülmüştür. Yönetmelikte sayılan bu gelirler;

- Çevre katkı payı ve idari para cezası olarak tahsil edilerek genel bütçeye gelir kaydedilecek tutarın yüzde 50'si;

- Hazine adına orman dışına çıkarılan yerlerin satışından elde edilen gelirlerin yüzde 90'nını geçmemek üzere Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen orana tekabül eden tutar;
- İller Bankası A.Ş'nin Hazine gelirleri ve faiz gelirleri dışındaki banka faaliyetleri ile kendi kanununda belirtilmiş bazı faaliyetlerinden elde edeceği kârın yüzde 50'sidir.

Maddede yer alan yüzde 90'ı geçmemek üzere bir üst sınır belirlenmesi yerine bu hesaba daha fazla kaynak aktarılabilmesi için alt sınırın belirlenmesi daha uygun görünmektedir. Bunun nedeni, 2013 yılı bütçesinde söz konusu satıştan 4.081.631.000 TL gelir sağlanacağı öngörülmesine karşılık, dönüşüm hesabına belirtilen diğer kaynaklardan elde edilen gelirler de dâhil olmak üzere, toplam 731.574.000 TL özel gelir öngörülmüştür (Solmaz, 2013: 119). Yani diğer kaynaklardan hiç gelir elde edilemediğini varsayarak hesaplanırsa bile elde edilen gelirin yüzde 18'inin dönüşüm hesabına aktarıldığı görülmektedir. Diğer gelirleri eklediğimizde oran daha da düşecektir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere özel hesaptan TOKİ, belediyeler, il özel idareleri ve İller Bankası A.Ş'ye kaynak aktarabilir. Yönetmelikte ilgili özel hesaptan yapılacak harcamalar şu şekilde belirlenmiştir;

- Dönüşüm hizmetlerine ait harcamalar;
- Gerekli taşınmazların satın alınması ve kamulaştırılması ile ilgili harcamalar;
- Riskli alanların belirlenmesi, riskli yapıların tespit, tahliye ve yıktırma iş ve işlemlerinin gerektirdiği harcamalar;
- Tahliye edilen yapıların maliklerine yapılan kira ödemeleri;
- Konutunu ve işyerini kendi imkânları ile yapmak veya edinmek isteyenlere verilen konut ve işyeri kredileri;
- Riskli alanda yer alan veya riskli olduğu tespit edilen yapılar için verilecek yıkım kredileri, güçlendirme kredileri ve hak sahiplerince bankalardan kullanılacak kredilere verilebilecek faiz desteği ödemeleridir.

Diğer bir finansman kaynağı, 1983 tarih ve 2863 sayılı *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu*'nda belirtilmiştir. Buna göre belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamın-

da kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere tahakkuk eden emlak vergisinin yüzde 10'u nispetinde *Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı* tahakkuk ettirilecektir. Bu tutar, ilgili belediye tarafından emlak vergisi ile birlikte tahsil edilecektir.

Türkiye'de yerel yönetimlerle birlikte Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın (TOKİ) uygulanan dönüşüm projelerinde önemli bir yeri ve etkisi bulunmaktadır. TOKİ'nin kanunda sayılan konut uygulamaları için belirlenen tahvil ve her türlü menkul kıymet çıkarmak, yurtdışından kredi almak, bankalara kredi vermek, dönüşüm projelerini kredilendirmek ve gerektiğinde bu kredilere faiz sübvansiyonu sağlamak, kar amaçlı projeler yapmak gibi görevleri bulunmaktadır. Bu görevlere bakıldığında TOKİ'nin bir finans kuruluşu işlevine sahip olduğu görülmektedir.

Dönüşümün uygulama yapılacak taşınmazın sahipleri tarafından gerçekleştirilmesi mümkündür. Örneğin; 5366 sayılı *Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıklarının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanuna* göre, yenileme alanı içerisinde kalan parselin sahibinin projeye bağlı kalmak ve il özel idaresi ve belediyenin belirleyeceği amaçta kullanılmak kaydıyla yenileme uygulamasını bizzat gerçekleştirebileceği ifade edilmektedir. 6306 sayılı Kanunda üzerinde bina yıkılarak arsa hâline gelen taşınmazlarda parsellerin malikleri tarafından değerlendirilmesinin esas olduğu ifade edilmiştir. *Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde*, riskli alanlarda ve riskli yapılarda kanun kapsamında öncelikle maliklerce uygulama yapılmasının esas olduğu belirtilmiştir. Ancak özel hukuk kişilerinin bir ortaklık kurmadan ve kamu müdahalesi olmadan bir kentsel dönüşüm faaliyeti gerçekleştirmesi oldukça zordur. Bu doğrultuda özel hukuk kişileri, yapı kooperatifleri kurarak da kentsel dönüşüm faaliyeti gerçekleştirebilirler (Hacıbrahimoğlu, 2013: 97). Fiziki dönüşümlerde bu tarz tekil uygulamalara imkân verilmekle birlikte, kentsel dönüşümün gerçekleştirildiği alanın sosyal, demografik, ekonomik bir bütün halinde ele alınması gereği nedeniyle kentsel dönüşüm alanının belirlenmesi, planlanması veya denetlenmesi gibi şekillerde kamu müdahalesine ihtiyaç duyulmaktadır.

#### 4.2. Kamu- Özel Kesim Ortaklıklarının Kullanılması

Kentsel dönüşüm, uzun vadeli, karmaşık ve çoğunlukla parçalı bir süreç olduğundan başarılı olmak için ortak vizyon ve hedeflere sahip birimlerin ortak çalışmasını gerektirir. Bu açıdan kamu- özel kesim ortaklıkları, kentsel dönüşümde kullanılabilecek önemli bir araçtır. Jung vd. (2015), kentsel dönüşümde paydaşların işbirliğini, *paydaş teorisi* kapsamında ele almışlardır. Ortak bir soruna çözüm sağlamak istendiğinde çeşitli gruplar işbirliğine giderek uzun vadede karşıt paydaşlar arasındaki muhtemel çatışmaları çözme maliyetinden kaçınmak gibi çeşitli faydalar sağlamak amacıyla işbirliği yapmaktadır. Bu nedenle etkinlik ve güveni sağlamak açısından meşru çıkarları olan kilit paydaşları belirlemek önemlidir. Kamu- özel kesim ortaklıkları, kamu projelerini gerçekleştirmek amacıyla özel sektörün projeye dahil edilmesi ile özel sektörün proje geliştirme, inşa, bakım-onarım, işletme ve finansman aşamalarında projeye katkı sağlamasıyla oluşturulan ortaklıklardır. Bu ortaklıklardaki temel gaye, kamu hizmetlerinin daha nitelikli ve az maliyetle özel sektör aracılığıyla sunulmasıdır.

