



## Arazi ve Arsa Düzenlemesi Çalışmalarında Değer Esaslı Uygulama Yönteminin Benimsenmesi Gerekliği Üzerine Bir Çalışma

Vuslat SALALI<sup>a</sup> , Şaban İNAM<sup>b</sup> 

<sup>a</sup> Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu, Isparta, Türkiye

<sup>b</sup> Konya Teknik Üniversitesi, Mühendislik ve Doğa Bilimleri Fakültesi, Konya, Türkiye.

### Makale Bilgileri

#### Makale geçmişi:

Alındı 03 Ekim 2022

Kabul edildi 22 Ekim 2022

#### Anahtar kelimeler:

Alan Esaslı  
Arazi ve Arsa Düzenlemesi  
Değer Esaslı  
Eş Değerlilik

### Özet

Küresel ölçekte birçok ülke sanayileşme ve kentleşme sürecini birlikte ve yoğun şekilde yaşamaktadır. Ülkelerin çoğunda hızlı kentleşme oranı ve kontrolsüzlük; farklı kentsel gelişim türleri için sınırlı arazi kaynakları hoyratça kullanma, kentsel merkezlerde arazinin uygun olmayan niteliklerde kullanımı veya düşük arazi kullanım verimliliği ile sonuçlanmaktadır. Ayrıca, bilinçsiz ve kontrolsüz kentleşmeden kaynaklanan sorunlar, yapı çevrenin ciddi şekilde bozulmasına sosyal tabakalaşma sorunlarına da neden olmaktadır. Aşırı nüfus artışı, yüksek kiralar, kötü kentsel yaşam koşulları, fiziki düzensizlik, ekonomik olarak verimsiz işgücü ve istihdam şartları, kurumsal olarak güvensiz ve uyumsuz bir toplumsal yapı, yetersiz teknik altyapı hizmetleri; hızla gelişmekte olan kentsel alanlara kapsamlı bir müdahaleyi gerektiren sorunlar arasında sayılabilir. Kentsel mekanlarda yeni alanların gelişim bölgesi olarak planlanması ve mevcut yerleşmeler ile bütünleşmiş bir şekilde kullanıma açılması, ancak Arazi ve Arsa Düzenlemesi (AAD) yönteminde plan uygulamasını etkin olarak kullanmakla mümkün olacaktır. Ülkemizde neredeyse 160 yıldır uygulanan AAD kentsel arazi gelişimi kapsamında imar ve mülkiyet sorunlarını çözerek hem idare hem de taşınmaz sahipleri açısından pek çok fayda sağlamıştır. Ancak AAD'nin daha etkin, adil, güvenilir ve sürdürülebilir olması için tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de eleştirilmekte; teknik uygulama yönüyle geliştirilerek evrilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Mevcut uygulama mevzuatımız kapsamında yapılan 'alan esaslı' AAD çalışmalarına ilişkin olumsuz eleştiriler neticesinde uygulayıcılar, kullanıcılar, akademisyenler ve yöneticiler 'değer esaslı' yönteme geçilmesinin gerekli olduğunda ortak fikri benimsemektedirler. Özellikle mevcutta uygulanan alan esaslı yöntemin "katılımcı olmaması, eşitliği sağlayamaması ve taşınmazların değerinde oluşan artışı kamuya adaletli bir şekilde aktaramaması" gibi konularda toplumsal beklentilere hakkaniyet ölçüsünde cevap verememesi 'AAD yöntem uygulamasının değiştirilmesini' sürekli ülke gündeminde tutmaktadır. Bu çalışma kapsamında, sorumlu merkezi yönetim birimi olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından "GAP Eylem Planı kapsamında, planlı alanlarda kentsel gelişim ve dönüşümün sağlanması amacıyla ve Örnek İmar Uygulamaları Projesi örneğinde" 2016 yılında Adıyaman ili, Gölbaşı ilçesinde yapılan 'pilot saha imar uygulaması' incelenerek, değer eşitliğini benimseyen bir yönteme geçilme gerekliliği ortaya konacaktır.

# A Study on the Need to Adopt Value Based Application Method in Land Readjustment Studies

Vuslat SALALI<sup>a</sup> , Şaban İNAM<sup>b</sup> 

<sup>a</sup> Isparta University of Applied Sciences, Vocational School of Technical Sciences, Isparta, Türkiye.

<sup>b</sup> Konya Technical University, Faculty of Engineering and Natural Sciences, Konya, Türkiye

---

## Article Info

### Article history:

Received 03 October 2022

Accepted 22 October 2022

### Keywords:

Area Based  
Equivalence  
Land Readjustment  
Value Based

---

## Abstract

An abstract is required for every paper; it should succinctly summarize the reason Many countries on a global scale are experiencing the industrialization and urbanization process together and intensely. Rapid urbanization and lack of control in most countries; for different types of urban development, limited land resources result in unsuitable land use, inappropriate land use in urban centres, or low land use efficiency. In addition, the problems arising from unconscious and uncontrolled urbanization cause serious deterioration of the built environment and social stratification problems. Excessive population growth, high rents, poor urban living conditions, physical disorder, economically inefficient labor and employment conditions, an institutionally insecure and incompatible social structure, inadequate technical infrastructure services; It can be counted among the problems that require a comprehensive intervention in rapidly developing urban areas. Planning new areas in urban spaces as development zones and putting them into use in an integrated manner with existing settlements will only be possible by effectively using the plan implementation in the Land Readjustment (LR) method. LR, which has been implemented in our country for almost 160 years, has provided many benefits for both the administration and the owners of the property by solving the zoning and property problems within the scope of urban land development. However, the LR is criticized in our country as well as all over the world, as it is not more effective, fair, reliable and sustainable; It is emphasized that it needs to be developed and evolved in terms of technical application. In particular, the fact that the current area-based method does not respond fairly to social expectations on issues such as "not being participatory, not providing equality and not being able to convey the increase in the value of immovables to the public in a fair manner" keeps the "change of the LR method application" on the country's agenda. In this study, responsible central management unit "Within the scope of the GAP Action Plan, in order to ensure urban development and transformation in the planned areas and in the sample of the Model Zoning Practices Project" by the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change. by examining the 'pilot site development application' made in Gölbaşı district of Adıyaman province in 2016, the necessity of switching to a method that adopts value equality will be revealed.

