

Türkiye Kentlerinde Değer Esaslı İmar Uygulaması Olanakları ve Başarı Koşulları¹

Aydın Güven TERZİOĞLU*
Harun TANRIVERMİŞ**

Öz

Türkiye’de imar uygulamaları uzun süreden bu yana yüzölçümü esasına dayalı olarak yürütülmekte olup, bu yaklaşımın adalet ve hakkaniyet ilkeleri bakımından önemli sorunlar doğurduğu çeşitli idari, hukuki ve akademik çalışmalarda vurgulanmaktadır. Kalkınma planları, kentleşme ve şehircilik şûraları, yasal değişiklik tasarıları ve bilimsel araştırmalar, değer esaslı imar uygulamalarına geçilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Bu çalışmada, Türkiye’de değer esaslı imar uygulamalarına geçişin neden gerçekleştirilemediği; idari, hukuki ve kurumsal boyutlarıyla ele alınmıştır. Bu kapsamda, geçmişten günümüze yapılan idari ve akademik çalışmalar ile yargı kararları incelenmiş, mevcut uygulamaların sınırları değerlendirilmiştir. Elde edilen bulgular doğrultusunda, değer esaslı imar uygulamalarının gerekliliği ortaya konulmuş ve bu uygulamaların hayata geçirilebilmesi için yasal düzenleme ihtiyacı ile kurumsal kapasite geliştirilmesine yönelik temel başarı koşulları tartışılmıştır. Değer esaslı imar uygulamalarının benimsenmesi; kamu hizmetleri için gerekli alanların elde edilmesi, sürdürülebilir kentsel arazi yönetimi ve konut sorunlarının çözümüne önemli katkılar sunabilecek bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kentsel Arazi Yönetimi, İmar Hukuku, Düzenleme Ortaklık Payı (DOP), Gayrimenkul Değeri, Değer Esaslı İmar Uygulaması

¹03-05 Şubat 2025 tarihleri arasında Ankara’da gerçekleştirilen “IV. Uluslararası Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Konferansı (ICREDM 2025)”nda sunulmuş ve konferansta yapılan tartışmalara dayalı olarak yeniden gözden geçirilerek dergi için sunulmuştur.

*Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi ABD, aydinguven61@hotmail.com; <https://orcid.org/0009-0009-7567-3780>

**Prof.Dr. Ankara Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü, tanrivermis@ankara.edu.tr; <https://orcid.org/0000-0002-0765-5347>

Value-Based Zoning Implementation Possibilities and Conditions for Success in Turkish Cities

Abstract

Urban development practices in Türkiye have long been implemented on an area-based basis, and various administrative, legal, and academic studies emphasize that this approach leads to significant problems in terms of justice and equity. Development plans, urbanization and planning councils, draft legislative amendments, and scientific research indicate the necessity of transitioning to value-based land readjustment practices. This study examines the reasons why value-based land readjustment practices have not been implemented in Türkiye, addressing the issue from administrative, legal, and institutional perspectives. Within this scope, administrative and academic studies conducted from past to present, as well as judicial decisions, are reviewed, and the limitations of existing practices are evaluated. Based on the findings, the necessity of value-based land readjustment practices is demonstrated, and the fundamental conditions for success -particularly the need for legislative regulation and institutional capacity building- are discussed. The adoption of value-based land readjustment practices is considered a significant tool that can contribute to the acquisition of land required for public services, sustainable urban land management, and the resolution of housing-related problems.

Keywords: *Urban Land Management, Zoning and Planning Law, Development Readjustment Share (DRS), Real Estate Value, Value-Based Land Readjustment*

JEL Classification Codes: *H0, K0, R3*

Giriş

Modern ve sağlıklı kentleşmenin ilk aşaması olan imar planı yapım sürecinin, mülkiyet dokusu ile ilişkilendirilmesi, imar planı uygulamalarının temel amacını oluşturmaktadır. İmar planı uygulamaları; Almanya, Avustralya, Endonezya, Fransa, Hindistan, İspanya, İsrail, Japonya, Tayvan ve Türkiye gibi ülkelerde farklı yöntemlerle hayata geçirilmektedir (Souza vd., 2018). Gelişmiş ülkelere özgü bir uygulama aracı olarak algılanan arazi düzenlemeleri, bu algının aksine, gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş sürecindeki birçok ülkede hem arazi düzenleme hem de altyapı ve üstyapı yatırımları için etkin arazi edinim aracı olarak kullanılmaktadır (Uisso ve Tanrıvermiş 2025).

Teori ve uygulamada arazi düzenlemeleri, herkesin fayda sağladığı bir yöntem olarak kabul edilmekle birlikte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye’de gerçekleştirilen uygulamaların sonuçlarından taşınmaz maliklerinin memnuniyet düzeyinin düşük olduğu görülmektedir (Tanrıvermiş vd. 2020). Bu durum, planlama çalışmalarında yetkili kurumların isteksiz davranmasına yol açmaktadır. İmar uygulamaları

sonucunda planlama adalarında parsellerin yer değiştirmesi ve imar haklarında farklılaşma meydana gelmesi nedeniyle mutlak arazi değerlerinde artış yaşanmakta ve bu artıştan mülkiyet sahiplerinin önemli ölçüde fayda sağlaması mümkün olmaktadır. Ayrıca kamu otoritesi, kamulaştırma bedeli ödemeksizin, kentsel yatırımlar için gerekli arazileri temin edebilmektedir (UN-Habitat, 2018).

Türkiye’de kentsel arazi yönetiminin en önemli uygulama araçlarından biri 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında gerçekleştirilen “18’inci madde” uygulamasıdır (Köktürk ve Köktürk, 2024). Tarihsel gelişim sürecinde arazi düzenlemesi, Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne miras kalan uygulama yöntemleri arasında yer almaktadır (Tüdeş, 2018). Türk Hukuk Sistemine ilk olarak 1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanunu ile belediye hududu içindeki parselleri % 25 noksanı ile dağıtmaya belediyelerin yetkili olduğu şeklindeki düzenleme ile giriş yapan uygulama, daha sonra uluslararası yaklaşımlar çerçevesinde düzenleme ortaklık payı oranı ile kavramsallaşmıştır (Ergen, 2006; Koçak, 2011). Yüzölçümü esaslı uygulama olması nedeniyle sürekli tartışma konusu olan imar uygulama yönteminin eksik yönleri; meskûn sahalardaki uygulama zorlukları, mülkiyet problemi olan alanlardaki uygulama sorunları ile uygulama sonrası oluşan parsellerin yer ve değer değişiminin neden olduğu memnuniyetsizlik olarak ön plana çıkmasına rağmen, Türkiye’de kentsel arazi yönetiminin alternatifsiz en etkili uygulama aracı olarak varlığını sürdürmektedir.

Türkiye’de yüzölçümü esaslı imar uygulamaları yerine değer esaslı imar uygulamalarının benimsenmesi gerektiğine ilişkin birçok idari, hukuki ve akademik çalışma bulunmaktadır. Kalkınma planları, kentleşme ve şehircilik şûraları, bütünleşik kentsel gelişme stratejisi ve eylem planı (KENTGES), 3194 sayılı İmar Kanunu’na ilişkin değişiklik çalışmaları ve araştırma projelerinde değer esaslı imar uygulama yöntemlerinin gerekliliği sıklıkla vurgulanmaktadır. Ayrıca Yıldız (1987), Yomralıoğlu (1997), Köktürk ve Köktürk (2005, 2009), Yıldız vd. (2008), Uygun (2011), Salalı (2014), Yalprı ve Ekiz (2017), Yılmaz (2016), Yılmaz ve Demir (2017), Çağdaş (2019), Koçoğlu (2019), Demirel (2019), Güngör (2019), Aksoy (2020), Tanrıvermiş vd. (2020), Salalı ve İnam (2022), Tıgılı ve Tanrıvermiş (2025) ile Uisso ve Tanrıvermiş (2025) gibi araştırmacılar tarafından imar uygulamalarının değer esaslı yapılmasına yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Bununla birlikte, Türkiye’de son elli yılda gerçekleştirilen bu çalışmalara rağmen, imar uygulamalarının değer esaslı yürütülmesine yönelik kapsamlı bir yasal düzenleme yapılamamış; merkezi ve yerel idarelerde gerekli kurumsal kapasite geliştirilememiştir. Bu çalışma, Türkiye’de değer esaslı imar uygulamalarına geçişin neden hayata geçirilemediğini; idari, hukuki ve kurumsal boyutlarıyla ele almayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda, geçmişten günümüze gerçekleştirilen idari ve akademik çalışmalar ile yargı kararları incelenmiş; mevcut imar uygulamalarının sınırları değerlendirilmiştir. Çalışma sonuçlarına göre değer esaslı imar uygulamalarının gerekliliği ortaya

konulmuş ve bu modelin uygulanabilirliği için temel başarı koşulları tartışılmıştır.

1. Türkiye’de İmar Uygulamalarının Tarihi

İmar uygulamalarının tarihsel gelişimi, yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda elde edilen bulgular çerçevesinde değerlendirilmiş ve ilgili mevzuat hükümleri ve yargı kararları çerçevesinde konu irdelenmiştir. İmar çalışmalarının Osmanlı İmparatorluğu döneminde başladığı dikkate alındığında, inceleme döneminin cumhuriyet öncesi, cumhuriyet sonrası ve İmar Kanunu sonrası dönem olmak üzere üç dönem şeklinde yapılması gerektiği düşünülmüştür.

1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti’nde imar faaliyetlerine ilişkin kapsamlı düzenlemeler, Tanzimat dönemi sonrasında yapılmıştır. Tanzimat dönemi öncesinde Osmanlı Devleti egemenliğindeki coğrafyalarda yürütülen imar faaliyetleri, kırsal ve kentsel alanlar fark etmeksizin her ölçekteki yapı işleri, “Hassa Mimarlar Ocağı” tarafından yönetilmiş ve denetlenmiş olup, bu kurum Yeniçeri Ocağı’nın bir parçası niteliğindedir. Tanzimat dönemi öncesi her türlü imar faaliyetine dair kararlar veya kentsel alanlara dair uygulamalar, devlet idaresi tarafından görevlendirilmiş ve yerelde çalışan yetkililerce denetlendiği ancak genel inisiyatifin kentte yaşayanların sorumluluğuna bırakıldığı, kentlilerin imar uygulamalarına aktif katılıma yönlendirildiği görülmektedir (Turan, 1963; Özcan, 2006).

Tanzimat dönemi sonrasında Osmanlı Devleti’nde birçok alanda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde imar işlemlerinin kapsamında içeriği ve boyutları yönünden geniş kapsamlı ilk düzenleme 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi olmuştur. Büyük kentlerdeki ulaşım, kamulaştırma, binalara ruhsat verilmesi, yol ve sokak genişlikleri gibi konularda çağdaş tanım ve uygulamalar getirmeyi amaçlamakla beraber, yapılaşmış alanlardaki eski yapılar hakkında da bazı hükümler içermektedir (Tüdeş, 2018). Ebniye Nizamnamesinde bedelsiz terk işlemine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Genişletilmesi düşünülen yollar için gerekli arazi miktarının yolun her iki tarafındaki arazi sahiplerinden eşit miktarlarda ve bedelsiz alınacağına ilişkin hüküm yer almaktadır. Bu düzenleme, bedelsiz terk uygulamasına ilişkin ilk yazılı belge niteliği taşımaktadır. Uygulama alanı olarak İstanbul ile sınırlandırılmış olan nizamname, sonraki düzenleme olan Turuk ve Ebniye Nizamnamesinin son maddesindeki hüküm ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1864 tarihli Turuk ve Ebniye Nizamnamesi İstanbul ile sınırlı olmayıp devletin tüm coğrafyasında uygulanmasına karar verilmiştir. Bu tüzük, bir önceki düzenlemeye nazaran daha kapsamlı olup harita yapımına, kamulaştırmaya, parsellemeye, yol genişliklerine ve bina yüksekliklerine ilişkin hükümler içermektedir (Tekeli, 1980). Yollar için gerekli olan arazinin yolun her iki tarafındaki arşlardan eşit miktarda bedelsiz alınacağı ve mezkûr yollarda yeniden sokak açılması durumunda bedeli verilmeden malikin haklarının ihlal edilmeyeceği gibi hükümler içeren tüzük, Hoca Paşa yangın

yerinin planlamasında kullanılmıştır. Ayrıca yangın yerlerinin planlamasında arazinin belirli bir oranının bedelsiz olarak alınması hususu da ilk kez bu nizamname ile düzenlenmiştir. Bu nizamname de 1982 yılında çıkarılan Ebniye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır (Tüdeş, 2018).

Ebniye Kanunu 1882 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bu kanundan önce çıkartılan tüm nizamnameleri yürürlükten kaldırmıştır. Biri geçici madde olmak üzere toplam 88 maddeden oluşan bu kanun aslında Tanzimat dönemi sonrasında edinilen deneyimleri yansıtan bir düzenleme olmuştur. Osmanlı coğrafyasının büyük kentleri başta olmak üzere ülke sınırları içindeki imar etkinliklerine dair tanım, uygulama ve denetim süreçlerini belirleyen bir yasadır. Bu kanunda yol genişliklerine dair hükümler olmakla birlikte ayrıca yeni yapılacak inşaat alanlarında karakol ve okul yeri ayrılmasını ve bunların parasız olarak tahsisini şart koşturmaktadır. Bununla birlikte günümüz uygulamalarında düzenleme ortaklı payı oranına karşılık gelen üst sınırı tarif eden “rubunu” (dörtte bir veya çeyrek) ifadesi ile %25 oranında kesinti yapılabileceği hüküm altına alınmıştır (Tüdeş, 2018).