Bazı yazarlara göre kamu- özel kesim ortaklıkları, diğer amaç ve stratejileri gölgelemek amacıyla tasarlanan bir kelime oyunudur. Bu amaçlardan biri, özelleştirme ve diğeri de kamu kuruluşlarının kendi katlandığı maliyetlerle özel sektörün hizmet sunmasını sağlaması olabilir. İhale ve özelleştirme kavramları daha hızlı bir muhalefet yaratmakta; alternatif dağıtım sistemleri ya da kamu-özel kesim ortaklığı gibi ifadeler ise daha fazla kişi ve kurumu kavram üzerinde tartışmaya ve düşünmeye davet etmektedir. Bu da, özel kuruluşların kamu hizmeti sunumunda pazar payı elde etmesini mümkün kılmaktadır (Hodge ve Greve, 2007: 547). Örgütsel ve mali bir düzenleme olarak kamu özel kesim ortaklıklarını ele alan diğer yazarlar için kamu- özel kesim ortaklıkları, ihale yöntemi ve özelleştirme yöntemlerinin başlıca alternatiflerinden biridir. Buna göre kamu ve özel sektör, sahip oldukları nitelikleri birleştirerek risk, kaynak ve maliyet paylaşımı açısından kendilerine fayda yaratmaktadır.

Hodge ve Greve (2007: 547), kamu- özel kesim ortaklıklarının kapsadığı temel düzenlemeleri ortak üretim ve risk paylaşımı için kurumsal işbirliği; uzun vadeli yasal sözleşmelerde çıktıların sıkı şekilde belirlendiği uzun vadeli altyapı sözleşmeleri; paydaş ilişkilerinin gevşek olduğu vurgulanan kamusal politika ağları; ortaklık sembolizmi içinde kültürel değişim için benimsenen sivil toplumun gelişimi; kentsel yenileme ve şehir merkezinde ekonomik kalkınma olarak belirtmektedir. Bu kamu

özel kesim ortaklıkları gruplarından her biri uzun vadeli olma, altyapı kararlarında daha büyük bir potansiyel role sahip olma, daha büyük finansal akımların varlığı ve risklerin ortaklığın her iki tarafına da kaydırılmasına yönelik daha büyük bir kapasitenin olması gibi geleneksel sözleşme düzenlemelerinden farklı etkilere sahiptir.

Yerel kültür turizmini teşvik etmek için kentsel dönüşüm projelerinde festival ve etkinlikler başlatan şehirler giderek artmaktadır. Bu festival ve etkinlikler yanında kentlerin cazibe merkezleri haline gelmesi için yapılan birçok uygulama, ekonomik fayda sağlama, yerel yaşam kalitesini geliştirme ve topluluk sosyal dayanışması yaratma konusunda yardımcı olmaktadır. Ancak bu uygulamalar, çevresel zararlara neden olma, trafik tıkanıklığını ve belki de kanun uygulama maliyetlerini arttırabilmektedir. Aynı şekilde kentsel dönüşüm de, ekonomik büyüme için yaratıcı bir itici güç olmasına karşın kalkınmadaki sosyal eşitliği azalttığı için eleştirilmektedir. Bu sorunların çözümü olarak çoğu araştırmacı, uzun vadeli fayda elde etmek ve sürdürülebilmek amacıyla kamu- özel kesim ortaklıklarının uygulanmasının yanı sıra bu ortaklığa toplum katılımının da eklenmesini önermektedir (Jung vd., 2015: 30).

Türkiye’de de kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak gösterdiği artış, devlet tarafından yatırımlara ayrılan kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında görülen eksiklikler ve klasik yönetim anlayışıyla kamu hizmetlerinin istenen kalite ve düzeyde gerçekleştirilememesi nedeniyle alternatif kamu- özel kesim ortaklığı modellerinin uygulanması söz konusu olmuştur. Bu çerçevede 1980’li yıllardan itibaren çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Kamu özel kesim ortaklıkları modelleri, *Yap-İşlet-Devret*, *Yap-Kirala-Devret*, *Yap-İşlet*, ***Özelleştirme ve İşletme Hakkı Devri*** ve ***İmtiyaz Modeli*** uygulamaları çerçevesinde çıkarılmış kanunlar ile uygulanmaktadır. (bkz. Kalkınma Bakanlığı, 2015) Mevzuatta kentsel dönüşümü ele alan daha önce bahsedilen diğer kanunlar da kamu özel kesim ortaklıklarının hayata geçirilebilmesine imkân sağlamaktadır. Bu kanunlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıklarının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun olarak sayılabilir. Sayıca çok, dağınık ve uygulayıcılar için karmaşık olan bu mevzuat yapısının bir çerçeve kanun ile düzenlenmesi öngörülmüş olmakla birlikte henüz böyle bir kanun çıkarılmamıştır.



### 4.3. Gayrimenkule Dayalı Sermaye Piyasası Araçlarının Düzenlenmesi

Kent ölçeğinde uygulanabilir ve sürdürülebilir modellerin geliştirilmesi amacıyla parsel bazında yapılaşma yerine, proje bazında yapılaşmanın sağlanacağı yerel bazlı planlama anlayışının kentleşme gündemine girmesi önerilmektedir. Bu doğrultuda projeden etkilenen tüm grupların temsil edileceği yerel bazlı örgütlenmelerin bir araya gelecekleri bir proje yönetim anlayışının benimsenmesi gerekmektedir (Göksu, 2003). Düşünsel bazda benimsenen bu dönüşümle birlikte yeni finansal yaklaşımların uygulamaya geçirilmesi, dönüşüm projelerindeki çeşitliliğe katkı sağlayacaktır.

Daha önce belirtildiği gibi Kentsel Dönüşüm Programı Eylem Planı'nda yer alan öncelikli adımlardan ikisi, sermaye piyasası araçlarından Gayrimenkul Sertifikası modelinin geliştirilmesini ve Sukuk yöntemi uygulamasıyla ilgili engellerin kaldırılmasıdır. Ancak gayrimenkule dayalı çok çeşitli sermaye piyasası araçları bulunmaktadır. Menkul kıymetleştirme (securitization), likit olmayan aktiflerin ihraç edilebilecek ve sermaye piyasalarında alım satım yapılabilecek menkul kıymete dönüştürülmesidir. Kentsel dönüşüm projelerine kaynak sağlama konusunda gayrimenkule dayalı sermaye piyasası araçlarından yararlanmak mümkündür. Konutun duran varlık olarak teminat kalitesinin yüksek olması, menkulleştirme/tahvil/türev piyasalarında ele alınmasının nedenlerinden biridir (Coşkun, 2015: 153). Kentsel dönüşümde yararlanılabilecek finansal araçlar; Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı, Gayrimenkul Yatırım Fonu, Kira Sertifikası, İmar Hakkı Transferi Sertifikası, Gayrimenkul Sertifikası, Gecekondu Dönüşüm Sertifikası, İmar Haklarını Toplulaştırma Sertifikası, Konut Sertifikası, Arsa Sertifikası olarak belirlenebilir (Makas, 2012: 28, Göksu, 2003, Coşkun, 2015:216). Bu finansal ürünlerin avantajları kadar riskleri ve dezavantajları bulunabilir; ancak çalışma, sermaye piyasalarının sahip olduğu hangi araçların kentsel dönüşüm projelerinin finansmanına dâhil edilebileceği ile sınırlıdır.