---

\* Sorumlu yazar E-posta adresi: vuslatsalali@isparta.edu.tr

## 1. Giriş

Kentsel mekanlarda imar planına uygun yapılaşmaya hazır arsa yetersizliği, farklı gelir gruplarının taşınmaz sahibi olmaları konusunda yaşanan dengesizlikler, yeni konut alanı arayışı nedeni ile altyapı eksiklerine rağmen kent çeperlerine artan talep ve baskı ile ortaya çıkan düzensizliğin giderilmesi için saha bazında arazi ve arsa düzenlemesi yönteminde imar uygulaması yapılmaktadır. Dünyanın çeşitli ülkelerinde farklı politikalar eşliğinde farklı isimler altında yapılan kentsel alan düzenleme çalışmaları birincil çözüm yolu olarak görülmektedir. AAD uygulama ilkeleri, ülkelere göre farklılıklar gösterebilmektedir. Söz konusu farklılıklar ne olursa olsun değişmeyen gerçek, düzenleme sahası içinde bulunan tüm taşınmazların alan toplamlarından, kamu kullanımı için gerekli alanların (yol, park, okul, ...) ayrılması sonrasında kalan kütlenin farklı ölçütler göz önünde bulundurularak yeniden taşınmaz sahiplerine dağıtılmasıdır [1].

Yaşanan kentleşme sorunlarından doğan sürdürülebilir çevre ve doğal kaynak yönetiminin yanında kaliteli kentsel yaşam politikalarının da yürütülmesi zorlaşmaktadır. Bu nedenle, ülkemiz için AAD çalışmalarının kapsayıcı, sürdürülebilir ve uygulanabilir yenilikçi bir yapıya kavuşmasının sağlanması başlıca amaçtır. Bu kapsamda, geniş bir platformda tartışılan AAD yöntemi uygulayıcılar, kullanıcılar ve akademisyenler tarafından önerilen farklı çözüm yöntemleri değerlendirilerek; Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından desteklenen projeler ile sunulmaktadır. Uygulamanın iyileştirilmesi ve geliştirilmesi süreci, yöntemin sürdürülebilirlik anlayışı ile de yönetilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Arazi ve Arsa Düzenlemesi (AAD) yöntemi, sadece kayıt altında bulunan taşınmazların imar planına uygun şekilde düzenlenerek kullanılması olmamalıdır. Düzenleme çalışmaları ile uygulamaya alınan taşınmaz sınır, şekil, cins veya konumunda oluşan değişikliklere ek olarak değerinde de değişiklik yaşamaktadır. Uygulama öncesi ve uygulama sonrası değer eşitliğini sağlamak, mülkiyet hakkının, imar planı uygulamalarından kaynaklanan sorunların çözümünde etkili olacaktır. Bu doğrultuda hesap verilebilirlik, objektiflik ve şeffaflık ilkeleri çevresinde uygulama birliğinin sağlanması gerekmektedir.

## 2. Arazi ve Arsa Düzenlemesi Çalışmaları ve Eş Değerlilik

Temel olarak AAD uygulaması, düzenlemeye giren taşınmazlardan “düzenleme nedeniyle oluşan değer artışının karşılığı” olarak DOP düşüldükten sonra kalan miktarın imar parseli olarak dağıtılmasıdır. Fakat uygulama sonrası düzenlemeye giren parsellerinin değerlerinde farklı oranlarda artış meydana gelmektedir. Sosyal ve ekonomik anlamda adaletsizliklere yol açan “eşit oranlı alan kesintisi” sonrası her parsel için artış ya da azalış olup olmadığı da belirsizdir. Kaldı ki, uygulama sonrası oluşan taşınmazların farklı imar haklarına sahip olmaları da değerlerini büyük oranda etkilemektedir [2].

Kabul etmek gerekir ki, uygulama yöntem hem uygulayıcı idare hem de kullanıcılar açısından pek çok avantaj içermektedir. Sorumlu idare uygulamanın yapılması için taşınmaz sahiplerinin olurlarına ihtiyaç duymadığından, süreç kolay ve hızlı ilerler. Düzenlemeye giren taşınmazlardan alınan bedelsiz DOP kesintisi, kamusal kullanım için gerekli olan alanı sağlayacağından idarenin olası kamulaştırma yükü en aza iner. İmar planlarının hızlı ve bütüncül olarak uygulanması ile arsa geliştirme projeleri hızlanır. Oluşan yeni taşınmazlarda imar hakkına göre yapılaşma artarken kamuya ayrılan alanlarda kaçak yapılaşma azalır. Dağınık, parçalı ya da çok küçük taşınmazlar kullanışlı alanlara dönüşerek kentsel alanların kullanım verimliliği artar. Taşınmazın oluşan yeni durumundan kaynaklı değer artışı vergi gelirini arttırırken, yerel yönetimlere ekstra kaynak sağlar. Arsa spekülasyonunun önlenmesi ve arz-talep dengesinin sağlanması kapsamında önemli bir araç olarak karşımıza çıkan AAD uygulamaları, kadaströ kayıtlarının güncellenmesi ve fen arşivinin yenilenmesi konusunda da fayda sağlamaktadır [3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14].

Taşınmaz sahipleri için en önemli avantaj, uygulama sonrası taşınmazın yapılaşmaya hazır imar parseline dönüşmesi ve değerinde göreceli bir artış olmasıdır. İmar planı ve hükümleri kapsamında zarar gören maliklerin hakları korunurken, fazladan alan kayıpları giderilir. Kadaströ kayıtlarının güncellenmesi ile mevcut mülkiyet sorunları ve malikler arası ihtilaflar giderilir. İmar planına uygun olmayan taşınmaz,

geometrik açıdan kullanıma uygun hale getirilir. Proje giderleri sorumlu idare tarafından karşılanır. Uygulama sonrası kentsel gelişim sağlanır [3, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14].

AAD çalışmalarının tabiatı gereği taşınmazda yaşanan değişikliklerden kaçınılması mümkün değildir. Asıl önemli olan söz konusu değişikliklerin her taşınmaza ve her malike dengeli bir şekilde yansıtılmasıdır. Bu dengenin sağlanamadığı durumlarda sorunlar yaşanmaktadır [12]. Düzenleme çalışmaları için imar planına uygun biçimde oluşturulan düzenleme sınırı içinde bulunan taşınmazların farklı oranlarda katılımı, yeterince büyük taşınmazlar için sorun olmazken, küçük taşınmazların çoklu hisseli bir yapıya ulaşmaları anlamına gelmektedir. Bunun sonucunda kentsel alanların sağlıklı ve düzgün oluşumu ve farklı ekonomik gelir elde edilmesi sorunlara neden olmaktadır [15]. Ülkemizde uygulanan yöntem genel hatları ile incelendiğinde, alan esaslı dağıtım yapılması nedeniyle düzenleme öncesi ve sonrası karşılaşılan pek çok sorunun temelinde; dağıtım (özellikle hisseli dağıtım ve taşınmazın aynı yerinden verilmemesi), düzenleme sınırı, imar planı revizyonları ve DOP kesintisi olduğu açıktır. Uygulamaya ait tüm dezavantajların ortak paydası ise düzenleme öncesi- sonrası eşitliğin sağlanamamasıdır.

