



Araştırma Makalesi  
Research Article

Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi  
Yıl: 2019 Cilt-Sayı: 12(3) ss: 440-453

Academic Review of Economics and Administrative Sciences  
Year: 2019 Vol-Issue: 12(3) pp: 440-453

<http://dergipark.gov.tr/ohuiibf/>

ISSN: 2564-6931

DOI: 10.25287/ohuiibf.570470

Geliş Tarihi / Received: 27.05.2019

Kabul Tarihi / Accepted: 28.06.2019

## İMAR HAKKI TRANSFER SİSTEMİ VE TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ<sup>1</sup>

**Mehmet Ali AKSOY<sup>2</sup>**  
**Kürşat YALÇINER<sup>3</sup>**  
**Emine Ebru AKSOY<sup>4</sup>**

### Özet

İmar haklarının çeşitli sebeplerle kısıtlanmasından doğan sorunların ortadan kaldırılması için İmar Hakkı Transfer Sistemi (İHT) geliştirilmiş ve imar haklarının mülkiyet hakkından ayrılarak devredilebileceği kabul edilmiştir. Bu çalışmada İHT sisteminin genel olarak tanıtılması ve Türkiye için bir model önerisinde bulunulması amaçlanmaktadır. İlgili çalışmada, belediyeler tarafından, imar hakkı transfer fonu kurulması önerilmiştir. Fona imar haklarının transfer edilmesiyle elde edilecek gelirin teminat olarak gösterilmesi ve bir alacak havuzu oluşturulması öngörülmüştür. Ayrıca imar haklarının transferini, ifasını ve alacakların tahsilini belediyeler; fonun yönetimini ise portföy yönetim şirketleri tarafından gerçekleştirilmelidir. Fonun gelirinin sertifikaya bağlanması suretiyle menkul kıymet olarak ihracı da önerilmiştir.

**Anahtar Kelimeler** : Gayrimenkul, imar hakkı, imar hakkı transferi, imar hakkı transfer sertifikası.

**Jel Sınıflandırılması** : K22, K25, O21, P26.

<sup>1</sup> Gazi Üniversitesi 09/2017/02 Bilimsel Araştırma Projesi ile desteklenmiş bu kapsamda 4th International Annual Meeting of Sosyoekonomi Society 2017 Vienna Kongresinde özet şeklinde sunulmuştur.

<sup>2</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Tapu Kadastro Yüksek Okulu, [Mehmet.aksay@hbv.edu.tr](mailto:Mehmet.aksay@hbv.edu.tr), ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0494-2962>.

<sup>3</sup> Prof. Dr., Gelişim Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, [kyalciner@gelisim.edu.tr](mailto:kyalciner@gelisim.edu.tr), ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1698-4222>.

<sup>4</sup> Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, [emine.aksay@hbv.edu.tr](mailto:emine.aksay@hbv.edu.tr), ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7205-0283>.

## THE SYSTEM OF TRANSFER OF THE DEVELOPMENT RIGHTS AND A MODEL PROPPSAL FOR TURKEY

### **Abstract**

*In order to remove the problems arising from the restriction of the development rights by various reasons, Transferable Development Right (TDR) has been developed, and it is accepted that development rights can be transferred by setting it apart from property right. In this study, it is aimed to introduce the TDR system in generally and to propose a new model for Turkey. In the study, it is proposed that the establishment of the development right transfer fund be provided by the municipalities. It is foreseen that pledging the revenue as security, which is to be obtained from the transfer of the development rights to the fund and a receivable pool should be established. In addition, the transfer and redemption of the development rights and the collection of the receivables done by municipalities, and fund management done by portfolio management companies. Also, it is suggested that the fund's income be linked to the certificate and exported as securities.*

**Key Words** : Real estate, development right, transfer of development right, transfer of development right certificate

**Jel Classification** : K22, K25, O21, P26.

### **GİRİŞ**

Dünyada var olan canlıların biyolojik çeşitliliğinin korunması ve yaşamlarını sürdürmeleri, toplumsal kültürün devamı ve tarihin yaşatılması ancak tarihi, kültürel ve doğal çevrelerin korunması ile mümkün olabilmektedir. Bu amaçla böyle bölgelerde yapılaşmaya izin verilmeksizin mevcut durumlarının devamlılığı sağlanabilmektedir. Ancak ilgili bölgelerde taşınmaz olan taraflar ise bu durumdan dolayı mağdur olmaktadır ve imar haklarını kullanma imkânına sahip olamamaktadırlar. Bu durum ise toplumsal kargaşaya sebep olmakta ve çözülmesi gereken bir sorun olarak kendini göstermektedir. Ortaya çıkan bu eşitsizliklere çözüm bulmak için çeşitli yöntemlere başvurulmakta ve bu yöntemlerin başında kamulaştırma gelmektedir. Ancak kamulaştırma da yaşanan sıkıntının çözümünde her zaman etkili bir yöntem olmadığından dolayı yeni arayışlar ve çözüm yöntemlerinin ortaya konulmasını gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak ABD’de uygulamaya başlanan İmar Hakkı Transferi farklı bir çözüm yolu sunması açısından büyük öneme sahiptir.

İmar hakkı transferi uygulamasının esasını çeşitli varlıklara ait olan ancak kullanılma imkânı olmayan imar haklarının başkalarına serbest piyasada gönüllülük esasına dayalı olarak satışı yoluyla transferi oluşturmaktadır (Kaplowitza vd. 2008:378-387). Diğer bir ifadeyle büyümenin ve gelişmenin istenmediği yerlerin korunmasını ancak büyüme ve gelişmenin istendiği yerlerin ise desteklenmesini sağlamaktadır (Pruetz&Standridge, 2008:78).

İmar hakkının transferi 1916 yılında ilk olarak ABD’de New York şehrinde uygulanmaya başlanmış ve 1970’li yıllardan sonra Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmıştır. İmar hakkı transfer sisteminin çıkış amacı, şehirlerdeki ve çevre bölgelerdeki yol, yeşil alan, park vb. kısıtlı alanlara yönelik sorunların ortadan kaldırılması, tarımsal alanlar ile ekolojik değeri olan alanların, su kaynaklarının, doğal, kültürel ve tarihi ortamların korunması, deprem veya doğal afet riski olan bölgelerde riski azaltmak, kıyı bölgelerin ve manzara bölgelerinin korunması, kentlerdeki yoğunluğu azaltmak ve kentsel dönüşüme hız vermek yoluyla kamuya fayda sağlamaktır. Ancak bu amaçlar gerçekleştirilirken mülkiyet hakkı kullanımının sınırlandırılması ise beraberinde yeni bir sorun ortaya koymakta ve bu durum hak kayıplarının da gözetilmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle İHT sisteminde korumanın sağlanması yanında hak sahiplerinin gözetilmesi esası da kabul edilmiştir. İmar haklarının satışıyla arsa sahipleri arsalarındaki imar hakkı kullanımlarına getirilecek

kısıtlamaların maliyetlerinden kurtulmuş olmaktadır (Pizor,1986:203). Aynı zamanda mülkiyet hakkı kapsamında yer alan imar hakkının kullanımını engelleyen koşulların varlığı halinde sahibine imar hakkının muhafazasını, imar hakkının senede bağlanmasını ve imar hakkının bedeli karşılığında başkasına devrini de sağlamaktadır.

Türkiye’de İHT sistemine yönelik henüz yasal bir düzenleme olmamakla birlikte ihtiyaca göre İHT sistemine benzer bazı uygulamalara gidildiği görülmektedir. Bu açıdan İHT sisteminin genel işleyişinin tanıtılması, yapıma nedenlerinin ortaya konulması, Türkiye’deki uygulamalara ilişkin bilgiler verilmesi sistemin tanınırlığı açısından önemli bir gerekliliktir. Ayrıca Türkiye’de de İHT sisteminin sunmuş olduğu avantajlardan yararlanılması açısından sistemin uygulanabilirliği ve uygulamaya ilişkin model önerileri büyük öneme sahiptir. Bu kapsamda çalışmada sırasıyla mülkiyet hakkı ve İHT sistemi bilgilerine, İHT yapıma nedenlerine, Türkiye’deki benzeri uygulamalara yer verildikten sonra Türkiye için uygulanabilir bir İHT model önerisinde bulunulacaktır. Türkiye için İHT sistemine yönelik olarak bir model önerisinin yapılması önceden yapılmış teorik çalışmalardan önemli derecede farklılık göstermekte ve gerek teoriye gerekse de uygulamaya farklı bir bakış açısı sunması amaçlanmaktadır.

