

İmar (Yapılanma) Haklarının Devri: Model-Uygulama Alanları ve Sonuçlar

Yalçın YAMAK

Maliye Bakanlığı
Milli Emlak Başkontrolörü

Ülkemizde ilk defa 27.07.2004 tarih ve 5226 sayılı, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik yapan Kanunun 8/c maddesi ile hukuk sistemimiz, yapılanma hakları kısıtlanmış kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanlarında bulunan taşınmazların “korunması” yöntünde yeni bir modelle tanışmıştır. Bu çalışmada, “imar (yapılanma) haklarının devri” kavramı ile tanımlanacak bu yöntemin, özellikle A. B. Devletlerinde uygulandığı şekliyle, tarihçesi, uygulama örnekleri ve sonuçlar aktarılacak ve modelin başarılı olması için gerekli koşullar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bununla birlikte ülkemizde getirilen düzenleme ele alınarak, yapılacak karşılaştırma sonucu yöntemin uygulanabilirliği için ülkemizde öngörülen mekanizmaların ne ölçüde yeterli olabileceği tartışılacaktır.

MODEL

Kavram (Transferable Development Rights)

Mülkiyet hakkı sahibine, taşınmaz üzerinde kullanma, yararlanma, onu dönüştürme ve devretme haklarını birlikte ve mutlak olarak tanyan bir haklar bütünüdür. Gelişmiş dünyada ancak kamusal yarar söz konusu olduğunda ve kanun gücüyle sınırlanan bu haklar manzumesi, bu sayede hakkın kötüye kullanılmasını önleyici önemli bir gelişme göstermişse de, niteliği gereği özellikle tarımsal araziler, doğal alanlar ile tarihi

dokuların bulunduğu yerlerdeki mülkiyet haklarının, mülkiyet sahibi aleyhine kamuya maledilmesi veya kullanımının kısıtlanması yönündeki arayışlar ciddi açmazlarla karşı karşıyadırlar.

Mülkiyetin sahipliği ancak bedeli ödenerek kamuya geri döndürülebileceğinden, bunun dışında kamu otoritesi tarafından, kamu adına ve lehine yapılan bütün kısıtlayıcı ve korumaya yönelik tasarruflar hukuki de olsa, eğer ki mülkiyete sahiplikten dolayı elde edilmesi muhtemel rant, mevcut kullanımdan dolayı elde edilen gelirden fazla ise mülk sahibi tarafından devredilebilir veya aykırı kullanıma yönelme riski ile karşı karşıyadır.

Literatürde “rant” kavramı üzerine yoğunlaşan ve ciddi biçimde kent bilimcilerin üzerinde tartıştığı bu açmazın çözümüne yönelik tarihsel süreçte önemli görüşler ortaya çıkmış ve uygulamalar yapılmıştır. Bu alanda kimi özel mülkiyeti kutsarken, kimi de çözümünü özel mülkiyetin tümüyle ortadan kaldırılmasında bulmuştur. Genel olarak kamu yararı kavramı ve mülkiyet hakkını birey ve toplum çıkarı açısından değerlendiren bu görüşler üç başlık altında toplanmaktadır:¹

“1- Bireycil Yaklaşım: Bu gruba giren görüşler yararçı (utalitarian) ya da toplamcı (aggregationist) olarak adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımlara göre kamu yararı, bireysel yararların ağır bastığı ya da onların toplamından oluşan bir kavram-

¹ Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, Kent ve Siyaset üzerine Yazılar, (1975–1992) Shf. 95-97

dır. Hobbes, Hume, Bentham gibi düşünürler ve refah iktisatçılarına benimsenen bu görüşe göre, bireysel tercihleri bir kolektif tercih durumuna getirmek olanaklı olmakla birlikte, bunun birçok mantıksal güçlükleri vardır. (X)'in (Y)'den daha fazla kamu yararı olduğunu söyleyebilmek her zaman kolay değildir.

Hobbes kamu yararını özel yarara karşı olarak kullanmaktadır. O'na göre mantık, bireysel yararların önde gelmesini gerektirir. David Hume'a göre, bir eylemin, politikanın ya da düzenlemenin kamu yararına olup olmadığına karar verebilmek için, etkilediği bireylerden çoğu için, bir üstünlük taşıyıp taşımadığına bakmak gerekir (...) Jeremy Bentham'a göre, topluluk bireylerin toplamından başka bir şey değildir. Dolayısıyla, topluluğun yararı da, onu oluşturan üyelerin yararları toplamından ibarettir.

2- Ortak Yararçılar: Bu grupta toplanabilecek görüşlerin sahipleri ise, kamu yararını, bir topluluğun bütün üyelerinin ortaklaşa sahip oldukları yararların toplamından ibaret sayarlar. Bu yaklaşıma göre, savunma, para değerinin korunması ve yerel yönetimlerce sağlanan en az sağlık ve refah standartları, kamu yararına olan şeylerdir (...) Bu görüşü savunanların bireysel yararların toplanması gibi aritmetik kaygıları yoktur. Çünkü, bunların yaklaşımına göre, kamu yararı, çatışma durumunda bulunan bireysel yararlarla ya da tercih ölçeklerine göre değil, fakat çelişki durumunda olmayan ya da uybirliği ile paylaşılan yararlarla dayanan bir kavramdır. Bu düşünürler, kamu yararının normatif bir değer taşıdığı görüşündedirler. J.J Rousseau ve Pareto bu grupta yer alanların başında gelir.(...)

3- Tekçi Yaklaşımlar: Bu kuramın sahipleri ise, kamu yararını açıkça normatif ve değer yargılarına dayanan bir siyasal tercih konusu olarak görürler. Eflatun, Aristo, Hegel, Marx bunların başında gelir. G. W. Casinelli'de kamu yararının (siyasal olaylara uygulanabilen en yüksek ahlaki standart) olduğunu belirtmektedir. Kamu yararı, belli bir zamanda ve yerde, her bireye, haberi olsun ya da olmasın, kılavuzluk etmesi gereken tek bir değer yargıları sistemidir(...)"

Bu görüşlerden herhangi birini benimseyen ülkeler de, mülkiyet hukukunu bu esaslar çerçevesinde şekillendirmişlerdir. Ülkemizde de gerek 1924, gerekse 1961 ve 1982 Anayasalarında mülkiyetin kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılacağı kabul edilerek "ortak yarar" söz konusu olduğunda özel mülkiyetin kamusal amaçlarla kullanılmak üzere değeri ödenerek kamu malı haline getirilebileceği öngörülmüştür. Anayasal bu yetkilendirmeden yararlanarak çeşitli yasalarla toplum adına yetki kullanan otoritelere özel mülkiyetin kullanımının kısıtlanması veya tümüyle kamuya döndürülmesi yönünde çok çeşitli araçlarla düzenleme yapma ve uygulama yetkisi verilmiştir. Bunlardan en bilinenleri imar kanunu, kamulaştırma kanunu, orman kanunu, kültür ve tabiat varlıklarını koruma kanunu v.b. yasalarlardır.