Osmanlı Devleti son dönem uygulamalarında ve özellikle Ebniye Kanunu hükümleri ile günümüz imar uygulamalarına ilişkin bir yaklaşımın benimsendiği, imar uygulamalarında söz konusu plan sınırları içindeki arazilerden belirli oranda kesinti yapılabilmesine olanak sağlayan hükümlerin mevcut olduğu ve dönemin ihtiyacı olan kamusal alanların oluşturulmasına olanak sağlayan hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Kentsel büyüme ve artan kamu hizmetlerinin sunulması için gerekli ve uygun arazi ihtiyacının karşılanmasında, 1858 Arazi Kanunnamesi ve 1876 Kanun-i Esasinin yürürlüğe girmesinden sonra arazi üzerinde özel mülkiyet hakkının tanınmış olmasının da etkisi ile yasal düzenlemeler çerçevesinde bedelli ve bedelsiz arazi ediniminin yapılabilmesi mümkün olmuştur.

1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

Cumhuriyet döneminde, imar uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemeler yapılmaya başlanmış ve kentsel arazi yönetiminde de kurumsal bir gelişim süreci hedeflenmiştir (Demirci vd. 2007). Tüdeş (2018) Osmanlı döneminde imar hareketlerine dair uygulamaların ilk olarak İstanbul’da hayata geçirildiğini vurgularken, Cumhuriyet dönemi uygulamalarının ise başlangıç yerinin Ankara olduğunu ifade etmektedir.

642 sayılı Ebniye Kanunu’nun 20, 21, 23 ve 25 Maddelerine Muadil Kanun; 1925 yılında yürürlüğe girerken, söz konusu kanunda belediye sınırları içerisinde 150 civarında yapıya dair yangından etkilenmiş olmaları sonucunda, yanan yapıların çevresinde/bitişğinde bulunan her türlü bağ, bahçe, arsa ve bostan gibi alanların tarla vasfında sayılacağını hükme bağlamaktadır. Bu düzenleme, Ebniye Kanunu’nda yangın alanlarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerin yürürlükten kaldırılmasını amaçlamaktadır (Tüdeş, 2018). Kanunun ikinci ve üçüncü madde içeriğinde yanan yerlerde kadastro planları ve umumi haritası ile müstakbel şeklini, arsaların tevsiini gösteren planın belediyece bir yıl içinde yaptırılmasını, yaptırılmadığı takdirde bu alanlarda bina inşaatına belediyece engel

olunmayacağı hükmünü içermektedir. Kanunda, yangın alanının planlanmasında 3 belediye meclis üyesi ve 3 de yangın yeri sahiplerinden oluşan toplam 6 kişilik heyet tarafından yangın kapsamındaki arsalarda değer tespiti yapılması ve mülkiyet sahiplerine belirlenen bedele dair bono verilmesi ifade edilmektedir. Oluşturulan yeni plan doğrultusunda arsalar belediye marifetiyle açık artırma usulüne göre satışa çıkarılmakta ve eğer bono sahipleri yeni arsalar talip olması halinde, bedel karşılığında uhdelerindeki bonoları verebilmektedirler. Bir diğer yönüyle verilen bonolar istenirse, belediye tarafından nakit paraya da dönüştürülebilmektedir (Bilgen ve Özcan, 1989).

1351 sayılı Ankara Şehri İmar Müdüriyeti ve Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun ile 1928 yılında Türkiye’de cumhuriyet döneminde yasaya dayalı kent düzenlemeleri sağlanmış ve Ankara kentinin imar planları hazırlanmıştır. 1351 sayılı Kanun ile Ankara Şehri İmar Müdüriyeti; Bakanlar Kurulu tarafından verilecek Ankara’nın imarı ile ilgili işleri yapmak üzere İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Müdürlük; şehir haritasının hazırlanması ve planın hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmasından sonra ilan edilmesinden sorumlu tutulmuş ve ayrıca plan tadilatının da aynı şekilde olması kararlaştırılmıştır (Bilgen ve Özcan, 1989; Tüdeş, 2018).

1504 sayılı Ankara Şehri İmar Müdüriyeti ve Teşkilat ve Vazifelerine Dair 1351 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun onaysız yapılan inşaatı İmar Müdüriyeti İdare Heyetinin yıkma kararı alma yetkisi getirilmiş ve ayrıca İmar Müdürlüğüne yol, park, meydan gibi üzerinde yapı yapılmayacak alanların da 5 yıl içinde kamulaştırılması mecburiyeti getirilmiştir (Bilgen ve Özcan, 1989; Tüdeş, 2018).

1663 sayılı 1504 sayılı Kanuna Müzeyyel Kanun ile imar planı sınırları içinde tasdikli planın uygulanması, mevcut arsaların tevhit ve ifrazını gösteren haritanın onayının İmar İdare Heyetince yapılması kararlaştırılmıştır. Bir anlamda hamur kuralı ve yeniden arazi dağıtımı ile ilgili olan bu yasal düzenleme 1933 yılından yürürlüğe konulan 2289 sayılı Kanun ile de ayrıntılı ifade edilmiş ve nihayetinde 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununun 6’ncı maddesi ile bütün belediyelere yaygınlaştırılmıştır (Bilgen ve Özcan, 1989). Bu kanun ile getirilen düzenleme yapma yetkisini Tüdeş (2018) bir gerileme olarak yorumlamış ve her türlü arazi üzerinde birleştirme, ayırma ve %15 eksiği ile dağıtım yapabilme yetkisi ile daha evvel %25 olan kesintinin %15’e çekildiği anlaşılmaktadır.

Türkiye’de 1930’lar sonrası kent planlamasına ilişkin kurumsal yapıda önemli değişiklikleri yapılmıştır. Özellikle 1 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile Belediyelerin karar organlarının yapısının çağdaşlaşma ideolojisi doğrultusunda kullanılması hedeflenmiştir. İmar Müdürlüğünün kurulması ve şehir planlama faaliyetinin başlaması ile Ebniye Kanunu’nda eksiklikler hissedilmiş ve imara ilişkin ihtiyaçlar doğrultusunda bir dizi yasal düzenleme yapılmıştır. Ankara ilinin imar pratiğine dayalı bu düzenlemeler

bir anlamda Belediye Yapı ve Yollar Kanununun hazırlanması için bir temel teşkil etmiştir (Bilgen ve Özcan, 1989).

2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile kentlerin planlaması çalışmalarını ve imar faaliyetleri düzenleyen yasa yürürlüğe girmiştir. 1663 sayılı Kanun ile Ankara Belediyesine tanınan arsa düzenleme yetkisi, 2290 sayılı Kanun ile diğer belediyelere de verilmiştir. Kanunun “arsaların tevhit ve tevzii” başlıklı 6’ncı maddesinde; “müstakbel şehir haritası dâhilindeki arsaların tevhit ve ifraz ve tevziinde mesahat sathiyelerin aynen muhafazası kabil olmadığı takdirde tevziat nihayet % 15’e kadar noksan ile yapılır” hükmü ile kesinti oranının % 15 olarak uygulanmasına devam edilmiştir (Tüdeş, 2018). Belediye Yapı ve Yollar Kanununda; yaya kaldırımları, binaların rengi, bahçe duvarları, balkon yükseklikleri, döşeme seviyesiyle tavan arasındaki irtifa, mutfak, banyo, yağmur boruları boyutları, merdivenlerin, basamakların, pencere ve kapıların ebadı gibi ayrıntılı hükümler de bulunmaktadır (Bilgen ve Özcan, 1989).

1.3. İmar Kanunu ve Sonrası Dönem

1950’lerde ekonomi politikasındaki değişime bağlı olarak kırsal yerleşimlerden kentlere düzensiz ve sürekli göçler başlamış ve kentler de düzensiz göçler ve kontrolsüz büyümeden olumsuz etkilenmiştir. Bu dönem imarla ilgili birçok yasal ve kurumsal değişikliğin yapıldığı dönemdir. Bu değişikliklerin ortaya çıkışında iki temel neden etkili olmuştur. Birincisi, kentsel sorunların sınırlı yasal düzenlemeler ile çözülemeyecek düzeye gelmesi ve bu durumun yönetici- bürokrat kadrolarda da kabul görmesidir. Burada Cumhuriyet Dönemi sonrasında mesleki birikimin kadrolar düzeyinde etkili olacak tartışmaları başlatmış olması, her yönüyle önemli bir aşama olarak kabul edilmelidir. İkincisi, dönem hükümetlerinin imarla ilgili büyük ölçekli girişimlerde bulunma yaklaşımının olması nedeniyle mevcut yasal çerçeve içinde uygulama olanağının kısıtlı bulunmasıdır (Bilgen ve Özcan, 1989).

Özellikle 1950’li yıllar sonrasında kentlerin ulaştığı büyüklükler ve barındırdığı nüfusun ihtiyaçları ile ortaya çıkan sorunlar, daha geniş kapsamlı bakış açıları ve imar politikaları gerektirdiğinden, 6785 sayılı İmar Kanunu ile yeni yaklaşımlar ortaya konulmuştur. Kanunla imar planlamasına belirgin bir önem verilmekte, ruhsat verilmesi sırasında imar planına uygunluk esas kriter sayılmakta, imar planına, tüzüklerin ve yönetmeliklerin üzerinde hukuki bir nitelik verilmektedir (Bilgen ve Özcan, 1989).

İmar mevzuatı alanında yapılan kanuni düzenleme ile birlikte, bu dönemde gerçekleşen bir diğer önemli gelişme de sadece kentleşme ve imar işleriyle ilgili merkezi bir kuruluş olan İmar ve İskân Bakanlığının kurulması olmuştur. Bakanlığın planlama, araştırma ve uygulamaya ilişkin bir kurum olması öngörülerek görevleri arasında “memleketin şart ve imkânlarına göre en lüzumlu ve faydalı yapı malzemesinin tedarikini sağlayacak bilcümle tedbirleri almak” da bulunmaktadır. Ayrıca arsaların konut maliyetini artırıcı etkisini azaltmak, şehirlerin gelişme bölgelerindeki arsalar üzerindeki kamu kontrolünü sağlamak ve kamu kuruluşlarının arsa ihtiyaçlarını karşılamak

amacıyla 1969 yılında 1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirmesi Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuş ve buna göre Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuş ve bu kurum (mülga) İmar ve İskân Bakanlığına bağlanmıştır (Bilgen ve Özcan, 1989).

6785 sayılı İmar Kanunu; imar ile ilgili çıkarılan ilk kapsamlı kanun olarak ifade edilmektedir (Tüdeş, 2018). Arsa düzenlemesi ile ilgili maddesinin 42'nci madde olmasından, uygulamadaki kentsel alan düzenlemesinin 42'nci madde uygulaması olarak adlandırıldığını, belediyelere, imar planına uygun olarak binalı veya binasız gayrimenkullerin müstakil veya hisseli olarak parsellere ayırmaya ve bu yerleri %25'e kadar eksik dağıtma yetkisi verilmesinin önemini vurgulamaktadır. Köktürk ve Köktürk (2024) ise arsa düzenlemeleri ile ilgili ilk kurala yer vermesi bakımından, her ne kadar "arsa düzenlemesi" ve "düzenleme ortaklık payı" kavramları açıkça tanımlanmamış olsa da 6785 sayılı İmar Kanunu'nu arsa düzenlemeleri alanında ilk yasal düzenleme olarak kabul etmektedir.

Arsa düzenlemeleri kapsamında % 25 oranında bedelsiz kesinti yapılabilmesi, özellikle belediyelerin uygulama faaliyetlerine ilgisini artırmıştır. Ancak dönemin ihtiyaçlarının zamanla gelişmesinin bir sonucu olarak daha geniş yollar, cadde, sokak, daha fazla park ve yeşil alanlara olan gereksinim sonucu % 25 kesinti de söz konusu kentsel hizmetler için yeterli olamamıştır. Kesinti oranının yeterli olmaması ve dolayısıyla uygulama içerisinde kamulaştırmaya ihtiyaç duyulması nedeniyle re'sen imar uygulamaları sınırlı düzeyde kalmıştır. Bununla birlikte, devletin birçok hizmet karşılığında bedel veya katkı talep etmeksizin faaliyet yürütmesine karşı arsa düzenlemelerinde gerekçesiz kesinti yapılması ilkesi bu dönemde hoş karşılanmamıştır (Tüdeş, 2018). Nitekim, yapılan itirazı değerlendiren Anayasa Mahkemesi, 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde yer alan ve taşınmazın gerçek karşılığı verilmeksizin %25'ine kadar noksanı ile sahiplerine dağıtabileceğini kapsayan hükmünün iptaline karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesinde; imar uygulanması sonunda sahiplerine verilen taşınmazların değerleri artmışsa, hiç şüphesiz bu artıştan yalnız plan sahası içindeki taşınmazların sahipleri değil, belediyeler de faydalanacaktır. Nitekim (mülga) 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun (değerlenme resmî) başlıklı 16'ncı maddesi ve 6830 sayılı İstimlâk Kanununun (kısmî istimplâk) başlıklı 12'nci maddesi artan değerlerin bir kısmının belediyeler ve diğer kamu idarelerine ait olacağını göstermektedir. Bu bakımdan 1956 tarih ve 6785 sayılı Kanununun 42'nci maddesinde yer alan ve taşınmazın gerçek karşılığı verilmeksizin %25'ine kadar noksanı ile sahiplerine dağıtabileceğini kapsayan hükmünün, Anayasa'nın 38'inci maddesine aykırı olduğundan iptaline oyçokluğu ile karar verilmiştir.²

1605 sayılı 6785 sayılı İmar Kanunu'nda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun ile Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararından tam 8 yıl sonra, iptal kararı gerekçesini aşmak amacıyla "düzenleme ortaklık

²Anayasa Mahkemesi, E:1963/65, K:1963/278, T:22/11/1963, Resmi Gazete Tarih: 14.1.1964 ve Sayı:11606.

payı oranı” kavramını kullanılmış ve bu düzenleme ile söz konusu kavram ilk defa imar hukuku ve uygulamada yerini almıştır. 1605 sayılı Kanun ile uluslararası yaklaşımda benimsenmiş olan imar uygulamalarında ortaya çıkan değer artışının varlığını kabul ederek, söz konusu artışı kısmen kamuya kazandırmak amacıyla bedelsiz kesinti gerekçelendirilmiştir. Kanun ile düzenleme ortaklık payı hukuk sistemine girmiş olmakla birlikte Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen % 25 oranı olduğu gibi korunmuştur (Ergen, 2006).