#### 4.3.1. Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı

Gayrimenkul yatırım ortaklığı (GYO), *gayrimenkullere, gayrimenkule dayalı projelere, gayrimenkule dayalı sermaye piyasası araçlarına ve gayrimenkullere dayalı haklara yatırım yapmak üzere faaliyet gösteren özel bir portföy yönetim şirkettir* (SPK, 2007: 4). Portföyündeki gayrimenkullerden kira geliri ve gayrimenkul alım satım kazancı elde ederler. İnşaat işlerini kendileri üstlenemez, proje yürütemez, ancak inşaatını

başka şirketlerin gerçekleştirdiği projelere finansman sağlayabilirler. Konut sektörünün Türkiye ekonomisi içindeki önemi ve konut piyasasında sermaye piyasası araçlarının geliştirilmesi düşüncesi doğrultusunda GYO'nun portföy kazançları, kurumlar vergisinden istisna tutulmuştur ve temettü dağıtım zorunlulukları bulunmamaktadır. GYO'lar, aktiflerinde konut, iş/alışveriş merkezi, kentsel dönüşüm gibi büyük çaplı projelere yer verip, bu projeleri gerçekleştiren inşaat şirketlerine gerekli finansmanı sağlayan kurumlardır. İnşaat projelerinin halka arz edilmesi ve gerekli finansmanın GYO'lann hisse senetlerinin halka arzı karşılığında sağlanması ile ilgili projenin finansman yükü hafiflemektedir (Şarkaya, 2007: 176). İnşaat şirketleri, kendi özkaynaklarının yetmediği durumlarda gerçekleştirecekleri projelerde finansman açıkları nedeniyle borçlanmaya gitmek durumunda kalacaktır. GYO'nun varlığı inşaat şirketlerini borçlanmaları durumunda katlanacakları faiz yükünden kurtarmaktadır. Şirketler, özkaynakları yeterli olsa dahi oluşacak özkaynak kullanma maliyeti yükünden GYO'lar aracılığıyla kurtulmuş olmaktadır. GYO'larına yatırım yapan yatırımcılar açısından ise yatırım ortaklığı paylarını borsada satabilmeleri ve paylara ilişkin dalgalanmalardan yararlanmaları mümkün olmaktadır (SPK, 2007: 6).

#### 4.3.2. Gayrimenkul Yatırım Fonu

*Gayrimenkul Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği'ne göre;* Gayrimenkul Yatırım Fonu (GYF), nitelikli yatırımcılardan katılma payları karşılığında toplanan paralarla, pay sahipleri hesabına ilgili tebliğde belirtilen varlık ve işlemlerden oluşan portföyü işletmek amacıyla portföy yönetim şirketleri ve gayrimenkul portföy yönetim şirketleri tarafından kurulan fonlardır. Nitelikli yatırımcı, nakit mevduatlarının ve sahip olduğu sermaye piyasası araçlarının da dâhil olduğu finansal varlıkların toplamı 1.000.000 TL üzerinde olan kişilerdir (Şimşek ve Çakıroğlu, 2017: 90).

Fon portföyündeki tutarlarla gayrimenkul projelerine yatırım yapılabilir. GYF, taşınmaz ve finansal varlıklardan oluşan portföyün, yatırım fonlarıyla benzer şekilde işletilmesine dayanmaktadır (Coşkun, 2015: 221). Gayrimenkul yatırımı, doğrudan gayrimenkul satın alınması, GYO hissesi satın alınması ve GYF katılma belgesi satın alınması şeklinde yapılabilir. Doğrudan gayrimenkul alınması, büyük sermaye gerektirmesi nedeniyle sınırlı bir yatırım imkânı sunmaktadır. GYO hissesi satın alınmasında yatırımdan elde edilen getiri ile gayrimenkul fiyatlarındaki değişimden kaynaklanan getiri arasında borsada işlem

görmeleri nedeniyle birtakım sapmalar oluşabilmektedir. GYF'lerde, doğrudan gayrimenkul yatırımındaki yüksek sermaye gerekliliği sıkıntısına ve GYO'larda oluşan portföy değeri ile hisse fiyatı arasındaki sapmalara rastlanmamaktadır (Özgüç, 2008: 1).

Kentsel dönüşüm uygulamalarında inşaat sektörüne büyük rol düşmekte ancak bu sektördeki yatırımların büyük meblağlarda olması nedeniyle önemli bir finansman sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu finansman açığı, banka kredileri yoluyla sağlandığında katlanılması gereken ek maliyetler doğurmaktadır. Bu sorunun azaltılması için gayrimenkul yatırımlarına kaynak sağlanması amacıyla fonlar oluşturulmuştur (Şimşek ve Çakıroğlu, 2017: 92-94). Fonlar sayesinde yatırımcılar, normalde yatırım yapamayacakları büyüklükte ve yüksek getirili gayrimenkullere yatırım yapabilmekte ve gayrimenkullerin değer artışı ve kira getirisi gibi getirilerinden fon payları oranında kazanç elde etmektedir. Gelirleri kurumlar vergisinden istisna tutulmuş olan GYF'leri, gayrimenkullerin menkul kıymetleştirilmesine imkân sağlamaktadır. Bu sayede, alım satımı zor ve hukuki prosedürü çok olan gayrimenkuller, piyasada kolay bir şekilde işlem görebilir hale gelmektedir. Fona ait katılım payları borsada işlem görmediğinden borsadaki hisse senedi fiyat hareketlerinden etkilenmemektedir. Bu avantajları dışında GYF, yerli ya da yabancı yatırımcıların doğrudan gayrimenkul satın almak yerine bir finansal enstrüman aracılığı ile gayrimenkule yatırım yapmasını sağlamaktadır. Yeni uygulanmaya başlamakla birlikte fonun hem konut hem de kentsel dönüşüm ekonomisine katkıda bulunması mümkündür.

#### 4.3.3. Kira Sertifikası

Faizsiz tahvil olarak da tanımlanan *sukuka* benzer bir araç olan kira sertifikasına ait esaslar, 2013 tarihli *Kira Sertifikaları Tebliği* (III-61.1)'nde belirlenmiştir. Kira sertifikaları, "varlık kiralama şirketlerince (VKŞ), kendi nam ve sertifika sahiplerinin hesabına ve yararına, satın almak veya kiralamak suretiyle devralınan varlıkların finansmanını sağlamak amacıyla düzenlenen ve sahiplerinin bu varlıklardan elde edilen gelirlerden payları oranında hak sahibi olmalarını sağlayan menkul kıymetlerdir" (Hazine Müsteşarlığı, 2018: 3).