Özünde, her bir düzenleme kaynağını oluşturan hukuki metinde belirtilen amacı gerçekleştirmeye yönelik olsa da, başta da belirttiğimiz gibi özel mülkiyetin ve dolayısıyla toprağın sahipliğinin tanındığı serbest piyasa ekonomilerinde sınırlı imkânlarla "rantın" gıcıkliğini ortadan kaldırmak mümkün olmadığından, devam eden arayışlar, mevcut veya muhtemel rantın mülkiyet sahibi ile paylaşılarak, kentleşme sonucu ortaya çıkan olumsuzlukların önlenmesi ve bu arada kamusal yararında maksimizasyonu temelinde "imar (yapılanma) haklarının devri" modelini ortaya çıkarmıştır.

Ortaya çıktığı ve en yaygın olarak uygulandığı ülke olan A.B.Devletlerinde de, modelin hayata geçirilmesin de bahsedilen ikilem temel rolü oynamıştır. Rick Pruetz kitabında:² "Birçok yerel yönetimin tarımsal, tarihi ve kültürel değerlerle, çevre koruma gerektiren alanların korunmasında ellerinde tuttukları planlama ve kamulaştırma yetkilerinin siyasi ve toplumsal baskı ve maddi yetersizlikler sonucu çoğu zaman yeterli olmadığını ..." vurgulamakta ve imar haklarının devri yönteminin "bu nedenlerle birçokları tarafından benimsendiğini, esasen bir uygulama modeli olan bu yöntemin sayesinde korunması toplum yararına olduğu kabul edilen taşınmazların ve değerlerin maliyet unsuru dışlanarak gönüllülük temelinde olanaklı olduğunu" belirtmektedir.

Bu düşünceden hareketle doğmuş olan model, özünde mülkiyet sahiplerinin taşınmaz üzerindeki aynı haklarının (inşaat yapma, faydalanma, tarım, başkalarının kullanımını engelleme, satış, kiraya verme, irifak hakkı tesisi v.b.) belli bir kısımdan sürekli olarak vazgeçme ve bunun karşılığında da kendisine bedel ödenmesini mümkün kılacak bir mekanizmadır.

Taşınmazda mevcut (imar kararı ile) veya muhtemel yapılanma hakkının, taşınmazın mevcut kullanımını değiştirmeksizin, ondan ayrılarak başka bir taşınmazda kullanımına olanak sağlayan bu mekanizma ile, bir yandan mülkiyet sahibi sürekli olarak bu haktan mahrum olurken, hakkın satışından elde ettiği gelir ile karşılığını almaktadır. Hakkı satın alanlarda, önceden gelişim alanı olarak dizayn edilmiş (belirlenmiş) bölgelerdeki taşınmazlarda bunu kullanarak daha yüksek yoğunlukta inşaat yapma imkânına kavuşmaktadır. Zaman zaman uygulayıcı yerel otoritede piyasaya, imkânı ölçüsünde, alıcı olarak girerek hem satıcılar için satış garantisi sağlamakta hem de fiyatları ve imar uygulamasını kontrol etme fonksiyonunu icra edebilmektedir. Bunun yanı sıra eğer koruma altındaki alanın tümüyle yapılaşmaya kapatılması düşünülmüşse ve karşılığında tüm bölgenin gelişimi yavaşlatılmak isteniyorsa, yerel otorite satın aldığı hakları tedavüle koymama imkânına da sahiptir.

Tipik bir model uygulamasında; plan kararıyla koruma altına alınmış alanda (sending zone) mülkiyet sahibi kişi taşınmazında tanımlanan yapılanma haklarını alıcılara (müteahhit, diğer mülk sahipleri ve yerel idareler, aktarım bankaları) satar ve bu sayede bir yandan taşınmazın rantının belli bir miktarını alarak onu mevcut kullanımında tutmaya devam eder, alıcılar ise satın aldıkları bu hakları önceden belirlenmiş gelişme bölgelerinde (receiving zone) inşaat yoğunluğunu arttırmak için kullanırlar. Genellikle bu kullanımı bir nevi "bonus" olarak kabul edilmekte ve alıcıları özendirir. ³

Tarihçe

A.B.Devletlerinde 1980'li yıllarda yoğun olarak uygulanmaya başlayan modelin tarihsel olarak ortaya çıkışı konusunda farklı düşünceler vardır. Jason Hanly-Forde ve diğerlerine göre; ⁴ "imar planı ve yapılaşma koşullarının belirlenmesi A.B.D.'de özel mülkiyetin kamu yararına sınırlandırılması ve denetlenmesinde ilk araç olmuştur. 1916 yılında, New York kenti ilk geniş kapsamlı imar planlaması ile gökdelenlere karşı özellikle çevre mülklerin gökyüzünden yararlanmalarını engellediği için yükseklik sınırı getirmiş ve işyeri olan alanlarda fabrika ve konut yapılmasını da yasaklamıştır. Bu yapılırken de bitişik parselde henüz yükseklik sınırına ulaşmamış mülkiyet sahiplerinin diğer parsellerde kullanılmak üzere bu haklarını satmalarına izin verilerek, bir nevi yapılanma haklarının transferine izin verilmiştir. Dolayısıyla model ilk kez uygulama imkânına 1916 yılında bahsedilen düzenleme ile kavuşmuştur" demektedirler.

Diğer bir kısım yazarlarsa, modelin son 30 yıldır uygulanmakta olduğunu ve ortaya çıkışının yine New York Kentince kabul edilen 1968 tarihli Kültürel Varlıkları Koruma Yasası ile başladığını kabul etmektedirler. Söz konusu yasa ile sadece bitişik parselde ve ada bazında değil, yasa ile düzenleme altına alınan bölgenin tümünde mülkiyet sahiplerinin birbirlerine kısıtlanmamış yükseklik haklarını transfer etmelerine izin verilmiştir.

Modelin Uygulama Koşulları

Modelin 30 yılı aşan bir süreçte uygulaması belli başlı olarak; ⁵

- Ekolojik olarak hassas arazilerin ve tarihi alanların korunmasında,
- Ekonomik gelişmenin desteklenmesinde,
- Kentsel gelişimin yönlendirilmesinde,
- Yeni iş imkânları ve girişimleri çekerek kent merkezlerinin yenilenmesi,

alanlarında kendini göstermiştir.

³ Antonio Tavares, Can the Market Be Used to Preserve Land? The Case for Transfer of Development Rights, European Regional Science Association 2003 Konferansı, Tebliği.

⁴ Jason Hanly-Forde, George Honsy, Katherine Lieberknecht, Remington Stone, Using the Market for Compensation and Preservation, Government Accounting Office Report, RCED-94-215R shf. 2, 1994.