3194 sayılı İmar Kanunu; 09.05.1985 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile 6785 sayılı İmar Kanunu yürürlükten kaldırılarak, Türkiye’nin gelişimi ve zamanın ruhuna uygun ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara ve gelecek vizyonuna yönelik birçok değişiklik yapılmıştır. 3194 sayılı Kanun ile mevzuatta yapılan en önemli değişiklik düzenleme ortaklık payı oranının artırılması olmuştur. Bunda düzenleme ortaklık payı hesabına dâhil edilen donatıların artırılmasının etkisi bulunmaktadır. Nitekim daha önceki 6785 sayılı Kanunda yer almayan ibadet yeri ve karakol alanlarının 3194 sayılı Kanunda düzenleme ortaklık payı hesabına dâhil edildiği öngörülmektedir. Bunun sonucunda uygulamalarda yapılacak düzenleme ortaklık payı üst sınırı % 25’ten % 35’e çıkarılmıştır. Ayrıca düzenleme ortaklık payı oranı olarak uygulama alanındaki parsellerin yüzölçümünden yapılacak kesintinin üzerinde arazi ihtiyacının olması durumunda, söz konusu oranı aşan arazi miktarının kamulaştırılması yapılarak kamu eline geçirilmesi mümkün olmuştur (Çay ve Kandemir, 2022).

3194 sayılı Kanun yürürlüğe girişinden sonraki yıllarda düzenleme ortaklık payı oranının üst sınırında artışların yapılması kaçınılmaz olmuştur. Bu artışın gerekçesi de önceki artışta olduğu gibi, düzenleme ortaklık payı kapsamına giren donatı ve kamuya ayrılacak alan miktarının artış göstermesi olmuştur. Nitekim 2003 tarih ve 5006 sayılı Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanununda kapsamlı değişiklik yapılmış ve imar uygulamaları kapsamındaki düzenleme ortaklık payı üst sınırı % 35’ten % 40’a çıkarılmıştır. Üst sınırın yükseltilmesinin temel gerekçesi; kanunda yapılan değişiklikle “Millî Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları” düzenleme ortaklık payı kapsamına alınması olarak ifade edilmiştir. Değişiklik öncesinde okul alanları kamu ortaklık payı kapsamında ayrılmış ve özel mülkiyete konu olan eğitim tesisleri alanlarının kamulaştırılarak edinilmesi gerekmiştir. Bu nedenle kamunun eğitim tesisleri yatırımını artırmanın mali yükü çok yüksek olmuştur. Birçok alanda okul inşaatı maliyeti arsa üretim maliyetinin altında kalmış olduğundan, yapılan değişiklik okul alanlarının bedelsiz kamu eline geçmesinin önünü açılmıştır. Bunun yanında imar uygulamaları kapsamında kamu ortaklık payı uygulaması 2019 yılına kadar olan dönemde mevzuat ve uygulamada yer almıştır. Kamu ortaklık payı; imar uygulaması kapsamında düzenleme ortaklık payı kapsamında yer almayan kamusal alanlara (sağlık ocağı, hastane, idari tesis alanı, sosyal kültürel tesis alanı gibi) uygulamaya giren parsel maliklerinden verilen hisseyi ifade etmektedir. Uygulama sonrasında birçok sorun ortaya çıkmasına neden olan bu yaklaşım 2019 tarih

ve 7181 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Düzenleme ortaklık payı kapsamına giren kamusal alanların artmasının bir sonucu olarak da aynı kanun değişikliği ile düzenleme ortaklık payı oranının üst sınırı % 40'dan % 45'e yükseltilmiştir (Çay ve Kandemir, 2022).

Düzenleme ortaklık payı oranının üst sınırının artırılması sonrası dönemde imar uygulamalarında; sınırı aşan oranın nasıl elde edileceği noktasında da alternatif düzenlemeler yapılmıştır. 7181 sayılı Kanunda uygulama alanında düzenleme ortaklık payının üst sınırı aşması halinde, artan kısmın uygulama alanındaki hazine arazilerinden karşılanması, bunun da mümkün olmaması halinde ise anlaşma koşuluyla kamulaştırma yapılmasına ilişkin düzenleme gerçekleştirilmiştir. 2024 yılında 7534 sayılı Kanun ile 3194 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile imar uygulamalarında kamusal hizmetler için ayrılması gereken alanların toplamının, düzenleme ortaklık payından fazla olması durumunda, 3194 sayılı Kanununun 13'üncü maddesinde belirtilen yöntemlere göre kamuya geçişinin sağlanması hükme bağlanmıştır. Bu yöntemler arasında düzenleme ortaklık payını aşan miktarın; (i) tescil harici ve belediye mülkiyetindeki alanlardan veya muvafakat alınmak kaydıyla kamuya ait taşınmazlardan ya da Hazine mülkiyetindeki alanlardan karşılanması, (ii) imar hakkı aktarımı yapılması, (iii) imar hakkı aktarımı yapılması ve (iv) 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa göre sırasıyla ilgisine göre Hazine veya ilgili idare mülkiyetindeki taşınmazlar ile trampa yapılması veya satın alınması ile kamu mülkiyetine geçirilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanununun kapsamında yapılan imar uygulamalarında, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılan en kapsamlı değişiklikler 7181 sayılı Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerçekleşmiştir. Kanunun ifraz ve tevhit işlemlerine ilişkin başlık da dâhil olmak üzere; düzenleme ortaklık payı oranının % 45'e çıkarılması, kamu ortaklık payı uygulamasının kaldırılması, belirli şartların varlığı halinde ikinci defa düzenleme ortaklık payı alınabilmesi, bedele dönüştürme ve fiili kullanıma dayalı hisse çözümlemesi söz konusu değişikliklerin başında gelmektedir. 3194 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1985 yılından sonra 18'inci madde uygulama yönetmeliği değiştirilmemiştir. 7181 sayılı Kanun ile yapılan kapsamlı değişiklikler sonrasında yönetmelikte değişikliğe gidilmiş ve "İmar Kanunu'nun 18'inci Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik" yürürlükten kaldırılmış ve yerine "Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik" yürürlüğe girmiştir. Mevzuatta yapılan değişiklik ile kapanan imar ve kadastro yolları daha önce belediye sınırları içinde belediyesi adına tescil edilerek mülkiyete dönüştürülürken, değişiklik sonrası dönemde kapanan yollardan elde edilen arazinin öncelikle düzenleme ortaklık payına ayrılan toplam alandan düşülmesi esas olacaktır.

2. Türkiye'de İmar Uygulama Yöntemleri

Kentsel arazi yönetiminde başlıca imar uygulama yöntemleri, 3194 sayılı İmar Kanunu ile mülkiyet hakkına müdahalesi veya etkisi bulunan diğer

mevzuat hükümleri çerçevesinde uygulanmaktadır. Ana hatları ve uygulama biçimleri açısından temelde iki farklı süreç bulunmaktadır. Bu süreçler; “taşınmaz sahiplerinin isteği ile yapılan uygulamalar” ve “uygulayıcı idareler tarafından re’sen yapılan uygulamalar” olarak tanımlanmaktadır (Terzioğlu, 2015). Kentsel arazi yönetiminin temel uygulama yöntemleri için öncelikle uygulama imar planı süreçlerinin tamamlanması ve mevcut durumda uygulanma kabiliyeti olan bir imar planı bulunması gerekmektedir.

İmar uygulamalarının, taşınmaz sahiplerinin isteği doğrultusunda yürütülmesi, uygulamanın tarafları açısından pratik sonuçlara ulaşma imkânı sunmaktadır. Ancak bu durum, imar planlarının bütüncül biçimde uygulanmasını ve gelecekte ortaya çıkabilecek kentsel ihtiyaçların düşük maliyetle karşılanmasını zorlaştırmaktadır. Taşınmaz sahiplerinin talebine istinaden yapılan uygulamalarda temel kural; uygulamaya ilişkin taşınmazın mülkiyetine sahip özel ve tüzel kişi veya kişilerin tamamının talebinin ve muvafakatinin olması durumudur. Bu durum hem uygulama ile ilgili idarelerce karar alma süreçlerinde, hem de uygulamanın tapu siciline tescil süreçlerinde işlemin sonuçlandırılması açısından gereklidir. Taşınmaz sahiplerinin isteği doğrultusunda yürütülen uygulamalar dört yöntem üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bunlar; (i) sınır düzeltmesi, (ii) ifraz (ayırma) ve tevhit (birleştirme), (iii) yola terk ve (iv) ihdas olarak sınıflandırılmaktadır (Kağızmanlı, 2009; Terzioğlu, 2015).

İmar planlarının bütüncül biçimde uygulanmasını ve plan kararlarıyla öngörülen hedeflere ulaşılmasını sağlayan uygulamalar, yetkili idareler tarafından re’sen gerçekleştirilmektedir. Bu süreçte temel yaklaşım, üst ölçekli planlara uygun olarak onaylanmış ve yürürlükte bulunan 1/1000 ölçekli uygulama imar planının arazi mülkiyet dokusu ile ilişkilendirilmesi ve planla uyumlu yeni bir mülkiyet yapısının oluşturulmasıdır. Sonucunda kentsel ihtiyaçlara yönelik faaliyetlerin yürütülmesinin önü açılmakta, kamu veya özel mülkiyet sahipleri, imar planına uygun arazilerinde kentleşme süreçlerini yürütebilmektedir. Uygulayıcı idareler tarafından re’sen gerçekleştirilen imar uygulamaları, başlıca üç yöntem kapsamında değerlendirilmektedir. Bunlar; (i) kamulaştırma, (ii) kentsel dönüşüm ve (iii) arazi ve arsa düzenlemesi olarak sınıflandırılmaktadır (Terzioğlu, 2015; Tüdeş, 2018).

3. Değer Esaslı İmar Uygulaması İhtiyacı ve Olası Etkileri

Türkiye’de değer esaslı imar uygulamalarına yönelik çalışmalar, araştırma kapsamında elde edilen bulgular çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu bölümde temel yaklaşım, kentsel arazi yönetimi, arazi idaresi, kentleşme ve konut alanlarına ilişkin politikaların yer aldığı Kalkınma Planları, Kentleşme Şûrası raporları, kanun tasarıları, kamu idarelerince düzenlenen raporlar, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar tarafından düzenlenen çalıştay, konferans ve bilimsel etkinliklerin sonuç bildirgelerinin incelenmesi ve değerlendirilmesi şeklinde olmuştur. Bu amaçla yapılan inceleme, imar uygulamaları ve politikaları ile sınırlı tutulmuştur.

3.1. Kalkınma Planları

Kalkınma planları, ülkenin ekonomik, kültürel ve sosyal kalkınmasını sağlamak amacıyla yürütme tarafından hazırlanarak yasama organının onayıyla yürürlüğe giren beş yıllık planlardan oluşmaktadır. Kalkınma planları vasıtasıyla ülkenin mevcut olanaklarıyla ulaşılmaması istenen hedefler arasında bir denge kurulması amaçlanmaktadır. Ülkenin ekonomik potansiyeli, gelecek hedefleri, toplumsal, ulusal ve küresel gelişmeler ve beklentiler dikkate alınarak hedefler belirlenmektedir (Çolak ve Öngören, 2014). Sürdürülebilir kalkınma hedefleri açısından gelişmekte olan ülkeler planlı kalkınma modeli uygulamaktadır. Planlı kalkınma modelinin temelinde ekonomik kalkınma yer almaktadır. Ekonomik kalkınmanın hedefleri, arazi kullanım kararlarını doğrudan etkilediğinden; arazi varlık envanteri, arazi yönetimi, idaresi ve politikasının da kalkınma hedeflerine ulaşılmasında önemli etkileri bulunmaktadır (Ülger, 2024).

Türkiye’de ilki 1963–1967 dönemini kapsamak üzere toplam 12 adet beş yıllık kalkınma planı hazırlanmıştır. (Mülga) Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planları, 2011 yılı sonrasında (mülga) Kalkınma Bakanlığı bünyesinde hazırlanmış ve 2018 yılından sonra da TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından devam ettirilmiştir. On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) TBMM’nin 31.10.2023 tarih ve 1396 sayılı kararı ile onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir (Tablo 1).

