

EŞDEĞERLİK İLKESİNE DAYALI ARSA DÜZENLEMESİNDE TAŞINMAZ DEĞERLERİNİN BELİRLENMESİ

E. Köktürk¹, E. Köktürk²

¹ Kocaeli Üniversitesi, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü, Arazi Yönetimi Anabilim Dalı, erolkokturk@superonline.com

² erdalkokturk@yahoo.com

ÖZET

Gerek “düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında düzenleme ortaklık payı olarak düşme,” olarak bilinen “eşit orantılı toprak kesintisi” ilkesine göre yapılınsın ve gerekse “eşdeğerlik” ilkesine göre yapılınsın, arsa düzenlemesinin temel düşüncesi;

- *Bir düzenleme bölgesindeki tüm taşınmazların, alanlarına göre sayısal olarak, yani tapu sicilindeki tüzel durumları bakımından değil, bir düzenleme kütesinde birleştirilmesi, hamur edilmesi,*
- *Öncelikle bu düzenleme kütesinden kamusal amaçlar için gerekli alanların kesilmesi,*
- *Dağıtım kütesi olarak nitelenen kalan alanların amaca uygun olarak biçimlendirilerek, belli bir ölçüye ve belirlenmiş düzenleme ilkelerine göre katılım parsellerinin maliklerine dağıtılmasıdır.*

Temel düşüncesi aynı olmakla beraber, Türkiye’de benimsenmiş olan “eşit orantılı toprak kesintisi” ilkesi, uygulamada, ortaklaşa mülkiyetin ferdileşmesi, düzenleme ortaklık payı kesintisi sonrası oluşan küçük payların dağıtılması gibi pek çok konunun çözümünde yetersiz kalmakta, ayrıca bağımsız parsellerin düzenleme sonrası paylı mülkiyetli duruma getirilmesi ve dağıtımda yaşanan adaletsizlikler yüzünden de çok sık eleştirilmekte ve idari yargıda sıkça iptal davalarına konu olmaktadır. Buna karşın, “eşdeğerlik” ilkesine göre yapılan arsa düzenlemelerinde bu tür sorunlar yaşanmadığı gibi, özel çıkarların dengelenmesine yaptığı hizmet yanı sıra, düzenli bir kentleşmenin sağlanmasıyla kamu çıkarına yaptığı hizmetler, bu ilkenin Türkiye’de de kabul edilmesi yönündeki istekleri artırmaktadır.

“Eşdeğerlik” ilkesine dayalı arsa düzenlemesini benimsemiş olan ülkelerin imar yasalarında, taşınmaz değerlemesi için “kamulaştırma”dan ayrı kurallara ve değerlendirme ilkelerine yer verilmiş bulunmaktadır. Arsa düzenlemesine konu taşınmazların değerlemesinde, alışılmış olan durumun tersine, bir taşınmazın toplam değeri değil, bütünleyici parçaları olmaksızın yalnızca toprağın değeri belirlenmektedir. Yani, parsel yapılı olsa bile, yapısız olduğu kabul edilerek değerlemeye tabi tutulmaktadır. İlke olarak ilk kez imara açma amaçlı düzenlemelerde de, katılım parselleri, ham imar toprağının özelliklerine göre değerlendirilmektedirler. Böylece, arsa düzenlemesi kapsamında kural olarak kamuya döndürülemeyen planlamaya bağlı değer artışlarının maliklerde kalması ve yalnızca arsa düzenlemesine bağlı değer artışlarının kamuya döndürülmesi güvence altına alınmaktadır.

Görüldüğü üzere, “eşdeğerlik” ilkesine dayalı arsa düzenlemelerinde taşınmaz değerlemesinin esasları, Türkiye’de sıkça uygulanan 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası’ndaki esaslardan farklıdır. Arsa düzenlemesinde yeni bir ilke ve ölçüt benimsenirken, bunun taşınmaz değerlemesine ilişkin esaslarının da incelenmesi ve ülkemize özgü modelin ve önerilerin geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bildiride, 3194 sayılı İmar Yasası’nın 18. maddesinde tanımlanan ve “eşit orantılı toprak kesintisi” ilkesine dayanan arsa düzenlemesinin, “eşdeğerlik” ilkesine dayalı arsa düzenlemesi ile değiştirilmesi önerilirken, bu yeni ilkenin uygulanabilmesi için gerekli olan taşınmaz değerlendirme esasları incelenmekte ve Türkiye için önerilere yer verilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Arsa Düzenlemesi, Eşdeğerlik, Almanya, Taşınmaz Değerleme, Karşılaştırma Yöntemi

1. GİRİŞ

Bu makalenin yazarları, arsa düzenlemelerinde “eşdeğerlik ilkesi” konusunda, bugüne kadar üç ayrı çalışma yapmışlardır;

1. Yeni Bir İmar Tüzesinin ve En Önemli Ögesi Olarak Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik İlkesinin Oluşturulması (Köktürk&Köktürk, 2005: 564-605).
2. Arsa Düzenlemesinde Eşdeğerlik İlkesinin Modellenmesi (Köktürk&Köktürk, 2007: 491-517).
3. Arsa Düzenlemelerinin Hukuksal Dayanağı, (Köktürk&Köktürk, 2007: 261-283).

Yukarıda belirtilen birinci makalede, Türkiye’de eşdeğerlik ilkesinin kabul edilmesinin nesnel ve somut koşulları hukuksal ve teknik gereklilikler çerçevesinde incelenmiş; ikinci makalede, eşdeğerlik ilkesine göre arsa

düzenlemesinin kabul edilmesi durumunda Türk İmar Yasası'nda ne tür değişikliklerin yapılması gerektiği, Alman İmar Yasası incelenerek açıklanmıştır. Üçüncü maddede ise, Türkiye'de eşdeğerlik ilkesine dayalı arsa düzenlemelerinin anayasal dayanağının olup olmadığı incelenmiş ve var olduğu saptanmıştır.