Kısaca devret-kirala-devral yöntemine dayanan kira sertifikaları, Borsa İstanbul'da işlem görmek ve ikincil piyasada alınıp satılabilmektedir. Sistemin işleyişi şu şekilde olmaktadır; kaynak kuruluş olarak adlandırılan ve fon ihtiyacı olan şirket, kira sertifikası ihraç etmesi için bir VKŞ kurar. Kaynak kuruluş, varlığı (örneğin gayrimenkulü) VKŞ'ne

devreder. VKŞ devraldığı varlığın finansmanını sağlamak üzere kira sertifikası ihraç eder. Söz konusu ihraç işlemi sonucunda toplanan paralar kaynak kuruluşa devir bedeli olarak ödenir. Böylelikle kaynak kuruluşun finansman ihtiyacı karşılanmış olur. VKŞ, devraldığı varlığı, kaynak kuruluşa kiralayarak kira geliri elde eder. VKŞ, bu kiralar ile kira sertifikasını elinde bulunduran yatırımcılara dönemsel ödemelerini gerçekleştirir. Kira sertifikasının vadesinin gelmesiyle VKŞ'nin kaynak kuruluşa kiralandığı varlık da kaynak kuruluşa devredilir. Dolayısıyla VKŞ'nin aktifinde herhangi bir varlık kalmayacağı gibi kira sertifikası ihracıyla yatırımcılara karşı oluşan yükümlülüğü de sona ermiş olur. (Köprü, 2013: 62)

Faizsiz yatırımı tercih eden hem yurtiçindeki hem de yurtdışındaki yatırımcılar için cazip olması nedeniyle yatırımcı kitlesinin genişletilebilmesi ve gelir vergisi stopaj oranının yüzde 10, kurumlar vergisi stopaj oranının yüzde 0 olması nedeniyle yatırımcılar için avantajları olan bu senetler, gayrimenkule dayalı olması nedeniyle kentsel dönüşüm finansmanına katkı sağlayacaktır.

#### 4.3.4. İmar Hakkı Transferi Sertifikası

İmar hakkı transferi, *"bir parsel üzerindeki imar hakkının tamamen ya da kısmi olarak yasaklanması durumunda bu parsel üzerindeki imar hakkının bir kısmının veya tamamının menkulleştirme yöntemi ile başka alanlara transfer edilmesidir"*(ÇŞB, 2014).

İmar hakkı transferinde arsaların değil imar haklarının alım ve satımı söz konusudur (Göksu, 2003) ve yapılaşma hakkı, mülkiyetten ayrı düşünülmektedir. Mülk sahipliğini, tek bir parselle bağlı olmayan bir haklar demeti olarak gören bir yaklaşıma dayanmaktadır (Gale, 1977: 82). İmar hakkı transferi ile amaç, imar kısıtlamalarına tabi olan imar haklarının, dönüşümü düşünülen başka bir alana transfer edilmesi ya da imar hakkının menkul kıymet hakkına dönüşümünün sağlanmasıdır. İmar kısıtlamaları, kent içinde veya çevresinde özellikle tarihi, kültürel, tarımsal ve çevresel öneme sahip yeşil alanların korunması gereği ya da imar planlarında kamusal alan olarak belirlenmiş bölgelerde veya afet riskine sahip alanlarda yer alması nedeniyle ortaya çıkabilir. İmar kısıtlamaları nedeniyle bir bölgede azalmış olan gelişme potansiyeli, kamusal finansmana başvurulmaksızın gelişme potansiyeline sahip dönüşüm alanlarına transfer edilebilmektedir. İmar hakkı transferi ile yatırımcıların bu bölgelerdeki imar haklarını satın alabilmesi nedeniyle dönüşüm alanlarına yatırım yapılması potansiyel olarak artmaktadır. Bu açıdan sahip olunan taşınmazın korunması ve bu taşınmazdan maksimum kar

edebilme amacı ile kentsel dönüşümün/ gelişimin gerçekleştirilmesi gibi amaçları barındıran bir uygulamadır (Mataracı vd, 2017:2).

Uygulamada imar yoğunluğunun azaltılmak istendiği taşınmazın korunacağı bölgeler ile imar hakkının transfer edileceği dönüşmesi istenen bölgelerin belirlenmesi sonrası arsa sahibinin sahip olduğu imar hakkının başka bir alanda kullanılmasını sağlayacak bir sertifika- İmar Hakkı Transferi Sertifikası (İHTS) verilmektedir. Arsa sahibi, arz talep dengesine göre fiyatı oluşan bu sertifikayı ikincil piyasada nakde dönüştürebilmektedir (Makas, 2012: 28). İHTS, dönüşüm alanında gerçekleştirecekleri bir proje için o alandaki imar haklarına ihtiyacı olan yatırımcılar tarafından da piyasada bir menkul değere yatırım yapmak isteyen yatırımcılar tarafından da satın alınabilecektir. İmarla ilgili var olan spekülasyon riski, İHTS'lerle ilgili sıkıntı yaşanmasına neden olabilir. Kentsel dönüşüm projelerinde imar hakkı kısıtlamalarından kaynaklanan engellerin aşılması ve konut sektörünün finans piyasalarıyla bütünleşmesine katkı sağlaması beklenen imar hakkı transferi ile ilgili mevzuatta bazı düzenlemelere gidilmiş olmakla birlikte Türkiye'de henüz uygulanmamaktadır. Örneğin 2863 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak yapılanma hakları kısıtlanmış taşınmazlara ait mülkiyet veya yapılanma haklarının, imar plânlarındaki aktarım alanlarına devrinde belediyelerin ve valiliklerin yetkili olduğu belirtilmiştir. 2011 yılında çıkarılan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'de (644/648) "İmar Hakkı Transferi" kavramına yer verilmiş; 6306 sayılı Kanun'da da "imar haklarını başka bir alana aktarma" ifadesi hüküm altına alınmıştır (Mataracı vd., 2017:5-6).

#### 4.3.5. Gayrimenkul Sertifikası

Gayrimenkul sertifikaları, devam eden veya başlayacak gayrimenkul projelerindeki bağımsız bölümlerin küçük birimlere bölünerek sertifika halinde satılmasına imkân veren ve Borsa İstanbul'da işlem gören varlığa dayalı bir sermaye piyasası aracıdır. Gayrimenkul sertifikaları, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından SPK Kanununa dayanılarak hazırlanan 2013 tarih ve VII- 128.2 sayılı *Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği* ile düzenlenmiştir. TOKİ tarafından 2017 yılında Park Maveria III projesiyle Gayrimenkul Sertifikası ihraç edilmiş ve borsada işlem görmeye başlamıştır. Yeterli sayıda sertifika satın alanlar, proje bitiminde söz konusu bağımsız bölümün sahibi olmaktadır. Yeterli sertifikaya sahip olmayanlar ise muhtemel değer artışından faydalanmaktadır. Gayrimenkul sertifikası bir dairenin metrekare ile satışı değildir.

Bu sertifika TOKİ garantörlüğünde inşa edilen bir gayrimenkul projesine ortak olmayı ifade etmektedir. Bir başka deyişle gayrimenkul sertifikası sahipliği, projenin belli bir bölümüne alınan pay oranında yatırım ortağı olmak anlamına gelmektedir. Ayrıca sertifika sahiplerine projeden daire alma imkânı sağlanmıştır. Sertifika sahipleri, yeterli miktarda sertifikaya sahip olmaları halinde dilerlerse projeden tapu alabilecekleri gibi (asli edim), hisseleri oranında gayrimenkulün getirisine de ortak olabilirler (tali edim). Yine asli edim talep etmeyen yatırımcılar, proje bitiminden önce borsada sertifikalarını satarak nakde çevirebilirler. Gayrimenkul sertifikası ihraç eden taraf, alternatif bir finansman kaynağına sahip olmaktadır. Gayrimenkul sertifikaları sayesinde henüz inşasına başlanmayan yeni konut projelerinin ya da kentsel dönüşüm projelerinin finansmanının sağlanması mümkün hale gelmektedir.