Tablo 1: Türkiye’de Kalkınma Planları ve Dönemleri

Sıra No	Kalkınma Planı	Dönemi
1	Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	1963-1967
2	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	1968-1972
3	Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	1973-1977
4	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	1979-1983
5	Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	1985-1989
6	Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı	1990-1994
7	Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	1996-2000
8	Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	2001-2005
9	Dokuzuncu Kalkınma Planı	2007-2013
10	Onuncu Kalkınma Planı	2014-2018
11	On Birinci Kalkınma Planı	2019-2023

Kaynak: TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden esinlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> (Erişim Tarihi:22.12.2024)

Birinci Kalkınma Planı’nda; daha çok kırsal alanların yönetimine dair sorunlar ele alınmış ve “toplum kalkınması (köy kalkınması)” başlığı altında bu konu üzerinde durulmuştur. Bunda toplam nüfusun kırsal alanlarda yoğunlaşmasının etkisinin olduğu değerlendirilebilir. Şehirleşme ve kentleşme alanında doğrudan bir bölüm içermeyen plan, bölgelerarası dengesizliklerin önlenmesi ile aşırı şehirleşme ve nüfus problemlerinin çözüleceğini ifade etmektedir.

İkinci Kalkınma Planı'nda "toplumun yurt üzerinde yerleşmesi ve barınması" başlıklı bölümde; "bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme sorunu", "konut" ve "bölge planlaması" alt başlıklarında ele alınmıştır. Planın kapsadığı dönem, 6785 sayılı İmar Kanunu'nda imar uygulamalarında % 25 noksanında dağıtım yapılması kuralının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği ve yürürlük imkânı bulunmayan döneme denk geldiği görülmektedir. Bununla birlikte planda kamu mülkiyetindeki arsaların satılmayacağı, kentlerin gelişme alanlarında plansız yerleşmeler ile her türlü spekülasyonun engelleneceği, kamu yatırımları sonucunda bölgede ortaya çıkan konut ve arsa değer artışının kamuya aktarılacağı, arsa ofisinin kurulacağı ve şehirleşmenin hızlandığı bölgelerde uygulamaya geçeceği, şehir planlamada öncelikle büyük şehir planlarının tamamlanacağı ve imarla ilgili ikincil mevzuatın ve denetimlerin değiştirileceğine ilişkin uygulama hedefleri ve politikaları ortaya konulmuştur.

Üçüncü Kalkınma Planı'nda; "konut", "yerleşme" ve "şehirleşme" başlıklarında politikalar belirlenmiş, kamuca arsa tahsis edilecek asgari altyapı gerekleri karşılanmış ve parselasyonu yapılmış olanlar tanımlanacak ve bu alanlar dışında gecekondular yapılmı engellenecek, planlı şehirleşmeyi sağlamak ve arsa fiyatlarını kontrol edebilmek amacıyla şehir gelişme alanları arsa ofisi tarafından kamulaştırılacak, büyükşehirlerde kapsamlı yönetim süreçleri açısından yürürlükte bulunan mahalli idare sistemine dair mevzuat çalışmalarının tamamlanacağı ve bu politikalarla imar uygulamalarının hem yasal hem de kurumsal boyutlarına ilişkin hedefler belirlenmiştir.

Dördüncü Kalkınma Planı'nda; temel politikalar "kentleşme ve belediyeler" başlığı altında ifade edilmiş olup, bu çerçevede; kentlerde imar planı çalışmalarında, tarımsal faaliyetlerde kullanılan veya kentsel dinlenme alanı niteliğindeki arazilerin mevcut niteliklerini değiştirmeye yönelik girişimlere müsaade edilmeyeceği, kentsel alanlardaki arazilere dair spekülasyonu gidermeye yönelik olarak kentsel gelişme alanlarındaki imar plan yapım süreçlerinde belediyelerin katkısıyla nitelikli arsa oluşturulması çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir. Kentlerde nazım ve uygulama olmak üzere imar plan yapım süreçleri tamamlanarak, araziler üzerindeki kullanım kararlarının kesinleşmesinin sağlanacağı ve uygulama süreçlerinin de yerel yönetimlerle eşgüdüm içerisinde yürütüleceği, küçük beldeler açısından imar planlama ve uygulama süreçleri birlikte düşünülerek yeni ve farklı bir plan uygulama yönteminin geliştirileceği ve imar planlarının altlığını oluşturan haritalarda kadastral duruma ilişkin verilerin de eklenmesi şeklinde imar planı yapımı ve uygulamasının önemi ve yerel idarelerin imar uygulamalarının teşvikine odaklanılacağı vurgulanmıştır.

Beşinci Kalkınma Planı'nın "yerleşme ve şehirleşme" başlığı altında; şehirlerde imar planlarının modern ihtiyaçlar ve gereksinimler doğrultusunda hızla tamamlanacağı, hızlı gelişim gösteren bölgelerin genel fonksiyonlarının belirlenmesi ve imar planlarında belirlenen esaslara göre süreçlerin tamamlanması ve belli bir disiplin anlayışı içerisinde uygulanmasının sağlanması hedefi ortaya konulmuştur. "Harita-tapu-kadastro" alt başlığında;

bu hizmetlerin etkin işleyişi ve yürütülmesi için başlanılan mevzuat çalışmalarının kısa sürede tamamlanması, ülke geneli kadastro çalışmalarının hızlandırılarak bitirilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir. Böylece ilk defa kalkınma planında arazi idaresinin önemine ilişkin politika hedefinin belirlendiği görülmektedir.

Altıncı Kalkınma Planı'nda; harita ve kadastro süreçlerinin ilk tesis aşamasının hızlandırılacağı, bu amaçla özel sektörün imkân ve kabiliyetlerinden istifade edilmesinin yaygın kullanım olarak yürütüleceği, oluşturulan kadastro verilerinin ortak bir yerde toplanmasına yönelik çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir. Bu noktada; arazi idaresinin temel aracı kadastro işlemlerinin ülke genelinde bir an önce bitirilmesi gerektiğine olan inancın politika haline dönüştüğü anlaşılmaktadır. Planda ayrıca şehir planlaması ile ilgili mevzuatın bir çerçeve yasa içinde yeniden düzenlenmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı, şehir imar planlarının hızla tamamlanarak arsa üretiminin sağlıklı bir şekilde artmasının sağlanacağı, belediyelerce belirli alanlarda tespit edilecek konut arsalarına altyapı götürülmesi ve böylece gecekondu oluşumunu önleyecek düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Yedinci Kalkınma Planı'nda; 3194 sayılı İmar Kanununun yeniden düzenlenmesinin bir ihtiyaç haline geldiği, özellikle planlama ve uygulama aşamalarında çok başlılık ve yetki çatışmalarının ortaya çıktığı, bunu önleyecek düzenlemeler kapsamında merkezi ve yerel idarelerin görev dağılımında denge ve koordinasyonun sağlanacağı ve büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki imar süreçleri ile ilgili hususların belirleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca imar planı yapım süreçleri, uygulama araçları, mevzi imar planları, imar planı değişiklikleri, planlama süreçlerinde kentlerin tarihi, coğrafi ve mimari özelliklerinin ön planda tutulduğu, benzer türde kentleşmelerin oluşumunu engelleyecek esnek kuralların oluşturulması hedeflenmiştir. Bu plana kadar olan kalkınma planlarında, imar mevzuatıyla ilgili doğrudan süreci etkileyecek politikalar yer almazken, yedinci planda imar planlarının yapımı ve uygulaması aşamalarında ayrıntılı süreçler ile uygulamada karşılaşılan sorunların çözümüne katkı sunacak kararların ve değişikliklerin yapılacağı belirtilmektedir. Bu yönüyle yedinci plan kendi önceki planlardan ayrılmaktadır.

Sekizinci Kalkınma Planı'nda; kentlerin oluşumu ve ortaya çıkan sorunlarda öncelikli sorumluluğun yerel yönetimlerde olduğu, ancak merkezi yönetim tarafından gereken hukuki ve kurumsal yapılanma tamamlanarak, denetim süreçlerine ilişkin mekanizmaların oluşturulması ve bu işlemin bakanlık düzeyinde yürütülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Coğrafi bilgi sistemi temelinde konut, arsa ve diğer kent verilerini içeren bir sistem kurulacağı, kentlerde bilimi esas alan planlama anlayışı doğrultusunda, arsaların oluşturulması ve düzenli yapılaşmayı sağlayacak yöntemler ile etkin denetim ve yönetim biçim ve araçları geliştirilecek şekilde politikalar yer almıştır. Ayrıca Hazine gayrimenkullerinin belirlenmesi, gayrimenkullere dayalı vergi, resim ve harç gelirlerinin tespiti ile tahsil edilmesi, belediyeler

tarafından oluşturulacak arsa, arazi ve kentsel verilere dayalı bilgi sistemlerinin yargı hizmetlerinde kullanılması için adli kurumlara güvenli ve zamanında aktarılmasını sağlayacak hedefler de yer almıştır. İlave olarak şehircilik alanında hazırlanacak yasa tasarısı ile belediyeler tarafından imar planı ve uygulaması süreçlerinde kullanılmak üzere arazi stoklanması, imar planı hazırlanma sürecinde altlık olarak kadastral durum işlenmiş hâlihazır haritaların kullanılması, imar uygulama süreçlerinin eşdeğerlik ilkesine göre yeniden düzenlenmesi ve bu noktada değerlendirme firmalarının katkısının sağlanması gerekliliği belirtilmiştir. Sekizinci planda arazi düzenlemede eşdeğerlilik esasına göre işlem yapılması ve lisanslı değerlendirme kuruluşlarından değerlendirme hizmet alınmasının vurgulanmış olması, değer esaslı imar uygulamasına geçişin öngörülmesi bakımından önemli görülmekte ve ayrıca özel ihtisas komisyonu raporunda da açıkça değer esaslı imar uygulamasına geçiş hedefinin ortaya konulmuş olduğu dikkati çekmektedir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda; hızlı ve plansız kentleşme sürecinin oluşturduğu sorunlar tespit edilerek çevre ve trafik ile kent içi ulaşım alanındaki sıkıntılara dikkat çekilmiştir. Yerleşimin yoğun olduğu büyük kentlerde kentsel altyapı oluşturma maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle çoğu hizmetin sunumunda eksikliklerin olduğu belirtilmiştir. İmar uygulaması araçlarının yetersiz olduğu ve bunları artırmak üzere ilgili idarelere yetki verilmesi gerektiği ifade edilerek önerilen yetkiler, kamulaştırma işlemlerinde mevcut mevzuat hükümlerinin uygulanmasına ilave olarak taraflarca kabul edilmesi halinde takas, trampa, imar hakkı aktarımı, kamuya devir yöntemleriyle yapılabilmesi, arsa ve arazi düzenlemelerinde düzenleme ortaklık payı oranının artırılması ve kapsamının genişletilmesi, ilave imar hakkı verilen yerlerden yeniden düzenleme ortaklık payı ayrılması, adalet duygusunun pekişmesi açısından düzenleme ortaklık payının imar planı bütünü dikkate alınarak hesaplanması gerektiği vurgulanmıştır.

Onuncu Kalkınma Planı'nda; mekânsal planlama sistemi merkezin düzenleyici ve denetleyici rol üstleneceği, planlama ve uygulamanın ise yerinde gerçekleştirileceği, ortak karar alma süreçlerini güçlendiren bir yapıya dönüştürüleceği, mekânsal planların temel stratejileri yönlendiren nitelikte olması ve detaylı arazi kullanımı ile mülkiyet düzenlemeleri ve uygulama kararlarında alt ölçekli planlarda belirleneceği, yapılaşmamış alanlarda yapılacak uygulamalarda imar hakkı transferi yönteminin kullanımı ile ortak kullanım alanlarının artırılması ve uygulama kapsamında ortaya çıkan finansal yüklerin azaltılmasının sağlanacağı, imar planı değişiklikleri ile meydana gelen değer artışının tespitinin bilimsel yöntemler ile değerlendirme esasları doğrultusunda gerçekleştirilmesi ve bu artıştan kamusal alanların öncelikle oluşturulmasının sağlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca yerel yönetim kaynaklarının kentsel alanlardaki taşınmaz değerinin artışını da içerecek şekilde artırılması ile "kamu gücünün ve rolünün konut piyasalarında düzenleme, denetleme ve destekleme konularında güçlendirilerek altyapı süreçleri tamamlanmış arsa üretiminin hızlandırılması politikasına yer verilmiştir.

On Birinci Kalkınma Planı'nda; merkezi kurumlar tarafından yürütülecek işbirliği ve koordinasyon içerisinde mekânsal planlama sistemini mahalle düzeyinde katılım, izleme ve denetim süreçleri içerecek düzeyde yerel yönetimlerce yapılacağı, imar planlarının bir bütün halinde uygulanmasına yönelik uygulama araçlarının zenginleştirileceği ve alt düzeydeki imar planı bütünlüğünün korunacağı, kentsel alanlarda hizmet kalitesinin yükseltilmesi, kentsel hizmetlerin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi süreçlerinde kaynak olarak gayrimenkul değer artışının kullanılacağı belirtilmiştir. Bu plan döneminde hazırlanan özel ihtisas komisyonu raporunda; imar uygulaması yapılarak imar planlarının hayata geçirilmesinin ve geliştirecek teşvik mekanizmaları ile altyapı ve kamusal alanlarının artırılması ve kamu eline geçişinin sağlanacağı belirtilmiştir. Bu hedefin altında; mahalli idarelerin planlama ve uygulama alanlarındaki kaynak kapasitesinin artırılarak, başarılı uygulamaların desteklenmesi ve ulusal ölçekte tanıtılması ile yaşam kalitesinin yükseltilmesinin sağlanacağı, imar uygulamalarında değer esaslı 18'inci madde uygulaması ile imar hakkı aktarımı gibi alternatif yöntemler ile yoğunluk artışına ve yaşam kalitesinin azalmasına yol açan kentsel dönüşüm uygulamalarının terkedileceği, değer artışlarının yasa ile belirlenecek oranının kamu uhdesine geçişi ve imar plan değişimleri ile bütçe oluşturma ilişkisinin tesisi hedef olarak ortaya konulmuştur.