Düzenleme çalışmalarının amacı, plan hükümleri esas alınmak suretiyle teknik ve sosyal altyapının tamamlanarak kentsel gelişimin sağlanması iken, sonuçta sadece arsa üretiminden ibaret bir uygulama olarak kullanılıyor olması, planlama-uygulama ilişkisinin kurulamadığını göstermektedir. Düzenleme çalışmaları mekânda taşınmaz sahiplerini ilgilendiren bir durum olduğu dikkate alınırsa, ülkemizde katılımın sağlanmaması şaşırtıcıdır. Malik tarafından yapılan itirazlar, yasal açıdan bir hata olmadığı gerekçesi ile çoğu zaman yerel yönetimler tarafından geri çevrilmiştir. Bu nedenle, durum yargıya taşınmaktadır. Dünya çapında yapılan uygulamalar ve çalışmalar incelendiğinde ise arsa düzenlemesinin sonuçlarının etkinliği ve başarısının "alan esaslı" dağıtım ölçütü yerine "değer esaslı" dağıtım ölçütü kullanmaları olduğu görülmektedir.

Türkiye'de yürürlükte olan imar uygulama mevzuatına göre yapılan plan uygulamaları "eş oranlılık" [4], "alan eşitliği" [16], "eşitlik ilkesi" [17] yöntemi şeklinde adlandırılan ve uygulama sahası içinde bulunan tüm parsellerin birim değerlerinin teoride eşit olarak kabul edildiği "alan esaslı" bir yöntem olarak eleştirilmektedir [18, 19, 20, 21, 22, 12, 23, 24, 25, 26, 27]. İmar planlarının uygulanması ile oluşan farklı imar haklarından doğan ekonomik değişim, mevcut yöntem ile göz ardı edilmektedir. Halbuki uygulamanın başarısı, düzenlemeye giren ve düzenleme sonrası oluşan taşınmaz değerlerinin eşit olması ile sağlanır. Sadece bu şekilde düzenleme sınırı içinde bulunan taşınmazlar arası haksızlıklar giderilerek eşit olarak etkilenmeleri sağlanır. Bu nedenle, düzenleme çalışmalarında "alan esaslı" yerine "değer esaslı" yöntemin kullanılması uygun olacaktır.

TC Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin "*Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı; Harita, Tapu Kadastro, Coğrafi Bilgi ve Uzaktan Algılama Sistemleri, Arazi ve Arsa Politikaları, Arazi Toplulaştırması, Arazi Kullanımı Özel İhtisas Raporu (2001)*" [28] başlıklı raporu, günümüzde yaşanan hızlı endüstri devrimi ile ekonomik değişimin aynı zamanda kentleşme hızını da arttırdığını, kentsel arsa üretiminin yetersizliği nedeniyle kamu arazilerinde yaşanan işgale değinmiş; sonuçta ortaya çıkan düzensiz kent yapısının arsa spekülasyonunun da sebebi olduğunu ifade etmiştir. Aynı rapor, mülkiyete bağlı bilgilerin doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanacağı bir arsa politikasının gerekliliğini de vurgulamaktadır. Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi'nce 1996 yılında yayımlanan "*Arazi Toplulaştırması ve Taşınmazların Değerlendirilmesi*" [29] adlı özel sayıda yer alan "*Kentsel Arsa Politikasının İlkeleri*" başlıklı inceleme; ülkemizin bu konudaki durumunu, karşılaşılan sorunları ve ulaşılmak istenen amaçları ortaya koymuştur. Bu amaçlardan birisi olan ve 5. maddede yer bulan "*Arsa düzenlemesi (imar uygulaması) konusu eşdeğerlik ilkesine göre yeni baştan düzenlenir ve böylece pek çok şikâyet önlenir. Eşdeğerlik ilkesinin uygulanabilmesi için taşınmaz değerlendirme büroları büyük ölçüde yararlı olurlar.*" ifadesiyle ulaşılmak istenen 'kentsel arsa politikası'nı net bir şekilde vurgulamıştır.

2009 yılında T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan "*Kentleşme Şûrası- Mekânsal Planlama Sistemi ve Kurumsal Yapılanma Komisyonu Raporunda*" [30], imar planı uygulama

yöntemlerinin gerek teknik ve hukuksal gerekse ekonomik olarak yetersiz olduğuna değinilmiş (Strateji 3.3.1; Eylem 3.3.1.3; Strateji 3.42.6; Eylem 3.42.6.1), “değer esaslı” yeni bir yöntemin benimsenmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. KENTGES (Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023) [31], sağlıklı ve yaşanabilir kentlerin oluşması için gerekli strateji ve eylemleri ortaya koyan ve bunların uygulama esaslarını belirleyen ulusal eylem programıdır. Bu program, AAD gibi imar planı uygulama araçlarının “değer esaslı” yöntemi belirlemeleri gerektiğini ve mevzuatımızda ‘öneri esasa göre düzenlemelerin yapılması’ gerekliliğini, bu amaçlı ‘örnek alan çalışmaları ile uygulamanın yapılabilişliğinin ortaya konulması gerektiğini’ vurgulamaktadır (Strateji 3.2; Eylem 3.2.1; Eylem 3.2.2).

DPT Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) [32], imar planlarının uygulanması ile aşırı değer artışı beklentilerinin ‘plan revizyonlarına ve imar haklarının arttırılmasına’ neden olduğuna değinmiştir (m.940). Bu konuda takip edilmesi gereken politikaların, değer esaslı bir yöntemin uygulanabilir kılınması ile sağlanabileceği belirtilmiş hem AAD düzenlemelerinde hem de kentsel dönüşüm projelerinde değerlendirme esaslarının taşınmaz değerinin saptanması ile planlama araçlarından en üst düzeyde yararlanılması gerektiği ifade edilmiştir (m. 949; m. 962). Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Arttırılması Programı başlığı altında yer alan programın beşinci bileşeninde “*İmar düzenlemeleri ve kamu hizmetleriyle oluşan değer artışından kamunun daha çok yararlandırılması gerektiği*” belirtilmiştir.

16 Aralık 2014 tarihinde yayınlanan 3194 sayılı İmar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı [33] ile; “*İlgili idarece düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında, düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde kırkını geçmemek koşuluyla, yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülür. Düzenleme alanında bulunan imar adalarında, uygulamaya giren parsel hisselerinden müstakil parsellerin oluşturulması işleminde, asgari parsel büyüklüğünü karşılamak kaydıyla, uygulama alanında kalan hisseli parseller değerleri oranında müstakil hale getirilir. İmar planı ile birbirinden farklı kullanım kararı ve yapı yoğunluğu getirildiği hallerde; düzenlemeye giren parsellerin imar parsellerine tahsisinin eşdeğer yapılaşma veya değerlendirme yöntemine göre gerçekleştirilmesi esastır.*” şeklinde yer alan ifade ile de ‘değer esaslı bir yöntemin gerekliliği’ vurgulanmıştır (M.6, F.2).