## I. GENEL OLARAK MÜLKİYET HAKKI VE İMAR HAKKI TRANSFER SİSTEMİ

Mülkiyet hakkı, 1982 Anayasası’nın (AY) 35. maddesinde, temel haklar içerisinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre toplumda herkes, mülkiyet hakkına sahiptir. Bu hakkın muhtevasında yetkiler yanında ödevler de içerdiği kabul edilmektedir (Akipek-Akıntürk, 2009:379; Velidedeoğlu, 1963:701; Tekinay, 1984:321). Bu nedenle söz konusu hak sınırlanamaz bir hak değildir<sup>4</sup>. Ancak, getirilen sınırlamalarla temel haklardan birisi olarak kabul edilen mülkiyet hakkının özüne dokunulamamaktadır (AY m 13).

Mülkiyet hakkı, hukuk düzeni ve üçüncü şahısların hakları ile sınırlı olmak üzere; sahibine eşya üzerinde kullanabileceği ve üçüncü şahıslara karşı ileri sürebileceği en geniş yetkileri sunan, özel hukuktan kaynaklanan (Akipek&Akıntürk, 2009:383) aynı hak (Oğuzman vd. 2013:278). Mutlak haklardan olan mülkiyet hakkı, malvarlığı hakkıdır ve mirasçılara intikal edebilmektedir. Mülkiyet hakkı sahibine eşya üzerinde hem kendi kullanabileceği hem de üçüncü kişilere karşı ileri sürebileceği bir takım yetkiler sağlamaktadır. Söz konusu aktif yetkiler, mülkiyetin olumlu içeriği olarak adlandırılmaktadır (Oğuzman vd. 2013:278). Mülkiyet hakkının sahibine, hukuk düzeninin sınırları içinde, sağladığı yetkiler ise aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir (Türk Medeni Kanunu M.683/2):

a) *Kullanma Hakkı*: Malik, malı zilyetliği altında tutabilir, kullanabilir ve kullanım tarzını değiştirebilir.

b) *Semerelerinden Yararlanma Hakkı*: Malik, malın doğal ve kira gibi hukuki semerelerinden yararlanabilir.

c) *Tasarrufta Bulunma Hakkı*: Malik, tasarruf eylem ve işlemlerinde bulunma yetkisine sahiptir.

Tasarruf yetkisi, malın fiilen kullanılması, ürünlerin toplanması, malda değişiklik yapılması, malın tahrip ve taşıyılması gibi fiili tasarrufları içine aldığı gibi (Tekinay, 1984:327; Oğuzman vd. 2013:279), malı başkasına devretme, üzerinde hak kurma gibi hukuki tasarrufları da kapsamaktadır (Tekinay, 1984:327). Bu nedenle tasarruf yetkisi, mülkiyet hakkının olumlu içeriğini oluşturmaktadır (Tekinay, 1984:327). İmar hakkı da bu kapsamda değerlendirilmektedir.

İmar hakkı transfer sistemi (İHT) ise mülkiyet hakkının olumlu içeriği kapsamında değerlendirilen imar hakkının mülkiyet hakkından ayrılabilir bir hak olarak kabul edilmesine

<sup>4</sup> Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Söz konusu hak, kamu yararı amacıyla, uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak, kanunla sınırlanabilir (Anayasa m 35; AİHS Ek Protokol 1 m.1). Ayrıca Anayasa’nın 43, 44, 46, 47, 63, maddeleri de yine mülkiyet hakkının sınırlanabilmesine ilişkin hükümler içermektedir.

bağlıdır. Böylece imar hakkı, mülkiyet hakkından ayrılmakta ve başka alanlara devredilebilmektedir (Barrows&Preguber, 1975:550). İmar hakkı transferi, arazi sahibinin kullanmadığı ancak başka konumdaki diğer bir arazi sahibine imar haklarının satılması işlemidir (Töre, 2004:88). Bindon (1992:136) İHT'ni yasal düzenlemelerle imar hakkı kullanımının kısıtlandığı bölgelerdeki mülk sahiplerinin korunmasına yönelik yapılan çalışmaların genel adı olarak tanımlamaktadır. Johnston ve Madison (1997:365) tarafından yapılan çalışmada İHT bir parselin imar haklarının başka bir parselin sahibine satışı olup böylece ikinci parselde gelişmeyi sağlarken birinci parseldeki gelişmeyi azaltan ve koruyan bir uygulama olarak ifade edilmiştir. Harman, vd. (2015:359) tarafından yapılan çalışmada İHT toplum tarafından büyümesi ve gelişmesi istenen bölgelerdeki potansiyeli artırmak yoluyla toplumun korumak istediği bölgelerdeki büyüme potansiyelini azaltmada veya ortadan kaldırılmada kullanılan bir planlama aracı olarak belirtilmiştir. Özetle imar hakkı transferi, arsa veya herhangi bir gayrimenkule ait söz konusu hakkın mülkiyet hakkından ayrılarak, yasal olarak kısıtlandığı gönderen bölgeden, imar hakkının devrine izin verilen alan bölgeye transfer edilmesi amacıyla kurulmuş sistemin genel adıdır. Bu sistemde kullanım imkânı yasal olarak sınırlandırılmış imar hakları, serbest piyasalarda bir başka projede kullanmak isteyen taraflara satılmaktadır. İmar hakkı transferinde taraflar ve çeşitli kavramlar bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

a) *Gönderen Bölge:* İmar hakkının kullanılmadığı ve bu nedenle başka bölgeye transfer edilmesi gereken bölgeyi ifade etmektedir (Pizor, 1986:204). Diğer bir ifadeyle malikin imar hakkının kısıtlandığı, gelişmesi veya büyümesi istenmeyen, doğal risklere maruz olabilen veya kıyı bölgelerle manzara bölgelerini kapsamına alan ve İHT yoluyla koruma altında tutulması hedeflenen bölgelerdir. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir (Montgomery, 2011: 95-96):

• *Kısıtlı Alanlar:* Mülkiyet sahibinin imar hakkının yol, yeşil alan, park, okul, hastane, gibi umumi hizmete ayrılması nedeniyle veya özel kanunlar gereğince kısıtlandığı alanlardır.

• *Korunan Alanlar:* Toplum çıkarları gereği korunması gereken tarım arazileri, doğal hayatı koruma alanları, doğal kaynaklar, su kaynakları ve yeraltı sularının olduğu bölgeler, ekolojik ve arkeolojik bölgeler, tarihi ve kültürel alanlardır.

• *Riskli Alanlar:* Deprem ve sel gibi doğal risklere maruz olan yerlerdir.

• *Kıyıda Kalan Alanlar ve Manzara Bölgeleri:* Deniz kıyısında kalan bölgeler ile çeşitli manzaralara sahip bölgelerdir.

b) *Alıcı Bölge:* Gönderici bölgede kullanılmayan imar haklarının kullanılabilmesi için bölgeyi ifade etmektedir. Alıcı bölge gelişmeye ve yoğunluk artışına uygun olmalı ve bölge tarafından da bu durum kabul edilmelidir. Genel olarak imar planlarında gelişmesi ve büyümesi öngörülen bölgeler olup alt-üst yapı yatırımları yapılmış, gündelik hayatın aksamadan yürütülebileceği alanlar olması beklenmektedir.

c) *Satıcı Taraf:* Gönderen bölgede yer alan ve sahip olduğu arsa veya gayrimenkule ait imar hakkını çeşitli sebeplerle kullanılmayan bu nedenle de İHT sistemi ile hakkını satmak isteyen tarafı oluşturmaktadır.

d) *Alıcı Taraf:* Satıcının sattığı imar hakkını alan taraftır. İHT sisteminde alıcının iki amacı olabilmektedir. Birinci amacı yapmakta olduğu veya yapacağı projelerde kullanmak üzere satılacak olan imar hakkını almaktır. İkinci amacı ise imar hakkını temsil eden sertifikayı alarak fiyatı yükselince satıp bu yolla alım-satım kazancı elde etmektir. Ancak ikinci amacın gerçekleştirilmesi için likidite derecesi yüksek bir piyasanın mevcudiyeti gerekmektedir.