On İkinci Kalkınma Planı'nda; kentsel dönüşümün finansman kaynağı olarak gayrimenkullerin gerçek değerinin tespitinin yapılması, dönüşüm alanları arasındaki değer artışı farklılığının çapraz finansman kullanımı yöntemi ile azaltılacağı ve merkezi ve yerel kurumların konuya ilişkin yetkinliğinin ve farkındalığının artırılacağı, yerleşme yapılaşma koşullarının yeniden düzenlemesi ile mekânsal plan yapım ve uygulama süreçlerinde dirençliliğin sağlanması, yeni uygulama yöntemleri ile imar uygulama süreçlerine vatandaş katılımının sağlanması ve hakkaniyetli ve şeffaf süreçlerin esas alınması, kadastro modernizasyonu tamamlanması ve tek koordinat sistemine geçilmesi, gayrimenkul gerçek değerinin tespitine yönelik sistem kurulumu ile piyasaların etkin işlemlerini sağlanması, gayrimenkul değer haritalarının oluşturulmasına ilişkin teknik altyapı geliştirilerek gayrimenkul değer değişiminin izlenmesi, mevzuat altyapı çalışması ile gayrimenkul değerinin doğru tespit edilmesinin sağlanması olarak tespit edilmiştir.

Kalkınma planlarında 1963-2000 döneminde kentleşme ve konut konularına odaklanıldığı ve kentsel gelişme için gerekli olması nedeniyle imar planlaması ve uygulamalarının ele alındığı görülmektedir. Özellikle Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) ile kentsel arazi düzenlemesinde eşdeğerlilik esas ve planın neden olduğu değer değişiminin analizinde lisanslı değerlendirme kuruluşlarınca değerlendirme hizmet yapılması ile imar planının uygulanmasında kullanılacak araçlar ve plan değişikliğinin neden olabileceği değer değişiminin tespiti ve kamuya aktarılmasına ilişkin politika hedefleri ortaya konulmuştur. Bunlara ilave olarak kentlerde gecekonduların

ıslahı ve dönüşüm uygulamalarının ana hatlarına ilişkin hedeflere de yer verilmiştir.

3.2. Kentleşme Şûrası ve Strateji Belgeleri

Kentleşme Şûrası (2009); yerleşme-şehirleşme, yapılaşma, planlama-uygulama, altyapı, imar ve afetlere hazırlık konularındaki çalışmalar kapsamında “Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı Hazırlama Projesi (KENTGES)” ile birlikte ilgili kurumların çalışmalarına altlık teşkil etmesi için 2009 yılında (mülga) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmiştir. Kentleşme Şûrası sonuç bildirgesinde; (i) mevcut planlama araçlarının dar kapsamı göz önüne alındığında, uygulamaya yönelik arazi düzenlemeleri, vergilendirme, finansman sağlama ve ekonomik kayıpların telafisi konularında yeni uygulama araçlarının geliştirilmesine ihtiyaç olduğu ve (ii) kadastral mülklerin imar parsellerine dönüştürülmesinde değer esasına geçilmeli, düzenleme ortaklık payı emsal ile ilişkilendirilmelidir şeklinde iki görüş öne çıkmaktadır. Ayrıca Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları Komisyonu Raporunda arsa politikasına ilişkin stratejilerde; “(i) imar Kanununun 18’inci maddesinde emsal ile düzenleme ortaklık payı ilişkisini kuracak şekilde düzenleme yapılması, arsa ve arazi düzenlemesinde değer esaslı yönteminin kullanılabilmesine olanak sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması ve (ii) kentsel dönüşüm projelerinde uygulama araçlarının değer esaslı olarak belirlenmesi ve kamu yararı amacıyla uygulanması ilkesinin belirlenmesi” konuları yer almıştır.

Kentleşme Şûrası (2017) sonuç bildirgesinde; “imar planları neticesinde oluşan değer artışlarının belli bir kısmının kamuya aktarılması ve bu kaynağın şehirlerin sosyal ve teknik altyapısının geliştirilmesi amacıyla kullanılmasına dair tavsiye kararı yer almıştır. Ayrıca “Kentsel Dönüşüm Mevzuatının İlgili Diğer Kanunlarla Koordinasyonunun Oluşturulmaması ve Mevzuatta Eksiklikler Bulunması” başlıklı “Sorun Alanı 1” maddesinde tavsiye kararı olarak; “İmar Kanunu’nda arsa ve arazi düzenlemesinde değer esaslı dağıtım sisteminin getirilmesi ve çoklu alanlarda eş zamanlı arsa ve arazi düzenlemesi yapılabilmesi” ifadesi yer almıştır. Bir diğer tavsiye kararı olan “Sorun alanı 6” maddesinde; “İmar Kanunu’nda parselasyon planlarında, gerekli görülmesi halinde ilk uygulamadaki düzenleme ortaklık payı oranını tamamlamak üzere düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılabileceğine ilişkin yeni bir kuralın yasalaştırılması” ifadesine yer verilmiştir. Ayrıca arsa ve arazi düzenlemelerinde düzenleme ortaklık payı ve kamu tesisleri ortaklık payı uygulamalarının çeşitli ve verimli şekillerde kullanılabilmesinin mümkün olduğu belirtilerek, dönüşüm alanlarındaki küçük hisselerin uygulama kolaylığı açısından kanuni ipotek tesis edilerek bedele dönüştürülmesi önerisi yer almıştır. Ayrıca hisseli parsellerde haricen bir taksim sözleşmesi ve özel parselasyona dayalı veya fiili kullanım durumlarının bulunduğu parsellerdeki uygulamalarda ise, sorunların daha kolay çözümü açısından yeni yasal düzenleme yapılması gerektiği de vurgulanmıştır.

KENTGES’de “strateji 3.2 altında; arsa ve arazi düzenlemesi uygulamalarında dengeli ve adil dağıtım sağlanmasına özen gösterilecek,

dönüşüm uygulamaları dâhil olmak üzere yeni uygulamaların geliştirilmesinin sağlanacağı” ifadesi yer almıştır. Bu stratejinin gerçekleştirilmesine ilişkin eylemlerde; “eylem 3.2.1 altında; arsa ve arazi düzenlemelerine ilişkin mevzuatta; değer esaslı düzenleme yönteminin geliştirilmesi, emsal, düzenleme ortaklık payı ve kamu ortaklık payı ilişkisinin kurulmasını ve kamu arazilerinin değerlendirilmesini sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesi” ve “eylem 3.2.2 altında ise; dönüşüm uygulamalarında arsa ve arazi düzenleme yöntemlerinin çeşitlendirilmesi ve değer esaslı düzenlemeler ile uygulama yapılabilmesi desteklenmesi” eylemleri yer almıştır.

Anılan belgeler birlikte değerlendirildiğinde; değer esaslı imar uygulamalarının yalnızca akademik çevrelerde değil, merkezi idare ve politika yapıcılar nezdinde de uzun zamandan bu yana kabul gören bir yaklaşım olduğu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte belirtilen stratejik belgelerde yer alan hedeflerin uygulamaya yansıtılamamış olması, Türkiye’de imar uygulamaları alanında politika üretimi ile mevzuat ve uygulama arasındaki kopukluğu ortaya koymuştur. Şura belgelerinde arazi mülkiyeti, mekânsal planlama ve değer değişimine ilişkin yaklaşımların makul ve bilimsel gelişmelerle uyumlu olduğunun vurgulanması gerekmektedir.

3.3. Kanun Tasarıları, Çalıştay ve Raporlar

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından görüş ve önerilerin alınması amacıyla paylaşılan kanun tasarısında; İmar Kanunu kapsamında yapılan imar uygulamalarında (18’inci madde uygulaması) değişiklik öngörölmüş bir anlamda değer esasına göre uygulama yapılması planlanmıştır. Tasarının İmar Kanunu 18’inci maddesinde değişikliği öngören 7’nci maddesinde; “... İmar planı ile düzenleme alanında bulunan imar adalarında, birbirinden farklı kullanım kararı ve yapı yoğunluğu getirildiği hallerde düzenlemeye giren parsellerin imar parsellerine tahsisinin eşdeğer yapılaşma veya değerlendirme yöntemine göre gerçekleştirilmesi esastır. Ancak, yapılacak olan tahsislerde değer farkı oluşması halinde eşdeğerliğin sağlanması için aradaki fark değerlendirme yöntemi ile bedele dönüştürülür” ifadesi yer almıştır. Ayrıca ikinci defa düzenleme ortaklık payı alınabilmesi için de; “imar planı değişikliği ile değer artışı sağlayan bir kullanım kararı getirilmesi veya yapı yoğunluğunun artırılması halinde, toplamda ikinci fıkrada sayılan oranları geçmemek üzere ilave düzenleme ortaklık payı alınabileceği” ifadesine yer verilmiştir.

Mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü tarafından yürütölen “Alan Düzenleme Ana Uygulama Esaslarının Belirlenmesinde Değer Eşitliğini Esas Alan Modellerin Uygulanması Projesinde”; karşılaştırma ve öлке modellerinden yararlanmak için Almanya ve Avusturya olmak üzere iki Avrupa Birliği öلكesi ile İsviçre planlama ve imar hukuku ile imar uygulamasına yer verilmiş ve ayrıca Finlandiya ve Hollanda gayrimenkul hukuku ile İngiltere’de gerçekleşmiş kentsel dönüşüm projelerine ilişkin bilgiler sunulmuştur. Projede Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği’nin arazi kaydı ve kadastro mevzuatı ile ilgili anket çalışmalarından örneklere de yer verilmiştir (Ölger vd., 2006). Bu taslaklar ve raporlar, değer esaslı imar uygulamalarına ilişkin teknik ve hukuki

altyapının büyük ölçüde hazırlandığını göstermektedir. Ancak bu birikimin mevzuata dönüştürülemediği olması, sorunun teknik yetersizlikten çok idari ve kurumsal tercihlerin bir sonucu olarak geciktiği değerlendirilebilir.

3.4. Akademik Çalışmalar

İmar uygulamalarının alan esaslı yerine değer esaslı yöntemine göre yapılmasına ilişkin birçok akademik çalışmanın yapıldığı görülmektedir. Değer esaslı imar uygulamaları ile ilgili olarak; Yıldız (1987), Yomralıoğlu (1997), Köktürk ve Köktürk (2005, 2009), Yıldız ve ark. (2008), Uygun (2011), Salalı (2014), Yalçın ve Ekiz (2017), Yılmaz (2016), Yılmaz ve Demir (2017), Çağdaş (2019), Koçoğlu (2019), Demirel (2019), Güngör (2019), Aksoy (2020), Tanrıvermiş vd. (2020), Salalı ve İnam (2022), Tıgılı ve Tanrıvermiş (2025) ile Uisso ve Tanrıvermiş (2025) tarafından yapılan çalışmalarda; imar uygulamalarının süreçleri ile uygulama aşamaları, değer esaslı model ile alan esaslı uygulamaların karşılaştırılması ve olası etkilerinin değerlendirilmesi ve yapılması gereken yasal ve kurumsal düzenlemeler ile ilgili konulara ağırlık verilmiştir.

Önceki çalışmaların ortak noktası parselasyon planı şeklinde yapılan imar uygulamalarının değer esaslı yöntem doğrultusunda yapılması ile ilgili örneklem içermeleridir. İmar uygulama yöntemlerini bütün uygulama türleri kapsamında inceleyen bir çalışma tespit edilememiştir. Özellikle ifraz, tevhit, yola terk, yeşil alana terk, kamulaştırma ve yoldan ihdas işlemlerinin de değer esaslı imar uygulanmasına dair araştırmalara da ihtiyaç olduğu bir gerçektir. Nitekim Türkiye’de gerek yerel idarelerce gerekse taşınmaz sahipleri tarafından sıklıkla tercih edilen uygulama yöntemleri isteğe bağlı uygulamalardır. Akademik çalışmaların ortak noktası, yüzölçümü esaslı imar uygulamalarının adalet ve eşdeğerlik ilkelerini zedelediği ve değer esaslı yaklaşımların bu sorunlara çözüm sunabileceği yönündeki güçlü tespit olmuştur. Bununla birlikte, mevcut çalışmaların büyük bölümünün teknik model önerileriyle sınırlı kaldığı; değer esaslı uygulamaların neden hayata geçirilemediğini idari ve hukuki boyutlarıyla bütüncül biçimde ele alınmadığı görülmektedir. Bu çalışma ile belirtilen araştırma gereksinimi ve boşluğun doldurulmasına katkı yapılması hedeflenmiştir.