Düzenli kentleşmenin temeli sayılan imar planları ve amaçlarına göre arazi kullanımlarını mülkiyete yansıtmak, çağın gereksinimlerini karşılamak için kentsel kullanım alanlarının kamu eline geçmesini sağlamak, sosyo-ekonomik olarak kentin gelişimine katkıda bulunmak, mülkiyet sorunlarının çözmek ve yapı yapmaya uygun taşınmazlar üretmek imar uygulama çalışmalarının başlıca hedeflerindedir [34]. Bu bağlamda, Türkiye’nin çeşitli kentlerinde “GAP ve KOP İllerinde Örnek İmar Uygulamaları Projesi” yapılması onaylanmıştır. Bu kapsamda Adıyaman ili, Gölbaşı ilçesi (2017-2019), Karaman ili Ermenek ilçesi (2017-2021) ve Konya ili Meram ilçesinde (2014-2018) ‘hizmet alımı’ şeklinde ihaleleri yapılan imar uygulama işlemlerinde Gölbaşı ve Meram ilçelerindeki uygulamaların tescil işlemleri tamamlanmış, Ermenek ilçesi uygulaması iptal edilmiştir. Bu projelerle, düzenleme öncesi parsel fiyatları ve düzenleme sonrası parsel fiyatları değerlendirilmiş ve hangi oranda ne kadar artış yaşandığı saha bazında kayıt altına alınmıştır.

04.07.2019 tarih ve 7181 sayılı Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik. Yapılmasına Dair Kanun [35] kapsamında 9. maddenin 8. ve 9. fıkraları ile 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. maddesinin 10. fıkrasında yapılan düzenlemelerde, DOP alanlarında bedele dönüştürme yönteminin uygulanabileceği durumlar açıklanmış; aynı maddenin 11. fıkrasında ise bu işlemin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu esaslarına göre yapılacağı belirtilmiştir. 22 Şubat 2020 tarihinde yayınlanan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin [36] 16. maddesinin 6. fıkrasında yer alan “*alınamayan düzenleme ortaklık payı farkına karşılık gelen alan ve alanın değeri kadar bedel ödenmeden yapı ruhsatı alınamayacağı*” ifadesi ile ‘değer esasının kullanımı’ ilkesi kabul edilmiştir.

2020 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü) tarafından yapılan “*Dünyadaki İmar Uygulama Modellerinin İncelenerek, Halkımızın Kültürel Birikimini Dikkate Alan, Adil*

ve Katılımcı, Mevzuata da Atlık Oluşturacak Bilimsel Tabanlı Yeni Bir İmar Uygulama Modelinin Geliştirilmesi” [37] işi için yapılan ‘danışmanlık alım ihalesi’ için bir teknik şartname hazırlanmıştır. Bu şartname ile ülkemizden farklı olarak imar uygulaması modellerini uygulayan ülkelerin araştırılmasını, uygulamaların incelenerek teknik ve hukuki yönleriyle raporlanmasını, ülkemizdeki üniversitelerin ilgili bölümlerinde yapılan bilimsel çalışmaların derlenerek; bu çalışmalar ile incelenen ülkelerdeki mevzuat ve Türkiye’deki imar mevzuatının değerlendirilmesini ve halkımızın kültürel, ticari ve mülkiyete ilişkin alışkanlıkları ile yürürlükteki miras hukuku da gözetilerek kamu kurumlarının ve üniversitelerin katılımıyla ülkemize özgü bir arazi ve arsa düzenleme modelinin geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

### 3. Materyal ve Yöntem

TC Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından, farklı ülkelerde yapılan imar uygulamaları incelenerek, “değer esaslı” dağıtım esas alan, mevzuat ve yönetmeliklere uygun, toplumumuzun kültürel yapısını da dikkate alan, sürdürülebilir, katılımcı adil ve uygulanabilir yeni bir imar uygulama modelinin geliştirilmesi amacı ile ülkemizin çeşitli kentlerinde (Adıyaman İli, Gölbaşı İlçesi; Konya İli, Meram İlçesi ve Karaman İli, Ermenek İlçesi) uygulamalar yapılmıştır. Yapılan çalışmalardan “GAP Eylem Planı kapsamında, planlı alanlarda kentsel gelişim ve dönüşümün sağlanması amacıyla ve Örnek İmar Uygulamaları Projesi” örnekleminde 2016 yılında Adıyaman ili, Gölbaşı ilçesinde başlanan ‘pilot saha imar uygulaması’ kullanılan yöntem açısından incelenerek sonuçlar ortaya konacaktır.

#### 3.1. Örnek İmar Uygulaması Projesi Amaç ve Hedefleri

Örnek İmar Uygulamalarının Yapılması Projesi ile temel amaç, proje kapsamında halihazır harita ve imar planı bulunan Adıyaman ili Gölbaşı ilçesinde “3194 sayılı İmar Kanun ve ilgili Yönetmeliklerine uygun, yöre halkının kabul edebileceği, adil, katılımcı, örnek imar uygulamaları” yaparak, mülkiyet problemlerini en aza indirerek yerel yönetimleri bu uygulamaları yapmalarını için teşvik etmektir [34].

Dünya geneli ile birlikte ülkemizde de kentleşme ve yapılaşma oranı artmaktadır. Söz konusu artışın sunduğu değişim, “Yaşanabilir Çevre ve Marka Şehirler” vizyonu kapsamında hem sosyal hem de teknik anlamda bazı tedbirlerin alınmasını gerekli kılmaktadır. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Mekansal Planlamalar Genel Müdürlüğü) tarafından yürütülen “Örnek İmar Uygulaması Projesi”, kendinden sonra yapılacak imar uygulamalarına örnek teşkil etmek ve tamamlanan uygulamaların eksikliklerinin tespiti konusunda önemli bir rehber hizmeti görmektedir. Mevcut mevzuatımıza göre yapılan uygulamalar ve uygulama esasları dikkate alındığında, vatandaş memnuniyetinin sağlanarak itirazların en aza indirilmesini sağlayan şeffaf, adil ve hakkaniyet temelli uygulamaların yapılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda, değer artışının göz önünde tutulduğu ve farklı kıymetlendirme metodlarının kullanıldığı uygulamalar ile yapı yapmaya uygun geometride parsellerin oluşturulması, sosyal ve teknik altyapının sağlandığı, ekonomik olarak değer artışı kazanımlarına karşı çözüm oluşturabilecek bir yöntem bulunması hedeflenmektedir [34].