e) *İmar Hakkı Transfer Sertifikası:* Satıcı tarafın kullanılmayan imar hakkını temsil etmek üzere çıkarılan menkul kıymetler olup genel olarak imar hakkı transfer sertifikası (İHTS) olarak ifade edilmektedir. İHTS gönderen bölgede kullanılmayan imar haklarını temsil etmek için alıcı bölgede kullanılmak üzere ihraç edilen menkul kıymetler olarak da tanımlanabilir.

f) *İmar Hakkı Transfer Piyasası:* İHT sisteminin gelişebilmesi için piyasaya yönelik kurumların, kuralların ve araçların gelişmiş olması hem fiyat oluşumunda hem de değişimin sağlanmasında etkinliği artıracaktır. Bu amaçla serbest piyasa koşullarının oluşturulması öncelikli

amaç olmalıdır. Aksi durumda ihraç edilen sertifikaların değişimini sağlamak son derece zor olacaktır. İHT'de genel olarak belediyeler tarafından kurulan imar hakkı transfer bankalarından (İHTB) yararlanılmaktadır. İHTB ise imar hakkı satıcısıyla alıcısını bir araya getiren ve değişime aracılık eden belediyeler tarafından bu amaçla kurulmuş bankalar olup gerektiğinde satıcılar açısından satamama riskinin ortadan kaldırılması için sertifikayı da satın alan taraftır. Teoride imar hakkı transferinde üç tür modelden yararlanılabilmektedir (Pizor, 1986:203-211):

*1. Serbest Piyasa Modeli:* Satıcılar ile alıcılar arasındaki satım işlemi serbest piyasa koşulları çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Fiyat ise arz ve talebin birleştiği nokta da oluşmaktadır.

*2. İmar Hakkı Transfer Bankası Modeli:* Belediyeler gibi yerel yönetimler tarafından kurulan imar hakkı transfer bankasından yararlanılan modeldir. Banka alım satım aracılık edebildiği gibi alıcı tarafta da yer alabilmektedir.

*3. Bir Defalık Satış Modeli:* Bir grubun ya da yerel yönetimlerin imar haklarını toplu olarak bir defada aldığı modeldir.

Arsaların değerini belirleyen ana unsur bulunduğu bölge olmakla birlikte imar durumlarına göre yapılanma haklarının varlığı da etkili olmaktadır. Normal koşullar altında aynı bölgede yer alan arsaların imar haklarının eşit olması beklenmektedir. İHT ise aynı bölgede bulunmakla birlikte imar haklarının çeşitli sebeplerle farklı olması halinde değerleri eşitlemek için transfer işlemi önermektedir. İmar hakkı transfer sisteminin işleyişi şu şekilde örneklenebilir. Örneğin X şahsının tapuda kendisine kayıtlı olan ve emlak vergisini ödediği tarihi bir evi vardır ancak bu ev tarihi niteliğinden dolayı yenilenme ve kat sayısını artırma imkânına sahip değildir. Benzer çevrede 10 katlı bina imarına izin verilirken X şahsı bu hakkını kullanamamaktadır. İşte kullanılmayan imar hakları nedeniyle oluşan mağduriyeti gidermeye yönelik olarak İHT sistemi geliştirilmiştir. Devletin X şahsının evini satın alması veya bedel ödemesi yerine İHT sistemiyle 10 katlı binanın emsal değeri tespit edilerek bu değeri temsil etmek üzere imar hakkı transfer sertifikası verilmekte ve belediyelerce kurulacak olan imar hakkı transfer bankasında satılmaktadır. Böylece imar hakkını satmak isteyen taraf ile almak isteyen taraf bir araya gelmekte ve böylece alım satım gerçekleşmektedir. Bunun sonucunda X şahsı kullanmadığı imar hakkını nakde çevirme imkânına kavuşurken satın alan tarafta yapacağı veya yapmakta olduğu projelerde bu satın aldığı imar hakkını kullanabilmektedir. Örneğin satın alan tarafın yapmakta olduğu projenin inşaat ruhsatında imar hakkı 5 kat ise X kişisinden aldığı 10 katlı imar hakkını da kullanarak 15 katlı bina yapabilmektedir.

İHT'de arsa veya gayrimenkulün kendisi değil imar hakkı satıldığı için taşınmazın sahibi değişmemektedir. Örneğin, tarım arazisine ilişkin bir imar hakkı transfer ediliyorsa tarımsal faaliyet devam etmekle birlikte imar hakkı farklı bir şehre veya bölgeye geçmektedir. İmar hakkı transferi sistemiyle imar hakları farklı parseller arasında, farklı şehirler arasında, farklı bölgeler arasında hatta kırsal alandan alıp kentte kullanılabilmektedir (Göksu, 2016). Ancak hak devredildikten sonra satıcı açısından geri dönüşü mümkün olmamakta ve imar hakkı transfer edilen bölge devlet korumasına geçmektedir.

İHT programları zorunlu veya ihtiyari şekilde uygulanabilmektedir. Zorunlu İHT sisteminde belediye gönderen bölgedeki kişilerin imar haklarının tamamını veya belli bölgeler dışındakileri alıcı bölgelere zorunlu olarak imar hakkı sahiplerine ekonomik katkı verecek şekilde aktarmaktadır. İhtiyari uygulamalarda ise imar hakkı sahibine başka bölgeye hakkını aktarma ya da imar hakkını alıcı tarafa veya İHT bankasına satma alternatiflerinden birini seçme hakkı sunulmaktadır (Yamak, 2006:112-113).

## II. İMAR HAKKI TRANSFERİNİN YAPILMA NEDENLERİ

İmar hakkı transfer sisteminin temel çıkış nedeni, gönderen bölgenin korunması ve bu koruma gerçekleştirilirken de satıcı tarafın da menfaatinin gözetilmesidir. Diğer bir ifadeyle gönderen bölgede oluşabilecek tahribatların önüne geçilmesi amaçlanırken o bölgede bulunanların mülkiyet hakkının bir parçası olan imar haklarını da gözeterek menfaatlerine zarar vermeden ortak bir çözüm yolu bulunmaktadır. Bu iki temel amaç yanında İHT'nin yapılması suretiyle alıcı bölgenin gelişmesi, toplumsal menfaatin sağlanması ve devletin çeşitli planlarını gerçekleştirmesine de hizmet eden bir sistemdir. Bu durumda amaçlar beş başlık altında incelenebilmektedir:

a) *Gönderen Bölgenin Korunması*: İmar hakkı transfer sistemiyle, toplumsal huzurun sağlanması, kamu yararının gözetilmesi, toplumsal refah artışını sağlayacak tarım alanlarının, kırsal alanların, kıyı alanlarının, yaban hayatının, su kaynaklarının, yer altı ve yer üstü kaynaklarının, tarihi ve kültürel miras vb.'nin korunması, imar faaliyetlerinin verebileceği zararları engelleyerek doğal çevrede oluşabilecek tahribatların önüne geçilmesi ve doğal dengenin devamının sağlanması, toplumsal kültürün temeli olan tarihi alanların korunması, deprem ve doğal afet riskinin azaltılması, kamusal faydayı sağlamaya yönelik olarak kentsel dönüşümü sağlama ve yoğunlaşmayı azaltma gibi gönderen bölgenin korunması sağlanmaktadır. Söz konusu sistemle aynı zamanda, korunmaya ihtiyacı olan gönderici bölgelerde imar hakkının kullanılmasının yaratabileceği tahribatlar ve bunların neden olabileceği çeşitli onarım maliyetlerinden kurtulma da amaçlanmaktadır.

b) *Satıcının Menfaatlerinin Korunması*: Gönderici bölgedeki satıcının kendi mülkiyetindeki arsasına ait imar hakkını kullanamaması büyük bir ekonomik sorun haline gelmektedir. Benzer arsalar imar haklarını kullanabilirken korunması gereken bir gönderici bölgede yer aldığı için imar hakkının kullanılmamasının neden olduğu ekonomik kayıp satıcı tarafları mağdur etmekte ve toplumsal kargaşaya neden olmaktadır. İHT sistemiyle arsaya sahip olan satıcı taraf bu hakkını emseline göre belirlenmiş bir değer üzerinden bir piyasa sistemiyle satma ve gelir elde etme imkânına kavuşmaktadır. Böylece toplumsal adalet de kendiliğinden sağlanmış olmaktadır.