⁵ The Etowah Initiative Report Georgia Eyaleti, Shf. 1, 1998.

Bu süreçte, her yerel idare ya doğrudan kendisi veya bağlı olduğu eyaletin kabul ettiği yasal düzenlemelerden aldığı yetkiye dayanarak, ihtiyaç duyduğu alanlardaki iyileştirme ve koruma amaçlarıyla modeli bir araç olarak kullanmıştır.

Doğaldır ki, mülkiyete sahipliğin getirdiği yapı yapma hakkının o taşınmazdan alınarak başka bir taşınmaza aktarılmasında muhakkak bir hukuki düzenleme ve yetkilendirme yapılmalıdır. Uygulamaya geçildiği andan itibaren ortaya çıkabilecek hukuki sorunların ortadan kaldırılabilmesi veya hiç yaşanmamasının birinci koşulu uygulayıcı otoritenin açık ve kesin bir yasal yetkiye sahip olması bağlıdır.

Bu sağlandıktan sonra ikinci aşama "planlama" yetkisine sahip kamu otoritesinin kabul edeceği plan kararıyla (zoning ordinance) modelin uygulama amacının belirlenmesi olacaktır. Karar verme süreci temelde, modelin sayılan amaçlardan hangisi veya hangileri için uygulanacağını kamuoyuna açıkladığı gibi bundan etkilenecek mülkiyet sahipleri ve taşınmazları da tespit etmelidir. Bu sayede bir yandan uygulamanın kamusal amaçları kamuoyu ile paylaşırken diğer yandan da koruma ve geliştirimin kamu sağlığı, güvenliği ve refahı temelinde neden gerekli olduğunun vurgulanması ve çoğunlukla kabulü mümkün olabilecektir.

Modelin uygulamasında mevcut veya muhtemel plan kararlarının da gözden geçirilmesi ve bir dizi değişikliklere gerekebilir. Yapılacak plan değişiklikleri;

- Parselasyon ve planlama kararlarında eklemeler,
- Modelin uygulanmasında yükümlü (sending zone) ve alıcı (aktarım alanı-receiving zone) alanların oluşturulması ve bunların nazım imar planlarına tatbiki,
- Alıcı alanda yoğunluk artırıcı parselasyon değişiklikleri,
- Uygulamadan etkilenecek taşınmazların tespiti ve yapılanma haklarının aktarımını

sağlayacak şekilde tapu kayıtlarının değiştirilmesi,

- Eğer model ikiden fazla bölgeyi kapsayacak şekilde uygulanacaksa koordinasyonu sağlamak üzere yönetim birimi kurulması,

gibi muhtemel düzenlemeleri içerebilir.

Yasal yetkilendirme tamamlandıktan sonra planlama aşamasında ortaya çıkabilecek en önemli sorunlardan biri de aktarım alanı (alanların) tespiti olacaktır. Modelden beklenen fayda minimum maliyetle koruma altına alınan alanın "kentleşme" sürecinin durdurulması ve istenilen başka bir bölgede devamını sağlamak olduğuna göre, gelişmesi istenilen bölgenin gelecekte korumayı gerektirmeyecek özellikle olduğunun saptanması zorunluluktur. Ayrıca seçilecek aktarım alanının hangi tip gelişme için destekleneceği yerel otorite tarafından kararlaştırılmalıdır. Genellikle üç tip gelişimden bahsetmek mümkündür; Konut, sanayi ve ticaret. Bunların birbirine olan karşılaştırmalı üstünlükleri ve alıcı alandaki mülkiyet sahiplerinin "rant" beklentisi ortaya konulmalıdır. Yani sıra her bir tip gelişmenin bütçeye getireceği maliyet iyi analiz edilmelidir. Örneğin bir konut bölgesi "alıcı" olarak seçilmişse, bu durumda ortaya çıkacak altyapı, sosyal donatı ihtiyaçlarının maliyeti hesaplanmalıdır. Zira bu bölgede yoğunluk artışıyla doğal bir sonucu olarak altyapı, kamusal kullanım için gerekli okul, hastane, v.b. üstyapı büyüklükleri değişecektir.

Yer seçimi ile ilgili olarak kamusal fayda ve maliyet analizi yanı sıra modelin uygulandığı alanlar itibarıyla etkilenecek bireyler yönünden de dikkate alınması gereken muhtemel sonuçlar da vardır. Çünkü farklı çıkar gruplarının programı kabulü ve uygulamanın başarısı, programın sunduğu imkânlarla göre değişiklik arz etmektedir.⁶

Feitelson ve Lindsey'e göre:⁷ (Chesapeake Bay kentinde uygulanan model sonuçlarından alıntı ile) "Eğer model alternatif programlarla birlikte uygulanır ve karşılık sağlayacağı beklentisi kuvvetli ise, uygulamaya olan desteğin artışı muhtemeldir". Bir araştırmaya göre de:⁸ "Yükümlü

⁶ Antonio Tavares, a.g.e. Shf. 8

⁷ Eran Feitelson, Greg Lindsey, Local Use of Economic Instruments in the Chesapeake Bay Critical Area Programme, Journal of Environmental Planning and Management 44,2: 187-206

⁸ Municipal Research & Services Center of Washington, Affordable Housing Techniques: A Primer Local Government Officials Report, No: 22, Seattle, WA, 1992.

(korumaya alınan) alandaki ev sahipleri modeli daha kuvvetle desteklemektedirler. Çünkü ev değerlerinin artması beklentisi içindedirler. Hâlbuki alıcı alandaki ev sahipleri, tersine, artan yoğunluk nedeniyle değer düşmesi ve dolayısıyla insan kalitesinin düşeceği endişesini taşımakta ve uygulamaya destekle, karşılaştırmalı olarak düşük düzeyde olmaktadır” sonucuna varılmıştır. Modelin uygulamasında, aktarım alanı olarak belirlenen bölge zaten yüksek yoğunluklu ise, bu bölgede yaşayanların ekstra sıkışıklıktan doğan kirlilik ve trafik sorunları yanı sıra, geciken kent hizmetlerine katlanması gerekeceğinin kaçınılmaz olacağı da birçok otorite tarafından vurgulanmaktadır.

Görüldüğü gibi yer seçimi, gerek beklenen amaca ulaşma gerekse kamuoyu desteği sağlamada ciddi bir önem arz etmekte ve planlama ile uygulama sürecinde üzerinde dikkatle çalışılması gereken bir alan olarak görülmektedir.

Modelin Uygulama Aşamaları

Zorunlu – İhtiyari Ayırımı: Başarılı bir uygulamaya öncelikle iyi bir gelecek öngörüsü ve planlamaya bağlıdır. Kamusal amacın belirlenmesi ve karar süreci tamamlandıktan sonra yapılacak planlama ve modelin uygulanmasının zorunluluğu tutulacağı yoksa plandan etkilenen alanlardaki mülkiyet sahiplerinin niyetine mi bırakılacağı sorusu otoritelere cevaplanmalıdır. Modelin uygulanması zorunlu tutulur ise, yetkili organca yükümlü alanda mevcut yapılaşma dışındaki tüm yapılaşmaları yasaklamalıdır. Bu halde mülkiyet sahibi, plan gereği oluşturulacak sertifikaları almak ve bunları satarak veya varsa alıcı bölgede kullanarak kayıplarını telafi etmekten başka yola sahip olmayacaktır.