Bu makalede, önceki üç makalenin bir özeti verilmekte ve ardından eşdeğerlik ilkesine dayalı arsa düzenlemesinde taşınmaz değerlerinin belirlenmesi konusu incelenmektedir.

2. ARSA DÜZENLEMESİNİN ANAYASAL DAYANAĞI

1982 Anayasası'na göre, idare (merkezi ve yerel yönetimler), kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasayla düzenlenir (Madde: 123). Türkiye'de hiçbir kurum, yasayla kendisine verilmeyen bir yetkiyi kullanamaz. Bu durumda, arsa düzenlemesinin ilkeleri yanı sıra, onaylanması, yürürlüğe konulması ve tescili konularının da bir yasa ile düzenlenmesi temel koşuldur. Arsa düzenlemeleri, bu güne kadar, imar yasaları içinde düzenlenmiş bulunmaktadır (6785/1605 sayılı İmar Yasası, m. 42; 3194 sayılı İmar Yasası, m. 18; 2981 (3290-3366) sayılı Yasa, m. 10/c ve ek madde 1). Arsa düzenlemesi ile ilgili yasa kurallarının anayasaya uygunluğunu denetlemeye ise Anayasa Mahkemesi yetkilidir.

1961 Anayasası ile kurulan Anayasa Mahkemesinin, bu güne kadar, arsa düzenlemesine ilişkin beş ayrı kararı bulunmaktadır. Bu kararlar şunlardır;

- 1.22.11.1963 tarihli ve E. 1963/65, K. 1963/278 sayılı kararı (RG: 14 Ocak 1964-11606),
- 2.21.06.1990 tarihli ve E. 1990/ 7, K. 1990/ 11 sayılı kararı (RG: 04 Şubat 1991-20776),
- 3.21.06.1990 tarihli ve E. 1990/ 8, K. 1990/ 12 sayılı kararı (RG: 04 Şubat 1991-20776),
- 4.21.06.1990 tarihli ve E. 1990/ 9, K. 1990/ 13 sayılı kararı (RG: 04 Şubat 1991-20776),
- 5.21.06.1990 tarihli ve E. 1990/ 10, K. 1990/ 14 sayılı kararı (RG: 04 Şubat 1991-20776).

Anayasa Mahkemesi, 22.11.1963 tarihli kararında, arsa düzenlemesi işlemini, 1961 Anayasası'nın 36. maddesindeki "mülkiyet hakkı" ile ilgili kural yerine, 38. maddesindeki "kamulaştırma" kuralına göre değerlendirmiş ve 6785 sayılı İmar Yasası'nın 42. maddesindeki, "... bu yerleri yüzde yirmibeşe kadar noksaniyle sahiplerine dağıtmaya ..." şeklindeki kuralı, "... Tarla, yahut hamur kaidesi adı verilen bu usul sonucu istisnai, diğer bir tabirle, dolayısıyla kamulaştırma durumu ortaya çıkmaktadır ... gerçek karşılığı peşin ödenmedikçe kamulaştırma yapılamaz ..." gerekçesiyle iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 22.11.1963 tarihli iptal kararından yaklaşık 27 yıl sonra (26.01.1990 günü), bu kez Zonguldak İdare Mahkemesi, gerekçesi aynı olan dört ayrı dava ile birlikte, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 18. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, "Belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülebilir. Ancak, bu maddeye göre alınacak düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlenmeden önceki yüzölçümlerinin yüzde otuzbeşini geçemez," kuralını, "kamulaştırma bedeli ödenmeksizin özel mülkiyete el atma niteliği taşıdığından, Anayasa'nın 46. maddesine aykırı bulunduğu," gerekçesiyle iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş ve bu istem, bu kez, Anayasanın 46. maddesindeki kamulaştırma kuralı yerine 35. maddesindeki "mülkiyet hakkı" kuralına göre incelenerek, "anayasaya aykırılığın olmadığına," karar verilmiştir. Kararın gerekçesinde, "... ölçülülük kuralına uygun ..."; "... sosyal devlet yapısına uygun ..."; "... içeriği bakımından mülkiyet hakkının özüne dokunmadığının, Anayasa'nın özüne ve sözüne uygun türde kamulaştırma dışında kendine özgü bir sınırlama getirdiği ..." değerlendirmeleri dikkat çekicidir.

Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bu kararlarla, arsa düzenlemesinin anayasal dayanağının, anayasanın mülkiyet hakkına ilişkin 35. maddesinin birinci fıkrasının ikinci bendi ("...Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir...") olduğu ve bu sınırlamanın özünü de ikinci fıkradaki "sosyal bağlayıcılık ilkesi"nin ("...Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz...") oluşturduğu kesinlik kazanmıştır (Köktürk&Köktürk, 2007: 268).