Uygulama alanı kapsamında yapılacak “Örnek İmar Uygulaması Projesi” ile bölgeye has uygulanabilir düzenleme uygulamaları geliştirilerek, yerleşik halk ve sorumlu idareler tarafından yöntemin anlaşılabilir olması, başlıca hedef olarak görülmektedir. Bu doğrultuda, GAP Bölgesine yönelik sosyal hizmetlerin etkinliğini ve yaygınlığının artırılması ve bu bölge ile diğer bölgeler arasındaki sosyal gelişmişlik farkının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak imar uygulamalarının getirebileceği avantajların öneminin ve katkısının ortaya konulması, yöntemin benimsenmesi, farklı sosyal grup ve katmanlarının imar uygulaması ile oluşacak kamu alanları ile konut ve yapılaşma alanlarında eşit şartlarda bütünleşmelerinin sağlanması, ekonomik büyüme sürecini tüm bölge sathına yayılmasında ve sosyal gelişmenin sağlanmasında imar uygulamalarının öneminin ortaya çıkarılması ve imar mevzuatının özüne uygun

yapılaşma ve modern kentsel donatı alanlarının oluşacağı şehirleşmenin sağlanarak bölgedeki kalkınma sürecinin desteklenmesi önem teşkil etmektedir.

Örnek imar uygulamasının bir diğer hedefi, başlangıç aşamasından uygulama, izleme, değerlendirme ve sonuçlandırma aşamalarının halkın bilgisine sunulması, imar uygulaması hakkında toplumsal bilinçlendirmenin ve katılımının sağlanmasıdır. Ayrıca, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 19. maddesinde “*imar planı bulunan alanlarda imar uygulaması yapılmadan (parselasyon planları) ifraz veya tevhit yapılamayacağı*” açıkça belirtilmesine rağmen, genelde belediyelerde inşaat alanlarının oluşturulmasında 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 15 ve 16. maddelerine göre ifraz ve tevhit yoluyla yapılan uygulamaların önüne geçilmesi ve tercih edilmesi sebeplerinin ortadan kaldırılmasına yönelik koşullar oluşturmak temel hedefler arasındadır.

Görülmektedir ki, “Örnek İmar Uygulaması Projesi” ile uygulamaları kolaylaştıracak yöntem; plan ve program oluşturmak, diğer uygulayıcılara ışık tutacak yöntem ve strateji belirlemek, halka içi içe bilgi ve eğitimle halkın bilinçlendirmesini sağlayacak politikalar oluşturarak, uygulayıcı idarelerin öncelikle bölgelerindeki imar uygulamalarına özendirilecek ve uygulamaları yaparken kullanabilecekleri teknik, idari ve sosyal seçenekleri üretmek sağlanmaya çalışılmaktadır.

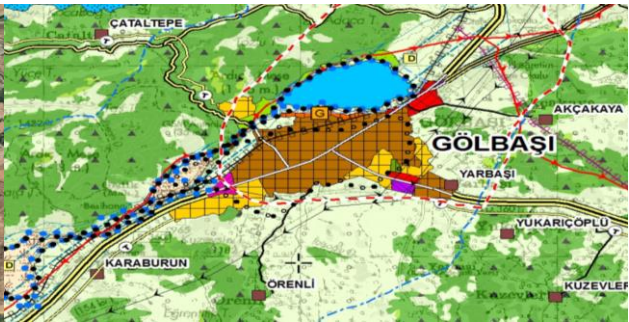
### 3.2. Örnek İmar Uygulaması Projesi Sahası

Adıyaman ilinin batısında bulunan Gölbaşı ilçesi, 784 km<sup>2</sup> lik bir alan ile Gölbaşı Gölü'nün güney batısına kurulmuştur. İlçe, tarihi ilk çağlara dayanan Bağdat yolu, savaş yolu, Halep yolu ya da Murat yolu isimleri ile anılan güzergah üzerinde bulunmaktadır. Malatya ili Besni (Behisni) ilçesine bağlı bir köy olarak da anılan Gölbaşı İlçesi (Şekil 1.), 1934 yılında demiryolunun geçmesi ile civar köylerden yaşanan göçler ile kalabalık bir yerleşim merkezine dönüşmüştür. 1958 yılında ilçe yapılarak Adıyaman'a bağlanmıştır [38, 39].

Adıyaman-Şanlıurfa-Diyarbakır Planlama Bölgesi 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı (Şekil 2.) içerisinde Gölbaşı ilçe merkezi mevcut imar planı sınırlarına ek olarak gelişme alanları planlanmıştır. Tarım ve hayvancılık ilçede genel olarak yaygın bir sektör olup, Kırsal Kalkınma Tarım ve Hayvancılık Kooperatifi ile aile işletmelerinden büyük hayvancılık işletmelerine dönüşüm sağlanmıştır. Bakanlık Yatırım Programı ile İpekyolu Kalkınma Ajansı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi ve Avrupa Birliğince finanse edilen muhtelif projeler yürütülmüştür. TC Kalkınma Bakanlığı Sosyal Destek Programı (SODES) ve Gölbaşı Kaymakamlığı ile beraber yürütülen “Orman vasfını yitirmiş arazilerin geri kazandırılması” kapsamında Badem Dikim Projesi hayata geçirilmiştir [40].



Şekil 1. Gölbaşı İlçesi.



Şekil 2. Adıyaman-Şanlıurfa-Diyarbakır Planlama Bölgesi 1/100,000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı (Plan lejantı ve kararları ilgili kaynakta bulunmaktadır) [41].

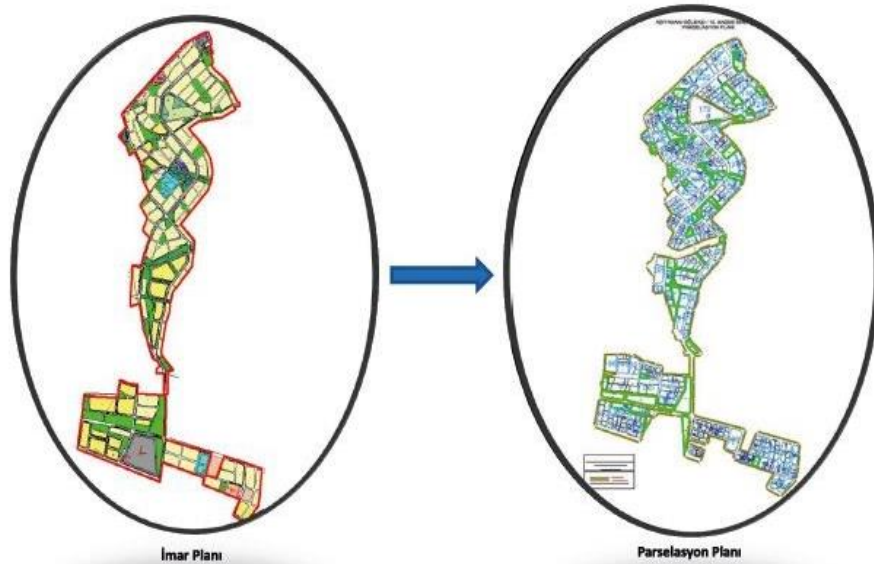
Adıyaman ili Gölbaşı ilçesi için uygulama alanı olarak 112 hektarlık alanın ihalesi yapılarak düzenleme sahası imar planına uygun şekilde belirlenmiştir (Şekil 3.). Düzenleme alanı içerisinde uygulamaya katılan 331 kadastro parseli (772 hisse) bulunmaktadır.