c) *Alıcı Bölgenin Gelişmesinin Sağlanması*: Gönderici bölgeden alıcı bölgeye imar haklarının transfer edilmesiyle; alıcı bölgenin gelişmesi sağlanabilmekte, yerel yönetimlerin belirleyecekleri planlar çerçevesindeki gelişmede öncelikli bölgelerdeki gelişmeler hızlanmakta ve buralara imar transferleri yapılabilmekte, kentsel gelişim planlarındaki hızlanmaya paralel olarak kentsel dönüşüm süreci hızlanmakta, gönderici ve alıcı bölgelerdeki yoğunluk planlarda belirlenen düzeye çekilebilmekte, alıcı bölgedeki alt yapı yatırımları belli bir plan çerçevesinde yapılarak daha iyi hizmet sunma imkânını belediyeler elde etmektedirler. Alıcı bölgeler yeni ekonomi merkezleri haline gelerek istihdam imkânı elde ederken kent merkezlerinde daralan konut yapımıyla alt yapı yetersizliklerinin de önüne geçilebilmektedir.

d) *Toplumsal Menfaatin Sağlanması*: Alt yapı eksikliklerinin ve aşırı yoğunluğun olduğu gönderici bölgeden alıcı bölgeye İHT'nin yapılmasıyla; kentsel dönüşüm ve yoğunlaşmayı azaltma yoluyla toplumun yaşam kalitesini artırma, kent merkezlerinde yeşil alan, park, yol vb. alanlara kavuşma, ekolojik dengenin bozulması engellenerek oluşabilecek sonuçlardan toplumu koruma, su baskını, deprem vb. risklerden toplumsal koruma sağlanmaktadır.

e) *Devlete Menfaat Sağlanması*: İHT sistemiyle devlet hem gönderen bölgeyi hem toplumun menfaatini korumakta ve çıkabilecek uyuşmazlıkların önüne geçmekte hem de kamulaştırma için yeterli fona sahip olmaması durumunda bedel ödemediği kamulaştırma yapma imkânı elde etmektedir. Kamulaştırmadan mağdur olan hak sahiplerinin açmış olduğu davalar ve bu davaların maliyetleri ortadan kalkarken kentsel dönüşümün kolaylaşmasıyla halka daha kaliteli bir yaşam sunma imkânı da elde edilmektedir. Ayrıca tarım alanlarının korunmasıyla tarım gelirleri de korunmakta, alıcı bölgelerdeki reel sektördeki gelişmelerin sağlanmasıyla yeni istihdam imkânları sağlanarak ekonomiye de olumlu katkıda da bulunmaktadır.

f) Sosyal Adaletin Sağlanması: İHT sisteminde yapılacak park, bahçe, otopark gibi alt yapı çalışmalarının masrafları imar hakkı transferinden elde edilen getirilerden karşılanacaktır. Yapılacak harcamaların o bölgeyle hiçbir ilgisi olmayan kişilerin ödediği vergiden karşılanması şeklinde arazi rantı elde eden kesimlere kamu kaynaklarının aktarılması yerine o bölgeden elde edilen kaynaklardan sağlanması, devletin diğer gelirlerini amacına uygun şekilde kullanmasına olanak sağlayacaktır. Bu sayede İHT sosyal adaletin de sağlanmasının bir aracını oluşturacaktır.

### III. TÜRKİYE'DEKİ İMAR HAKKI TRANSFERİ BENZERİ UYGULAMALAR

İmar hakkı transfer uygulamaları Amerika'da 1900'lü yıllarda ortaya çıkmış daha sonra gelişerek diğer ülkelere yayılmıştır. İlk İHT uygulaması 1916 yılında New York'ta yapılan düzenlemedir. 1900'lü yıllarda, New York'un ciddi şekilde gelişmesi ve gökdelenlerin artmasıyla bina yüksekliklerinin artarak alçakta kalan yapıları gölgelemesi ve alçak yapıların gökyüzünden yararlanamaması sonucunda oluşan problemi çözmeye yönelik bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile yapı yüksekliğine ve işyerlerinin bulunduğu bölgelerde fabrika ve konut inşaatına sınırlama getirilirken yapı yüksekliğine getirilen üst limite ulaşmamış yapıların sahiplerine de bu haklarını diğer parsellerde kullanılmak üzere satabilme imkânı sağlanmıştır. Daha sonra Amerika'da, çeşitli amaçlarla, imar hakkı transferlerine olanak sağlayan çok sayıda düzenleme yapılmıştır.

Türk Hukukunda ise, İHT sistemine ilişkin genel bir düzenleme yer almamakla birlikte ihtiyaca göre İHT sistemine benzer düzenlemeler yapılması yoluna gidilmiştir. Söz konusu düzenlemelerde genelde sisteme katılım ihtiyarı olmakla birlikte zorunlu tutulduğu düzenlemeler de bulunmaktadır (2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu m. 17/11). Türkiye'de imar hakkı transfer sistemi ve buna ilişkin düzenlemelerin tam anlamıyla hayata geçirilmesi için ise İHT sisteminin temel unsur ve kurumlarını belirleyen genel bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. İHT'ye benzer bazı uygulamalar ve kapsamaları aşağıdaki gibi özetlenebilir:

**Tablo 1. Türkiye'de İHT benzeri uygulamalar**

<b>6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Anlaşma ile tahliye edilen, yıktırılan veya kamulaştırılan yapıların maliklerine ve malik olmasalar bile bu yapılarda kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak en az bir yıldır ikameti veya işyeri bulunan kişilere usul ve esasları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca belirlenen konut sertifikası verilebileceği düzenlenmiştir (M 6/3).</li></ul>
<b>644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında K.H.K.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Dönüşüm, yenileme ve transfer alanlarının belirlenmesi ve imar hakkı transferi ile ilgili iş ve işlemleri yürütme görevi Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün(m 11/1/d) görevleri arasında belirtilmiştir.</li><li>Kentsel dönüşüm, yenileme ve transfer alanları geliştirmek, bu alanlarda imar hakkı transfer etme Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün (m 7/1/e) görevleri arasında belirtilmiştir.</li></ul>
<b>2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>İmar haklarının transfer edilebileceği kabul edilmiştir. Mücavir alanlar içinde belediyeler, dışında valilikler, imar hakları kısıtlanan bölgelere ilişkin imar haklarının, aktarım alanı olarak ayrılmış yapılanmaya açık diğer alanlara aktarmaya yetkili kılınmıştır (m 17/c). Kısıtlanmış hakların bulunduğu belediye sınırları içerisinde, aktarım alanı tespit edilmesinin mümkün olamaması halinde ise, ilgili idareler ortak program yürütmeye yetkilendirilmiştir (m 17/c/7).</li><li>İmar haklarının menkul kıymete bağlanabileceği kabul edilmiştir.</li><li>Aktarılan imar haklarının kullanılmasını sağlayacak ve bu hakkı hamiline yazılı menkul kıymete dönüştürecek belgeler düzenlemeye ilgili idareler (m 17/c/3), menkul kıymetlerin basılması, saklanması, el değiştirme işlemlerinin onaylanması ve veri tabanının oluşturulması ve denetlenmesi konusunda ise İlbak yetkili kılınmıştır (m 17/3).</li><li>İmar hakkı transferi bir kamulaştırma yöntemi olarak düzenlenmiştir.</li><li>Düzenlemede aktarıma konu parselde malikin korunabilir yapılanma hakkı bulunmaması durumunda ilgili gayrimenkulün mülkiyetinin idareye geçeceği, kalması halinde ise yapılanma hakkının kısmen aktarılacağı belirtilmiştir. Bu durumda, malikin yapılanma hakkı kısıtlanmış alandaki mülkiyeti devam edecektir (m 17c/4,5).</li><li>İmar hakları transfer edilen yapı malikine bazı mali yükümlülükler yüklenmiştir.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aktarıma konu hak, tescilli taşınmaz kültür varlığı üzerinde ise, malike bu varlığın korunması ve yaşatılması için gerekli bakım, onarım ve restorasyon çalışmasını yapma yükümlülüğü yüklenmiştir (m 17/6).</li></ul>
<b>2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• İlgili düzenlemede imar hakkı transferi bir uzlaşma yöntemi olarak düzenlenmiştir.</li><li>• İdareye ait taşınmazın trampası, idareye ait taşınmaz üzerinde sınırlı ayni hak tanınması yanında imar mevzuatı çerçevesinde başka bir yerde imar hakkı kullanılması suretiyle verilebileceği belirtilerek bir uzlaşma veya takas yöntemi olarak düzenlenmiştir (geçici 6/2). Ayrıca transferin kesinleşen mahkeme kararlarına istinaden yapılan ödemeler için de başvurulabileceği düzenlenmiştir (geçici 6/8).</li></ul>