Türkiye'deki konut sorununun bir yönü, kentsel dönüşüm yoluyla sorunlu konutların iyileştirilmesi ve diğer yönü ise dar gelirlilerin konut sahibi olabilmesidir. Gayrimenkul sertifikası modeli, kentsel dönüşümde uygulanması daha uygun bir araçken; dar gelirlilerin konut sorununu çözmekten daha uzaktır. Bunun yerine orta ve üst gelir grubu ya da belli bir birikime sahip tasarruf sahiplerinin yararlanabileceği bir gayrimenkul sahibi olma aracı olarak değerlendirilebilir. Kentsel dönüşüm açısından, dönüştürülecek olan eski konutların sahiplerine -örneğin 100 m<sup>2</sup> konut için 100 adet sertifika verilmesi gibi- bu konutların metrekareleri kadar gayrimenkul sertifikasının bedelsiz olarak verilmesi yoluyla gayrimenkul sertifikalarına başvurulabilir (Koroğlu, 2016: 35). Böylece hem konut sahiplerinin haklarının korunması hem de dönüşüm projelerinin artması ve hızlı şekilde bitirilmesi mümkün olacaktır. Ancak eski konut sahibinin yenileme maliyetini karşılaması noktasında bir sorun ortaya çıkmaktadır. Bu ek maliyet, ya eski konut sahibinin varsa kendi imkânlarıyla ya da hukuki ve teknik açıdan mümkünse eski konut alanına daha çok konut inşa edilmesi yoluyla karşılanabilir. Bu açıdan yeni bir alanda veya büyük çaplı projelerde gerçekleştirilecek dönüşüm projeleri için gayrimenkul sertifikalarının uygulanması daha elverişli gözükmektedir (Koroğlu, 2016: 35).

#### **4.3.6. Gecekondu Dönüşüm Sertifikası**

Gecekondu kendisi bizzat konut sorununun çözümüne yönelik kayıt dışı bir üretim ve finansman yöntemidir. Geçmişte, kentteki konut stokunun yaşanan hızlı göçü karşılayamaması nedeniyle bir anlamda zaruri olarak ortaya çıkan gecekondu, günümüzde neredeyse tamamen

piyasaya yönelik olarak üretilmektedir. Gecekondu alanlarının yarattığı ekonomik ve sosyal sorunlar, bu alanların dönüştürülmesini zorunlu kılmaktadır. Bu sorunun çözümüne yönelik uygulanabilecek menkulleştirme yöntemlerinden biri, gecekondu dönüşüm sertifikası uygulamasıdır. Gecekondu sahibine tapu tahsis belgesi ya da imar hakkı yerine, belirlenen nominal bedel üzerinden gecekondu dönüşüm sertifikası verilmesi esasına dayanır. Menkulleştirme yoluyla yaratılan değer, gerek mevcut gecekondu alanında veya başka bir alanda geliştirilecek bir proje için kullanılabilir (Uslu ve Uzun, 2014: 9). Kamuya ait toprakların işgal edilmesi sonucu elde edilen gecekonduların zamanla kıymetli konut alanlarıyla birleşmesi ya da önemli kent alanlarında yer alması gibi nedenlerle artan değerine gecekondu sahiplerinin bu tür menkulleştirme yöntemleriyle ortak edilmesinin, en az önceki gecekondu afları kadar adaletsiz bir uygulama olacağı açıktır. Bu açıdan kentsel dönüşümde meşru konut sahiplerini mağdur etmeyecek bir finansman yapısının sağlanması ön planda tutulmalıdır. Bunun dışında özellikle kamusal uygulamalar sonucu artan kentsel ranttan devletin en fazla fayda elde eden taraf olmasının sağlanması da gerekmektedir.

#### **4.3.7. İmar Haklarını Toplulaştırma Sertifikası**

İmar haklarının toplulaştırılması, parsel bazında var olan imar haklarının proje bazında bir araya getirilmesi yoluyla toplulaştırılmasıdır. Böylece imar hakkı sahipleri, gerçekleştirilen projede yaratılacak değer üzerinden pay almaktadır.

Türkiye’de uygulamanın ilk örneği Ankara’da Portakal Çiçeği Vadisi Projesinde görülmektedir. Gerçekleştirilen proje alanında arsa sahiplerinden belediyenin payı ve diğer arsa sahiplerinin payları birleştirilmiş, projeyi gerçekleştirecek şirkete de hisse temsilinde pay verilmiştir (Göksu, 2003). Parsel bazında yapılaşma yerine toplulaştırma sonucu proje bazında yapılaşmanın sağlanması, ortaya çıkacak değer parsel bazında yaratılacak değerden çok daha üstünde olmasını sağlayacaktır. Böylece paydaşların elde edeceği getiri de daha yüksek olacaktır. Portakal Çiçeği Projesi özelinde değerlendirecek olursak belirtilen sonuçlara ulaşıldığı söylenebilir. Ayrıca kamulaştırmaya başvurusaydı büyük bir kaynak ayrılmak zorunda kalınacakken, piyasa finansman koşullarından faydalanılması ile kaynak ayırmadan daha fazla kamu yararı yaratılmıştır. Her finansman yöntemi her proje için uygun olmayabilir. Dönüşüm projesi uygulanacak alanın özellikleri –parsel yapısı, arazi genişliği, paydaş sayısı, kent merkezine uzaklığı, gecekondu alanlarının ya da

tarihi, kültürel yapıların varlığı, ticari canlılık vb.- yukarıda bahsedilen yöntemlerden en uygun olanın seçilmesi için belirleyici olacaktır. Örneğin Ankara'da Portakal Çiçeği Projesi sonrasında Dikmen Vadisinde de aynı yöntem uygulanmaya çalışılmış ancak başarılı olamayınca belediye yurtdışına tahvil ihraç ederek projenin finansmanını sağlayabilmiştir.

#### **4.4. Değer Yakalama Yöntemlerini Kullanarak Vergisel Müdahale**

Kentsel dönüşüm finansmanı açısından kentsel dönüşüm sonucu ortaya çıkan artı değerden kamunun pay almasının sağlanması dönüşüm uygulamalarının sürekliliği açısından çok önemlidir. Ancak ülkemizde bu artı değerden pay alınabilmesi için geliştirilmiş ve uygulanan değer yakalama yöntemleri bulunmamaktadır.