Şekil 3. Çalışma bölgesi Adıyaman/Gölbaşı.

### 3.3. Örnek İmar Uygulaması Projesi Bulguları

GAP Eylem Planı kapsamında, planlı alanlarda kentsel gelişim ve dönüşümün sağlanması amacıyla ve Örnek İmar Uygulamaları Projesi adıyla Adıyaman ili, Gölbaşı ilçesinde yapılan 'pilot saha imar uygulaması' kapsamında imar planı ve parselasyon planı Şekil 4.'de görülmektedir.

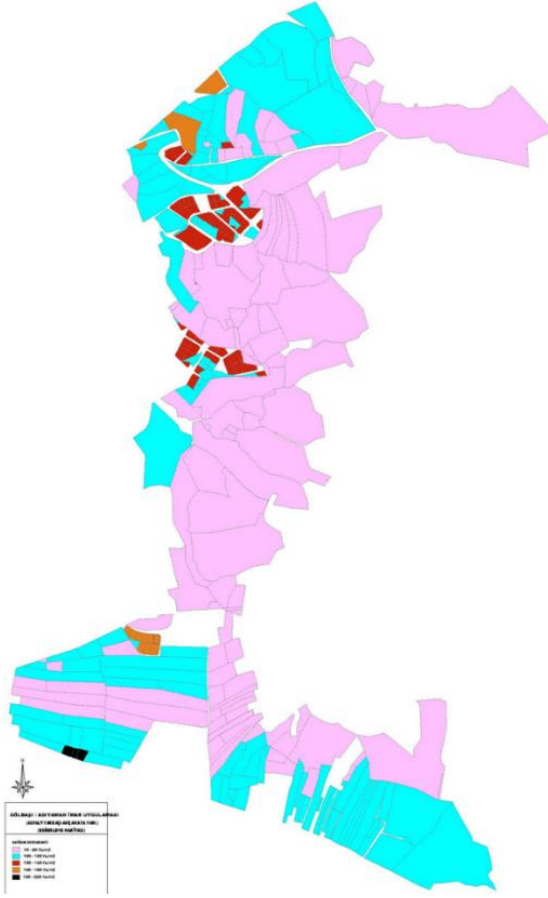


Şekil 4. Örnek İmar Uygulamaları çalışmasına konu edilen sahanın imar planı ve parselasyon planı (2016).

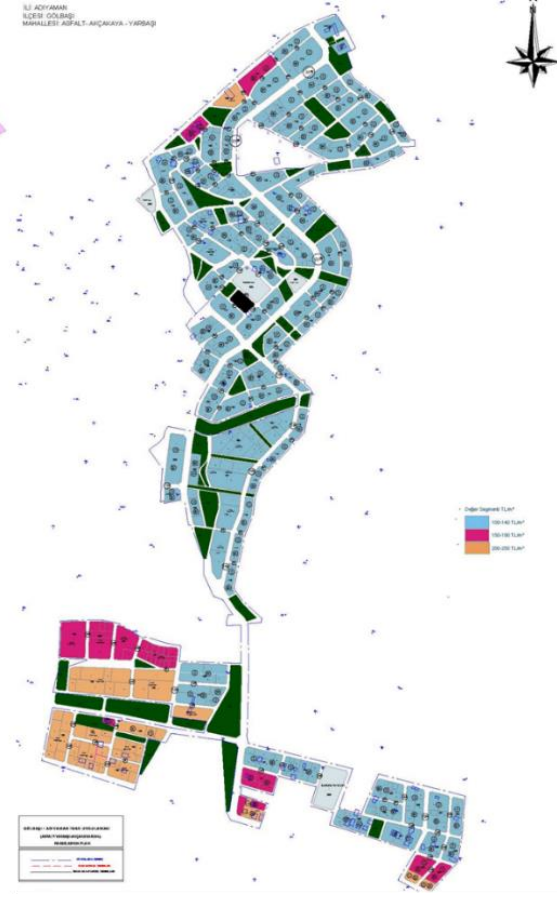
Yapılan AAD uygulaması kapsamında, düzenleme sahasının uygulama öncesi taşınmaz değerleri tespit edilmiştir (Şekil 5.). Yapılan çalışmalara göre ortalama parsel birim fiyatı 109.939,00 TL olarak



belirlenmiştir. Düzenleme sahasının içinde yer alan katılım parsellerinin toplam değeri ise 90.254.710,00 TL olarak hesaplanmıştır.



Şekil 5. Uygulama öncesi değer haritası

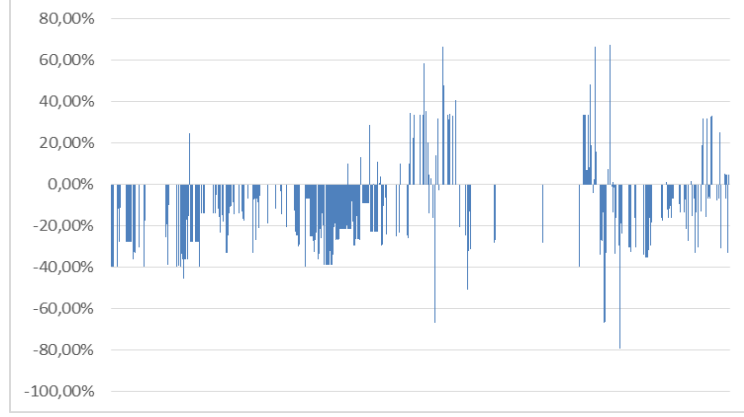


Şekil 6. Uygulama sonrası değer haritası

Yürürlükteki imar planına uygun olarak yapılan düzenleme çalışmaları sonucunda oluşan imar parsellerinin değerlendirme çalışmaları yapılmıştır (Şekil 6.). Yapılan çalışmada, düzenleme sonrası oluşan parsellerin ortalama birim değeri 125.876,00 TL olarak belirlenmiştir. Düzenleme sonrası oluşan tüm parsellerin toplam tahsis değeri ise 154.084.083,00 TL olarak hesaplanmıştır. Çalışma alanı kapsamında yapılan parsellerin düzenleme öncesi ve sonrası ortalama birim parsel değerleri arasında %14,50 oranında artış yaşanmıştır. Katılım parsellerinin toplamı ve dağıtım parsellerinin tahsis değerleri arasında ise %70,72 oranında bir artış yaşanmıştır.