Örneğin; mevcut planda, model uygulanmadan önce yoğunluk 1 dönüm arsa için 1 ev ise, modelin uygulanması ile bu alan 5 dönüme çıkarılmış olsun. Bu durumda mülkiyet sahibine her 1 dönüm için 1 sertifika verilsin. Mülkiyet sahibi bu halde ya bir sertifikayı evini yapmak için kullanacak ve geri kalan dördünü satacak ya da beşini birden satarak sürekli olarak arsasını yapılanmadan mahrum edecektir. 5 dönümün altında ise mülkiyet sahipleri ellerinde tuttıkları sertifikaları satarak telafi alacaklar, ancak yapılaşmaya gide-meyeceklerdir.

İhtiyari model uygulamasında ise, modelle belirlenen koruma alanında yeni bir yapılanma

kararı getirilmeyerek, mevcut imar planında varolan yapılaşma oranında mülkiyet sahipleri inşaat yapabilecekler veya kendilerine verilen sertifikaları satarak yapılaşmadan sürekli biçimde vazgeçebileceklerdir. Bu durumun gerçekleşmesi ancak sertifikaların değerinin yapılacak inşaatın fazla olması halinde mülkiyet sahipleri için tercih edilebilir.

Görüldüğü gibi zorunlu uygulamalarda herhangi bir piyasa kaygısı taşınmazken ihtiyari uygulamalarda modelin ve planlama kararlarının başarısı mülkiyet sahiplerinin yapılaşma hakkından vazgeçmelerinin getirisinin daha yüksek olmasına bağlıdır.

Bu durum bizi doğrudan piyasa arz ve talebi dengesinin zorunlu biçimde kurulmasına götü-recektir.

Piyasa Dengesinin Sağlanması: Gayrimenkul-lerin sertifikaya bağlanması tek başına yeterli değildir. Eğer piyasa oluşturucu bir başka aktör yok ise eldeki sertifikaların değeri alıcı alandaki talebe göre ve piyasa şartlarında oluşacaktır. Bunun yanı sıra, oluşturulacak sertifikaların adedi ve piyasaya sunuluşu da arz yönüyle fiyatın belirlenmesinde önemli bir faktör olacaktır. Burada düzenleyici yerel yönetim organının plan kararları yukarıdaki faktörleri belirleyicidir. Bir başka deyişle oluşturulacak sertifikaların talep yaratması ve değeri onların kullanılacağı alıcı alandaki yoğunluk artırımının karlılığına veya ihtiyaca göre belirlenecektir. Eğer böyle bir ihtiyaç yoksa alıcı alan olarak dizayn edilen bölge için bu sertifikalara gereksinim olmayacak ve yükümlü alandaki mülk sahipleri yoksun kaldıkları yapılaşma hakları karşılığını alamayacaklardır. O halde planlama kararları aynı zamanda iyi bir piyasa araştırmasına dayalı olmalı ve arz-talep yönünden denge oluşturacak sonuçlara ulaşması garanti edilmelidir.

Eğer ki alıcı bölgede yoğunluğu arttırmak için tek alternatif, imar haklarını taşıyan sertifikalar değilse, bu durumda da müteahhitler için seçimlik tercih hakkı yaratılmış demektir. O halde sertifikaların talebi ve fiyatı alternatif seçimin getirisi karşılaştırılarak belirlenecek, en azından fiyat yönüyle beklenen değer yaratılmadığı için hakların sahipleri yönünden bir mağduriyet veya modelin uygulanmasına yönelik olumsuz tavır muhtemel olacaktır.

Model Alanındaki Mülk Sahiplerinin Bilgilendirilmesi: Eğitim, modelin başarılı olması için ayrıca önem taşıyan bir konudur. Potansiyel katılımcılar (mülk sahipleri) eğer uygulama ve sonuçları hakkında yeterince bilgilendirilmez ve yanlış algılamalar söz konusu olursa, özellikle modelin uygulanmasının mülk sahiplerinin iradesine bıraktığı durumlarda ya katılımları az olması ya da ciddi bir kamuoyu direnci ile karşılaşılması muhtemeldir. Amerikan Plancılar Derneğinin (APA) önerisine göre "planlama departmanı modelin uygulanmasında etkilenen mülk sahiplerini bilgilendirme için gerekli çalışmaları yapmalıdır. Uygulama sırasında ortaya çıkması muhtemel sorunları ve bürokratik işlemleri takip etmeli, her aşamada mülk sahipleri ve uygulama sonuçları hakkında kamuoyunu bilgilendirmelidir" diyerek, katılımlı ve bilgilendirmenin önemini vurgulamaktadır. APA'nın önerilerine göre "Planlama sürecinde etkilenen bütün aktörler ve onların ekonomik çıkarları analiz edilmelidir. Genellikle tipik bir model uygulamasında;

- Alıcı alanda faaliyet gösteren müteahhitler,
- Koruma alanında yer alan mülkiyet sahipleri,
- Yerel Yönetim birimleri,
- Mülk satın alınması için kredi veren kuruluşlar

olmak üzere dört grup mevcuttur."

Dikkat edilmelidir ki, eğer bir ihtiyaç (talep) yok ise, herhangi bir aktarmadan da söz edilemez. Müteahhitlerin talebi yanı sıra yükümlü alandaki mülkiyet sahiplerinin de yapılaşma haklarından vazgeçme karşılığı kabul edilebilir bir karşılık olmaksızın ellerindeki sertifikaları devretmeleri düşünülemez. Yerel yönetimin desteği de açık ve tartışmasız olmalıdır. APA belirtmektedir ki "Muhtemel bir model uygulamasında müteahhitler;

- Düşük maliyetli imar parselleri,
- Artan kar oranı her bir ünite için,
- Kesin ve hızlı bir planlama ve onay yanı sıra inşaat ruhsatları için azaltılmış bir bürokratik süreçten"

yarar sağlayacaklardır.

Sertifika (Aktarım) Bankaları: Modelin uygulanmasında pazarın ve alıcının varlığının gerekli olduğunu belirtmiştik. Bunu garanti altına almak için A.B.Devletlerinde uygulandığı birçok yerde geçici veya sürekli "Sertifika Bankaları" oluşturulmuş ve bunlar bir yandan kaybedilen yapılaşma haklarını düzenlerken bir yandan da oluşturulmuş sertifikaları satın alarak pazar yaratmışlardır.