Kişilerin, gayrimenkulleri üzerinde yapılaşma ve yapıyı fiziki olarak geliştirme (imar) hakkının bulunduğu kabul edilmektedir. Resmî ve özel tüm yapılar İmar Kanunu (İK) hükümlerine tabi olup (İK m.2) yapılaşma yalnızca fen, sağlık ve çevre şartlarına uygunluk açısından (İK m.1) denetlenmemektedir. Kentin ana dokusu, gelecekteki nüfus yoğunluğu, yerleşim alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ulaşım sistemi imar planları kapsamındadır (İK m.5/2). Bu nedenle yerleşim yerlerinin; fiziksel, sosyal ve ekonomik yönlerden mevcut ve gelecekteki gelişmesini, kalkınmasını ve korunmasını sağlayan hedef ve amaçların belirlenmesi imar hukukunun konusunu oluşturmaktadır (Kalabalık, 2015: 37). Söz konusu planlar hazırlanırken imar haklarında çeşitli sınırlandırmalara gidilmektedir. Devlet, söz konusu sınırlamalara; yani, kamu yararı için özel mülkiyette bulunan taşınmaz malları kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, yetkili kılınmıştır (AY m.46).

Mülkiyetin sağladığı koruyucu yetkilere mülkiyetin olumsuz içeriği denilmektedir (Oğuzman vd. 2013:280). Buna göre malik, malını haksız olarak elinde bulunduran kimseye karşı istihkak davası açabileceği gibi, her türlü haksız el atmanın önlenmesini de dava edebilmektedir (TMK m. 683/2). El atmanın kusura dayanması gerekmemekte ve haksız olması yeterli kabul edilmektedir (Oğuzman vd. 2013:286). Kişinin arazisine, imar uygulaması sonucu hukuken kullanmaya engel sınırlamalar getirilmesiyle arazisinin fiilen kullanılması arasında sonucu itibari ile bir fark bulunmamakta; her ikisi de kişinin mülkiyet hakkının sınırlandırılması anlamı taşımaktadır<sup>5</sup>. Bu nedenle kamulaştırma izni ve inşaat yasağının uzun bir süre öngörülmesinin toplumsal yarar ve bireysel menfaat arasındaki dengeyi bozduğu kabul edilmekte<sup>6</sup> ve bu nedenle imar sınırlamaları da haksız el atma olarak görülmektedir<sup>7</sup>.

Türkiye’de kamulaştırma ve kamulaştırmaz el atmaya<sup>8</sup> ilişkin yasal düzenlemeler bulunmakla birlikte şehircilik açısından en önemli sorunu kaynak yetersizliği oluşturmaktadır. Zira belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç üç ay içinde, bu planı tatbik üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlamak ve ilgili kamu kuruluşlarının kamu hizmet tesislerine tahsis edilen yerleri, beş yıllık program süresi içinde kamulaştırmak zorundadırlar (İK m 10)<sup>9</sup>. Ancak belediyelerin hizmetleri bütçe olanakları ile sınırlıdır ve ilgili idare, dava yoluyla

<sup>5</sup>“Uzun yıllar programa alınmayan imar planının fiilen hayata geçirilmemesi nedeniyle kamulaştırma ya da takas cihetine gitmeyen davalı İdarece, pasif ve suskun kalınmak ve işlem tesis edilmemek suretiyle taşınmaza müdahale edildiği; bu haliyle İdarenin eyleminin, mülkiyet hakkının özüne dokunan ve onu ortadan kaldıran bir niteliğe sahip bulunan kamulaştırmaz el koyma olgusunun varlığı için yeterli bulunduğu, her türlü izahtan varestedir. Bu itibarla, kamulaştırmaz el koyma olgusunun varlığının doğal sonucu, İdarenin hukuka aykırı eylemiyle mülkiyet hakkı engellenen taşınmaz mal sahibi davacının, dava yoluyla kamulaştırmaz el koyma hükümleri doğrultusunda mülkiyetin bedele çevrilmesini, eş söyleyişle idareden değer karşılığının verilmesini isteyebileceği açıktır”. Yargıtay Hukuk Genel Kurul Kararı Esas No: 2010/5-662 Karar No: 2010/651.

<sup>6</sup> Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 23.09.1981 tarihli Sporong ve Lonrtroh karar, Yrg HGK 2010/5-661/E, 2010/650/K, Anayasa Mahkemesinin 1999/33/E, 1999/51/K.

<sup>7</sup> Yargıtayın, aksi yönde kararları bulunmakla birlikte (5. HD T. 09.06.2005/2005/4612/E, 2005/6655/K), genel içtihadı, arazinin fiilen kullanımı gerçekleşmese dahi, imar sınırlamaları gibi idari bir işlem nedeniyle el atılması durumunda da kamulaştırmaz el atma şartlarının oluştuğu yönündedir. (HGK, 02.02.2005/T2004/5-555/E, 2005/17/K; 5. HD. 09.04/2001/T 2001/3782/E, 2001/6154/K).

<sup>8</sup> Bir taşınmazın kamulaştırma işlemleri yapılmadan veya tamamlanmadan fiilen kamu hizmetine ayrılması veya kamu yararına ilişkin bir ihtiyaca tahsis edilmesi kamulaştırmaz el atma olarak kabul edilmektedir. (Kamulaştırma kanunu geçici madde 6)

<sup>9</sup> Danıştay. 6. Dairesi 2011/8152 E 2013/2702 K.



kamulaştırmaya zorlanamamaktadır. Bu durumda malikin imar planlarının tadilini talep etmekten başka bir yolu kalmamaktadır<sup>10</sup>. Bazı durumlarda ise belediyeler, mali külfete katlanmamak için encümen kararı alıp tapuya şerh vermekle yetinmektedirler. Ancak Yargıtay'ın, aksi yönde kararları da bulunmakla birlikte<sup>11</sup>, genel içtihadı, fiilen kullanımı gerçekleşmese dahi, imar sınırlamaları gibi idari bir işlem nedeniyle araziye el atılması durumunda da kamulaştırmasız el atma şartlarının olduğu yönündedir<sup>12</sup>.

#### IV. TÜRKİYE İÇİN İMAR HAKKI TRANSFER SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ

Türkiye'de imar hakkı transfer sistemi ve imar hakkı transfer sertifikasına ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemeler henüz yapılmamıştır. Bu durum sisteme yönelik farklı görüş ve önerilerin önemini artırmaktadır. İlgili çalışmada imar hakkı transfer sisteminin, kamulaştırmanın ödeme aracı olma dışında kentsel dönüşüm için kamuya kaynak oluşturma yöntemi olarak da kullanılabilceği bir model önerisinde bulunmaktadır.

Çalışmada imar hakkı transfer sistemine ilişkin model önerisi olarak, imar hakkı transfer fonu kurulması öngörülmüştür. Söz konusu sistem, mevzuatta değişiklik yapılarak hukuk sistemiyle uyumlu hale getirilmelidir. Ayrıca sermaye piyasası mevzuatına uyumlu olarak menkul kıymet ihraç edilmesi ve bunun için ayrı bir tebliğ ile yapının düzenlenmesi gerekmektedir. İlgili tebliğ ile sistemde yetkili kurumlar, İHT sertifikasının hukuksal yapısı, uygulayıcı kurumlar, piyasa, İHT sertifikasında değer tespiti esasları belirlenmelidir. Önerilen modelde; imar hakkı transferi ile imar hakkı transfer sertifikası birbirinden ayrılmaktadır. Bu nedenle sistemin işleyişi ve sertifikanın niteliğine aşağıda ayrı ayrı yer verilmektedir.