Kentsel dönüşümün finansmanı için çeşitli değer yakalama (value capture) yöntemleri kullanılabilir. Değer yakalama, kamu müdahaleleri nedeniyle arazi ve binaların değerindeki artışların bir kısmının kamuya aktarılması anlamını taşır. Oluşan ek değer, bina/arazi sahibinin doğrudan yatırımları dışındaki faaliyetler nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Değer yakalama yöntemleri, kamu açısından düşük bir kaynak aktarımıyla bile yeni projelerin gerçekleştirilebilmesini sağlar. Kentsel dönüşüme doğrudan finansman desteği sağlayacak en önemli değer yakalama yöntemleri, arazi değer vergisi, iyileştirme vergisi ve vergi artış finansmanı olarak ele alınmıştır. Araziye dayalı finansman araçları kullanılırken kentsel arazi değerlerindeki volatiliteye ve oluşmuş olabilecek balon fiyatlara dikkat etmek gerektiği vurgulanmalıdır. Gelecekteki arazi değer artışlarının gerçekçi olmayan beklentilerine bağlanarak yapılacak yatırımlar, bütçeyi olumsuz etkileme riskini barındırmaktadır (Peterson, 2008: 4).

##### **4.4.1. Arazi Değeri Vergisi (Land Value Tax)**

Belirli bir projeden ziyade kamu mal ve hizmetlerinin sağlanmasıyla yaratılan daha genel bir değeri yakalamak için tasarlanmış bir değer yakalama tekniğidir. Mülk değerinden ziyade arazi değerini değerlendirir ve arazi sahiplerine odaklanır. Henry George, 1879 tarihli İlerleme ve Yoksulluk kitabında ABD'deki ekonomik ilerlemelere karşın yoksulluğun devam etme sebebinin temelde arazi sahipleri ve arazi spekülasyonları olduğunu belirterek; çözüm olarak arazi sahiplerinin sağladığı rant üzerine konulacak bir "tek vergi" önermiştir (Dye ve England, 2010:7). Buna göre her mülk sahibi, arazi rantının değerine göre aylık bir rant vergisi ile yükümlü olacaktır. Toprak iyileştirmeleri veya inşaatlar üzerine herhangi bir vergi konmayacaktır (Skousen, 2003: 254).



George'a göre arazi değeri üzerindeki vergi, spekülasyon rantı yok ederek üretimi arttırmaktadır. Modern ekonomik teori ise arazi değeri vergisinin şu anda yatırım yapmak ya da daha sonra yatırım yapmayı beklemek arasındaki tercihte tarafsız olduğu sonucuna varmaktadır. Binaların vergilendirilmesi yerine arazi üzerine bir vergi konulması, sabit arazi arzı nedeniyle daha az bozulmaya yol açacaktır. Kısaca verginin sapıtıcı özelliği azalacak ve tarafsız bir vergi özelliğine yaklaşacaktır.

#### 4.4.2. İyileştirme Vergileri (Betterment Tax)

"İyileştirme vergisi/harcı" veya "iyileştirme ücreti- betterment levy", arazi değer kazancı üzerinden tek seferlik ya da yıllık bir vergi alınması yoluyla genellikle altyapı yatırım maliyetlerini karşılayacak bir fon sağlamak amacıyla alınır. Kentsel ulaşım, kaldırımlar, parklar ve su/ atık su gibi alanlar için kullanılabilir. Altyapı yatırımlarından olumlu etkilenen mülk sahiplerine yansıyan özel arazi varlıklarındaki katma değeri geri kazanmak üzere tasarlanmış adil ve verimli bir vergi olarak ifade edilmektedir (WEF, 2014: 27). İyileştirme mekanizmasının en kayda değer avantajı, altyapı finansmanının yükünü genel halktan, doğrudan fayda elde eden mülklere kaydırmasıdır. (Medda ve Modelewska 2009: 7)

Ülkemizde şerefiye olarak isimlendirilen gelirlere benzetilebilecek iyileştirme vergilerinin farklı ülkelerde farklı isimlerle uygulanan çeşitlerinden bahsetmek mümkündür. Örneğin ABD'de özel değerlendirme bölgelerinde "özel değerlendirme- special assessment" adı verilen bir iyileştirme harcı çeşidi kullanılmaktadır. Bu bölgelerde, kamu altyapı iyileştirmesinin yol açtığı arazi değerindeki artışla ilgili alınan değerlendirme harcı, daha sonra o yatırım için sermaye piyasalarından sağlanmış borcu ödemek için kullanılmaktadır (WB, 2018).

Diğer değer yakalama yöntemlerinden olan "geliştirme harçları- development fees" veya "etki harçları- impact fees" bütçelerin harcama tarafında işlev görürken; iyileştirme vergileri, zaten maruz kalınan altyapı yatırımı maliyetlerinin bir kısmını geri almaya çalışır. Belirtilen vergilerin/harçların uygulanmasındaki temel sorunlardan biri, altyapı yatırımlarından kaynaklanan arazi değeri artışının ölçülmesinin zorluğudur. Bu vergiler, hizmetlerin bedelini ödeyebilen kentin varlıklı bölgelerine daha çok altyapı yatırımı yapılmasına neden olacağı için de eleştirilmektedir.

#### 4.4.3. Vergi Artış Finansmanı (Tax Increment Financing- TIF)

Arsa değer vergileri, arsa değerindeki; TIF ise emlak değerindeki artışlardan elde edilen faydanın ölçülmesine dayanır. TIF, yeniden canlandırmaya ihtiyaç duyulan alanların yeniden geliştirilmesi ve işlevini yitirmiş sanayi alanlarının (brownfield) iyileştirilmesini tevik etmek için ABD’de yaygın bir şekilde kullanılan bir ekonomik kalkınma aracıdır. Brownfield, sıklıkla kullanılmayan, boş ve bozulmuş olan kentsel bölgelerdir. Altyapının genel olarak yer aldığı şehir alanlarına yakınlığı nedeniyle bu alanlar, yeniden geliştirme için büyük bir potansiyel barındırmaktadır. Bununla birlikte, bu potansiyelin gerçekleştirilmesi, kirlenmiş arazilerin temizleme maliyetleri, mevcut fakat eski altyapının iyileştirilmesi veya değiştirilmesi maliyetleri nedeniyle ertelenmektedir. Pek çok durumda, geleneksel özel finansman kaynakları, yeniden yapılanma ile ilgili risklerden dolayı bu alanlara yatırım yapmakta tereddüt etmektedir. Gelecekteki karlar açısından potansiyel olmasına rağmen işlevini yitirmiş bu sanayi alanları, genellikle peşin yeniden geliştirme finansman eksikliği nedeniyle kullanılmayarak kalır.