Genellikle uygulayıcı yerel otorite bünyesinde veya eyalet düzeyinde yasal temelde kurulan bu bankalar, yükümlü alandaki mülk sahiplerinin elindeki sertifikaları satın alarak satıcı yönünden pazar kaygısını ortadan kaldırma işlevi görmüşlerdir. Doğaldır ki bankalar ellerindeki sertifikaları satmak durumundadırlar. Aksi takdirde satın alma bedelleri o yerel otorite için modelden beklenenin aksine ciddi bir mali yük demektir. Bu bankalar çoğunlukla alıcı ve satıcılar arasındaki ilişkiyi kuran bir merkez gibi işlev görmüşlerdir. Önceden satın alınmış ve kullanılmayan sertifikalarda banka kanalı ile yeniden satın alınarak tekrar satışa sunulabilir ve bu sayede gerçek bir pazar yaratılmış olacaktır. Bunların yanı sıra bazen bu bankalar sadece yapılaşma haklarını satın almak ve elde tutmak suretiyle bir bölgedeki gelişmeyi sürekli durdurmak amacıyla da kullanılabilir. Bu şekilde fonksiyon için yeterli kamusal kaynak gereklidir ve uygulama gerektiren nadir özellikler içeren koruma alanlarında söz konusu olmalıdır.

Yönetim Organizasyonu: Yetkili kamusal otoritenin modelin uygulanmasındaki sorumluluğu çok büyüktür. Planlama ve uygulama için gerekli kapasitenin varlığı, basit ve anlaşılır olması, sorunlara çözüm sağlama kapasitesi, bilimsel içerik ve tek bir organın model uygulamasında sorumluluk sahibi olması başarı için olması gerekli koşullardır. Ayrıca yükümlü ve alıcı alanlardaki transferleri takip, izleme ve kayıt altına alınması, doğabilecek hukuki problemlerin önlenmesi açısından şarttır. Bu kayıtların güncel bir halde tutulması, açıklık, ulaşılabilir olma unsurları da taşıması gereklidir.

Model Uygulama Örnekleri

A.B. Devletlerinde birçok eyalet ve yerel idare düzeyinde imar haklarının devrine yönelik yasal düzenlemeler yapılmış ve çok çeşitli alanlarda

uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bir çalışmaya göre;⁹ 2003 yılı rakamları ile uygulamada olan programların %38,8'i çevre koruma, %44,8'i tarım alanları, %8,2'si tarihsel dokunun korunması, %5,2'si kentsel dönüşüm, %3'üde yapısal karakterin korunması konuludur. Toplamda 2003 yılı sonu itibarıyla devam eden 134 uygulama örneği vardır. Bu uygulamalardan literatürde en çok söz edilen birkaçı aşağıda anlatılacak olup, unutmamak gerekir ki her uygulama hedeflediği amacın farklı olmasından dolayı özgün bir karakteristik göstermektedir.

Montgomery Yerel İdaresi (Maryland Eyaleti): Proje 1978 yılında komşu kent olan Washington D.C.'nin hızlı kentsel gelişmesi ve Montgomery'nin değerli tarımsal ve kırsal alanlarını tehdidi üzerine uygulamaya konuldu. Proje ve modelin uygulaması hayli başarılı sonuçlar verdi. 1997 yılı sonuna kadar 6000 adet sertifika basıldı ve 172.000 dönüm tarım arazisi koruma altına alındı. Program uygulamaya konulmadan önce 1973 yılında yerel idare, tarımsal topraklarda yapılaşmayı en az 20 dönüm büyüklüğünde parselde sınırlandırması rağmen, o yıllar boyunca, yerleşim, toplam tarımsal arazilerinin %18'ini kaybetti. Daha fazla kaybın önüne geçmek için idare 1980 yılında tarımsal alan koruma programını kabul etti. Proje kapsamında 440.000 dönüm arazi model uygulama alanı olarak belirlendi ve yükümlü (sending zone) alan olarak dizayn edildi. Plan kararı uyarınca minimum tarımsal arazi büyüklüğü 100 dönüm olarak tespit edildi ve daha önceki 20 dönüme bir yerleşim ünitesi yerine büyüklük 100 dönüme çıkarıldı. Her 20 dönüm için mülkiyet sahiplerine 1 sertifika verilmesi kararlaştırıldı. 1981 sonuna kadarda bu sertifikaların kullanılabileceği ve 3000 ekstra konuta imkân veren alıcı bölge dizayn edildi. Her bir sertifika karşılığı olarak ta alıcı bölgede 4 dönüm için 2 daha fazla konut yapılması imkânı getirildi. Yükümlü bölgedeki her bir 100 dönümlük tarımsal arazi için yapılaşma 1 konut olarak kararlaştırıldı ve bu durum tapu kayıtlarına şerh verilerek sürekli hale getirildi. Taşınmazın devri halinde de mevcut durumun sürmesi garanti altına alındı. Herhangi bir kamu

idaresi müdahalesi olmaksızın sertifikaların fiyatları piyasada belirlendi. İdare aynı zamanda yoğun bir bilgilendirme ve eğitim faaliyetini süreç boyunca etkilenen taraflara sundu. Ayrıca bir fon oluşturularak bunun bir sertifika bankası gibi çalışması sağlandı. Bu sayede fon alıcı gibi hareket ederek satıcıların müşteri araması ihtiyacı ortadan kaldırdı. Fon elindeki sertifikaları ihale usulü satarak en yüksek getiriyi sağlamak yönünde hareket etti Aynı zamanda sertifika satın alanlar için değerin %75'ine kadar kredi imkânı sağlanarak satışların kolaylaştırılması imkânı getirildi. Yükümlü mülkiyet sahiplerinin satılan sertifikaları geri alması yasaklanarak taşınmazın yapılanma haklarının geri döndürme biçimde ortadan kaldırılması sağlandı.

Pinelands Komisyonu Projesi (New Jersey): 1970'li yıllarda Atlantik Kentinin kumar endüstrisi nedeniyle hızla büyümesi bölgedeki doğal alanların ciddi bir tehdit altına girmesine neden oldu. Pineland Komisyonu 1979 yılında bu gelişmeye karşılık bir proje geliştirerek bölgedeki doğal yaşam alanlarını, sulak bölgeleri korumak üzere oluşturuldu. Federal bir yasa ile bölge tanımlandı ve eyalet tarafından çıkarılan bir yasa ile organlar belirlendi. 7 yerel idare (county) ile 53 belediyeyi içine alan bölge planı onaylanarak belirlenen bölgelerdeki yerel imar yetkileri tek elde toplandı. Bu alan içinde koruma için başat uygulama imar haklarının devri modeli olarak belirlendi ve koruma bölgelerindeki yapılanma hakları kısıtlanarak buralardaki mülkiyet sahiplerine karşılığında sertifikalar verildi. Bu sertifikaların satışı ile bağlı taşınmazın tapusu artık bu hakkı kullanamaz biçimde sınırlandırıldı.