##### IV.I. Türkiye'de İmar Hakkı Transfer Sisteminin Uygulanabilmesi İçin Ön Koşullar

Türkiye'de henüz uygulaması bulunmayan imar hakkı transfer sisteminin ülkede gelişmesi ve kabul görmesi için sistem oluşturulurken bazı hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Dikkat edilmesi gereken bu ön koşullar maddeler halinde aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- İHT uygulamasının amacı; açık, anlaşılabilir ve kabul edilebilir bir şekilde belirlenmelidir,
- Gönderen bölgelerin İHT'de belirtilen amaçlar dışında kullanımına izin verilmemelidir,
- Sistem suiistimallere izin verilmeyecek şeffaf bir şekilde inşa edilmelidir,
- Sistemin tanıtımına yönelik alıcı ile gönderici bölgelerde toplantılar yapılmalı ve sistemin işleyişi, faydaları ve objektifliği doğru, açık ve anlaşılır bir şekilde taraflara anlatılmalıdır,
- İHT kararı sürekli ve istikrarlı olmalı sonradan yapılan imar değişiklikleriyle sisteme olan güven sarsılmamalıdır,
- Toplumda adaletin sağlanması için hiçbir tarafa ayrıcalık tanınmaksızın tüm taraflara eşit mesafede olunmalı, böylece oluşabilecek ihtilafların önüne geçilmelidir,
- Toplumun kabulü ve desteği alınarak toplumla devletin birlikte hareket etmesi sağlanmalıdır,
- Alan ile gönderen bölgeler ve bu bölgelerin seçilme nedenleri açık olarak belirtilmelidir,
- İHT'ye esas olan şehir planları gerçekçi olmalıdır,
- Gönderen ve alan bölgenin objektif kriterlere uygun olarak planlanması gerekmektedir,

<sup>10</sup> Yargı HGK 02.02.2005/T, 2004/5-555/E,

<sup>11</sup> Yargı 5. HD 09.06.2005/T, 2005/4612/E, 2005/6655/K.

<sup>12</sup> Yargı HGK, 02.02.2005/T, 2004/5-555/E, 2005/17/K; Yargı 5. HD. 09.04/2001/T, 2001/3782/E, 2001/6154/K.

- Alıcı bölgelerde yüksek yoğunluğa ve fiyatlarda ciddi düşmelere sebep olmayacak bir planlama yapılmalıdır,
- Gönderen bölgede yoğunluğun çok azalmasına ve fiyatlarda ciddi artışlara sebep olmayacak bir planlama yapılmalıdır,
- Gönderen ve alan bölgedeki imar yoğunluklarına göre sertifikaların sayıları iyi planlanmalı ve böylece alıcı bölgede oluşabilecek aşırı imarlaşmanın önüne geçilmelidir,
- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve bunlara ilişkin düzenlemeler açık ve anlaşılır şekilde yapılmalıdır,
- Sürecin her aşamasında düzenli olarak takip ve gerekli konularda danışmanlık hizmeti verilmelidir,
- Sistem ilk kurulduktan sonra sürekli denetlenmeli oluşan aksaklıklara göre revize edilmelidir,
- İHT sertifikasının işlem göreceği piyasalar manipülasyondan korunmalıdır.

#### IV.II. İmar Hakkı Transfer Sistemi İşleyiş Önerisi

Öneri olarak sunulan modelde öncelikle imar hakkı transferinin uzlaşma aracı olarak kullanılmasına izin verilmektedir. Böylece hak sahibi, imar hakları sertifikaya bağlanmadan başka yerde kullanabilecek veya devredebilecektir. Modelde imar hakkı transfer fonu kurulması önerilmektedir. Fon ise belediyelerin, imar hakları sınırlanan ancak takasa yanaşmayan kişilere ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmeleri amacıyla öngörülmüştür. Bu sayede imar hakları transferine ilişkin önceden önerilen sistemlerden farklı olarak transfer, kamunun bir uzlaşma aracı olmaktan çıkmakta, bir finansman aracına dönüşmektedir.

İHT koşullarının ve sunulacak belgelerin belirlenmesi, başvuruların alınması ve değerlendirilmesi, İHT sistemine uygunluğun tespit edilmesi aşamalarında belediyeler ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan onay alınması gerekmektedir. Ayrıca özel mevzuata yönelik çıkartılan sertifikaların amacına uygun olarak, TOKİ ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi kurumlar da sistem içerisine alınmalıdır. Liyakat yaklaşımına uygun olarak menkul kıymetlerin halka arzında SPK'den izin alınmalı ve Kurul tarafından riskli araçların piyasaya çıkarılmasına engel olunmalıdır. Ayrıca menkul kıymetlerin halka arzı yanında İHT koşullarının belirlenmesi ve İHT sistemine uygunluğun tespiti açısından ayrıca SPK'dan da onay alınmalıdır.

Fona imar haklarının transfer edilmesiyle elde edilecek gelir (gönderilen bölgeye ilişkin fazladan sağlanacak imar haklarının satışından elde edilecek gelir) teminat gösterilmeli ve bir alacak havuzu oluşturulmalıdır. Bu havuzdaki alacaklar teminat gösterilerek menkul kıymet ihraç edilmeli ve imar hakkı sınırlandırılan bölgeye ilişkin kamulaştırma bedelleri ile imar sınırlamasına ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmesi sağlanmalıdır<sup>13</sup>. Diğer bir ifadeyle henüz imar haklarının satışı yapılmadan finansman ihtiyacı karşılanmalıdır.

Önerilen modelde, borçlanma senedi ihraç edileceği için menkul kıymete bağlanan, transfer edilen imar hakları değil, fonun geliridir. Başlangıçta %10 gibi belirlenecek fazladan ihraç limiti, fona yatırım yapanların gelirini oluşturmaktadır. Daha sonra ise her yılsonu verilen değerlendirme raporlarıyla devredilecek imar haklarının bedeli tespit edilecek ve transfer edilen bölgedeki imar haklarının değer artışı da fonun gelirini oluşturacaktır. Bu sayede imar hakkını kullanmaktan ziyade değer artışından kazanç elde edilmesine izin verilerek tedavül ve sertifikanın geniş bir kitleye hitap etmesi sağlanmış olacaktır. İmar sınırlamalarına ilişkin ödenmesi gereken bedeller, temelde idare tarafından yerine getirilmesi gereken bir yükümlülük haline gelmektedir. Bu nedenle süresinde

<sup>13</sup>Taşınmazın okul, yeşil alan gibi kamu yararına ilişkin bir ihtiyaca tahsis edilmesi durumunda tam aktarımdan söz edilir. Bu durumda arazi mülkiyetinin idareye geçmesi söz konusu olur. Tarım arazisi veya tarihi yapılarda olduğu gibi arazi mülkiyetinin değil imar haklarının kısmen veya tamamen aktarımında kamulaştırmaya gidilmemekte ve malik aktarılmayan haklarını elinde tutmaktadır.

satılmayan imar haklarının bedelleri, idare tarafından nominal değeri üzerinden üstlenilmeli yani fona garantör olunmalıdır.

Önerimizde, gönderen bölgeye ilişkin imar hakları değil; imar haklarının devrinden doğan gelir fon'a aktarılmaktadır. Gönderilen bölgede ise imar haklarını devralmak isteyen kişiler doğrudan belediyeye müracaat edeceklerdir. Bu sayede imar haklarının devrine ilişkin işlemler asgariye indirilmektedir. İlgililer, bir kat için dahi belirtilen bedel karşılığında hiçbir prosedür gereksizdir imar hakkını devralabilecek; bu nedenle değişim kolaylığı sağlanmış olacaktır. Zira diğer yöntemlerde, imar hakları ilgililer tarafından anlaşma yoluyla başka parsellere aktarılmakta ve devretmek isteyen kişiler bulunmaya çalışılmaktadır. Ayrıca devralan kişinin, maliyetini karşılamak için birden fazla kat yapması gerekecek veya bir katlık sertifika aramak zorunda kalacaktır. Bu ise fazla imar hakkı alan kişilere ait yapıların yüksekliğinin artması nedeniyle şehrin silüetini bozma yanında aynı alanda farklı imar uygulamalarına da neden olacaktır. Önerimizde ise transfer işlemi, ilgililer tarafından değil belediyeler tarafından yapılacağı için yapı yüksekliğine üst limit daha kolay getirilebilecek ve imar haklarının devri, iyi bir bilgilendirme ile az kat sağlanarak daha geniş bir kitleye sunulabilecektir.