İlk kez 1952’de Kaliforniya’da uygulanan TIF, ABD’de neredeyse diğer bütün eyaletlerde kullanılmaktadır. Örneğin Chicago’da tüm emlak vergilerinin yüzde 10’u TIF amaçları için ayrılmıştır ve TIF bölgeleri, kentin coğrafi bölgesinin yüzde 25’inden fazlasını kapsamaktadır (Slack, 2016: 26). TIF, geliştirme ile ilgili maliyetleri finanse etmek için geliştirme kapsamında oluşan emlak değerindeki artışa uygulanan vergilerdir. En çok yerel yönetimler tarafından belirlenen mahallelerde konut, ekonomik kalkınma ve yeniden yapılanmayı teşvik etmek için kullanılır. Bazı durumlarda ulaşım projelerini finanse etmek amacıyla da uygulanır (CTS, 2009: iii). Kentler, sermaye iyileştirmeleri için bir TIF bölgesi belirlemekte ve daha sonra altyapı ve diğer ekonomik kalkınma girişimlerine yapılacak yatırımları ödemek için emlak vergilerindeki gelecekteki büyümeyi ayırmaktadır (Slack, 2016: 27). TIF ile altyapı iyileştirmeleri için fon sağlamak amacıyla emlak vergisi gelirlerindeki beklenen büyüme güvence altına alınmıştır (Medda ve Modelewska, 2009:6). TIF’ler sübvansiyonlar veya vergi indirimleri değildir. Bir TIF kapsamında geliştirme, yerel yönetim sübvansiyonundan değil, geliştirme sonucunda üretilen vergi gelirlerindeki artışlardan finanse edilmektedir. Yerel yönetimlerden işletmelere fon transferi yapılmaz veya bir işletmeden diğerine transfer yoktur. Değerlendirme tabanındaki artıştan elde edilen vergiler, bölgedeki kamu iyileştirmelerini finanse etmek için kullanılmaktadır (Slack, 2016: 27).

## 5. Sonuç

Kentsel politikalar, kentin fiziki olarak planlanması, altyapının iyileştirilmesi, kentsel gelişim, kent ekonomisi, kentteki gündelik yaşamın düzenlenmesi ve kent kültürünün gelişimiyle ilgilidir. Kent planlamasında yer alan güvenlik, ulaşım, enerji verimliliği/ yenilenebilir enerji, kentsel çevre ve estetik, kültürlerarası etkileşim gibi kentsel politikanın odağında ki amaçların gerçekleştirilmesi açısından kentsel dönüşüm uygulamaları önemli bir araçtır. Kentsel dönüşüme başvurulma nedenlerine ve dönüşümün gerçekleşeceği kentsel alan ve yapılara uygun düzenlemelerin ve finansman yöntemlerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Çalışmada kentsel dönüşüme yönelik kamusal müdahale, yapılan hukuki düzenlemeler, kamu özel kesim ortaklıklarının kullanılması, gayrimenkule dayalı sermaye piyasası araçlarının düzenlenmesi ve değer yakalama yöntemlerinin kullanılması çerçevesinde ele alınmıştır.

Kentsel dönüşümün finans boyutu, kentsel dönüşümü gerçekleştirecek tarafları –kamu ve yatırımcılar- ve kentsel dönüşümden etkilenecek bireyleri kapsamaktadır. Bu doğrultuda devletin sağladığı kredi ve kira yardımı gibi uygulamalar, sermaye piyasası araçları ve çeşitli hukuki düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak hem konut yetersizliği hem de var olanların dönüştürülmesi ihtiyacı, konut ve kentsel dönüşüm finansmanı araçlarının yaygınlaştırılmasını gerektirmektedir. Çalışmada, Türkiye’de uygulanmaya yeni başlayan ya da henüz uygulanmayan bazı araçlara yer verilmiştir. Bunlardan gayrimenkul geliştiriciler için alternatif finansman imkânı ve yatırımcılar için gayrimenkule dayalı kazanç elde imkânı sunan yatırım araçlarından sisteme uyarlanabilecek olan yöntemler, Türkiye’deki kentsel dönüşümün geliştirilmesi açısından değerlendirilebilir.

Yerel yönetimlerin kentsel dönüşümle ilgili önemli bir rolleri bulunmaktadır. Ancak Türkiye’de belediyelerin öz gelirlerinin yetersiz olduğu ve harcamaların büyük kısmının merkezi yönetim gelirlerinden aktarılan paylarla gerçekleştirildiği bilinmektedir (Ökmen ve Koç, 2015: 554). Belediye öz gelirlerinin arttırılmasının yollarından biri, uygulamaya konulacak yeni finansman araçlarıdır. Bu doğrultuda kentsel dönüşüm amacına uygun olabilecek bazı finansman yöntemleri ele alınmıştır. Arazi değer vergisi, iyileştirme vergileri ve vergi artış finansmanı olarak ele alınan değer yakalama yöntemleri, kentsel rantın vergilendirilmesi amacını taşımaktadır. Kentsel rantın vergilendirilmesi ile belediyelerin önemli sorunlarından biri olan finansman yetersizliğine katkı sağlanmış olacaktır. Aynı şekilde arsa spekülasyonlarının ve spekülatif kazançların önüne

geçmek ve planlı ve daha sağlıklı kentsel alanların oluşması da mümkün olacaktır. Bu gelir çeşitlerinin başta İstanbul olmak üzere kentsel rantın yüksek olduğu metropoliten alanlarda uygulanabilmesine ilişkin hukuki bir düzenleme yapılması önerilebilir.

Kentsel dönüşümle ilgili nicel verilerin –dönüşüme giren yapı sayısı, yapılan konut sayısı, dönüşümden etkilenen hanehalkı sayısı gibi- topluca yer aldığı resmi bir birimin olmaması da önemli bir sorundur. Aynı şekilde kentsel dönüşüm sonucu elde edilen sosyal faydayı belirlemeye yararlı olacak bir veriye ulaşmak şu an itibariyle mümkün olmamaktadır. Bu açıdan TOKİ benzeri ancak sadece kentsel dönüşümle ilgili faaliyetleri gerçekleştiren, bu alandaki belediye ve özel sektör çalışmalarını izleyen, verileri toplayan, süreçleri raporlayan ve tarafları koordine eden düzenleyici ve denetleyici bir üst kurul şeklinde bir birimin kurulması önerilebilir. Ayrıca hem kentsel dönüşüm projelerine uzun vadeli ödeme desteği sunan hem de gayrimenkule dayalı menkulleştirme hizmeti sağlayan, bu alanda uzmanlaşmış bir bankanın kurulması da faydalı olacaktır.

Güçlü bir yasal çerçeve ile gelişmiş birincil ve ikincil piyasaların varlığı, konut finansmanını ulaşılabilir hale getirecektir. Ancak gerekli altyapı kuruluncaya kadar fonlama maliyetlerinin yüksek olacağı ve finansman alışkanlıklarının hemen değişmeyeceği göz önüne alınarak bu alandaki adımların hızlandırılması gerekmektedir.