4. Değer Esaslı İmar Uygulaması Yapılmamasının Nedenleri

Değer esaslı imar uygulamalarına geçilmesine yönelik uzun süreden bu yana devam eden tartışmalara ve bu yöndeki güçlü teorik ve hukuki gerekçelere rağmen, uygulamada somut bir dönüşüm sağlanamamıştır (Tanrıvermiş vd., 2020; Tıgılı ve Tanrıvermiş, 2025). Bu durumun arka planında; mevzuat yapısından kurumsal kapasiteye, kadastro sisteminin niteliğinden planlama ve uygulama süreçlerindeki yapısal sorunlara kadar uzanan çok boyutlu nedenler bulunmaktadır. Bu bakımdan değer esaslı imar uygulamalarına geçişin önünde engel oluşturan faktörlerin öncelikle sistematik bir çerçevede ele alınması gerekli olmuştur. Değer esaslı imar uygulamalarına geçiş yapılamamasının arka planında yer alan gerekçeler

irdelenmiş ve günümüze kadar yapılan idari, hukuki ve akademik çalışmalar ile yargı kararları da değerlendirilerek değer esaslı imar uygulamalarına olan ihtiyaç vurgulanmıştır. Değer esaslı uygulama yöntemine geçilememesinin arka planındaki temel faktörler aşağıda özet olarak değerlendirilmiştir:

4.1. Türkiye Kadastrounun Mali Yönünün Olmaması

Kadastronun mali yönünün olmaması kapsamında değerlendirme yapıldığında, değer esaslı uygulama sistemine geçiş yapılamaması açısından önemli bir etken ortaya çıkmaktadır. Dünyada arazi yönetimine ilişkin ilk kayıtların vergilendirme amacıyla parsel sınırlarının tespit edilmesine dair işlemler için yapıldığı bilinmektedir. Kadastrounun toplumsal gelişmeye bağlı olarak, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için kapsamı ve içeriği ile birlikte ilke ve hedeflerinin de değiştiği gözlemlenmektedir. Kadastrounun çok boyutlu süreçlere doğru gelişiminde temelde mali kadastro, hukuki kadastro ve çok amaçlı kadastro olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır (Yalçın, 2009). Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan yasal düzenlemelerde kadastro işleminde parsellerin değerlerinin de belirlenmesi planlanmıştır. Ancak bu durum hiçbir dönemde kurumsallaşamamış ve parsellerin tapuya kayıtlı bilgilerinde yer alan değer, parsel sahiplerinin emlak vergi değerinin altında kalmayacak düzeydeki beyanları dikkate alınarak oluşturulmuştur. Değer esaslı imar uygulamalarında farklı ülke örnekleri ve Türkiye yaklaşımları dikkate alındığında, uygulamanın temel unsurlarını; uygulamaya giren parsellerin değerleri ve uygulama sonrası oluşacak parsellerin değerleri oluşturmaktadır. Yerleşik olmayan alanlarda yapılacak uygulamalar ile emsal taşınmaz satışlarının çok az veya hiç olmadığı yerleşme alanlarında etkin taşınmaz piyasasının olmaması nedeniyle uygulamaya girecek parsellerin değerlerinin tespitinde zorluklar yaşanmaktadır. Bu bakımdan bazı ülkelerde mahalle, cadde ve sokak düzeylerinde standardize edilmiş arazi ve arsa değerleri üzerinden uygulama öncesi ve sonrası dönemlerde parsel değerlemesinin yapılması zorunlu olarak benimsenmiştir (Tanrıvermiş vd. 2020). Değer esaslı imar uygulama çalışmaları kapsamında; mali yönü olan ve güncel etkinliği sağlanmış bir kadastro altyapısı olmamasının eksikliği bu aşamada hissedilmektedir. Bu durum, taşınmazların uygulama öncesi ve sonrası değerlerinin güvenilir biçimde tespiti ve karşılaştırılmasını imkânsız kılmakta ve dolayısıyla değer esaslı imar uygulamalarının teknik olarak uygulanabilirliğini zayıflatmaktadır.

4.2. İmar Uygulamalarında Geçmişten Gelen Alan Esası Yöntemine İlişkin Deneyim

İmar uygulamalarında geçmişten gelen alan esaslı yöntemine ilişkin deneyim, değer esaslı imar uygulamasına geçişi engelleyen etkenlerden biri olarak değerlendirilebilir. Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan uygulama yöntemleri sürekli alan esasına göre düzenlenmiştir. Burada hem kamu otoritesi tarafında hem de taşınmaz malikleri tarafında bir tecrübe ve bilinç oluşumu söz konusudur. Ayrıca konunun idari ve hukuki denetime haiz olması nedeniyle yargı mercilerinde de alan esaslı yöntemine göre yapılan uygulamalarla ilgili uzun yıllara dayalı deneyim söz konusudur.

Bunun yansımaları olarak da yargı kararları neticesinde birçok içtihat ortaya çıkmış ve bazen bu içtihatlar uygulamayı düzenleyen mevzuatın değişmesine ve gelişmesine de sebebiyet vermiştir. İmar uygulamalarının mesleki müellifliği harita mühendislerince üstlenilmektedir. Diğer yandan bu alanda eğitim veren ve hâlihazırda binlerce mezun yetiştiren bölümlerde imar uygulamaları uzun zamandan bu yana alan esaslı yöntemine göre öğretilmektedir. Mezun olmuş binlerce mühendis gerek eğitim hayatında gerekse iş hayatında imar uygulamalarını alan esaslı yöntemine göre gerçekleştirmektedir. Alan esaslı uygulamalara dayalı uzun yıllara yayılan idari ve mesleki tecrübe, değer esaslı yaklaşımlara karşı kurumsal bir direnç oluşturmakta ve bu durum, yenilikçi uygulamaların benimsenmesini zorlaştırmaktadır.

4.3. Kamu Arazilerinin İşgali ve Mülkiyet Sorunları

Özellikle 1950’li yıllar sonrasında kırsal yerleşimlerden kentsel alanlara doğru nüfus hareketi gerçekleşmiş ve il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfusun payı köy ve beldelerde yaşayan nüfusun üzerine çıkmıştır. Büyükşehirlerde hızla yoğunlaşan nüfus hareketinin gerektirdiği konut sayısının yetersizliği sonrasında özellikle kent çeperlerinde kamusal arazilerin işgali veya tarımsal nitelikli arazilerin özel parselasyon planları doğrultusunda bölünerek satışına yönelik yaklaşımların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Hatta bu durumun bir sonucu olarak literatüre “gecekondu” tabiri eklenmiş ve mülkiyet sorunu bulunan, plansız gelişmiş yerleşme alanlarının sayısı artmıştır. Yasa koyucu tarafından bu alanların mülkiyet ve imar sorunlarının çözümüne yönelik birçok mevzuat düzenlemesi yapılmıştır. 2981 sayılı Kanun, 4706 sayılı Kanun, 6292 sayılı Kanun, 7143 sayılı Kanun; bu konuda yapılan yasal düzenlemelerden bazılarıdır. Köktürk ve Köktürk (2024) tarafından söz konusu yasal düzenlemeler “arsa düzenlemelerinin ayrık (istisna) uygulamaları” olarak tanımlanmış ve Türk Hukuk Sisteminde yasal olan ile yasal olmayan işlemlerde farklı mevzuat yöntemlerinin birlikte uygulanması gibi ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bir anlamda aynı bölgede yer alan arsa ve araziler, hukuki durumları doğrultusunda imar planı kapsamında getirilen ranttan aynı şartlarda istifade edememektedir. Bu durum da arsa ve arazi düzenlemelerine ilişkin mevzuatın tüm alanlarda aynı yöntemler ile uygulanmasını engellemekte ve sonuç olarak uygulama farklılıklarının ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

4.4. İmar Planlarının Yapımında Çok Başlılık ve Planların Değişkenliği

İmar planlarının yapımında çok başlılık ve planların değişkenliği konusu değer esaslı imar uygulaması sürecini olumsuz etkileyen durumlardan biridir. İmar planı uygulamalarının dayanağı olan imar planlarının yapımında yetkisi olan kurum sayısı fazladır. Bu durum birçok alanda kamu kurumlarının görev ve yetki çatışmasını beraberinde getirdiği gibi, malikler yönünden de imar planlarının şehircilik ilkeleri ve planlama esasları kapsamında güvenilirliğini olumsuz etkileyebilmektedir. İmar planlarının yapımı sonrasında uygulama süreçlerine geçilmektedir. Bu esnada plan yapma yetkisine sahip başka bir

kurum tarafından, mevzuatında kendisine verilen görev ve yetkileri uygulamak için imar planında değişiklik yapabilmektedir. Genellikle bu değişiklikler mevcut imar planı kapsamında farklı kullanım kararlarının ortaya çıkması durumuyla sonuçlanmaktadır. Aynı cadde veya sokağa cephe parsellerin imar haklarının farklı olması, aynı imar adası içerisindeki benzer nitelikte parsellerin farklı imar haklarına veya kullanım kararlarına kavuşması şeklinde sonuçlanan imar planı değişikliklerine sık rastlanmaktadır. Böyle bir sistemde taşınmaz sahipleri, parsellerinin imar planı kapsamındaki durumunu ve gelecekte ortaya çıkacak alternatif kullanım veya beklentilerini içeren kararsızlık nedeniyle, hem imar planlarına hem de imar uygulamalarına karşı önyargılı davranış sergilemektedir. Parselin imar planı kapsamında getirilen kullanım kararı ile elde edeceği değerler ile yapılacak plan değişiklikleri nedeniyle olumsuz yönde değişmesi ihtimali, parselin uygulama kapsamındaki değerine karşı beklenti üst sınırını ve değer gerçekliliğini sorgulamayı beraberinde getirmektedir. Bu belirsizlik ortamında değer esaslı uygulama seçeneğinin değerlendirilmesi, zaten ön yargılar içeren uygulama kabiliyetinin daha da karmaşık süreçlere dönüşmesine neden olacaktır. Plan kararlarının sık ve öngörülemez biçimde değiştirilmesi, taşınmaz değerlerinin istikrarlı şekilde belirlenmesini engellemekte ve bu durum da, değer esaslı imar uygulamalarının temel dayanağını zayıflatmaktadır.

4.5. İmar Uygulamalarının Gerçekleştirilmesinde Yetki Çeşitliliği

İmar uygulamalarının gerçekleştirilmesinde yetki çeşitliliği, imar planlarının yapım sürecindeki yetki genişliğinin bir benzerini içermektedir. İmar planı yapmaya yetkili idarelerin birçoğu imar uygulamalarını da gerçekleştirme yetkisine sahiptir. Burada temel sorun veya çelişki; aynı bölgede bulunan taşınmazların farklı imar planlarına göre farklı idareler tarafından uygulamaya tabi tutulmasıdır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda imar planlarının bir program dâhilinde uygulanması gerektiği hükmü bulunmaktadır. Özellikle yerel idareler tarafından imar planının yapımı veya yerel seçim sonrası dönemler için imar programlarının hazırlanması, uygulama etaplarının belirlenmesi ve kamulaştırma yükümlülüklerinin ortaya çıkarılması gerekmektedir. Ancak bir yerel idare sınırları içerisinde başka bir idare tarafından imar planı ve sonrasında imar uygulaması yapılması süreçleri, imar programlarının adil ve hakkaniyetli uygulanmasını engelleyebilmektedir. İmar planları kapsamında farklı kullanım kararlarının getirilmesi ve uygulamaların düzenleme sınırlarının komşu parselleri kapsamayacak şekilde geçirilmesi, kentsel adalet ilkesinin tüm unsurları ile uygulandığı izlenimini ortadan kaldırmaktadır. Farklı idarelerce yapılan uygulamalarda, imar planlarındaki kullanım kararlarının farklılığı ile düzenleme sınırlarının değişkenliği nedeniyle farklı düzenleme ortaklık payı oranları ortaya çıkabilmektedir. Böylece kentsel alan sınırları içerisinde aynı bölgede yer alan kadastral parsellerden imar uygulamaları kapsamında farklı düzenleme ortaklık payı alınması sonucu ile karşılaşılabilir. Alan esasına dayalı imar uygulama yönteminde yaşanan bu sorunların ve uygulama

farklılıklarının, değer esasına göre yapılacak uygulamalarda daha fazla ve belirgin bir şekilde ortaya çıkması muhtemeldir.

4.6. Yerel Yönetimlerin Dar Kapsamlı İmar Uygulamaları Gerçekleştirilmesi

Dar kapsamlı imar uygulamaları, imar planlarının kapsamlı uygulamalarının önüne geçilmesinde en önemli etkenlerin başında gelmektedir. Bu durum belediyelerin ve taşınmaz sahiplerinin ortak bir isteği ve menfaatinin sonucudur. Belediyeler imar planlarının kapsamlı uygulanmasını yapmayarak hem maddi külfet altına girmemiş hem de imar uygulaması kapsamında idari ve hukuki süreçler ile karşı karşıya kalmamış olmaktadır. Sonuç olarak malikleri memnun eden bu yaklaşım, ilave sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu yaklaşımdaki temel sorun, imar planı kapsamındaki tüm taşınmazların dar kapsamlı imar uygulamaları (yola terk, ifraz, tevhit gibi) ile plana uygun hale gelememesidir. İmar planı kapsamındaki çoğu zaman sınırlı düzeydeki parseli, dar kapsamlı uygulamalar ile plana uygun hale getirmek ve yapı ruhsatı süreçleri ile konut veya ticari imara kavuşturmak, diğer parsellerde uygulama yapılmasına engel teşkil etmektedir. Çünkü yapılaşmış parsellerin bulunduğu meskûn alanlarda imar uygulaması yapmak beraberinde birçok teknik ve hukuki zorluk ile belirsizlikler ortaya çıkarmaktadır. Ancak yerel idarelerin büyük çoğunluğu imar uygulamalarını parsel bazında dar kapsamlı bir yaklaşımla gerçekleştirmektedir.