Her bir 156 dönüm için bir sertifika verildi ve bunların karşılığı yoğunluk arttırımı %2 olarak belirlendi. Ayrıca Pinelands Gelişim Kredi Bankası adında bir banka oluşturularak, tarafları bir araya getiren bir yapılanmaya gidildi. Banka bir yandan alıcı olarak hareket ederken bir yandan da destekleme işlevi gördü. Modelin uygulaması ile 340.000 dönüm arazi eyalete geri döndürüldü ve 400.000 dönüm arazi doğal alan olarak korumaya alındı ve yerleşmeye kapalı hale getirildi. Yükümlü bölgedeki mülkiyet sahiplerinin ser-

⁹ William Fulton, Jan Mazurek, Rick Pruett, Chris Williamson, TDRs and Other Market Based Land Mechanisms: How They Work and Their Role in Shaping Metropolitan Growth, The Brookings Institution Center on Urban Research, Discussion Paper, Haziran 2003.

tifikalari geri alması yasaklanırken yoğun bir eğitim programı da projenin bir parçası olarak uygulandı.

Long Island Kenti Pine Barrens Bölgesi Koruma Planı (New York): Ketleşmeden korumak üzere Long Island kenti Pine Barrens bölgesi koruma kanunu New York Eyaletince 1997 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunla bölgedeki doğal yaşam, tarım, balıkçılık ve tarihi sit alanları koruma altına alınmıştır. Yasa ile birlikte bölge, merkezi koruma alanı ve bunun çerperinde karşılaştırmalı gelişim bölgesi olarak ikiye bölünmüş ve geniş yetkili bir arazi kullanim planını kabul etmiştir. Oluşturulan uygulama komisyonu, yasa ile verilen yetkileri kullanarak arazileri ve gelişim trendlerini dikkate alarak, planlama alanındaki yapılanma koşullarını yeniden dizayn etti. Merkezdeki koruma bölgesinde bulunan 228 parsel sertifikalandırılarak bunların haklarının çeperdeki gelişme bölgesinde yeniden dizayn edilen parsellerde yoğunluk arttırmak üzere kullanılabilmesi mümkün hale getirildi. Böylece model özellikle küçük mülk sahiplerinin yararına önemli bir getiri sağladı.

ÜLKEMİZDEKİ SİT ALANLARININ KORUNMASINA YÖNELİK MODELLE GETİRİLEN YASAL DÜZENLEME

Ülkemizde ilk kez 27. 07. 2004 tarih ve 5226 sayılı, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda değişiklik yapan kanunun 8. maddesi ile 17. maddede yapılan değişiklikle hukuk sistemimiz “Yapılanma Haklarının Devri” kavramı ile tanışmıştır. Bahsi geçen değişiklik “yapılanma hakları kısıtlanmış taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına veya bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar planlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet ve yapılanma haklarının kısıtlanmış bölümünü, imar planlarıyla yapılanmaya açık aktarım alanlarına aktarmaya belediye veya valilikler yetkili kılınmıştır.

5226 sayılı kanun meclise sevk edilirken yapılmak istenen değişikliklerin genel gerekçesinde;

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunun 9.2.2000 tarih ve 2000/4 sayılı raporuna atıfla

“Koruma kurullarının karar almada gecikmelerini önleyici, başka bir deyişle çalışmalarını olması gereken düzeyde yapmalarını sağlayıcı yasal düzenlemelerin yapılması, özel mülk sahibi olan vatandaşların, kurul kararlarını uzun süre beklemesini engelleyici tedbirlerin ivedilikle alınması, kurul çalışmalarının yoğunluğunu arttıran veya kararların alınmasını gerektiren bürokratik işlemlerin azaltılması, kurul müdürlüklerinin bölge müdürlüğü haline getirilmesi için yasal düzenlemelerin sağlanması” hususlarının tespit edildiği ve bu kapsamda dünyadaki eğilimler de dikkate alınarak 2863 sayılı kanunun gözden geçirilmesi gereğinin ortaya çıktığı, bundan dolayı ilgili yasada yapılacak değişiklikleri düzenleyen bir paket ortaya konulduğu ifade edildikten sonra, 2863 sayılı yasada geliştirilen yeni yaklaşımla “Kamu yararı adına mülkiyet hakkını kısıtladığımız ve yapının koruma sorumluluğunu tümüyle vatandaşa bıraktığımız sistem değiştirilerek kamu yararı – özel mülkiyet dengesini gözeten, makul, uygulanabilir ve çağdaş bir sistem kurulmaktadır. Bu kapsamda kesin inşaat yasağı getirilen alanlar dışında müktesep haklar ile zilyetlik uygulamaları yeniden düzenlenmekte, sadece belediyelerin değil tüm kamu kurum ve kuruluşlarına da tescilli yapıların korunması amacıyla kamulaştırma yetkisi verilmektedir. Ayrıca belediye ve valiliklere imar haklarının kısıtlandığı alanlardaki maliklerin imar haklarını imar planlarıyla aktarım alanı olarak tespit edilmiş yapılaşmaya açık alanlara aktarma, kendi mülkiyetlerindeki gayrimenkullerle değiştirme yetkisi verilmektedir” denilerek getirilen imar haklarının aktarımı kavramı açıklanmaktadır.

Konumuz açısından bir diğer önemli hususta, kanunun madde gerekçesini düzenleyen açıklamalardır ki burada da “Takas uygulaması ile birebir arazi değişimi söz konusu olmakta, bu ise özellikle kentlerdeki uygulamalarda her zaman beklenen sonucu vermemektedir. Bu nedenle koruma planlarıyla veya taşınmaz tescil kararlarıyla kamu yararı için yapılanma hakları kısıtlanmış taşınmaz maliklerine, kısıtlanan haklarının tamamen veya kısmen imar planlarıyla önceden yapılanma, yoğunluk, sosyal ve teknik altyapı kapasitesi belirlenmiş aktarım alanlarına taşınabilmesi olanağı getirilerek, kamu yararı ve özel mülkiyet arasında bir denge sağlanmakta, ayrıca bu alanların ihya edilmesi teşvik edilmektedir.

Aktarımdan hedeflenen sadece mülkiyet hakkını değil, yapılanma hakkını da dikkate alarak hak transferinin sağlanması olup, arsa takası odaklı olmayan bu yaklaşımla yapılanma ve mülkiyet hakları kısmen kısıtlanan taşınmaz maliklerine kısıtlanan hak kadar bir payı menkul kıymet olarak vermek suretiyle yapılanmaya açık ve imar planında bu amaçla ayrılmış alanlara aktarılma imkânı getirilmektedir.

Kesin yapılanma yasağı getirilen taşınmazlarda ise bu haktan tamamen yararlanılması söz konusu olduğundan mülkiyet hakkı ilgili idareye devredilmektedir. Ancak yapılanma hakları kısmen kısıtlananlar bakımından mevcut yerlerindeki mülkiyet hakları korunmakta, ancak sınırlanan hakkın karşılığı olan bir değer başka bir alana aktarılması sağlanmaktadır.