Türkiye'nin "üniter" yapısından ve düzenlemelerde uygulanan "eşit orantılı toprak kesintisi" ilkesinden farklı olarak, federal yapıya sahip olan ve arsa düzenlemesinde "eşdeğerlik" ilkesinin geçerli olduğu Almanya'da, Federal Anayasa Mahkemesi, 22 Mayıs 2001 tarihli kararı ile, arsa düzenlemesini, 1949 tarihli Alman Anayasası'nın 14. maddesinin 1. fıkrasının ikinci bendine dayandırmıştır (Köktürk&Köktürk, 2007: 276). Türkiye ve Almanya'nın ilgili anayasa maddeleri şöyledir;

	1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (m.35)	1949 tarihli Almanya Anayasası (m.14)
Arsa Düzenlemesinin Anayasal Dayanağı	(1) Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. <u>Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir.</u> (2) Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.	(1) Mülkiyet ve miras hakkı güvence altına alınmıştır. <u>İçeriğini ve sınırlarını yasa gösterir.</u> (2) Mülkiyet, yüküm (mükellefiyet) doğurur. Kullanılırken aynı zamanda toplum yararına da hizmet etmelidir. (3) Kamulaştırma, ancak toplum yararı amacıyla yapılabilir. Bunun yürütülmesi, yönteminin ve verilecek ödentinin bir yasaya ya da yasal nedene dayanmasına bağlıdır. (4) Ödenti, toplum yararı ile ilgilinin yararı göz önünde tutularak belirlenmelidir. Ödenti miktarının saptanmasında anlaşmazlık çıkarsa, bu anlaşmazlığın çözümü konusunda genel mahkemelere başvurma yolu açıktır.

Almanya Federal Anayasa Mahkemesi'ne göre, arsa düzenlemesi, öncelikle maliklerin özel çıkarlarının denkleştirilmesine yöneltilmiştir. Alman İmar Yasası'nın (AİY) 45. maddesine göre yapılan arsa düzenlemesi, Alman Anayasası'nın 14. maddesinin 1. fıkrasının 2. bendindeki anlama uygun olarak mülkiyetin içeriğinin ve sınırlarının anayasa hukukuna uygun olarak geçerli biçimde belirlenmesidir.

Türk ve Alman Anayasa Mahkemeleri tarafından verilen kararlarda, arsa düzenlemelerinin "bir tür kamulaştırma" olmadığı açıklanmıştır. Her iki anayasa mahkemesine göre, arsa düzenlemesinde, "mülkiyetin içeriği ve sınırları açısından bir belirleme" söz konusudur.

Biri üniter diğeri federal yapıdaki bu iki ülkenin, sistem farklılıklarına karşın, anayasa mahkemelerinin vermiş oldukları kararlardaki benzerlikler dikkat çekicidir. Bu yargı örtüşmesinde, Türk İmar Mevzuatının kökeninin Almanya olmasının etkisi olmalıdır (Ünal, 2003: 184).

3. EŞDEĞERLİK İLKESİNE DAYALI ARSA DÜZENLEMESİNDE İŞLEM SIRASI

Alman Parlamentosu, Avrupa Hukukuna Uyarlama Yasası (EAG-Bau)'nı, 30 Mayıs 2004 günü tüm partilerin katılımıyla oybirliğiyle kabul etmiş; Federal Konsey 11 Haziran 2004 günlü oturumunda yasaya onay vermiş ve yasa (EAG-Bau) 30 Haziran 2004 günlü Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Alman İmar Yasası (AİY, BauGB), EAG-Bau ile kapsamlı olarak değişmiş ve 20 Temmuz 2004 günü yürürlüğe girmiştir. Halen yürürlükte olan Alman İmar Yasası (AİY)'na göre, arsa düzenlemesinde işlem sırası şöyledir:

İşlem Sırası	İşlemin Adı
1	Almanya'da düzenlemenin amacı, bölgelerin imara açılması veya yeniden biçimlendirilmesi amacıyla, yapılı ve yapısız parsellerin, konuma, biçime ve büyüklüğe göre yapısal ya da diğer kullanımlar için amaca uygun olarak biçimlendirilerek yeniden oluşturulmasıdır (AİY, Madde: 45). Arsa düzenlemesi, <ul style="list-style-type: none"> • Bir imar planının geçerli olduğu bölgede (AİY, Madde: 30), ya da • İmar planı olmamakla birlikte düzenli biçimde yapılaşmış belediye bölümlerinde (AİY, Madde: 34), yapılabilir. <p>Türkiye'den farklı olarak, Almanya'da arsa düzenlemesi süreci, uygulama imar planı henüz yapılmamışsa da başlatılabilir. Bu uygulama, Alman İmar Yasası'nda 1993 yılında yapılan bir değişiklikte başlamıştır. Bu durumda, uygulama imar planının, "arsa düzenleme planı"ndan (Türkiye'deki deyimile "parselasyon planı"ndan) önce yürürlüğe girmiş olması gerekmektedir (AİY, Madde: 66/1).</p>
2	Arsa düzenlemesi, belediye tarafından özel bir sorumlulukla kararlaştırılır ve uygulanır (AİY, Madde: 46). Arsa düzenlemesinden önce, eyalet hükümetlerinin, yasal düzenlemelerle, özel karar yetkileriyle donatılmış olan düzenleme kurullarını oluşturmaları; bu kurulların nasıl toplanacakları ve hangi yetkilerle donatılacakları konusunda karar vermeleri gerekmektedir. Eyaletlerin yönetmeliklerine göre bu düzenleme kurulu, genellikle, 5 ya da 7 üyeden oluşur. Düzenleme kurulu, organizasyon olarak bağımsız ve belediye meclisinin ya da yönetiminin emirlerine bağlı olmayan bir belediye organıdır. Düzenleme kurulu bu görevini arazi toplulaştırma kurumuna veya kadastro müdürlüğü gibi uygun diğer kurumlara aktarabilir (AİY, Madde: 46/4). Ancak, düzenleme kurulu devrettiği bu yetkiyi her zaman geri alabilir.
3	Düzenleme, düzenleme kurulu tarafından, maliklerle yapılacak görüşmeden sonra verilecek kararlarla başlatılır (AİY,

Eşdeğerlik İlkesine Dayalı Arsa Düzenlemesinde Taşınmaz Değerlerinin Belirlenmesi