Geri kalan parsellerde imar uygulaması esnasında, daha önce yapılan dar kapsamlı uygulamalar neticesinde yapılaşmış parsellerden düzenleme ortaklık payı teknik olarak alınmadığı için bedele dönüştürme şeklinde uygulama yapılmaktadır. Bu süreç de uygulama kapsamına giren diğer parsel malikleri açısından olumsuz önyargıların oluşmasına neden olmaktadır. Uygulama kapsamında düzenleme ortaklık payının bedele dönüştürülmesi yöntemi Türkiye’de başarılı uygulanabilen ve olumlu sonuçlar doğuran bir yöntem olarak yerleşmemiştir. Bu yaklaşım öncelikle (mülga) 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun kapsamında yapılan ıslah imar uygulama yöntemleri içerisinde denenmiş ve hukuki süreçleri halen devam eden durumların ve uyuşmazlıkların ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Özellikle yerel idarelerce dar kapsamlı uygulama yöntemlerinin gerçekleştirilmesi gerek uygulayıcılar gerekse taşınmaz sahiplerince kabul görmüş bir uygulama yöntemi halini almıştır. Bundan dolayı taşınmaz sahiplerini değer esasına dayalı imar uygulamalarının başarılı sonuçlar ortaya çıkaracağına ikna etmek kolay olmayacaktır.

KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişim ve Stratejisi Eylem Planı (2010-2023) kapsamında 2014 ve 2016 yıllarında ülke genelinde belediyelerle yapılan anketlerin sonuçlarına göre belediyeler tarafından imar uygulamalarında isteğe bağlı uygulamaların (3194 Sayılı Kanunun 15’inci ve 16’ncı maddelerine göre uygulamanın) ön planda olduğu ve belediyelerce re’sen yapılan imar uygulamalarının daha düşük düzeyde tercih edildiği ortaya

konulmuştur. Buna ilave olarak kentlerde kamu hizmetleri için kamulaştırma yoluyla arazi edinimi de gerek edinim maliyetinin yüksekliği gerekse edinim süresinin uzunluğu gibi nedenlerle daha düşük düzeyde tercih edilmektedir (Tablo 2). Belediyelerde maliklerin isteği doğrultusunda dar kapsamlı imar uygulaması süreçlerinin sık tercih edilmesinin temel nedeninin de itirazların ve mahkeme kararları ile iptal istemi ve iptallerin uygulanmasında ortaya çıkabilecek risklerin yaşanmayacak olması ve genellikle belirli parsel veya parsellerde uygulama yapılması gibi sınırlı bir alanla ilgili işlem yapılmasıdır.

Tablo 2: Belediyelerde Gerçekleştirilen İmar Uygulama Yöntemlerinin Dağılımı

Belediyeler	Kamulaştırma (%)		İmar Kanunu 18'inci Madde Uygulaması (%)		İmar Kanunu 15'inci ve 16'ncı Madde Uygulaması (%)	
	2014	2016	2014	2016	2014	2016
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	26	28	34	34	40	38
İl Belediyeleri	28	32	36	33	36	35
İlçe Belediyeleri	24	26	32	30	44	43
Belde Belediyeleri	24	22	31	28	45	50

Not: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişim ve Stratejisi Eylem Planı (2010-2023) kapsamında 2014 ve 2016 yıllarında yayımlanan anket verileri kullanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

4.7. Değerleme Uzmanlığının Hukuki Yönden Güçlü Biçimde Tanımlanamamış ve İdari Yapılanması Güçlü Bir Meslek Olamamasından Kaynaklanan Sorunlar

Değerleme uzmanlığının görev ve yetkilerinin kapsamlı ve münhasır yasal düzenleme ile tanımlanamamış olması, imar uygulamaları açısından olduğu gibi, para ve sermaye piyasaları, gayrimenkul yatırımı, kamulaştırma, kentsel dönüşüm, proje geliştirme, vergileme gibi birçok alanda da sorunlara yol açmaktadır. Gayrimenkul değerlemesinin sınırlarının ve kurallarının belirlendiği ve değerlendirme uzmanlığının çalışma koşullarını düzenleyen müstakil veya münhasır yasal düzenleme yapılamamıştır (Aliefendioğlu ve Tanrıvermiş, 2015; Tanrıvermiş, 2017). Bununla birlikte zorunlu ve isteğe bağlı değerlendirme yapılması gereken konular hızla gelişmekte ve kurumsallaşmanın tamamlanması zorunlu görülmektedir. Bu sektörün yeterince kurumsallaşamaması, bu alan esas alınarak düzenleme yapılmasının önünde engel teşkil etmektedir. Değer esaslı imar uygulamasının birincil ve en önemli aşaması uygulamaya giren parseller ile uygulama sonrası oluşan parsellerin değerlerinin uluslararası değerlendirme standartları çerçevesinde belirlenmesidir. Burada etkin ve kurumsallaşmış bir değerlendirme sektörünün varlığı, yapılacak işlemlerin kalite düzeyini ve kabul edilebilirliğini sağlamak

açısından önemli görülmektedir. Değerleme uzmanlığının birçok alt dalı veya alt uzmanlık alanları mevcuttur. Ancak imar uygulamaları kapsamında değer tespitine ilişkin bir alt uzmanlık alanı ile bu konuda kurumsallaşmış bir yöntem birliği de sağlanamamıştır. Bununla birlikte 3194 sayılı Kanunda son yıllarda yapılan değişikliklerle imar planlarında umumi hizmetlere ve kamu hizmetlerine ayrılan yerlerde kamulaştırma, trampa ve imar hakkı transferinde (Md.13), imar yoluyla edinilen parsellerin hissedarlarına satışı (Md.17), imar uygulaması sırasında düzenleme ortaklık payının % 45'e çıkarılmasının imkansızlığı nedeniyle kamuya geçmesi gereken arazi miktarının değere dönüşmesi ve uygulama öncesi parsel üzerindeki yapıların uygulama sonrası terk edilmesi gereken yerlerde kaldığı için bedelinin ödenmesi gerekliliği (Md.18) ve imar planı değişikliğinin neden olabileceği değer artış payının tespiti (Ek Md.8) gibi konularda değerlendirme yapılması gerektiği hüküm altında alınmış ve değerlendirme işlemlerinde de 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerinde yer alan değerlendirme ölçütlerinin kullanılması gerektiği belirtilmiştir. İmar hukuku kapsamında farklı amaçlarla taşınmazın değerlemesinin yapılması gerekliliği, değerlendirme uzmanlığı ve değerlendirme alanındaki yetkinliğin gelişmesini zorunlu kılan bir yaklaşım olarak görülmektedir.

4.8. Mülkiyet Sahiplerinin Değerleme Uzmanlığı ve Hizmetlerine Yaklaşımı

İlke olarak maliklerin ve paydaşların değerlendirme alanında bilgi birikimlerinin yetersizliği, alan esasına dayalı imar uygulamaları kapsamında da ortaya çıkan ve uygulama kapsamında uyuşmazlıklar ve davalar ile sonuçlanmasına sebebiyet veren bir durum olarak görülmektedir. Taşınmaz sahipleri; tasarruf veya ihtiyaca istinaden yaptıkları taşınmaz alım-satım süreçlerinde kredi kullanmadığı sürece gayrimenkul değerlendirme hizmeti almayı tercih etmemektedir. Dış finansman kullanımı için değerlendirme raporu alınması, kredi veren kuruluşun teknik ve hukuki bir gereklilikten kaynaklı şartı olduğu için zorunlu olarak değerlendirme raporu alınmaktadır. Bu gibi süreçlerde taşınmaz sahipleri için geleneksel bilgi toplama yöntemleri ile kulaktan dolma piyasa şartları veya fısıltıları rehber niteliği taşımaktadır. Araç alım-satım süreçlerinde başvuru değerlendirme uygulaması, gayrimenkul piyasalarında henüz aynı önemde yaygınlık gösterememiştir. Kat karşılığı inşaat sözleşmeleri ve taşınmaz kiralama işlemleri gibi birçok konuda malikler, değerlendirme disiplininin teknik ve hukuki desteğini talep etmemektedir. Müteahhit ile yapılan anlaşmaların dayanağının karşılıklı sözlerden ibaret olduğu, bilimsel ve teknik altyapısının olmadığı, son dönemlerde hukuk mahkemelerinde sayılar artış gösteren davalardan da anlaşılmaktadır. Maliklerde değerlendirme çalışmasının benimsenememiş olması, uygulamayı gerçekleştirecek idareler ile taşınmaz sahipleri arasında hukuki ihtilafların ortaya çıkmasına sebebiyet verebilecektir.

4.9. Kamu İdarelerinde Değerleme Uygulamalarında Birliğin Olmaması

Kamu idarelerinde değerlendirme alanındaki farklı uygulamaların yapılması, değerlendirme sektörünün kurumsallaşamamasının bir sonucu olarak görülmektedir. Farklı kamu idarelerince aynı taşınmazların aynı ve farklı değerlendirme yaklaşımları ile değerlerinin çok farklı tespit edilmesine dair örneklere uygulamada sık karşılaşılmaktadır. Aynı parselde hissesi bulunan farklı kurumların, söz konusu hisselerinin satışı esnasında farklı kanunlara tabi olmaları nedeniyle değerlendirme yöntemleri ve sonuçları da farklılık göstermektedir. Bir imar parselinde hem hazine hissesi hem de belediye hissesi olması durumunda, bu hisselerin diğer hissedarlara satışında hazine tarafından 4706 sayılı Kanun hükümleri ve belediye tarafından ise 3194 sayılı Kanunun 17'nci maddesi veya 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri geçerli olmaktadır. Her bir mevzuat hükümlerine göre kıymet takdiri farklı usul ve esaslara tabi olmaktadır. Hazine hissesi satışında rayiç bedel (veya piyasa değeri) esas alınmakta, ancak 3194 sayılı Kanunun 17'nci maddesi uyarınca yapılan belediye hissesi satışında ise, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre değerlendirme yapılması zorunlu olmaktadır. Bu durum farklı idarelerin aynı taşınmazda yer alan hisselerinin satış ve değerlendirmesinde farklı uygulamaların ortaya çıkmasına sebebiyet verdiği gibi, farklı taşınmazların satış ve değerlendirme süreçlerinde ayrışma daha da derinleşmektedir. Arazi yönetiminde kamu idareleri arasında etkin koordinasyon olmadığı için farklı değerlendirme uygulamaları ortaya çıkabilmektedir (Demirci vd. 2007). Bu durum da değer esasına dayalı bir uygulama sistemine geçiş için en önemli sorunu teşkil etmektedir. Kamu kurumlarının taşınmaz değerlemesinde kendi aralarında sağlayamadığı iş birliği ve koordinasyonun, uygulamanın diğer tarafı olan taşınmaz sahiplerince sorunsuz kabul edilmesi mümkün görünmemektedir.

4.10. Değer Esaslı İmar Uygulamalarında Mesleki Yeterlilik ve Uygulama Müellifliği

Değer esaslı imar uygulamalarında mesleki yeterlilik ve uygulama müellifliği imar uygulamaların alan esasına göre yapılması nedeniyle mevcut durumda ortaya çıkmayan, ancak değer esasına geçilmesi halinde ortaya çıkması muhtemel bir sorundur. Avrupa ülkeleri ve diğer ülke uygulamalarında değer esaslı yaklaşım çerçevesinde imar uygulamaları komisyon marifetiyle yapılmaktadır. Bu komisyonlarda; harita veya kadastro mühendisi, plancı, gayrimenkul geliştirme ve yönetimi (değerleme) uzmanı ve hukukçu gibi meslek mensupları yer almaktadır. Birlikte çalışabilirlik ilkesi doğrultusunda yürütülen süreç sonucunda imar uygulama süreçleri tüm boyutlarıyla sonuçlanmaktadır. Değer esaslı uygulamayı sadece bir meslek disiplini müellifliği çerçevesinde yürütmek teknik olarak mümkün değildir. Uygulamanın teknik ve hukuki boyutlarının kapsamı dikkate alındığında, başarılı sonuçlar elde edilebilmesi için her bir konuda uzman ve yetkin meslek mensuplarına ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye’de meslek disiplinleri arasında etkin bir koordinasyon ve işbirliğine dayalı takım çalışması yeteneğinin gelişmiş ve güçlü olduğu söylenemez. Her meslek disiplininin mesleğini icra ederken tabii olduğu mevzuat hükümleri ile meslek odaları farklılık göstermektedir. Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (HKMO) harita mühendislerinin meslek odası, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği (TDUB) değerlendirme uzmanları ve kuruluşlarının meslek odası, Türkiye Barolar Birliği (TBB) ise avukatların mesleki üst kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir. Bu meslek disiplinlerinin bir uygulama kapsamında ortak faaliyet gösterebilmesi için hem kendi mesleki mevzuatlarında hem de uygulamayı düzenleyen mevzuatta değişiklik yapılması gerekmektedir. Hepsinden önce farklı meslek disiplinlerinin ortak bir projede bir arada çalışabilme kültürü geliştirilmesine ihtiyaç olduğu ve takım çalışması ruhu ve bilinciyle etkili uygulama yapılabileceği gözden uzak tutulmamalıdır.