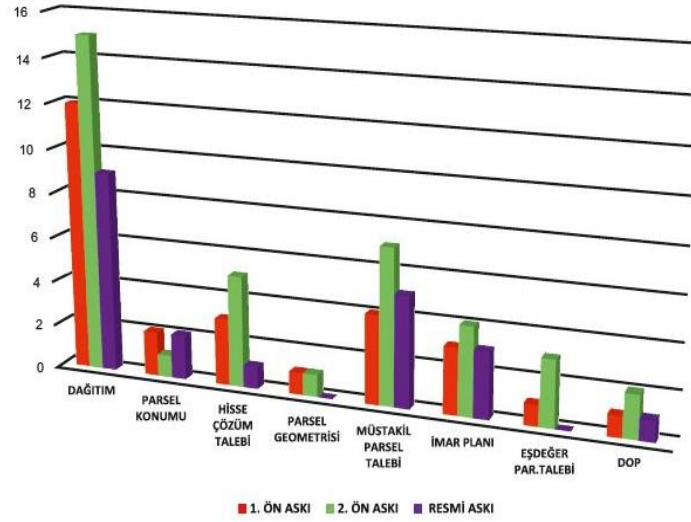
Düzenleme çalışmalarında 331 adet kadastro parselinin bulunduğu sahada; 439 adet konut alanı, 2 adet eğitim tesis alanı, 2 adet dini tesis alanı, 1 adet sosyal-kültürel tesis alanı, 2 adet resmi kurum alanı ve 1 adet kreş alanı olmak üzere toplamda 447 adet parsel üretilmiş ve tescil işlemleri tamamlanmıştır. Düzenleme sahası içinde ayrıca 49 adet yeşil alan (park) bulunmaktadır.

Çalışma kapsamında düzenleme öncesi ve düzenleme sonrası taşınmazların değerleri belirlenmiş ve ilgili mevzuat gereği yapılacak olan DOP kesintisinin (2016 yılı itibariyle mevzuatta yer alan maksimum DOP miktarı %40) düzenleme sonrası oluşacak yeni parsellerin değerini %67 oranında arttırması öngörülmektedir. Yapılan örnek proje uygulaması sonrasında, düzenleme sonrası oluşan parsellerde en fazla %67,64 ve en az-%67,06 oranında artış sağlandığı görülmüştür (Şekil 7.). Genel olarak düzenleme sahası içerisinde %0,29 oranında değer artışı yaşanmıştır.

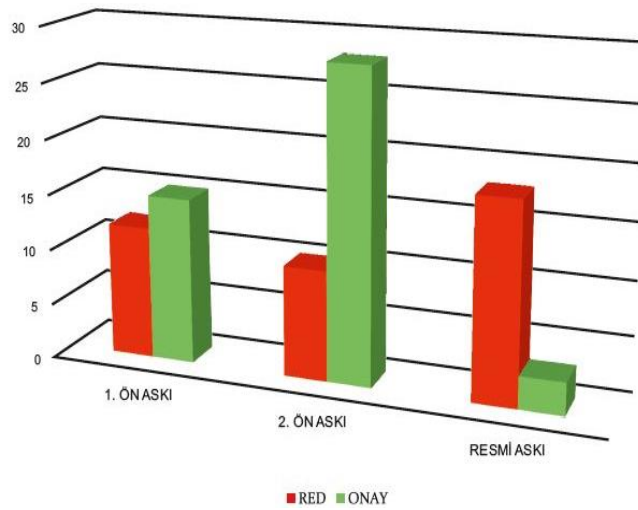


Şekil 7. Artış yüzdelere göre parsel değerleri.

Yapılan uygulama süresince taşınmaz sahiplerince uygulamayı yapan idareye itirazlar yapılmıştır. Yasal süreç içerisinde yapılan itirazlar değerlendirildiğinde ise itiraz nedenlerinin ve itiraz sonuçlarının askı süreçlerindeki değişim Şekil 8. ve Şekil 9.'da gösterilmiştir.



Şekil 8. İtiraz nedenlerinin askı süreçlerindeki değişimi.



Şekil 9. İtiraz sonuçlarının askı süreçlerindeki değişimi.

#### 4. Sonuç

3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uygulaması, taşınmazlara ait mülkiyet ve tasarruf koşullarını mevcut imar planlarına göre yeniden ve re'sen yapılarak, mevcuttaki kentsel arazinin gelişimini yöneterek sürdürülebilirliği amaçlar. Asıl hedef, ekonomik olarak kullanılabilir alanlar yaratmak, kullanışsız alanların kullanımını mümkün hale getirmek ve ihtiyaç duyulan sosyal ve teknik donatı alanlarını 'her taşınmazdan eşit oranda toprak kesintisi' yaparak sağlamaktır.

Dünya üzerinde bulunan ülkelerin %15'i Arazi ve Arsa Düzenlemesi benzeri uygulamalar yapmaktadır. Ülkemizde mevcut imar uygulama mevzuatı gereği her parselin aynı değerde olduğu düşünülerek eş oranda toprak kesintisi yapılmaktadır. Diğer muhtelif ülkeler incelendiğinde, dağıtım kriteri olarak "birim değer" kullandıkları görülmektedir. Bu kapsamda, ülkemizde yapılan uygulamanın temel eleştirisi olan 'alan esaslı' yöntem yerine birim değeri esas alan 'değer esaslı' yöntemin uygulanabilirliğinin araştırılması kapsamında yapılan uygulamalar bulunmaktadır.

TC Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü) tarafından 2016 yılında başlatılan ve 2018 yılında tescil işlemleri tamamlanan "Örnek İmar Uygulaması Projesi" Adıyaman/Gölbaşı uygulaması sonrası, taşınmazlara ait birim m<sup>2</sup> fiyatlarının ve düzenleme sahasındaki kadastro parsellerinin toplam değerlerinin arttığı; ancak gerçekleşen artış miktarının "yürürlükteki kanuna göre bedelsiz DOP kesintisi üst sınırı olan %40 değerinden daha az olduğu" görülmektedir. Bu sonuca neden olarak itiraz konuları da incelendiğinde, temel olarak; 'Düzenleme Sınırı', 'İmar Planı', 'Değerleme Çalışmaları', 'Teknik Uygulama', 'Eş Değerlilik' başlıkları altında ortaya çıkan sorunlar olduğu kesindir.