Türk hukukunda fonlar, güvene dayanan inançlı mülkiyet şeklinde portföy yönetim şirketleri (aracı kurumlar ve bankalar) tarafından kurulmakta ve işletilmektedir (SerPK m. 55/1). İmar hakları açısından kaynak kuruluş belediyelerdir. Sertifikaya bağlanmayan imar haklarının transferi, itfası ve alacakların tahsili ile belediyelerin ilgilenmesi daha uygun olacaktır. Belediyeler günü gününe paraya çevrilen imar haklarının bedellerini ise fona aktarılacaklardır. Burada imar haklarının mülkiyeti, kaynak olan belediyede bırakılmaktadır. Bu nedenle devredilmemiş imar haklarından oluşan kaynağa özel bir statü kazandırılması ve ilgili belediyenin malvarlığından ayrılması gerekmektedir. Bu kapsamda ilgili belediyenin bütçesinde yer alan ve takip ile tahsil işlemlerini gerçekleştirdiği imar hakları, özel hesapta takip edilmeli ve ayrı muhasebesi tutulmalıdır. Ayrıca belediyelerin farklı amaçlarla tasarruf etmesi, haczinin ve rehininin engellenmesi için fonun yasal statüye kavuşturulması da gerekmektedir. Satış gerçekleştirildikten sonra ise devredilen imar haklarının bedelleri belediyenin bilançosu dışına çıkartılmalı ve fona devredilmelidir.

Tarafımızca önerilen modelde fonun yönetimi, İlbank'a değil; sermaye piyasası mevzuatıyla uyumlu olarak portföy yönetim şirketlerine (SerPK m 52) veya bu yetkiye sahip bankalara bırakılmaktadır. Önerimizde ayrıca, menkul kıymet niteliğindeki sertifikalar da portföy yönetim şirketi tarafından halka arz edilmektedir. Aracılık yüklenimi dışında tüm sürecin organizasyonu söz konusu şirket tarafından yerine getirilmelidir. Ayrıca ilgili şirket fonu yönetecek ve vadede ödeme yapacaktır. Bu aşamada şirketin hangi araçlara yatırım yapabileceğinin ayrıca ve özel olarak düzenlenmesi de düşünülebilir.

#### **IV.III. İmar Hakkı Transfer Sertifikası Önerisi**

İmar hakkı transfer sertifikası (İHTS) uygulamalarında sertifikaya bağlanan ve kullanılmayan imar haklarıdır. İmar hakkı transfer sertifikaları ise işlem amaçlı ve yatırım amaçlı olarak ihraç edilebilmektedirler. İşlem amaçlı İHTS, imar hakkının bir bölgeden alınıp diğer bölgede kullanılmasını sağlamaktadır. Bu belge bildirici nitelikte olup belgenin itibari değeri ile vadesi yoktur ve menkul kıymet özelliği de taşımamaktadır. Hakkın transferiyle hukuki niteliği sona eren geçici bir sertifikadır. Sertifikayı devreden kişi, imar hakkına sahip olduğunu ve devralan kişiye söz konusu hakkını devrettiğini belirtmektedir. Yani bu modelde sertifika sahibine "imar haklarını ya kullan ya sat" denilmektedir ve sertifika fonksiyon olarak yalnızca devir kolaylığı sağlamaktadır. Sertifikaya yazılan imar hakları, ferdiyle belirlenmiş tek bir gayrimenkule aittir. Bu ise her bir sertifikanın değerinin farklı olması sonucunu doğurmaktadır. Zira üç yüz metrekarelik bir gayrimenkule bin metrekarelik bir gayrimenkulün imar hakkı farklı değerdedir. Söz konusu sertifikaya ilişkin diğer bir sorun ise gönderilen bölgede toplanması gereken sertifikanın değeri ile denkleştirilmesinde oluşmaktadır. Bu nedenle devir işlemleriyle denkleştirmenin alan ve devralan kişilerce üstlenilmesi sistemin en büyük dezavantajını oluşturmaktadır.

Önerilen modelde ise sertifikaya bağlanan fonun geliri olduğu için sertifika imar değil alacak hakkına ilişkin olacaktır. Ayrıca imar hakkı özel hukuktan kaynaklanan devredilebilir bir hak olarak görüldüğü için, sertifikalar, kurucu etkiye sahip, nominal değeri eşit bir sermaye piyasası aracı olarak ihraç edilebilecektir. Bu durum ise İHTS'nin menkul kıymet niteliği taşımasını ve borsa gibi ikinci el piyasalarda da işlem görmesini sağlayacaktır. Böylece imar hakkını kullananların yanında gelir elde etmek isteyenlerin de sisteme katılımı sağlanacaktır.

İHTS'nin bir finansman aracı olarak kullanılmasına ve borsada işlem görmesine olanak tanındığı için sistem, büyük çaplı kentsel dönüşüm projelerine kaynak sağlamak için de rahatlıkla kullanılabilir. Kentsel dönüşüm projelerinin büyük çaplı olması ise alt yapı çalışmalarının toplu olarak yürütülmesini sağlayacak ve kolaylaştıracaktır. Sistem önerisinde yer alan fonun işleyiş aşamaları halinde aşağıdaki gibi özetlenebilir:

**Tablo. 2 Önerilen modelin işleyişi**

	<b>Belediyeler</b>	<b>SPK Tarafından Yetkilendirilmiş Değerleme Şirketi</b>	<b>Portföy Yönetim Şirketi (Tüm Sürecin Organizasyonunu Yerine Getirilecektir.)</b>
1.Aşama	<ul style="list-style-type: none"><li>Gönderen bölgeye ilişkin imar haklarından oluşan bir alacak havuzu oluşturulacaktır.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>İmar haklarının değerlemesi yapılacaktır.</li></ul>	
2.Aşama			<ul style="list-style-type: none"><li>Havuzdaki devredilecek imar hakları teminat gösterilerek fon kurulacaktır.</li><li>İmar hakkı transfer sertifikaları halka arz edilerek kaynak toplanacaktır.</li><li>Kaynak belediyelere aktarılacaktır.</li></ul>
3.Aşama	<ul style="list-style-type: none"><li>Gönderen bölgeye ilişkin imar sınırlamasına veya kentsel dönüşüme, çevrenin korunmasına ilişkin yükümlülükler yerine getirilecektir.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Her yılsonu değerlendirilerek güncel değeri hesaplanacaktır.</li></ul>	
4.Aşama	<ul style="list-style-type: none"><li>Sertifikaya bağlanmayan imar hakları transfer edilecek, itfa edilecek ve alacaklar tahsil edilecektir.</li><li>Tahsil edilen bedeller fona aktarılacaktır.</li></ul>		
5.Aşama			<ul style="list-style-type: none"><li>Fona yatırılan paralar değerlendirilecektir.</li><li>Şirketin hangi araçlara yatırım yapabileceği tebliğle düzenlenecektir.</li></ul>
6.Aşama	<ul style="list-style-type: none"><li>Süresinde satılmayan imar hakları nominal değeri üzerinden fona ödenecektir.</li></ul>		
7.Aşama			<ul style="list-style-type: none"><li>Vadede katılımcılara ödeme yapılacaktır.</li></ul>

## **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Mülkiyet hakkı, hukuk düzeni ve üçüncü şahısların hakları ile sınırlı olmak üzere; sahibine eşya üzerinde kullanabileceği ve üçüncü şahıslara karşı ileri sürebileceği en geniş yetkileri sunan aynı haktır. Buna göre malik, malını haksız olarak elinde bulunduran kimseye karşı istihkak davası açabileceği gibi, her türlü haksız el atmanın önlenmesini de dava edebilmektedir (TMK m. 683/2). Devlet ise, kamu yararı için, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malları kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, yetkili kılınmıştır. Kamulaştırma izni ve inşaat yasağının uzun bir süre öngörülmesi toplumsal yarar ve bireysel menfaat arasındaki dengeyi bozmaktadır. Bu nedenle imar sınırlamaları da haksız el atma olarak görülmektedir<sup>14</sup>. Ancak belediyelerin hizmetleri bütçe olanakları ile sınırlıdır ve ilgili idare, dava yoluyla kamulaştırmaya zorlanmamaktadır.