Sonuç ve Öneriler

Araştırma kapsamında imar uygulamaları; Osmanlı Devleti dönemi uygulamalarından başlanarak Türkiye Cumhuriyeti kuruluş öncesine dair geçiş süreci de dâhil olmak üzere tarihsel gelişim ve uygulama yönlerinden değerlendirilmiştir. Kalkınma hedefleri doğrultusunda ortaya çıkan planlama deneyimleri ile kentsel arazi yönetiminin sorunları ve ihtiyaçlarına dair gerçekleştirilen idari ve akademik çalışmalar ışığında imar uygulama süreçlerinin geçirdiği değişim incelenmiştir. Bu aşamada; uzunca bir süreden bu yana konunun bütün tarafları açısından ortak bir hedef haline getirilen değer esaslı imar uygulama sürecine geçiş yapılamamasının arkasında yer alan muhtemel gerekçeler tespit edilmiştir. İlke olarak yüzölçümü esaslı imar uygulaması yerine değer esaslı imar uygulaması modelinin benimsenmesi, kamu hizmetlerinin sunumu için gerekli ve yeterli miktardaki arazinin bedelsiz olarak kazanılması yanında sürdürülebilir kentsel arazi geliştirme ve yönetimi ile barınma sorunlarına yaşamsal ölçüde katkı yapabilecek bir yaklaşım olarak dikkati çekmektedir.

Değerleme alanında gayrimenkul mülkiyeti, konumu ve imar hakları arasında güçlü bir bağın olduğu ve alan esaslı imar uygulaması sonucunda oluşan parsellerde değer değişiminin aynı düzeyde olmadığı bilinmektedir. Özellikle imar hakkının neden olabileceği değer değişiminin analizi, kentlerde imar rantının rasyonel dağılımı ve paylaşımı ile kentsel gelişmenin etkilerinin düzenli dağılımı, dengeli ve sürdürülebilir kentsel gelişmenin sağlanmasına önemli katkı yapabilecektir. Gerek ilk defa imar uygulamasına giren parseller gerekse imar planı tadilatına konu olan parsellerde piyasa değerindeki değişimin tespiti ve raporlanması uzmanlık isteyen ve deneyim gerektiren değerlendirme uygulaması olarak görülmektedir.

Türkiye’de değer esaslı imar uygulaması yapılması gerektiğine ilişkin birçok idari ve akademik çalışma yapılmıştır. Ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasının temelini oluşturan kalkınma planları dâhil birçok idari süreçlerde değer esaslı imar uygulaması ile imar planlarının yapımında ortaya

çıkan değerın kamuya aktarılmasına ilişkin politikalar ve hedefler belirtilmiştir. Yapılan bütün çalışmaların ortak noktası; kentsel arazi yönetiminin etkili bir yönü olan arsa politikalarının konunun tarafları açısından itiraz veya memnuniyetsizlik oluşturmayacak yöntemler ile gerçekleştirilmesidir. Ancak etkin bir kentsel arazi yönetimi politikasının oluşturulamaması, bu konuda aktif bir yöntem geliştirilmesi imkânını da zayıflatmaktadır. Özellikle kentsel arazi yönetiminin gerek yasal boyutu gerekse kurumsal yapılanması son derece karmaşık bir yapıdadır. Bu durum; arsa ve arazi düzenlemesi aşamalarında mevcut olan olumsuz durumları ortadan kaldırmaya yönelik parçacıl değişimler ile sonuç alınmasını engellemekte ve kapsamlı değişim yapılmasını gerektirmektedir. Nispeten uzun dönemli uygulama deneyimi kazanılmış bulunan arazi yüzölçümü esasına göre imar uygulamasına ilişkin yöntemin oluşturduğu mesleki tecrübe, idari yaklaşım ve hukuki içtihatlar ile taşınmaz sahipleri nezdinde ortaya çıkan uygulama bilinci, alternatif yöntemlere geçiş noktasında ısrarlı bir tutum sergilenmesini zorlaştırmaktadır.

Mevcut idari ve hukuki yapılanmaların bütün olumsuz yönlerine rağmen, Türkiye’de değer esaslı imar uygulaması yöntemine geçiş yapılmasının bir zorunluluk olarak ortaya çıktığı değerlendirilmektedir. Mevcut arazi ve arsa üretim modelinin sürdürülebilir olmaması, halen yaşanmakta olan olumsuz süreçlerin ileriki dönemlerde katlanarak daha da içinden çıkılmaz sorunlara neden olabilecek olması, kamu idaresi ile taşınmaz sahipleri arasındaki güvensizliğin katlanarak devam edeceği, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının zorlaşacağı, yatırım bedelinin arsa maliyeti altında kaldığı durumların genelleşeceği süreçler ile karşılaşılması muhtemeldir. Bütün belirtilen olumsuz süreçlerin engellenmesi açısından, ciddi idari, hukuki ve mesleki değişim gerektirmesine rağmen imar uygulamalarının değer esaslı yapılması sürecine başlanılmasının gerekli ve yararlı olabileceği değerlendirilmektedir.

Değer esaslı imar uygulamalarına geçilebilmesi için öncelikle taşınmaz değerlendirme sisteminin kurumsallaştırılması, planlama süreçlerinde istikrarın sağlanması ve merkezi–yerel idareler arasında yetki ve sorumlulukların netleştirilmesi ve planlama idarelerinde nitelikli insan kaynağının güçlendirilmesi gerekmektedir. Gerek Ülger vd. (2006), Tanrıvermiş vd. (2020), Uisso ve Tanrıvermiş (2025) ile Tıgılı ve Tanrıvermiş (2025) gerekse ilgili diğer çalışmalar ve resmi belgelerde vurgulandığı üzere, imar uygulama modelleri ve politikalarında köklü değişim için değer esaslı modelde şeffaflık, finansal, sosyal ve çevresel sürdürülebilirlik, yönetim ve uygulama öncesi ve sonrası parsel değerlerinin makul değer yaklaşımı ile ortaya konulmasına ilişkin idari yapılanmanın sağlanması ve imar idarelerinde çalışan personelin mesleki bilgi ve uygulama deneyiminin artırılması, başarı için zorunlu görülmektedir. Ancak mevcut koşullarda bütün yerel yönetimler ve merkezi idarelerde değer esaslı imar uygulamalarını açık biçimde tanımlayan ve uygulama esaslarını belirleyen kapsamlı yasal düzenleme yapılması ve kısa

dönemde yüzölçümü esaslı uygulamalardan vazgeçilmesi, oldukça zayıf olasılık olarak görülmektedir.

Kaynakça

- Aksoy, S. (2020), “Arazi ve Arsa Düzenlemelerinde Taşınmaz Değerleri Kullanılarak Derece Dönüşüm Esaslı Bir Uygulama Stratejisi Geliştirme”, Bülent Ecevit Üniversitesi. Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak.
- Aliefendioğlu, Y. ve Tanrıvermiş, H. (2015), “Kentsel Dönüşüm Sürecinde Taşınmaz ve Proje Değerleme İşlemleri ve Sorunlarının Analizi: Kayseri Büyükşehir Belediyesi Sahabiye ve Fatih Mahalleleri Dönüşüm Projesi Örneği Çerçevesinde Değerlendirme”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8(39),736-769.
- Bilgen, H.G. ve Özcan, G.B. (1989), “İmar ve Şehir Planlama Mevzuatının Cumhuriyet Dönemi Türk Mimarlığına ve Şehir Planlamasına Etkileri”, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Yayın No:40.
- Çağdaş, V. (2019), “İmar Hakkı Esasına Dayalı Arazi ve Arsa Düzenlemesi Modeli”, *Harita Dergisi*, 161, 57-66.
- Çay, T. ve Kandemir, E.S. (2022), “Türkiye’de İmar Uygulama Mevzuatındaki Gelişim Süreci”, *Geomatik Dergisi*, 7(1), 26-40.
- Demirel, B. (2019), “İmar Kanununun 18. Maddesinin Değerleme Esaslı Uygulanabilirliğinin İncelenmesi ve Öneriler”, Bülent Ecevit Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak.
- Demirci, R., Tanrıvermiş, H. ve Aliefendioğlu, Y. (2007), “Türkiye’de Arazi Yönetimi ve Piyasası: Temel Özellikleri, Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler, Sorunlar ve Değerleme Çalışmaları Üzerine Etkileri”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 42(4),38-63.
- Ergen, C. (2006), “Açıklamalı-İçtihatlı En Son Değişikliklerle Arazi ve Arsa Düzenlemeleri”, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Güngör, R. ve İnam, Ş. (2019), “İmar Uygulamalarında Farklı Dağıtım Metotlarının Karşılaştırılması”. *Geomatik Dergisi*, 4(3), 254-263.
- Kağızmanlı, B. (2009), “Türkiye’de İmar Uygulama Yöntemleri ve Sonuçlarını Etkileyen Faktörlerin İncelenmesi”, Karadeniz Teknik Üniversitesi. Yüksek Lisans Tezi, Trabzon.
- Koçak, H. (2011), “İmar Uygulamaları”, Özkan Matbaacılık, Ankara.
- Koçoğlu, M. (2019), “Değer Esaslı Arsa Düzenlemesi Modeli ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, Teknik Üniversitesi. Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Köktürk, E. ve Köktürk, E. (2005), “Yeni Bir İmar Tüzesinin ve En Önemli Ögesi Olarak Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik İlkesinin Oluşturulması”, 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara, 564-605.
- Köktürk, E. ve Köktürk, E. (2009), “Eşdeğerlik İlkesine Dayalı Arsa Düzenlemesinde Taşınmaz Değerlerinin Belirlenmesi”, *Jeodezi ve Jeoinformasyon Dergisi*, (101), 10-17.
- Köktürk E. ve Köktürk E. (2024), “Arsa Düzenlemeleri”, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Özcan, K. (2006), “Tanzimat’ın Kent Reformları: Türk İmar Sisteminin Kuruluş Sürecinde Erken Planlama Deneyimleri (1839-1908)”, *Osmanlı Bilimi Araştırmaları*, 7(2), 149-180.
- Salalı, V. (2014), “Arazi ve Arsa Düzenlemesinin Eşdeğerlik İlkesi Açısından Yeniden Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- Salalı, V. ve İnam, Ş. (2022), “Arazi ve Arsa Düzenlemesi Çalışmalarında Değer Esaslı Uygulama Yönteminin Benimsenmesi Gerekliği Üzerine Bir Çalışma”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (20), 179-190.
- Souza, F.F.D., Ochi, T. & Hosono, A. (2018), “Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach”, Japan International Cooperation Agency Research Institute.
- Tanrıvermiş, H. (2017), “Gayrimenkul Değerleme Esasları”, SPL Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu, Lisanslama Sınavları Çalışma Kitapları Ders Kodu: 1014 (Konut Değerleme Sınavı, Gayrimenkul Değerleme Sınavı), Ankara.
- Tanrıvermiş H., Tanrıvermiş Y., Bazame R., Duman İ. ve Erciyes A. H. (2020), “Türkiye’de Değer Esaslı Arazi Düzenleme Yaklaşımlarına Olan İhtiyacın Uygulayıcılar ve Malikler Yönünden Değerlendirilmesi”, II. Uluslararası Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Konferansı, 30 Ocak – 1 Şubat, Ankara, Turkey.
- Tekeli, İ. (1980), “Türkiye’de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri. İçinde: Türkiye’de İmar Planlaması”, ODTÜ, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara, 17-18.
- Terzioğlu A.G. (2015), “Çok Hisseli Parsellerde İmar Planı Uygulaması”, Gebze Teknik Üniversitesi. Yüksek Lisans Tezi, Gebze.
- Tıgılı, E. ve Tanrıvermiş, H. (2025), “Değer Esaslı İmar Uygulamasıyla Yüzölçümü Esaslı İmar Uygulamasının Örnek Proje Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, *Türkiye Arazi Yönetimi Dergisi*, 7(1), 1 – 17. DOI: 10.51765/tayod.1521781.
- Turan, Ş. (1963), “Osmanlı Teşkilatında Hassa Mimarları”, *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 159-200.
- Tüdeş T. (2018), “İmar Planı Uygulamaları Kentsel Alan Düzenlemeleri”, 1. Baskı, Ankara Üniversitesi Yayınları No: 622, Ankara.
- Uygun, U. (2011), “İmar Uygulamasında Değer Esası Kriterlerine Göre Dağıtım Probleminin Yapay Zeka Yöntemiyle Çözümü”, Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.
- UN-Habitat (2018), “Global Experiences in Land Readjustment”, *Urban Legal Case Studies*, 7.
- Uisso, A.M. ve Tanrıvermiş, H. (2025), “Gelişmekte Olan Ülkelerde Kentsel Gelişme ve Dönüşüm İçin Arazi Düzenleme Modelleri: Tanzanya’da Alternatif Modellerin Uygulanabilirliği”, *İDEALKENT Kent Araştırmaları Dergisi (Journal of Urban Studies)*, 17(47), 342-373.

- Ülger, N.E., Yıldız, N., Baz, İ., Ülger, B.C. ve Yürekduymaz, F. (2006), “Alan Düzenleme Ana Uygulama Esaslarını Belirleme Projesi”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ankara.
- Ülger, N.E. (2024), “Arazi Yönetimi”, Geliştirilmiş 3. Baskı, YEM Yayınları, İstanbul.
- Yıldız, N. (1987), “Arsa ve Arazi Düzenlemelerinde Eşdeğerlik ve Eşitlik İlkelerinin Karşılaştırılması”, Türkiye I. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara, 415-428.
- Yılmaz, A. (2016), “İmar Uygulaması Değerlendirme Çatkısının Oluşturulması ve Değer Esaslı Uygulama Modelinin Ülkemize Uyarlanması”. Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.
- Yılmaz, A. ve Demir, H. (2017), “İmar Uygulamasında (3194/18) Değer Esası, Maliyet Karşılama ve Değer Kazanımı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 16. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara, 123-145.