	Madde: 47).
4	Düzenleme kararında, düzenleme bölgesi (AİY, Madde: 52) tanımlanmalı, yani sınırları belirtilmelidir. Karar metninden ve özet haritadan, düzenleme bölgesinin sınırları açıkça anlaşılabilir. Düzenlemeyle ilgili olan herkes, parselinin düzenleme alanında kalıp kalmadığını hemen anlayabilmelidir.
5	Düzenleme kararı, belediye yerel olarak alışımlı biçimde duyurulmalıdır (AİY, Madde: 50). Düzenleme kararının duyurulması, tapu kütüğünden anlaşılmalı, ama arsa düzenlemesine katılma hakkı veren hakların bir ay içinde düzenleme kuruluna bildirilmesi çağrısını da içermelidir.
6	Düzenleme kararının duyurulmasından (AİY, Madde: 51), düzenleme planının (parselasyon planının) yürürlüğe girmesi ile ilgili olarak yapılacak duyuruya kadar (AİY, Madde: 71), düzenleme bölgesinde yalnızca düzenleme kurulunun yazılı onayıyla (ayırma, birleştirme vb) işlemler yapılabilir.
7	Düzenleme kurulu, tapu sicil müdürlüğüne ve kadastroyu yürütmekle sorumlu kuruma düzenleme işleminin başladığını (AİY, Madde: 47) ve düzenleme bölgesinin sonradan yapılan değişikliklerini (AİY, Madde: 52) bildirir.
8	Tapu sicil müdürlüğü, düzenleme kurulunu, düzenleme işleminin başlamasından sonra ilgili parsellerin tapu kütüklerinde ve taşınmazlar kadastrounda yapılan ve yapılacak olan tüm kayıtlar konusunda bilgilendirmek zorundadır (AİY, Madde: 54).
9	Düzenleme bölgesinde bulunan taşınmazlar, yüzölçümlerine göre yapılan hesapla "Düzenleme Kütlesi" denilen bir kütleye dönüştürülürler (AİY, Madde: 55).
10	Yerel amaçlı yollar ve kamusal alanlar (AİY, m. 55/2) ya da denkleştirme alanları (AİY, m. 1a/3) olarak belirlenen alanlar bu düzenleme kütesinden kesilir. Düzenleme kütesinden yapılan bu kesintilerden sonra geriye kalan, dağıtım kütesidir.
11	Alanlara Göre Dağıtım (AİY, Madde: 58): Alanların oranına göre düzenlemenin bu türü, öncelikle, tüm düzenleme bölgesindeki parsellerin aynı değere sahip oldukları bölgelerde uygulanır.
12	Değerlere Göre Dağıtımda (AİY, Madde: 57), her malike olabildiğince aynı piyasa değerinde bir parselin tahsis edilmesi gerekir. Bu amaçla katılım parsellerinin ve tahsis edilmesi gereken parsellerin piyasa değeri, düzenleme kararının verildiği tarih bakımından elde edilmelidir.
13	Eğer tüm katılanlar anlaşmışlarsa, dağıtım kütesi başka bir ölçüte göre de bölüştürülebilir (AİY, Madde: 56).
14	Dağıtım kütesinden, katılan maliklere, arsa düzenlemesinin amacına uygun olarak, katılan parsellerle olanaklar ölçüsünde aynı konumda ya da aynı değerdeki paylarına uygun parsellerin tahsis edilmesi gerekir. Eğer bu olanaklı olamıyorsa, bir para denkleştirmesi yapılır. Para denkleştirmesi, düzenleme planının yapıldığı andaki piyasa değerine göre belirlenir (AİY, Madde: 59).
15	Eğer düzenlemenin amacıyla uyumluysa ve malikler de onaylarsa, parsellerde ortak mülkiyet çözülebilir (AİY, Madde: 62). Almanya Anayasası'nın 14. maddesindeki mülkiyet güvencesi bakımından, bu işlem, yalnızca tüm maliklerin oluruyla gerçekleştirilebilir. Parsellerin amaca uygun ve ekonomik kullanımı için ortak (paylı) mülkiyet oluşturulabilir.
16	Düzenleme planı (Türkiye'deki adıyla parselasyon planı), belediye tarafından, maliklerle yapılacak görüşmelerden sonra verilecek kararla hazırlanmalıdır (AİY, Madde: 66).
17	Düzenleme planı, düzenleme haritasından ve düzenleme cetvelinden oluşur. Düzenleme Haritası, düzenleme bölgesinin yeni durumunun çizimsel olarak betimlenmesidir (AİY, Madde: 67). Düzenleme Cetveli, her taşınmaz için ayrı düzenlenebilir ve iki bölümden oluşur (AİY, Madde: 68).
18	Düzenleme kurulu, düzenleme planının ne zaman kesinleştiğini yerel olarak alışımlı araçlarla duyurmalıdır (AİY, Madde: 71). Duyuruda, düzenleme planının, düzenlemeyle haklı bir ilişkisi bulunan herkes tarafından görülebileceği özellikle belirtilir. Haklı bir çıkarı olan herkes düzenleme planını inceleyebilir (AİY, Madde: 69). Düzenlemeye katılanlara, düzenleme planından haklarını ilgilendiren bir kopya verilebilir (AİY, Madde: 70).
19	Düzenleme kurulu, eğer <ul style="list-style-type: none">• uygulama imar planı değiştirilirse,• mahkemenin kesinleşmiş bir kararı değişikliği zorunlu kılıyorsa,• düzenlemeye katılanlar değişiklik konusunda anlaşmışlarsa, düzenleme planını, kesinleşmesinden sonra da değiştirebilir (AİY, Madde: 73). AİY, Madde: 71'e göre yapılan duyuruyla, düzenleme planıyla öngörülen yeni tüzel durum, şimdiye kadar geçerli olan tüzel durumun yerine geçer (AİY, Madde: 72). Duyuru, yeni maliklerin, tahsis edilen taşınmazların zilyetliğine sahip olmalarını da içerir. Belediye, düzenleme planının, AİY, Madde: 71'e göre kesinleştiğini duyurur duyurmaz, uygulamak zorundadır. Kesinleşmenin duyurulmasıyla, parasal ödemelerin yapılması gerekir.
20	Düzenleme kurulu, tapu sicil müdürlüğü ve kadastroyu yürütmekle yetkili kuruma, AİY, Madde: 71'e göre yapılan duyurunun onaylı bir kopyası ile düzenleme planının onaylı bir kopyasını gönderir ve tüzel değişikliklerin tapu kütüğüne ve taşınmazlar kadastrouna kayıt edilmesini, yanısıra da tapu kütüğündeki düzenleme şerhinin kaldırılmasını ister. Bu düzenleme bölgesinin dışında tahsis edilen parseller için de geçerlidir (AİY, Madde: 74). Taşınmazlar kadastrounun düzeltilmesine kadar, düzenleme haritası ve düzenleme çizelgesi, eğer taşınmazlar kadastrounun yürütülmesi için yetkili kurum bu belgeleri, bunların biçim ve içerik bakımından taşınmazlar kadastrouna devralınmaya uygun olduklarını onaylamışsa, Almanya Tapu Sicil Tüzüğü'nün 2. maddesinin 2. fıkrası anlamında parsellerin resmi kütüğü olarak hizmet ederler. Eğer arazi toplulaştırması kurumu düzenleme haritasını ve düzenleme çizelgesini hazırlamışsa, bu onay gerekli değildir (AİY, Madde: 46, fıkra 2, bent 5 ve fıkra

	4). Böylece düzenleme işlemi sonuçlanmış olur. Tapu kütüğünün düzeltilmesine kadar, haklı bir çıkarı olduğunu ortaya koyan herkes, düzenleme planını incelemeye izinlidir (AİY, Madde: 75).
--	--

Yukarıdaki işlem sırasından da görüleceği üzere, Almanya’da, hem düzenleme kararı alınmadan önce ve hem de düzenleme kesinleşmeden önce olmak üzere iki kez “maliklerle yüz yüze görüşmeler yapılması,” Alman İmar Yasası’nın emredici hükmüdür. Almanya’daki sistem, “bir kadastro parselinin malikinin, düzenleme nedeniyle ne kar ne de zarar etmesine,” dayanmaktadır. Sistemin özü, taşınmazların düzenlemeden önce de sonra da aynı değerde olmasını sağlamaktır. Dolayısıyla, arsa düzenlemesi ile herhangi bir spekülasyon kazanç elde edilmesine izin verilmemektedir. Katılım ve dağıtım parselleri arasındaki değer farkının kamuya döndürülmesi, sistemin adalet temelinde düzenlenmesinin en önemli göstergelerinden birisidir. Bu açılarından değerlendirildiğinde, Almanya’daki sistemin daha doğru, eşitlikten ve sosyal adaletten yana olduğu anlaşılmaktadır.

Oysa Avrupa Birliği’ne üye olma isteminde bulunan Türkiye’nin ise, iyi işlemediği herkesçe bilinen imar sisteminde bir reforma gitme konusunda güçlü bir arzusunun olmaması, ya da bu arzu zaman zaman ortaya çıksa da, bunun bir toplumsal uzlaşma temelinde gerçekleştirilememesi düşündürücüdür.

Görülmektedir ki, arsa düzenlemelerinde, Almanya’da uygulanan “eşdeğerlik ilkesi” ile Türkiye’de uygulanan “eşit orantılı toprak kesintisi ilkesi” arasında önemli farklar vardır. İyi işleyen bir eşdeğerlik modeli, ancak iyi işleyen bir değerlendirme sisteminin olması ve istikrarlı bir ekonomi durumunda söz konusu olabilir. Almanya ile karşılaştırıldığında, Türkiye’de eşdeğerlik ilkesinin uygulanabilmesi için, enflasyon oranının düşük ve ekonomik istikrarın sürekli ve kalıcı olması, bunlara paralel olarak Türkiye koşullarıyla uyumlu bir değerlendirme sisteminin de oluşturulması gerekmektedir.

4. EŞDEĞERLİK İLKESİNE DAYALI ARSA DÜZENLEMESİNDE TAŞINMAZ DEĞERLERİNİN BELİRLENMESİ

Arsa düzenlemesinin en kritik noktası, dağıtım aşamasının modellenmesidir. Bu aşamanın modellenmesinde “eşdeğerlik” ilkesi tercih edildiğinde, bu seçeneğin bir değerlendirme sistemiyle bütünleşmesi sağlanmalıdır.

Türk İmar Yasası’nda, taşınmaz değerlemesi konusunda sürekli olarak 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası’na gönderme yapılmaktadır (3194, Madde: 10, 12, 13, 14, 17, 18, 33). Buna karşın, 247 maddeden oluşan Alman İmar Yasası’nda (Ek 1) kamulaştırma konusu (Türkiye’deki gibi ayrı bir yasa çıkarmak yerine) 1. Kısım, 5. bölümde 85-122. maddelerde; arsa düzenlemeleri ile ilgili olarak taşınmazların değerlendirilmesi konusu ise 3. kısım, 1. bölümde 192-199. maddelerde açıklanmış bulunmaktadır (Ek 2).

Almanya’da arsa düzenlemelerinde, toprak değeri, kural olarak karşılaştırma yöntemine göre hesaplanmaktadır (WertV, m. 15/2). Değerleme günü, düzenleme kararının verildiği zamandır (AİY, m. 194; WertV, m. 3/1). İlk kez imara açma amaçlı düzenlemelerde, katılım parselleri, ilke olarak ham imar toprağının özelliklerine göre değerlendirilir. Böylece, arsa düzenlemesi kapsamında kural olarak kamuya döndürülemeyen planlamaya bağlı değer artışlarının maliklerde kalması ve yalnızca arsa düzenlemesine bağlı değer artışlarının kamuya döndürülmesi güvence altına alınmıştır. Bir başka deyişle, arsa düzenlemesinde, taşınmaz değerlemesinde alışılmış olan durumun tersine, bir taşınmazın toplam değeri değil, bütünleyici parçaları olmaksızın yalnızca toprağın değeri belirlenir. Parsel yapılı ise, bu durumda, parsel yapısız olsaydı sahip olacağı değer temel alınır (Markstein 2004).

Özetle, arsa düzenlemesinde karşılaştırma yöntemi kullanılır. Eğer uygun karşılaştırma fiyatları bulunamıyorsa, düzenleme yararı (avantajı), tümdengelim yoluyla da saptanabilir. Katılım parsellerinin değerlendirilmesinde, arsa düzenlemesinin uygulandığı uygulama imar planının notları ve kararları gözetilemez. Tahsis parsellerinin değerlendirilmesinde ise, uygulama imar planının notlarına ve kararlarına, arsa düzenleme planına göre oluşturulan yeni parsellerin özellikleri, durumu ve konumu göz önünde tutulur. Düzenlemenin yararı (avantajı), katılım ve dağıtım parsellerinin değerleri arasındaki farka uygun olmalıdır.

Resmi olarak belirlenmiş bir karşılaştırma bölgesinde ise alana dayalı arsa düzenlemesi yapılamaz (AİY, m. 153/5, RICHTLINIEN). Bilindiği üzere, arsa düzenlemesine katılan taşınmazların rayiç değerlerinin aynı olması halinde alana göre, farklı olması halinde ise değere göre uygulama yapılmaktadır. Ancak, her iki dağıtım ölçütünde de taşınmazların tek tek rayiç değerlerinin saptanması zorunludur. Kısaca, katılım ve dağıtım

değerlerinin belirlenmesi için, bir düzenlemenin değerlere ya da alanlara göre uygulanması bir rol oynamaz. Değerleme, temel olarak, aynı biçimde yapılır.

Değer Saptama Tüzüğü'ne göre (m. 13), karşılaştırma yönteminin uygulanmasında, değeri etkileyen özellikler bakımından değerlendirilmesi yapılan taşınmazınla yeterli uyumu gösteren taşınmazlar (karşılaştırma taşınmazları) kullanılmalıdır. Taşınmazın bulunduğu bölgede yeterli alım-satım fiyatları bulunmuyorsa, karşılaştırılabilir bölgelerden karşılaştırma taşınmazları da kullanılabilir. Toprağın değerinin saptanması için, karşılaştırma taşınmazlarının fiyatlarının yanı sıra ya da onların yerine uygun toprak genel değerleri de kullanılabilir. Toprak genel değerleri, eğer konumun ve gelişme durumunun gözetilmesi sonucu yerel koşullara uygun olarak sınıflandırılabilirlerse; ve yapısal kullanımın türüne ve ölçüsüne, gelişme durumuna ve taşınmazların var olan biçimlerine göre yeterince elde edilmişlerse uygun olurlar.

5. KARŞILAŞTIRMA YÖNTEMİ

Ülkemizde “emsal değer yöntemi”, “emsal karşılaştırması” olarak da nitelenen karşılaştırma yöntemi (İng. Comparison Approach, Alm. Vergleichswertverfahren), genellikle üzerinde yapı olmayan toprağın piyasa değerinin belirlenmesinde kullanılır. Üzerinde herhangi bir yapılaşma olmayan toprakların piyasadaki değişim değeri, fiyatlarının karşılaştırılmasıyla belirlenir. Yani bu yöntemde değerlendirme uzmanı, değerlendirilmesi yapılacak taşınmazla benzer taşınmazları inceleyerek ve bu taşınmazları değerlemeye konu taşınmazla karşılaştırarak bir değer tahmini geliştirir. Gelir getirmeyen ve maliyet yöntemi uygulanamayan ve koşulları benzeşen yapılarda da bu yöntemden yararlanır (Köktürk 1986).

Bu yöntemin uygulanmasındaki önkoşul, karşılaştırılabilir topraklar için pazar değerlerinin yeterli sayıda var olmasıdır. Böyle karşılaştırma nesnelere değeri etkileyen etkenlerin, değeri saptanacak taşınmazınla yeterli uyumu göstermesi gerekir. Bu nedenle bu yöntemin uygulanması sırasında, karşılaştırma ve değeri saptanacak imar topraklarının aynı bölgede, nitelikte ve imar verilerinin de benzer olması koşulları aranır. Eğer toprakların nitelikleri, karşılaştırılacak taşınmazınla farklılıklar gösterirse, bu farklılıkların, karşılaştırma sırasında eklemeye ve eksiltmeye payları yardımıyla giderilmesi gerekir. Yani bir denkleştirmenin yapılması gerekli olabilir. Bunun için karşılaştırma taşınmazlarının fiyatlarının değerlendirme gününe kadar olan gelişimi, fiyat istatistikleri yardımıyla gözlenir.

Karşılaştırma sonucu ortaya çıkan farklılıklar şu etkenlerde söz konusu olabilir: Değerleme günü, yapısal kullanımın biçimi ve ölçüsü, nitelik (imara uygunluğa kadar geçen bekleme süresi) ve konum. Taşınmaz piyasasının irdelenmesiyle bu niteliklere ilişkin uyarlamalar, kural olarak, yeterli sayıda satış fiyatının istatistiksel bir analizini gerektirir. Ancak bunun sonucunda, güvenilir değerler belirlenmiş olur.

Normal pazar koşullarında oluşmadıkları ya da olağan dışı ve öznel koşullarla etkilenmiş oldukları kabul edilebilen alım-satım fiyatları, eğer bu özelliklerin fiyat üzerine etkileri saptanabiliyorsa, karşılaştırma için kullanılabilirler.

Karşılaştırma yönteminde sonuç, karşılaştırma taşınmazlarının nitelikleri, değeri saptanacak taşınmazınla ne kadar az fark ederse o kadar güvenilir olur. Bütünüyle farklı biçimdeki taşınmazların birbirleriyle kesin olarak karşılaştırılmamaları gerekir. Örneğin; bir konutun bir ticarethane ile karşılaştırılması doğru olmaz.

Taşınmazın bulunduğu bölgedeki aynı biçim ve kullanımdaki nesnelere için belirlenmiş olan ve fiyatlar üzerine güvenilir bir gözlem veren genel değerler, eğer yerel koşullara uygun olarak konum ve gelişim aşamaları göz önünde tutularak (imarı beklenen toprak, ham imar toprağı, olgun imar toprağı) düzenlenmiş ve özellikle yapısal kullanım için altyapının biçim ve ölçüsü gözetilerek belirlenmişlerse, karşılaştırma yöntemi için uygun olurlar. Genel değer belirlenmesi için, yalnızca, “alışılmış pazar dolaşımında”, taşınmazlar için öngörülen kullanıma - aynı niteliğe- uygun olarak elde edilmiş olan fiyatlar karşılaştırılabilir. Planlamalar, toprak düzenlemeleri, altyapı, iyileştirme ve bunlarla ilgili olan değer yükselmeleri göz önüne alınmamalıdır.

Ancak koşulların aynı olması durumunda saptanacak değer bile, denetimsiz oluşumu nedeniyle, spekülasyon bir nitelik taşır. Her ne kadar taşınmazın pazar değerini etkileyen gerçek, tüzel ve ekonomik koşulların göz önünde tutulmasıyla, olabildiğince doğru bir değere ulaşılması amaçlanıyorsa da, çıkış noktası piyasa koşulları olduğundan bunun tam anlamıyla gerçekleştirildiğini söylemek güçtür.

Karşılaştırma yöntemini uygulamak için, bir değerlendirme uzmanı sistematik bir yöntem izler (Appraisal Institute 2004: 422): *Satış İşlemleri Verilerinin Araştırılması, İşlem Verilerinin Doğrulaması, Karşılaştırma*

Birimlerinin Seçilmesi, Emsal Satışların İncelenmesi ve Düzeltilmesi, Satışların Karşılaştırılması Yaklaşımında Değer Göstergelerinin Uzlaştırılması.

Bu sistematığın uygulanmasında 2 nokta önemlidir: Karşılaştırma öğeleri neler olabilir? Düzeltme büyüklükleri neler olmalıdır?

Değerleme uzmanı verilen bir değerlendirme için karşılaştırma unsurlarını piyasa araştırmasıyla saptar ve bu sonuçları piyasa verileriyle destekler. Satışların karşılaştırılması yaklaşımında dikkate alınması gereken 10 temel karşılaştırma unsuru vardır (Appraisal Institute 2004: 426): Taşınmazlar üzerindeki nesnel (aynı) haklar, Finansman koşulları, Satış koşulları, Satın almadan hemen sonra yapılan harcamalar, Piyasa koşulları (zaman), Konum, Fiziksel özellikler (Örneğin, büyüklük, inşaat kalitesi, durum), Ekonomik özellikler (Örneğin, gider oranları, kira sözleşmesi maddeleri, yönetim, kiracı karışımı), Kullanım (imar), Değerin gayrimenkul niteliğinde olmayan bileşenleri.

Birçok olayda bu karşılaştırma unsurları dikkate alınacak tüm önemli faktörleri kapsar, fakat bazı durumlarda ek öğelerin gözetilmesi gerekli olabilir. Diğer olası karşılaştırma unsurları, koruma amaçlı irtifak hakları, kıyı yasası kısıtlamaları, mülke erişim ve boş bir arsanın geliştirilmesi için gerekli arsa dışı yapılandırmalar gibi kamu kısıtlamalarını içerir. Çoğu zaman, bir temel karşılaştırma unsuru, özellikle incelenen bir taşınmaz faktörüne hitap eden alt kategorilere ayrılır. Örneğin, fiziksel özellikler, yaş, durum, büyüklük, v.b. gibi alt kategorilere ayrılabilir.

İkinci konu yapılacak düzeltmelerdir. Satış fiyatlarını düzeltme işlemleri, düzeltmelerin çıkartılacağı yeterli sayıda satışların varlığını gerektirir. Çoğu zaman, tüm düzeltme hesapları için bir temel sağlayan yeterli satışlar bulunmayabilir. Değerleme uzmanı destekleyici verilerin olmayışının yapılan düzeltmelerin geçerliliğini azalttığını veya herhangi bir direkt satış düzeltme işleminin uygulanma olasılığını ortadan kaldırdığını bilmeli ve değerlendirme raporunda bu konuyu açıklamalıdır. Bu koşullar var olduğu zaman, değerlendirme uzmanı, açıklayıcı olarak yapılan düzeltmeleri veya karar faktörlerini piyasa verileriyle elde edilenlerden ayırt eder. Böyle durumlarda değerlendirme uzmanları genellikle gruplandırma ve dolaylı piyasa desteği için daha geniş bir piyasa satışları dizinine bakarlar.

Daha geniş veri tabanları, mülkler arasındaki (imar veya konum gibi) farkların değer etkisinin ayrıntılı incelenmesi ve daha iyi anlaşılmasına olanak sağlayabilir. Fakat salt verilerin hacmi değerlendirme uzmanının vardığı sonuçların nitelik ve güvenilirliği için yeterli bir gösterge değildir. Veri grupları ne kadar geniş olursa, değerlendirme uzmanının, değerlendirme analizi için uygun olabilecek istatistik analizin çeşitli biçimlerini anlama ve doğru uygulama sorumluluğu o kadar fazla olur. Ancak, ortalamalar gibi istatistik sonuçlar, piyasa davranışlarının tam olarak anlaşılması biçiminde yorumlanmamalı ve bunun yerine ikame edilmemelidir.

Düzeltilmelerin tanımlanmasında ve belirlenmesinde “nicel” ve “nitel” analiz teknikleri kullanılır. Karşılaştırmalı analiz nicel ve nitel faktörlerin her ikisinin de dikkate alınmasını içerir. Nicel düzeltmeler ya parasal veya yüzde miktarlar cinsinden geliştirilir. Nicel olarak belirlenemeyen faktörler nitel analiz içinde ele alınır.

Vurgu: Yinelemek pahasına şu söylenmelidir: Çarpınların bulunmasını sağlayan uygun karşılaştırma nesnelere bulunması yöntemin zayıf yanını oluşturmaktadır. Çünkü değer açısından önemli etkenlerin uyumu önemlidir.

6. SONUÇ

Eşdeğerlik ilkesine göre arsa düzenlemesi, birbirine karşı olan özel çıkarların denkleştirilmesini sağlamaktadır. Burada mülkiyetin içerik ve sınırları açısından bir belirleme söz konusudur. Tüzel değişiklikler, maliklerin kimliklerinde değil, yalnızca mülkiyet hakkının nesnesinde ortaya çıkmaktadır. Böylece, hem düzenleme bölgesinin tamamı hem de düzenleme kapsamındaki her bir parsel amaca uygun olarak öngörülen yapısal kullanım için biçimlendirilmektedir. Bu süreç de, düzenlemeye katılan parsel maliklerinin dağıtım kütleindeki paylarının hesaplanması için, düzenlemeden önce birbirlerine karşı sahip oldukları alan ya da değer oranından hareket edilmektedir. Her iki dağıtım ölçütünde de, karşılaştırma yöntemine göre düzenlemeye giren tüm taşınmazların rayiç değerleri (AİY, m. 194) düzenleme kararının alındığı tarih itibarıyla saptanmalıdır. Tahsis sırasında ise, verilen parselin değeri düzenleme öncesi değeri ile aynı olmalıdır. Sistemin temeli, düzenlemeye giren parsellerin maliklerinin hak kaybına neden olmayacak şekilde oluşturulmuştur.

Eşdeğerlik ilkesine göre arsa düzenlemelerinde, değerlendirme yöntemlerinin, ilkelerinin ve uygulama esaslarının herkesin anlayabileceği şekilde açık, net ve kesin olarak belirlenmesi, ayrıca yasalarda ve tüzüklerde ayrıntılı bir şekilde açıklanması gerekmektedir. Böylesi bir sistem yaklaşımı ise, Türkiye’de uygulanmakta olan sistemin baştan aşağı değiştirilmesi ve yerine yeni bir sistemin konulması anlamına gelmektedir.

Bu tercih, eşit oranlı toprak kesintilerine göre yapılan düzenlemelerin ülkemizin gereksinmelerini, beklentilerini karşılamamasından dolayı kaçınılmaz görünmektedir.

KAYNAKLAR

APPRAISAL INSTITUTE, Gayrimenkul Değerlemesi, Çeviren: Erbil TÖRE, İstanbul Üniversitesi Yayın No. 4487, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu No. 2, ISBN 975-404-721-9, Onikinci Baskı, Haziran 2004, 757 s.

KÖKTÜRK, Erol, Kadastronun Mali-Ekonomik Boyutu Olarak Kentsel Toprakların Karşılıkları, Doktora Tezi, Yıldız Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 1986, XI+206 s, Yayınlanmadı.

KÖKTÜRK, Erol ve Erdal KÖKTÜRK, Yeni Bir İmar Tüzesinin ve En Önemli Ögesi Olarak Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik İlkesinin Oluşturulması, *10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, 564-573, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 28 Mart-01 Nisan 2005.

KÖKTÜRK Erol ve Erdal KÖKTÜRK, Arsa Düzenlemesinde Eşdeğerlik İlkesinin Modellenmesi, *11. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 02-06 Nisan 2007.

KÖKTÜRK Erol ve Erdal KÖKTÜRK, Arsa Düzenlemelerinin Hukuksal Dayanağı, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 260-283, *Türkiye Barolar Birliği Yayını*, ISSN: 1304-2408, Sayı: 70, Mayıs/Haziran 2007.

MARKSTEIN, Melanie, Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland, Doktorarbeit, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement, Technische Universität München, Angenommen 17. Juni 2004.

RICHTLINIEN, zur Bearbeitung von Umlegungen und Grenzregelungen nach dem Baugesetzbuch (Bodenordnungsrichtlinien - RiBodO), *Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau*, ISM 366/648 - 07/0, <http://www.lvermgeo.rlp.de/lv/pdf/ribodo/ribodo.html>

ÜNAL, Yücel, Türk Şehir Planlama Hukuku, *Yetkin Yayınları*, ISBN 975-464-263-X, 208s, Ankara, 2003.