Tescilli taşınmaz kültür varlıkları maliklerinin bu haktan yararlanmaları için yapılarını ihya etme şartı getirilerek, bunların korunması sağlanmaktadır" denilerek uygulamaya ilişkin ipuçları verilmektedir.

Bütün bu açıklamaların ışığında kanunun getirdiği düzenlemenin ne olduğu ve nasıl bir model uygulaması öngördüğüne ilişkin ayrıntılı değerlendirmeye geçebiliriz.

Yasal Düzenleme: Yukarıda bahsedilen 5226 sayılı kanunun 8. maddesi ile 2863 sayılı kanunun 17. maddesi tümüyle değiştirilmiş ve eklenen (c) fıkrası ile taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu alanlarda yapılanma haklarının devri konusunda aşağıdaki düzenleme yapılmıştır;

"Sıt alanlarında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile koruma amaçlı imar plânı

Madde 17. - c) Yapılanma hakları kısıtlanmış tescilli taşınmaz kültür varlıklarına veya bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar plânlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet veya yapılanma haklarının kısıtlanmış bölümünü, imar plânlarıyla yapılanmaya açık aktarım alanı olarak ayrılmış, mülkiyetlerindeki veya üçüncü şahıslara ait alanlara, aktarımdan yararlanacak öncelikli hakları belirleyerek bir program dâhilinde aktarmaya, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeler, bunların dışında valilikler yetkilidir.

Aktarım işleminde Sermaye Piyasası Kurulunca onaylı gayrimenkul değerlendirme şirketlerince yapılacak rayiç değer denkleştirilmesi esastır. Ancak aktarıma konu hak tescilli taşınmaz kültür varlığına ilişkin ise yapı değeri dikkate alınmaz.

Bu taşınmazlar için, kısıtlanmış yapılanma haklarının, imar plânlarıyla aktarım alanı olarak ayrılmış yapılanmaya açık diğer alanlarda kullanılmasını sağlayacak ve bu hakkı hamiline yazılı menkul kıymete dönüştürecek belgeler düzenlemeye, bu belgeleri yapılanma hakları kısıtlanmış alan olarak gösterilen ve tapuda bu konuda şerh düşülen alanlardaki taşınmaz sahiplerinden hak sahibi olanlara vermeye, imar plânında aktarım alanı olarak ayrılmış ve tapuda bu konuda şerh düşülen alanlarda ise ruhsat vermek için toplamaya ilgili idareler yetkilidir. Menkul kıymetlerin basılması, saklanması, el değiştirme işlemlerinin onaylanması ve veri tabanının oluşturulması ve denetlenmesi İller Bankası'na yapılır.

Bu alanlarda kesin yapılanma yasağı gelmesi nedeniyle yapılanma hakkının tamamen aktarılması halinde, yapılanma hakkı kısıtlanan taşınmaz, mütemmimi ile birlikte ilgili idare mülkiyetine geçer ve parseller ilgili idare adına tescil edilir ve hiçbir koşulda satışa konu edilemez.

Aktarıma konu parselde malikin korunabilir yapılanma hakkı kalması halinde ise yapılanma hakkı kısmen aktarılır. Bu durumda, malikin yapılanma hakkı kısıtlanmış alandaki mülkiyeti devam eder.

Ancak, aktarıma konu hak, tescilli taşınmaz kültür varlığı üzerinde ise, malikin bu varlığın korunması ve yaşatılması için gerekli bakım, onarım ve restorasyon çalışmasını, ilgili idare ile imzalananak protokole uygun olarak menkul kıymetleri teslim almasını müteakip başlatarak tamamlaması zorunludur. Aksi halde, ilgili idare teslim edilen menkul kıymet bedelini faiziyle birlikte malikten tahsile yetkilidir. Bu hususlar ve protokol menkul kıymet tesliminden önce ilgili idarece tapuya her türlü harçtan ve damga vergisinden muaf olarak şerh edilir.

Kısıtlanmış hakların bulunduğu belediye sınırları içerisinde, aktarım alanı tespit edilmesinin mümkün olamaması halinde, ilgili idareler ortak program yürütmeye yetkilidir.

Yukarıdaki fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Bakanlıkça hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir.”

Görüldüğü gibi kanun, yapılanma hakları kısıtlanmış tescilli taşınmaz kültür varlıklarına veya bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar planlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet veya yapılanma haklarının kısıtlanmış bölümünü, imar planlarıyla yapılanmaya açık aktarım alanı olarak ayrılmış, mülkiyetlerindeki veya üçüncü şahıslara ait alanlara, aktarımdan yararlanacak öncelikli hakları belirleyerek bir program dâhilinde aktarmaya, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeler, bunların dışında valilikler yetkilidir, diyerek herhangi bir tanımlama getirirmeden Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunu uyarınca yine kanunda öngörülen şekilde kapsama alınan özel mülkiyetteki taşınmazlar için, trampa veya kamulaştırma dışında, bunların kapsama alınması esnasında veya sonrasında kısıtlanan imar haklarının belirlenen esaslar çerçevesinde başka taşınmazlara aktarımını öngörmüştür. Bu işlemin yapılmasında belediye veya valilikler taşınmazın bulunduğu yer itibarıyla yetkili olacaklardır.

Hakkın Tespiti ve Menkulleştirme: Kanun açıkça, yapılanma hakları kısıtlanmış tescilli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar planlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet ve yapılanma hakları diyerek, bu alanları tespit ve uygulama yetkisine sahip koruma kurulları ile koruma yüksek kurulunun yetkisi kapsamında usulüne uygun olarak tespit, ilan ve tescil edilen yapılarla, bunların koruma alanları ile koruma imar planı uygulama alanlarında kalan özel mülkiyetteki taşınmazların bu madde hükümlerinden yararlanabileceğini belirtmiştir. Sözde çok kolay gözüken bu kapsam tespiti kanunun geneline bakıldığında ise uzun bir süreç sonucu ortaya çıkan ve bir dizi kararın takip eden bir tespit olmaktadır.

Kabul etmek gerekir ki daha önce öngörülen kapsamda tespiti yapılmış yapı ve arazi sahipleri de getirilen bu uygulamadan istifade hakkına mazhardırlar. Bu şekilde uygulama alanı tespitinden sonra, etkilenen mülk sahiplerine yönelik belediye veya valiliklerce hazırlanacak plan uygulamaları

ile yapı yasaklı veya sınırlı yapılaşma izni verilen alanlardaki mülkiyet sahiplerinin haklarının belirlenmesi ve bunların değer tespiti yapılarak menkulleştirilmesi (sertifika verilmesi) ilgili idarelerce yapılacaktır. Yapılanma hakkı sertifikaya dönüştürülen mülkiyet sahipleri bu sertifikaya eğer var ise kendilerine ait yoksa üçüncü kişilere ait aktarım alanlarındaki parsellerde kullanabileceklerdir. Kanun bu işlemleri yapmak üzere A.B.Devletlerinde ki uygulama örneklerinde olduğu gibi bir banka kanalı ile yürütme yapılmasını uygun görmüş ve varlığı ile imar planları yapımında ehil İller Bankasını bu işle görevlendirmiştir. Yapılanma hakkı tümüyle yasaklı alanlarda ise, yapılanma hakkının transferi dolayısı ile mülkiyetin ilgili idareye geçmesi sonucunu doğuracak bir düzenleme ile uygulama örneklerinden farklı bir yapı getirilmiş ve bir daha bu taşınmazların satışa konu edilmesini yasaklamıştır.

Görüldüğü gibi uygulama ile kısıtlanmış alanlardaki mülkiyet sahiplerine şekli ve miktarı ilgili idarelerce belirlenecek bir telafi imkânı yaratılmış, bu yönüyle de bu çalışma da ortaya konulan modele benzer bir uygulama benimsenmiş ve hukuk sistemimize dâhil edilmiştir.

Düzenlemeye Yönelik Düşünceler: Düzenleme her ne kadar benzerlikler içerse de, özellikle sertifikaların değerlendirilmesi konusunda serbest piyasa koşullarından ayrılması ile modelin ana prensipleri ile çelişmektedir. Anlaşıldığı kadarı ile düzenleme yapılırken belediye ve valilikler ile İller Bankası her türlü devir işleminde yetkili olacaklardır. Bu durumda sertifikaya bağlanmış hakların serbestçe satış mümkün olmayacak yani bir pazardan söz etmek mümkün değildir. Aynı zamanda yapı sahiplerine hakkın sertifikaya bağlanmasından sonra yapının bakım ve restorasyonu yükümlülüğü getirilmesi de mülkiyet sahibinin elde ettiği gelirin zorunlu olarak buraya harcanması sonucunu doğuracak ve bu da modelin özü itibarıyla telafi sağlaması ilkesini göz ardı edecektir.

Kesin yapılaşma yasağı getirilen alanlardaki mülkiyetlerin, uygulama sonrası sahipliğinin ilgili idareye geçmesi ve bunların sadece satışa konu edilememesi ise uygulamada ilgili idarelerce bu taşınmazların başka amaçlarla kullanımına engel değildir. Bilindiği üzere Medeni Kanunumuzda satış dışında taşınmazın kullanımı ve yararlan-

masını düzenleyen birçok hüküm mevcut olup, bu taşınmazların el değiştirmesinden sonra ilgili idarelerce farklı amaçlarda kullanım imkanı devam ettirilmiştir. Oysaki madde metni “bunlar getirilen koruma amaçlı kullanım dışında başka amaçlarla kullanılamaz ve devredilemez” deseydi sözü edilen kaygı ortadan kaldırılabilirdi.

Aktarım alanı olarak tespit edilecek alanlarla ilgili herhangi bir kriter olmaması, bunların çıkarılacak uygulama yönetmeliğine bırakıldığını düşündürse de, modelin uygulamasında yer seçimine ilişkin ortaya konulan kriterler dikkate alındığında, en azından korunmaya muhtaç olmayacak bir alan seçimi zorunluluğu karşısında, bunun muhakkak bilimsel biçimde tespitini yapacak ehil kişilerin planlama sürecinde yer alması sağlanmalıdır. Aksi takdirde bir yeri korurken tarihsel olmasa bile doğal yönden bir başka bölgenin yok olmasına zemin hazırlamak işten bile değildir.

Son olarak belirtmek gerekir ki uygulamada en önemli sorun, daha önce kapsama alınmış taşınmazların yapılanma haklarını belirleyecek herhangi bir plan kararı yok ise, bu taşınmazların kısıtlama veya yasaklamadan dolayı mevcut hak kayıplarının nasıl tespit edileceği sorusudur. Bundan dolayı ilgili idarelerin ve koruma kurullarının bu hükmün uygulanabilmesi için, kapsamdaki alana özgü plan yapmaları ve kesinleştirmeleri aynı anda da yine plan kararıyla aktarım alanı tespitine ihtiyaçları olacaktır. Aksi takdirde modelin uygulanması mümkün gözükmemektedir.

SONUÇ

Bu çalışma, “İmar(Yapılanma) Haklarının Devri” olarak dilimize çevrilebilecek ve tarihi, kültürel, doğal alanların korunmasına yönelik oldukça yaygın bir kullanım sahası bulan “Transferable Development Rights” kavramını, ortaya çıktığı A.B. Devletlerinde uygulandığı şekliyle açık-

lamayı ve bir model olarak koruma pratikleri arasında çekici bir yere sahip olduğunu göstermeyi amaçlamıştır. Hızlı kentleşmenin getirdiği sorunların çözümüne yönelik arayışların bir sonucu olan bu model, uygulandığı ülke olan A.B.D’de önemli bir kabul görmüş, yerel idarelerin korumaya yönelik çabalarında kaynak sorununu en aza indirdiği için, serbest piyasa ve özel mülkiyetin hâkim olduğu bu ülkede tercih edilmiştir. Uygulama sonuçları itibarıyla da otoriteler tarafından;¹⁰

- İmar Haklarının Devri Modelinin öngördüğü amaçları gerçekleştirme de önemli bir başarı sağladığı,
- Başarılı model uygulamalarının sağlıklı bir piyasaya ve gerekirse bu piyasayı düzenleyici aktörlere ihtiyaç duyduğu,
- Modelin en az maliyetle korumaya yönelik uygulamalarda yerel yönetimler için önemli bir araç olduğu,
- Planlama ve sürekliliği bakımından, modelin, uygulandığı alanlarda kesin sonuçlar verdiği ve politik etkilenmelere kapalı olduğu,

İfade edilmiştir.

Her ne kadar uygulama, önceki bölümler de bahsedildiği gibi bilimsel ve iyi planlanmış yönetim yetkinliğine ihtiyaç duysa da, taşınmaz sahipleri bakımından gerek koruma alanı gerekse aktarım alanlarında yarattığı “rantın” çekiciliği, klasik planlama kararları ile oluşturulan kısıtlamalara göre çok daha olumlu tepkilerle karşılanmaktadır.

Ülkemizde de yapılan yasal düzenleme ile Kültür Ve Tabiat Varlıklarının korunmasında, model, uygulama alanına kavuşmuş ve bu alandaki uygulama şekli ile sonuçlarının, çok daha geniş bir uygulama alanı olan modelin geleceğini belirleyici olacağı düşünülmektedir.

¹⁰ William Fulton ve diğerleri, a.g.e Executive Summary, Shf. vi



Ozlem Çelik
Dubrovnik, Hırvatistan, 2005