#### Kaynaklar

- [1] Ş.Ş. Türk, "Arazi ve arsa düzenlemesi yöntemi ve uluslar arası çerçevede etkin uygulanabilirliği," *İTÜ dergisi*, cilt 8, sayı 1, s. 117-126, 2009.
- [2] E. Köktürk, , "Türkiye'de arsa düzenlemelerinde yeni bir model arayışı," *Arazi Yönetimi Günleri*, s. 469-490. İstanbul, 15-17 Kasım, 2012.
- [3] T.Yomralıoğlu, "Arsa ve Arazi Düzenlemesi Çalışmalarında Bilgisayardan Yararlanma", YL tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon, 1988.
- [4] Ş. İnam, "Arazi ve Arsa Düzenlemesinde 3194 Sayılı İmar Kanununun 18. Maddesi Uygulamaları", YL tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Selçuk Üniversitesi, Konya, 1989.
- [5] T.Yomralıoğlu, "A Nominal Asset Value-Based Approach for Land Readjustment and Its Implementation Using Geographical Information System ", Doktora tezi, Department of Surveying, University of Newcastle, 1993.
- [6] T.Yomralıoğlu, " A Value-Based Approach For Urban Land Readjustment ", FIG, XX. International Congress, Commission 8, Melbourne, 1994.
- [7] M. Gürler, "İmar Planları Uygulama Yöntemleri," *Mülkiyet Dergisi*, cilt 6, s. 7-9, 1995.
- [8] G. Larrson, *Land Readjustment: Modern Approach to Urbanization*. Aldershot: Avebury, 1997.
- [9] B. Uzun, "Çevre Yolu- Mülkiyet İlişkilerinin İmar Hakları Açısından İncelenmesi ve Arazi Düzenlemesi Yaklaşımıyla Bir Model Önerisi ", Doktora tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon, 2000.
- [10] S.Y. Konursay, "Land Readjustment Process in Urban Design: Project Management Approach ", YL tezi, İzmir teknoloji Enstitüsü, İzmir, 2004.
- [11] Y.H. Hong ve B. Needham, *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law, and Collective Action*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- [12] V. Salalı, "Arazi Ve Arsa Düzenlemesinin Eşdeğerlik İlkesi Açısından Yeniden Değerlendirilmesi", YL tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2014.
- [13] B. Uzun, N.Ç. Şimşek, " Land readjustment for minimizing public expenditures on school lands: a case study of Turkey," *Arabian Journal of Geosciences*, cilt 11, s. 228-240, 2018.

- [14] T.Yomralıoğlu, "Land Management", Ders notları, İstanbul Teknik Üniversitesi, Geomatik Mühendisliği, İstanbul, 2019.
- [15] R. Manandhar, " Land Readjustment For Regularization Of Informal Settlements," *JScE*, cilt 6, s. 40-50, 2019.
- [16] A. Yakar, "18. Madde Uygulamasının Eleştirisi ve Öneriler," *Mülkiyet Dergisi*, cilt 39, s. 25-31, 2000.
- [17] E. Köktürk ve E. Köktürk, " Yeni Bir İmar Tüzesinin ve En Önemli Ögesi Olarak Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik İlkesinin Oluşturulması," *TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, Ankara, Türkiye, 2005.
- [18] F. Yıldız, G.Özkan, Ş.Yalpır, H.Yıldırım, A.Gökmen, M.Öztaş, " Alan Düzenleme Esaslarının Belirlenmesinde Değer Eşitliğini Esas Alan Modellerin Uygulanması Üzerine Bir Araştırma," *Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi*, cilt 99, s. 5-14, 2008.
- [19] Kentleşme Şurası: Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Komisyon Raporları, 4-7 Mayıs, Ankara, 2009.
- [20] M. Çete, "Turkish Land Readjustment: Good Practice In Urban Development," *J. Urban Plan.*, cilt 136, s. 373-380, 2010.
- [21] K. Çelik, " İmar Uygulamalarında Eşdeğerlik Esasının Uygulanması İçin Model Seçimi," *TMMOB Coğrafi Bilgi Sistemleri Kongresi Antalya, Türkiye, Ekim31-Kasım4*, 2011.
- [22] D. Gökce, V. Salalı, "Kentsel Dönüşümde "Eşdeğerlik" İlkesinin Önemi" *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, c. 18, sayı. 1, ss. 55-65, Haz. 2014.
- [23] A. Yılmaz, " İmar Uygulaması Değerlendirme Çatısının Oluşturulması ve Değer Esaslı Uygulama Modelinin Ülkemize Uyarlanması ", Doktora tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul, 2016.
- [24] Ş. Yalpır ve M. Ekiz, "Eşdeğerlilik Esaslı Arazi ve Arsa Düzenlemesinde Analitik Hiyerarşi Prosesinin Kullanımı " *Ömer Halisdemir Üniversitesi, Mühendislik Bilimleri Dergisi*, sayı. 1, ss. 59-75, 2017.
- [25] A. Yılmaz ve H. Demir, "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, Türkiye, 2017.
- [26] V. Çağdaş, " İmar Hakkı Esasına Dayalı Arazi ve Arsa Düzenlemesi Modeli " *Harita Dergisi*, sayı. 161, ss. 57-66, 2019.
- [27] R. Güngör ve Ş. İnam, " İmar Uygulamalarında Farklı Dağıtım Metotlarının Karşılaştırılması " *Geomatik Dergisi*, sayı. 3, ss. 254-263, 2019.
- [28] TC Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı; Harita, Tapu Kadastro, Coğrafi Bilgi ve Uzaktan Algılama Sistemleri, Arazi ve Arsa Politikaları, Arazi Toplulaştırması, Arazi Kullanımı Özel İhtisas Raporu , 2001.
- [29] Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, "Arazi Toplulaştırması ve Taşınmazların Değerlendirilmesi", 1996.
- [30] TC Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, "Kentleşme Şurası-Mekânsal Planlama Sistemi ve Kurumsal Yapılanma Komisyonu Raporu", 2009.
- [31] KENTGES, Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023.
- [32] DPT Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018.
- [33] 3194 sayılı İmar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, 16 Aralık 2014.
- [34] Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2016. <https://adiyaman.csb.gov.tr/gap-illeri-ornek-imar-uygulamaları-haber-65113>
- [35] 7181 sayılı Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 04 Temmuz 2019.
- [36] Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik, 22 Şubat 2020.
- [37] Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü) "Dünyadaki İmar Uygulama Modellerinin İncelenerek, Halkımızın Kültürel Birikimini Dikkate Alan, Adil ve Katılımcı, Mevzuata da Atıllık Oluşturacak Bilimsel Tabanlı Yeni Bir İmar Uygulama Modelinin Geliştirilmesi", 2020.
- [38] Gölbaşı belediyesi <http://www.golbasi.bel.tr>
- [39] Adıyaman İl Kültür ve Turizm müdürlüğü <https://adiyaman.ktb.gov.tr/>
- [40] Gölbaşı kaymakamlığı, <http://www.golbasi.gov.tr/>
- [41] Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2013. <https://mpgm.csb.gov.tr/adiyaman---sanliurfa---diyrbakir-planlama-bolgesi-i-82181>