**KAYNAKÇA**

- Adair A., Berry J., Mcgreal S., Deddis B., Hirst S. (2000). The Financing Of Urban Regeneration. *Land Use Policy* (17) 147-156.
- Amirtahmasebi, R. vd. (2016). *Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide To Leveraging Private Investment*. Urban Development; World Bank, Washington.
- Ataöv A., Osmay S. (2007). Türkiye'de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım. *Metu Jfa*, 24/ 2, 57-82.
- Ayhan, F. (2013). Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi. *Kentsel Dönüşüm Hukuku* (Edit: Yasin, Melikşah ve Şahin, Cenk) İstanbul Üniversitesi S.S.Onar İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No:2013/1.
- CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network) (2005), *State Aid Action Plan: Consultation Document*. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/comments\\_saap/37279.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_saap/37279.pdf) (13.09.2017).
- Coşkun, Y. (2015). Türkiye'de Konut Finansmanı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Türkiye Bankalar Birliği Yayın No: 310.
- Coşkun, Y. (2016). Kentsel Dönüşümün Kent ve Ülke Ekonomisine Etkileri. <http://gayrimenkulturkiye.com/2016/03/04/kentsel-donusumun-kent-ve-ulke-ekonomisine-etkileri/> (01.01.2018).
- Couch, C. vd. (Eds.) (2003). *Urban Regeneration In Europe*. Oxford: Blackwell Publishing.
- ÇŞB (2014). Kentsel Dönüşüm İçin İmar Hakkı Transferi Geliyor. <http://www.csb.gov.tr/turkce/?Sayfa=faaliyetdetay&Id=1134> (28.05.2018).
- CTS (Center for Transportation Studies) (2009). *Value Capture for Transportation Finance*.
- Dye, R. F. & England, R. W. (2010). *Assessing the Theory and Practice of Land Value Taxation*. Lincoln Institute of Land Policy. Policy Focus Report/Code PF025.
- Medda, F. R. & Modelewska, Marta (2009). *Land Value Capture As A Funding Source For Urban Investment: The Warsaw Metro System*. Better Government Program 2009-10.
- Gale, D. E. (1977). The Transfer of Development Rights: Some Equity Considerations. *14 Urban Law Ann.*, 81-100.
- Genç, F. N. (2008). Türkiye'de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü. *Yönetim ve Ekonomi*, (15), 115-130.
- Göksu, A. F. (2003) *Kentsel Dönüşüm Projelerinde Yenilikçi Yaklaşımlar*. 11-13 Haziran, Yıldız Teknik Üniversitesi, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu.
- Görgülü vd. (2006). Mahalle Ölçeğinde Kentsel Dönüşüm Modeli – Küçükbakkalköy Örneği. İstanbul'un Eylem Planlamasına Yönelik Mekânsal Gelişme Stratejileri Araştırma ve Model Geliştirme İşçi, YTÜ, ŞBPB, İstanbul.
- Hacıbrahimoğlu, N. (2013). *Kentsel Dönüşüm Yöntemleri*. *Kentsel Dönüşüm Hukuku* (Edit: Yasin, Melikşah & Şahin, Cenk) İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No:2013/1.

- Hazine Müsteşarlığı (2018). Kira Sertifikası Yatırımcı Kılavuzu. [https://www.hazine.gov.tr/File/?path...İçin+Bilgiler%2Fkira\\_sertifikasi\\_kilavuz.pdf](https://www.hazine.gov.tr/File/?path...İçin+Bilgiler%2Fkira_sertifikasi_kilavuz.pdf) (20.04.2018).
- Hodge, G. A. & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*. 67(3), 545-558.
- Jung, T. H. vd. (2015) The Role Of Stakeholder Collaboration In Culture-Led Urban Regeneration: A Case Study Of The Gwangju Project, Korea. *Cities* (44) 29-39.
- Kalkınma Bakanlığı (2015), Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Koroğlu, A. (2016). Gayrimenkul Sertifikası Modeli ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*. 2/1, 25-42.
- Kennedy, M. & Leonard, P. (2001). Dealing With Neighborhood Change: A Primer On Gentrification And Policy Choices, A Discussion Paper Prepared For The Brookings Institution Center On Urban And Metropolitan Policy.
- Makas, A. C., (2012). Kentsel Dönüşüm Yasası ve Finansman Boyutu, Kentsel Dönüşümde Sürdürülebilir Yaşam Kalitesi İçin Farkındalık Araştırması, İktisadî Araştırmalar Vakfı, 213, İstanbul.
- Mataracı, O. vd. (2017). Kentsel Dönüşümde Alternatif Bir Yöntem: İmar Hakkı Transferi. TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 16. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 3-6 Mayıs, Ankara.
- Ökmen, M. & Koç, N. (2015). Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler. *Yönetim ve Ekonomi*. Cilt:22(2), 551-565.
- Özgüç, E. (2008). Gayrimenkul Yatırım Fonları: Çeşitli Ülkelerdeki Uygulamalar ve Türkiye İçin Öneriler, Sermaye Piyasası Kurulu Araştırma Raporu.
- Özkuş, M. (2017). Dünyada ve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Projelerinin Finansman Yöntemleri. İller Bankası Anonim Şirketi Uzmanlık Tezi.
- Peterson, G. (2008). Unlocking Land Values To Finance Urban Infrastructure Land-Based Financing Options For Cities. *Gridlines*, Note no 40.
- Roberts P. & Sykes, H. (Eds) (2000) *Urban Regeneration A Handbook*. Sage Publications.
- Skousen, M. (2003). İktisadî Düşünce Tarihi Modern İktisadın İnşası (Çev. Acar, M. vd.) Adres Yayınları.
- Slack, E. (2016) *Improving Local Government Revenue In Nsw: What Are The Options?*, International Keynote and Discussion Paper for the Local Government NSW Finance Summit.
- Solmaz, E. (2013). Kentsel Dönüşüm Finansman Yöntemleri”, Kentsel Dönüşüm Hukuku (Edit: Yasin, M. Şahin, C.(2013) İstanbul Üniversitesi S.S.Onar İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, No:2013/1.
- Sönmez, N. Ö. (2006). Düzensiz Konut Alanlarında Kentsel Dönüşüm Modelleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Planlama*, 2.
- SPK (2007). Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları, SPK Yatırımcı Bilgilendirme Kitapçıkları-5, Ankara.

- Şahin, Ö. (2012). Eski Sanayi Alanları Dönüşümünde Ortaklık Modeli Önerisi: Kartal Örneği, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi.
- Şarkaya, C. (2007). Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları Üzerine Bir İnceleme ve Türkiye'ye İlişkin Sektör Analizi. Sosyal Bilimler Dergisi (1), 175-190.
- Şimşek, C. & Çakıroğlu, B. (2017). Gayrimenkul Yatırım Fonları. GSI Articleletter, Summer, 87-102.
- TÜİK (2011). Nüfus ve Konut Araştırması. [http://www.tuik.gov.tr/Kitap.do?metod=KitapDetay&KT\\_ID=11&KITAP\\_ID=276](http://www.tuik.gov.tr/Kitap.do?metod=KitapDetay&KT_ID=11&KITAP_ID=276) (01.03.2018).
- Uslu G. & Uzun B. (2014). Kentsel Dönüşüm Projelerinde Deprem Etkisi. Harita Teknolojileri Elektronik Dergisi. 6(2) 1-11.
- WEF (World Economic Forum) (2014) Accelerating Infrastructure Delivery New Evidence from International Financial Institutions. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_AcceleratingInfrastructureDelivery\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_AcceleratingInfrastructureDelivery_2014.pdf) (30.04.2018).
- WB (Worldbank) (2018). Betterment Levies, <https://urban-regeneration.worldbank.org/node/15> (01.05.2018).