Gayrimenkullere ait imar haklarının kullanımının çeşitli sebeplerle kısıtlanması hak sahipleri açısından çeşitli sıkıntılara neden olmaktadır. Bu sıkıntıların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak geliştirilen sistemlerden birisi İmar Hakkı Transfer Sistemi'dir. İmar hakkı transfer sistemiyle; imar haklarının mülkiyet hakkından ayrılarak devredilebileceği kabul edilmektedir. Bu sayede imar hakkı transferi (İHT) imar hakkının kullanımını engelleyen koşulların varlığı halinde sahibine imar hakkını başkasına satma hakkı sunmaktadır. İmar hakkı transfer sertifikası (İHTS) ise satıcı tarafın kullanılmayan imar hakkını temsil etmek üzere çıkarılan menkul kıymet olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye'de de çeşitli sebeplerle imar haklarının kısıtlanması ciddi sorunlara neden olmakta ve toplumsal kargaşa sonucunu doğurmaktadır. Türkiye'de bazı yasal düzenleme çalışmaları yapılmış olsa da bu düzenlemeler belirli bir sorunu çözmeye yönelik olmuş sistemin geneline hitap etmemiştir. Zira Türk hukukunda imar hakkı transferi çeşitli mevzuatlarda dağınık şekilde ve bir takas yöntemi olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle sistemde ciddi bir boşluk bulunmaktadır. İHT ise bu boşluğu dolduracak bir çözüm yolu olarak görülebilir. Bu amaçla diğer ülke uygulamalarını olduğu gibi almaktan ziyade Türkiye'nin yapısal özellikleri de göz önünde tutularak yeni bir model geliştirilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada İHT sisteminin genel olarak tanıtılması ve Türkiye için bir model önerisinde bulunulması amaçlanmaktadır.

Çalışmada İmar Hakkı Transfer Sistemine ilişkin model önerisi olarak, belediyeler tarafından, imar hakkı transfer fonu kurulması öngörülmüştür. Bu modelde öncelikle imar hakkı transferinin takas aracı olarak kullanılmasına izin verilecektir. Bu sayede ilgili kişi, imar haklarını menkul kıymete bağlanmadan başka yerde kullanabilecek veya devredebilecektir. Belediyelerin, imar hakları sınırlanan ancak takasa yanaşmayan kişilere ilişkin yükümlülüklerinin yerine getirilmesi için ise fon kurulması öngörülmüştür.

Fona imar haklarının transfer edilmesiyle elde edilecek gelir (gönderilen bölgeye ilişkin fazladan sağlanacak imar haklarının satışından elde edilecek gelir) teminat gösterilerek bir alacak havuzu oluşturulacaktır. Bu havuzdaki alacaklar teminat gösterilerek menkul kıymet ihraç edilecek ve imar hakkı sınırlandırılan bölgeye ilişkin kamulaştırma bedelleri ile imar sınırlamasına ilişkin yükümlülükler yerine getirilecektir. Dolayısıyla ilgili çalışmada öngörülen modelde, belediyeler tarafından borçlanma senedi ihraç edileceği için menkul kıymete bağlanan, transfer edilen imar hakları değil, fonun geliri olacaktır. Başlangıçta %10 gibi belirlenecek fazladan ihraç limiti fona yatırım yapanların gelirini oluşturacaktır. Daha sonra ise transfer edilen bölgedeki imar haklarının değer artışı fonun gelirini oluşturacaktır. İmar sınırlamalarına ilişkin ödenmesi gereken bedeller temelde idare tarafından yerine getirilmesi gereken bir yükümlülüktür. Bu nedenle süresinde satılmayan imar haklarının bedelleri idare tarafından üstlenilecektir.

Sertifikaya bağlanmayan imar haklarının transferi, itfası ve alacakların tahsili ile belediyelerin ilgilenmesi daha uygun olacaktır. Belediyeler günü gününe paraya çevrilen imar haklarının bedellerini ise fona aktaracaktır. Burada imar haklarının mülkiyeti, kaynak olan belediyelere bırakılacaktır. Bu nedenle devredilmemiş imar haklarından oluşan kaynağa özel bir statü kazandırılması ve ilgili belediyenin malvarlığından ayrılması gerekecektir. Bu kapsamda ilgili

<sup>14</sup> Yargıtayın, aksi yönde kararları bulunmakla birlikte (5. HD T. 09.06.2005/2005/4612/E, 2005/6655/K), genel içtihadı, arazinin fiilen kullanımı gerçekleşmese dahi, imar sınırlamaları gibi idari bir işlem nedeniyle el atılması durumunda da kamulaştırmaz el atma şartlarının oluştuğu yönündedir. (HGK, 02.02.2005/T2004/5-555/E, 2005/17/K; 5. HD. 09.04/2001/T 2001/3782/E, 2001/6154/K).

belediyenin bütçesinde yer alan ve takip ile tahsil işlemlerini gerçekleştirdiği fon özel hesapta takip edilecek ve fonun ayrı muhasebesi tutulacaktır. Ayrıca belediyelerin farklı amaçlarla tasarruf etmesi, haczinin ve rehininin engellenmesi için fonun yasal statüye kavuşturulması da gerekecektir.

Önerilen modelde fonun yönetimi, İbank'a değil; sermaye piyasası mevzuatıyla uyumlu olarak portföy yönetim şirketlerine (SerPK m 52) veya bu yetkiye sahip bankalara bırakılacaktır. Ayrıca sertifikaya bağlanan fonun geliri olduğu için sertifika imar değil alacak hakkına ilişkin olacaktır. Sertifikalar ise kurucu etkiye sahip, nominal değeri eşit bir sermaye piyasası aracı olarak ihraç edilebilecektir.

Sonuç olarak imar hakkı transferi başta ABD olmak üzere pek çok ülkede uygulamaya konulmuş ve işlerlik kazanmıştır. Türkiye'de de İHT'ne ihtiyaç duyulmakta, mevcutta bulunan sınırlı ve belirli amaca yönelik olarak yapılmış düzenlemeler genel ihtiyacı karşılama konusunda yetersiz kalmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de de İHT sistemi yasal alt yapıya kavuşturularak uygulamaya tam anlamıyla konulmalıdır. Bu nedenle ilgili çalışmada Türkiye'de uygulanabilecek bir model önerisinde bulunulmuş ve bu konuda ilk adım atılmıştır. Bundan sonraki çalışmalarda da tarafımızca önerilmiş model esas alınarak yeni ve farklı modellerin geliştirilmesi, bu sayede Türkiye için en uygulanabilir modelin tespit edilebilmesi mümkün olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akipek J. G. & Akıntürk T.(2009). *Eşya hukuku*.(1th ed.) İstanbul: Beta Yayınları.
- Barrows R. L. & Prenguber B. A.(1975). Transfer of development rights: an analysis of a new land use policy tool. *American Journal of Agricultural Economics*, 57(4), 549-557.
- Bindon J.(1992). Transferable development rights. *Australian Planner*, 30(3), 136-141.
- Göksu A. F.(tarihsiz). İmar hakları transferi kavramı ve yeni yasada taşınmaz hak aktarım uygulama aracının değerlendirilmesi. [Web: [www.kentsyenileme.org/dosyalar/L\\_imar\\_haklari\\_transferi\\_kavrami.doc](http://www.kentsyenileme.org/dosyalar/L_imar_haklari_transferi_kavrami.doc) Erişim 02.12.2016]
- Harman B. P.& Pruetz R. & Houston P. (2015). Tradeable development rights to protect peri-urban areas: lessons from the united states and observations on australian practice. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(2), 357-381.
- Johnston R.A. & Madison M. E. (1997). From landmarks to landscapes a review of current practices in the transfer of development rights. *Journal of the American Planning Association*, 63(3), 365-378.
- Kalabalık H.(2015). *İmar hukuku dersleri*. (7th ed.)Eskişehir: Seçkin Yayıncılık
- Kaplowitz M. D. & Machemerb,P.& Pruetzc R.(2008).Planners' Experiences in managing growth using transferable development rights (tdr) in the united states. *Land Use Policy*, 25, 378-387.
- Montgomery C.(Eds) (2011). *Regional planning for a sustainable america, how creative programs are promoting prosperity and saving the environment*. United States of America.
- Oğuzman M. K. & Özer S.& Özdemir. S.(2013). *Eşya hukuku*. (15th ed.) İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Pizor P. J.(1986). Making tdr work, a study of program implementation. *Journal of the American Planning Association*, 52(2), 203-211.
- Pruetz, R. & Standridge N. (2008). What makes transfer of development rights work?: success factors from research and practice. *Journal of the American Planning Association*, 75(1), 78-87.
- Tekinay S. S.(1984). *Eşya hukuku C1*.(4th.ed). İstanbul: Beta Yayınları.
- Töre E.(Çeviren)(2004). *Gayrimenkul değerlemesi (real property valuation, appraisal institute)*,İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Velidedeoğlu H. V.(1963). *Türk medeni hukuku*. (4th ed.). İstanbul: İstanbul Matbaacılık.
- Yamak Y.(2006).İmar (yapılanma) haklarının devri: model-uygulama alanları ve sonuçlar. *Maliye Dergisi*, 150, 107-121.
- 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu
- 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun
- 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname