



## PRIVATIZATION APPROACH AND PRACTICES IN PROTECTED AREAS

Aslı Tuba İLHAN\*

Yeşim TANRIVERMİŞ\*\*

\*Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara, Turkey, tuba\_ilhan@hotmail.com, Orcid: 0000-0003-3220-4027

\*\*Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü, Ankara, Turkey, aliefendioglu@ankara.edu.tr, Orcid: 0000-0002-0859-7150

Received Date:10.09.2023 Accepted Date:06.11.2023

Copyright © 2023 Aslı Tuba İLHAN, Yeşim TANRIVERMİŞ. This is an open access article distributed under the Eurasian Academy of Sciences License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

### ABSTRACT

The increasing population, urbanization, and industrialization have led to a trend of excessive and unsustainable use of natural resources over time. Consequently, there is a necessity to maintain a balance between conservation and utilization of these resources for their sustainable management. In response to this need, various conservation approaches have been adopted, and different conservation tools have been developed. These efforts aim to ensure the sustainable use and preservation of natural resources amidst their growing exploitation. States are faced with a significant need for funds to finance the costs associated with managing conservation areas. Over time, this necessity has led to the inclusion of various models involving the private sector in the management of these protected areas. On the other hand, it is essential to consider the government's efforts regarding the registration of privately owned cultural and natural assets to the public through expropriation and land exchange processes. Simultaneously, some of these assets are included in the privatization program under Law No. 4046, where the Privatization Administration undertakes protective zoning plans and the transfer of ownership or usage rights to the private sector through various privatization methods for a fee. The aim of the study is to define the limits of applications within areas protected under various statuses, drawing on the outcomes of privatization practices conducted in developed countries and in Turkey. Through legal regulations, it seeks to highlight the boundaries of applications and demonstrate how "privatization" can serve as a distinctive conservation policy and financial instrument compared to other traditional and financial tools.

**Keywords:** Protected area, privatization, conservation tool, conservation plan, value capture

**JEL Classifications:** H00, G38, P14, O18

## KORUMA ALANLARINDA ÖZELLEŞTİRME YAKLAŞIMI VE UYGULAMALARI

### ÖZET

Doğal ve tabii kaynakların artan nüfus, şehirleşme ve sanayi gibi faktörlere bağlı olarak zamanla bilinçsiz ve aşırı şekilde kullanılma eğiliminin artış göstermesi nedeniyle bu kaynakların sürdürülebilir bir şekilde yönetilmesini teminen koruma-kullanma dengesinin sağlanması gerekliliği ortaya çıkmış ve buna bağlı olarak da farklı koruma anlayışları benimsenmiş ve çeşitli koruma araçları geliştirilmiştir. Devletlerin, koruma alanlarının yönetiminde ortaya çıkan maliyetleri finanse edebilmek için önemli miktarda fon ihtiyacı oluşmakta ve bu durum zamanla korunan alanların yönetimine farklı birtakım modeller ile özel sektörün de dahil olmasını beraberinde getirmektedir. Diğer yandan devletin kamulaştırma, trampa işlemleri ile özel mülkiyete haiz taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının mülkiyetinin kamuya tescil edilmesine yönelik çabaları yanında bu varlıkların bir bölümünün 4046 Sayılı Kanun çerçevesinde özelleştirme programına alınması, bu alanlara Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca (ÖİB) koruma amaçlı imar planı yapılması, çeşitli özelleştirme yöntemleriyle bu varlıkların mülkiyet veya kullanım hakkının bir bedel karşılığında özel sektöre devredilmesi üzerinde durulması gerekli bir husustur. Çalışma kapsamında değişik statüler ile koruma altına alınan alanlarda gelişmiş ülkelerde ve Türkiye'de gerçekleştirilmiş özelleştirme uygulamalarının sonuçlarından yararlanılarak yapılacak yasal düzenlemeler çerçevesinde, uygulamaların sınırlarının belirlenmesi ve "özelleştirmenin" diğer geleneksel ve mali araçlardan farklı bir koruma politikası ve finansman aracı olarak kullanılabilirliğinin ortaya konulması amaçlanmıştır.



**Anahtar Kelimeler:** Koruma alanı, özelleştirme, koruma aracı, koruma amaçlı imar planı, değer artışının kamuya aktarılması

**JEL Sınıflandırması:** H00, G38, P14, O18

## 1. GİRİŞ

Toplumların, artan nüfus, kentleşme ve sanayiye bağlı olarak gelişen süreçlerde kaynakları, aşırı ve bilinçsiz şekilde kullanım eğilimleri nedeniyle zamanla bu varlıkların koruma-kullanma dengesinin sağlanması gerekliliği ortaya çıkmış ve buna bağlı olarak da farklı koruma anlayışları benimsenerek çeşitli koruma araçları geliştirilmiştir. Özellikle yirminci yüzyılda ikinci dünya savaşının sona ermesi ile birlikte savaşta zarar gören kültürel ve tabii mirasların koruma eylemine yönelik küresel ölçekte birçok örgüt, birlik ve kuruluş faaliyet göstermeye başlamış, korunan alanlara ilişkin tanımlar ve sınıflandırmalar yapılarak koruma amaç ve ilkeleri ortaya konmuştur.

Korunan alanlar, Dünya Doğayı Koruma Birliği (IUCN) tarafından “*biyolojik çeşitliliğin, doğal ve bunlarla ilintili kültürel kaynakların korunması ve bakımı için özel olarak ayrılmış, yasal veya geçerli diğer araçlarla yönetilen kara ve/veya su alanı*” olarak tanımlanmıştır (Emerton ve diğerleri, 2006:5). Bu tanımlamada, korunan alanların çoğunlukla biyolojik çeşitliliğin korunmasına konu olacak alanlarla sınırlı tutulduğu ve bu bağlamda deniz ve kara koridorunun küçük bir bölümünü içerdiği bilinmelidir (Thomas, 2006:3). Korunan alan sisteminin incelenmesine yönelik sistematik bir yönetim aracı özelliği gösteren kılavuzda, korunan alanlar farklı yönetim amaçları ve ilkeleri göz önünde bulundurularak altı temel kategoriye ayrılmıştır. Bunlar, mutlak doğa koruma alanı, milli park, yaban hayatı koruma alanı, tabiat anıtı, habitat yönetim alanları, kara veya deniz peyzaj koruma alanı ile doğal kaynakların kullanımının sürdürülebilirliği amacıyla yönetilen alanlardır.

Türkiye de, küresel ölçekte faaliyet gösteren örgütleri bir takım yasal anlaşma ve sözleşmeler çerçevesinde tanımış olup bu doğrultuda kendi yasal mevzuatını ve uygulama esaslarını düzenlemiştir. Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB) ile Kültür ve Turizm Bakanlığı (KTB) verilerine göre 2022 yılı itibariyle ülke topraklarının %7,7’si, deniz yüzeyinin ise %5,96’sı koruma altına alınmış, koruma altına alınan toplam 1695 adet tabiat, 122.144 adet kültür varlığı ile 23.632 adet sit alanı bulunmaktadır (TOB, 2022:3-4 ; <https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-44797/tasinmaz-kultur-varliklari-ve-sit-alanlari.html>, 09.10.2023).

Kültür ve tabiat varlıkları, ülkelerin ortaya koydukları medeniyetlerin, coğrafyaların değerini göstermesi bakımından önemli somut kanıtlardır. Bir kültürün, bir medeniyetin gelişim sürecinin ve değerinin kavranılması bu varlıkların net olarak anlaşılması ile mümkündür. Toplumların sahip oldukları kültür ve tabiat varlıklarını koruma bilincinde oldukları sürece, milli değerlerini ve öz benliklerini koruyabilecekleri ortadadır (Çolak, 2011:1). Bu bağlamda kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve finansmanına yönelik ele alınan politikalar zaman içinde gelişmiş ve çeşitlenmiştir. Gelişmiş ekonomilerde, korunan alanlara ilişkin yürütülen çalışmalar kapsamında, daha çok imar hakkı aktarımı (“transfer of development rights”) ve koruma irtifakı (“conservation easement”) gibi yönetsel araçlar üzerinde durulmakta olup bunun yanında değer artışının kamuya aktarılması (“value capture”) veya (“land value capture”) olarak adlandırılan modelin korunan alanlar için bir finansman kaynağı olarak kullanılabilirliği tartışılmaktadır. Korunan alanlarda arazi düzenlemesi nedeniyle fayda sağlayan hak sahiplerinden, başka bir ifade ile kültür ve tabiat varlıklarının korunması sürecinde arazi artış değerini alanlardan bir vergi alınması ve bunun korunan alanlardaki finansman probleminin çözümü için kullanılması yararlı görülmektedir (Wu ve diğerleri, 2018:9).

Türkiye’de uygulanmaya devam eden ve kısmen de olsa belirli bir düzeyde ilerletilebilen araçlardan başlıcaları ise koruma amaçlı imar planları, kamulaştırma ve trampa (takas) işlemleri



ile taşınmaz kültür varlıkları katkı payı tahsilatıdır. Katılımcı yönetim planları, imar hakkı aktarımı ve koruma irtifakı gibi politikalar ise bu konularda yapılmış yeterince uzman işgücünün bulunmayışı gibi nedenler ile henüz uygulamaya konulamamıştır. Diğer taraftan her ne kadar literatürde, devletin kamulaştırma, trampa işlemleri ile özel mülkiyete haiz taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının mülkiyetinin kamuya tescil edilmesine yönelik çabaları üzerine vurgu yapılsa da bir yandan da bu varlıkların bir bölümünün, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (4046 Sayılı Kanun) dahilinde özelleştirme programına alındığı, bu alanlara Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca (ÖİB) koruma amaçlı imar planı yapıldığı, çeşitli özelleştirme yöntemleriyle bu varlıkların mülkiyet veya kullanım hakkının özel sektöre devredildiğinin de tartışılması gereken bir husus olduğu açıktır. Bununla birlikte bu varlıklardan elde edilen özelleştirme gelirlerinin tamamı özelleştirme fonuna aktarılmakta olup bu gelirlerin belirli bir kısmının kamu mülkiyetinde kalan diğer korunan alanların finansmanı için kullanılmasını sağlayacak herhangi bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Bu çalışmada; Türkiye'de değişik statüler ile koruma altına alınan alanlarda (milli parklar, doğal, kentsel ve arkeolojik sitler ve özel çevre koruma bölgeleri gibi) yapılmış gerek gelişmiş ülkelerdeki gerekse Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının sonuçlarından yararlanılarak, ilgili mevzuatta yapılacak düzenlemeler çerçevesinde uygulamaların sınırlarının belirlenerek "özelleştirmenin" diğer geleneksel ve mali araçlardan farklı bir koruma politikası ve finansman aracı olarak kullanılabilirliğinin ortaya konulması amaçlanmıştır.

## 2. KORUMA ALANLARININ YÖNETİM VE FİNANSMAN ARAÇLARI

Koruma alanlarına ilişkin geliştirilen politikalar, kent kimliğinin ve kent kültürünün korunmasının sağlanması ve bu sayede sağlıklı bir toplumsal yaşamın sürdürülmesinin yanı sıra bunları oluşturan tarihin, kültürel ve estetik değerlerin bir başka deyişle kent belleğinin gelecek kuşaklara aktarılması bakımından önem arz etmektedir. Bu bağlamda kentsel koruma politikalarının oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde, kentin genelinde meydana gelen değişimler ve gelişmeler dikkate alınmalı ve ilgili politikalar bu çerçevede şekillendirilmelidir (Bahçeci Başarmak, 2022:338-339).

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda, koruma alanlarının yönetimine ilişkin olarak kullanma, koruma amaçlı imar planı, kamulaştırma, takas, ruhsatsız yapı yasağı, izinsiz müdahale ve kullanma yasağı, kısıtlanmış yapılaşmaya ilişkin hakların imar plânları ile ayrılan yapılaşmaya uygun aktarım alanlarında kullanılması gibi konularda düzenlemelere yer verilmiş olup Kanun'un 10'uncu maddesinde, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasının sağlanmasına yönelik gereken önlemlerin alınması, denetlenmesi, ayrıca bu işlemlerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile merkezi ve yerel yönetimlerce yapılmasında karar verici yetkili organın KTB olduğu açıkça belirtilmiştir.

Türkiye'de yasal düzenlemelerin imkân verdiği koruma araçlarının genel olarak koruyucu ve tescil edici kuruluşlar, korumaya yönelik imar planları ile varlıklı kesimin girişimleri olmak üzere üç başlık altında toplanması mümkündür (Aliefendioğlu, 2011:93). Bu kapsamda, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez ve Bölge Komisyonları, Kültür Varlıklarını Koruma Merkez ve Bölge Kurulları görevleri itibarıyla korumaya ilişkin politikalar belirleyen ve koruma eyleminin etkinliğini artırabilecek başlıca kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Koruma amaçlı imar plânı ise Kanun'un 3'üncü maddesinde ayrıntılı olarak tanımlanan, kültür ve tabiat varlıklarının (etkileşim geçiş sahalarını da dikkate alan) ve sit alanlarının sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde korunması amacıyla nazım ve uygulama imar plânları ölçeğinde hazırlanan ancak uygulamada sınırlı kalan planlardır. Varlıklı kesim tarafından korumaya yönelik girişimlerin



ise genellikle varlığı fiziksel olarak korumaktan ziyade varlık üzerinde geliştirilebilecek projelerden kar elde etme amaçlı olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

Koruma alanlarında kullanılan uygulama araçları, korumaya karşı alınan kararların uygulanma amaçları ve sonuçlarının birbirinden farklılık göstermesi nedeni ile “geleneksel” ve “ekonomik ve mali” olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. Bu kapsamda Koruma Yüksek Kurulu ilke kararları, yasal düzenlemeler, kamulaştırma işlemleri geleneksel araçlar içinde, takas/trampa işlemleri, sit sertifikası, imar hakkı transferi ise ekonomik ve mali araçlar içerisinde değerlendirilmektedir (Baydan ve diğerleri, 2022:2224).

Koruma alanlarında kullanılan uygulama ve finansman araçlarına ilişkin yapılan yasal düzenlemelere, bu araçların uygulanış biçimlerine ve uygulamada karşılaşılan sorunlara başlıklar halinde değinilmiştir.

### **İlke Kararları**

Geleneksel araçlar içinde yer alan ilke kararları, “Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik” te yer almayan konulara veya hususlara açıklık getirilmesi amacıyla, çeşitli statülere sahip koruma alanları için koruma ve kullanma şartlarının belirlendiği yasal düzenlemelerdir. Koruma Yüksek Kurulu ve Bölge Kurullarınca alınan ilke kararlarına, kamu kurum ve kuruluşlarınca, belediyelerce, gerçek ve tüzel kişilerce uyulmasının zorunlu olduğu Kanun’un 61’inci maddesi ile hüküm altına alınmıştır.

### **Kamulaştırma**

Korunması gerekli taşınır ve taşınmaz özel veya kamu mülkiyetinde bulunan tüm kültür ve tabiat varlıklarının “devlet malı” özelliği gösterdiği Kanun’da açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu bağlamda özel mülkiyetin sonlandırılması olarak bilinen kamulaştırma işlemleri, koruma alanlarında kullanılan ve bilinen en eski araçlardan biridir. Anayasa’nın 46’ncı maddesinde, özel mülkiyete haiz taşınmaz malların, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarının maliklerine ödenmesi koşuluyla kamulaştırılacağı belirtilmiş, taşınmaz kültür varlıkları ve bunlara ilişkin koruma alanlarının kamulaştırılmasına ilişkin esaslar ise 2863 Sayılı Kanun’un 15’inci maddesinde düzenlenmiştir.

Kamu yararı açısından değerlendirildiğinde, devlet kültürünün oluşumu, gelişimi ve yansımada temel bir rolü olan kültür varlıkları, milli bilincin kazanılması ve bunun sürdürülebilmesi bakımından da önemli bir faktördür. Bu nedenle bu varlıkların korunmasında kamusal açıdan bir zorunluluk olduğu açıktır. Ancak uygulamada tüm kültür ve tabiat varlıklarının kamu mülkiyetine alınması, ekonomik ve mali yükümlülükler açısından mümkün görülmemektedir (Çolak, 2009:1). Koruma alanlarındaki kamulaştırma işlemleri için ödenek KTB bütçesinden ayrılmaktadır. Bakanlık tarafından kamulaştırma işlemlerine ilişkin açıklanan son beş yıllık verilere göre kamulaştırılan toplam taşınmaz sayısı 308 adet, kamulaştırma bedeli ise 185,25 milyon TL’dir (<https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-44753/takas-ve-kamulastirma-faaliyetleri.html>, 12.12.2023). Koruma alanlarında kamulaştırma aracının uygulanmasını kısıtlayan en önemli faktörün “mali kaynak yetersizliği” olduğu, ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından da kabul görmüş bir husustur (Baydan ve diğerleri, 2022:2226).

Koruma alanlarında uygulanan kamulaştırma işlemlerinde ortaya çıkan bir diğer sorun ise varlığın bedelinin tespiti ile ilgilidir. 2863 Sayılı Kanun’da, kanun koyucu tarafından kamulaştırma bedelinin tespitine ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmadığı gibi kamulaştırma bedelinin takdirinde varlığın eskilik, enderlik ve sanatsal özelliklerinin dikkate alınmayacağı vurgulanmıştır. Kaldı ki aynı kanun koyucu tarafından, kültür ve tabiat varlıklarının tescil



edilmesi aşamasında tarih, sanat, bölge ve diğer özelliklerin dikkate alınacağına hükmedilmiştir. Bu bağlamda varlığın tescil aşamasında dikkate alınması öngörülen nitelikleri, değerinin takdir edilmesi aşamasında göz ardı edilmiştir. Kültür ve tabiat varlıklarının kendilerine has özellikleri bandırmaları sebebi ile emsalleri bulunmamaktadır. Bu varlıkların değerlerinin belirlenmesinde uygulanacak ölçütlerin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunundaki esaslara dayandırılmış olması, mülkiyet hakkı kısıtlanan taşınmaz maliklerince konunun ulusal ve uluslararası yargı organlarına taşınmasına sebebiyet vermektedir.

### **Trampa**

Koruma alanlarının tespit ve tescil işlemlerinden sonra alan yönetiminde kullanılabilir mali araçlardan bir diğeri trampa (takas) işlemidir. 2863 Sayılı Kanun'un 15/f maddesinde trampaya ilişkin olarak, 1/1000 ölçekli koruma amaçlı imar planlarında kesin olarak inşaat yasağı bulunan sit alanlarındaki taşınmazların Hazineye ait diğer arsa ve arazilerle (tam veya hisseli mülkiyet) değiştirilebileceği, 17/b maddesinde de yine bu alanlardaki taşınmaz maliklerinin (gerçek veya özel hukuk tüzel kişisi) başvuruları halinde taşınmazlarını belediye veya il özel idaresine ait olanlarla takas edebileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

KTB tarafından açıklanan verilere göre, 2018-2022 yıllarında toplam 473 adet taşınmazın trampası için hazırlanan dosyalar Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne iletilmiştir (<https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-44753/takas-ve-kamulastirma-faaliyetleri.html>, 12.12.2023). Koruma alanlarına ilişkin geliştirilen araçlardan biri olan trampa seçeneği ile İdare, sit alanı ilan edilmiş yerlerdeki taşınmaz maliklerinin mülkiyet hakkına ilişkin kısıtlılık durumunun iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Ancak trampa işlemindeki süreçte, İdarenin tesis ettiği işlemlerin ve eylemlerin usul bakımından uygun gerçekleşmemesi halinde, fiili ve hukuki el atma olgusu ortaya çıkmaktadır (Tezcan ve diğerleri, 2020:1237).

### **Sit Sertifikası**

Sit alanında yer alması sebebiyle inşaat faaliyetlerinin kesin olarak yasaklandığı korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu alanlardaki özel mülkiyete tabi taşınmazların maliklerinin mülkiyet haklarının kısıtlanması nedeniyle oluşan mağduriyetlerinin giderilmesini teminen yeni yaklaşımlar geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda, "4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" da, söz konusu taşınmazların Maliye Hazinesi mülkiyetindeki taşınmazlar ile takas edilmesine ilişkin yapılan işlemlerde, maliklerin de rıza göstermesi halinde, bedellerinin Maliye Bakanlığınca tespit edilmesi, belirlenen bedelleri gösteren belgelerin düzenlenmesi ve bunların Hazine tarafından yapılan taşınmaz satış işlemlerinde bir ödeme aracı olarak kullanılması öngörülmüştür. Gayrimenkul veya sit sertifikası adı altında isimlendirilen bu uygulama, çoğunlukla amacı dışında kullanılmış ve 2011 yılı sonunda yürürlükten kaldırılmıştır (Aliefendioğlu ve diğerleri, 2011:83).

### **İmar Hakkı Aktarımı**

Ekonomik ve mali koruma araçları içerisinde sınıflandırılan ve diğerlerine (kamulaştırma, trampa, sit sertifikası) nispeten daha yeni bir kavram olarak ortaya çıkan imar hakkı aktarımı en genel haliyle, bir parselde bulunan imar hakkının kısmen veya tamamının denkleştirme esasına dayalı bir sistem içinde başka bir alana aktarılması olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle, koruma altına alınması gereken bölgedeki imar haklarının, bağlı olduğu parsel mülkiyetinden ayrılması, önceden belirlenen ve yoğunluğun yükseltilmesi istenen alana transfer edilmesine ilişkin tesis edilen işlemlerdir (Yanık ve diğerleri, 2019:36). İmar hakkı aktarımı, Avrupa ve ABD'de yapılaşma tehlikesi ile karşı karşıya kalan tarihi ve kültürel alanların korunmasına yönelik geliştirilen politikalarda esas alınmaktadır. Türkiye'de ise 2863





Sayıllı Kanun'da imar hakkı aktarımı ile ilgili genel esaslar belirlenmiş, aracın uygulanması sürecinde yapılacak iş ve işlemlerde yetkili kurum ve kuruluşlar tanımlanmış olup hali hazırda uygulama yönetmeliğinin bulunmaması nedeni ile bu aracın kullanım imkânı bulunmamaktadır (Duman, 2016:107).

### **Yönetim Planları**

2863 Sayılı Kanun'da koruma alanlarının yönetimi ile ilişkili düzenlenen bir diğer husus ise yönetim planlarıdır. Yönetim planları, sit alanları, ören yerleri ve etkileşim sahalarını kapsayan yönetim alanlarının korunmasını, devamlılığının sağlanmasını ve değerlendirilmesini teminen düzenlenen planlardır. Bu planlar, koruma amaçlı imar planını, işletme ve çevre düzenleme projelerini dikkate alarak hazırlanmakta, koruma projelerinin etapları ile bütçesini göstermekte ve beş yıllık periyodlarla incelenmektedir. Yönetim planları, korunan alanların gelecekte hedeflenen durumlarını ve bu hedeflere ulaşılmasındaki en etkin ve adil yolu göstermekle birlikte bu süreçte uygulanacak politikalar, belirlenecek stratejiler, yapılacak antlaşmalar, yatırım planları ve diğer yasal ihtiyaçların birbirine entegre edilmesini sağlamaktadır. Korumaya ilişkin yürütülen çalışmalarda son yıllarda geleneksel yaklaşımlar yerine yeni koruma ve planlama yaklaşımlarının benimsenmesi gerekliliği oluşmuştur (Güneş, 2011:50).

Korunan alanlarda klasik yaklaşımlarda, korunan alan veya etkileşim sahasında yaşayan yöre halkının bu alanların yönetilmesindeki süreçlere katılmaması ile birlikte merkezi yönetim şekli ve salt koruma anlayışı benimsenmiştir. Klasik koruma biçiminde, korunan alanların sadece ulusal bir değer olarak görülmesinin yanında daha çok görsel özellikleri sebebiyle korunması ve bu alanlarda turist odaklı bir yönetim anlayışının olması, tepki yaratan bir yönetim şekli olarak algılanmıştır. Yeni yaklaşımlar ise klasik yaklaşımların aksine, katılımcı odaklı, yerel yönetim anlayışına sahip, koruma politikalarında sosyal ve ekonomik hedeflerin de yer aldığı, turistlerin yanı sıra yöre halkının da dikkate alındığı, korunan alanların toplumsal ve uluslararası bir değer olarak değerlendirildiği uzun vadeli yaklaşımlar olarak ortaya çıkmıştır (Phillips, 2002:14; Güneş, 2011:50-51).

### **Koruma İrtifakı**

İmar hakkı aktarımı gibi Türkiye'de koruma alanlarında kullanılma durumu halen tartışılan uygulama araçlarının yanı sıra özellikle doğal nitelikleri gereği koruma altına alınması gereken alanlarda yapılaşmanın önlenmesi ile çevresel bozulmaların engellenmesi ayrıca tarımsal faaliyetlerin desteklenmesi amacıyla ABD başta olmak üzere birçok ülke tarafından "koruma irtifakı" bir araç olarak uzun yıllardır kullanılmaktadır (Gustanski ve diğerleri 2011; Baydan ve diğerleri, 2022:2237). Koruma irtifakı, koruma altına alınacak alanlarda arazinin kullanımını kalıcı olarak sınırlayan gönüllülük esasına dayanan yasal bir anlaşmadır.

### **Katkı Payı**

Diğer yandan, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve değerlendirilmesine yönelik finansman kaynağı yaratılması amacıyla, KTB tarafından 2863 Sayılı Kanun'un 12'nci maddesi kapsamında "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik" hazırlanmıştır. Söz konusu yönetmelikte belediyelerin görev alanı içindeki taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla "emlak vergilerinin %10'u oranında" katkı payı alınmasına ve bunların kullanımına ilişkin esaslar belirlenmiştir. Bu bağlamda katkı payı hesabında toplanan miktarlar, yönetmelikte belirlenen amaçlara yönelik koruma amaçlı imar planları, tek yapı ölçeğindeki restorasyon ve bakım-onarım işleri, kentsel tasarım ve sokak sağlıklılaştırması gibi konular üzerinde hazırlanan projelere finansman sağlamak üzere ilgili il özel idarelerine ve il sınırları içindeki belediyelere valilikçe aktarılmakta olup harcamalar yine valilik tarafından denetlenmektedir. Türkiye'de emlak vergi değerinin belirlenmesinde



kullanılan kıstaslar nedeniyle taşınmazların vergi değerleri ile gerçek piyasa değerleri arasında büyük ölçüde bir fark bulunmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin yetki sınırları içerisindeki emlak vergisinin yanında, emlak vergi değerine atıfta bulunan ve merkezi yönetim tarafından toplanan diğer bazı önemli vergi, harç ile katkı paylarının tutarını da doğrudan etkilemektedir (İlhan ve Öz, 2020:83). Bu çerçevede taşınmaz kültür varlıklarına ilişkin katkı payı tutarlarının da kanun koyucu tarafından emlak vergi değerine bağlanmış olması nedeniyle, tahakkuk ettirilen katkı payı miktarlarının da taşınmazların gerçek piyasa değeri üzerinden beyan edilmemesinden ötürü asgari seviyede kaldığı ve burada da bir kaybın olduğu vurgulanmalıdır.

Türkiye’de koruma altına alınan alanların yönetilmesine ilişkin uygulama araçlarının genel tanımlarına, uygulanma amaçlarına, yetkili kılınan kurum ve kuruluşlara ilişkin düzenlemelere, başta 2863 Sayılı Kanun olmak üzere diğer ikincil mevzuatlarda da yer verilmiştir. Ancak söz konusu düzenlemelerde, uygulama esaslarının tam olarak açıklanamamış olması, kanun koyucunun bazı hususlardaki hükümlerinde çelişkilerin bulunması, uygulamaları gerçekleştirecek organlara rehber olacak yönetmeliklerin henüz hazırlanmamış olması, bu araçların çoğunluğunun uygulanamaması, bazılarının ise etkin olarak kullanılamaması sonucunu doğurmuştur.

### 3. KORUMA ALANLARINDA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

#### 3.1.Dünyadaki Durum

Özelleştirme ve kültürel varlıklar arasındaki ilişkinin en etkili biçimde tartışıldığı ülkelerin başında İtalya, Yunanistan ve Fransa gelmektedir. 2007 yılında Catania-İtalya’da düzenlenen ICCROM Uluslararası Özelleştirme ve Kültürel Miras Forumu’nda (“ICCROM International Forum on Privatization and Cultural Heritage”), kültürel mirasın korunması ve restorasyonunda olduğu kadar yönetiminde de etkin rolü bulunan kamu tarafının yanında özel sektörün katkısına da dikkat çekilmesinin önemi vurgulanarak kamu otoritesinin işlevinin değişmesi ve özel sektörün kültür varlıklarının yönetiminde farklı bir rol üstlenebilmesinin olabirliğinin tartışılması amaçlanmıştır. Söz konusu forumun ardından, devam eden küreselleşme ve devletlerin sahip oldukları kaynakların sınırlı olması gibi faktörlerin kamu-özel sektör ortaklıklarının önemini artıracak, özel sektör çözümlerinin kamunun yerine geçmekten ziyade kamunun bir tamamlayıcısı olarak görülmesi gerektiği konularında genel olarak fikir birliğine varılmıştır (Seaman, 2013:114).

Diğer yandan yapılan bazı akademik çalışmalarda korunan alanlarda özel sektörün yönetime katılma derecesine göre farklı görüşlerin ve modellerin ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin, İtalya’da hükümetin altyapı geliştirme ve vergi indirimi programlarına finansal destek sağlamak için yürüttüğü çalışmalar kapsamında doğal veya kültürel nedenlerle korunması gereken birçok yerleşim yerinin özel şirketlere satılması veya kullanımına izin verilmesine ilişkin yapılan uygulamaların bulunduğu bilinmektedir. Bu satışlar doğrudan ya da rekabetin sağlandığı ihaleler yoluyla yapılabilmektedir. "Patrimonio SpA" ve "Infrastrutture SpA" adında kurulan birtakım holdinglere devlet mülkleri transfer edilip bu mülklerin özel şirketlere doğrudan satışı (örneğin Manifatture Tabacchi) gerçekleştirilmekte veya bu mülklerin piyasa değeri, tahvil çıkarılması ve banka kredileri için güvence olarak kullanılabilir. Bu husus dünya çapında bir eğilim göstermekle birlikte çok sayıda ülkede benzer uygulamalara rastlanılmaktadır. Fransa’da da çoğu orduya veya çeşitli bakanlıklara ait bir dizi bina ve arazide İtalya’ya benzer şekilde uygulama yapılmıştır. Yürütülen bu çalışmalarla ilgili olarak korunması gereken alanların satışının anlamsız olduğu, varlıkların sadece ekonomik değerlerinin dikkate alındığı, kültürel ve doğal değerlerin göz ardı edildiği hususlarında eleştiriler yapılmaktadır. Uygulamalarda, kültürel miras kaynaklarının kullanımında farklı



yaklaşımların ortaya çıktığı görülmektedir. Bir tarafta piyasa odaklı (kültürel mirasın kullanımı), diğer tarafta ise daha sosyal değer üzerinde duran (kültürel mirasın korunması) bir bakış açısı bulunmaktadır. Bu yaklaşımlardan ilki, ekonomik geri dönüşü benimsemekte olup kültür varlıklarını çevrelerinden ayrı olarak görmekte ve gelirlerini artırmaya odaklı olarak gelişimlerini sağlamaktadır. Varlığın sadece ekonomik rolünü değil toplumda oynayabileceği daha geniş bir rolü inceleyen ikinci yaklaşımda, sosyal ve ekonomik faydaların dengelenerek varlığın kendi korumasını oluşturduğu görülmektedir (Palumbo, 2006:37).

Müzeler ile ilgili Dünya’da yapılan özelleştirme uygulamaları incelendiğinde, Hollanda’da 1995 yılı itibariyle içlerinde en büyük ve en kompleks olanların da (Van Gogh Museum, Rijksmuseum, Natural History Museum) bulunduğu devlete ait tüm müzelerin özelleştirme işlemlerinin tamamlandığı görülmektedir. Hollanda’da uygulanan model, ulusal müzelerin ilgili bakanın sorumluluğu altında çalışan memurların görev yaptığı devlet kurumlarını değil, ulusal koleksiyonların sergilenmesi ve incelenmesi görevlerinin özel sektör kuruluşlarına verilmesini konu almaktadır. Özelleştirmenin başlıca amacı, görev ve sorumlulukları netleştirmek ve operasyonel sorumluluk ve yetkinin ilgili bakandan alınarak müze yöneticilerine devredilmesidir. Böylelikle müzeler, kurul başkanı olarak müze yöneticisinin, Bakan tarafından atanan mütevelli heyetine bağlı olduğu özel sektör vakıfları haline getirilmiştir. Müze personeli bir işçi konseyi tarafından temsil edilmekte ve tüm önemli idari kararların bu konsey tarafından gözden geçirilmesi ve/veya onaylanması gerekmektedir. Hollanda’daki uygulamaların başarılı bulunmasındaki temel faktörler, müzelerin özelleştirilme fikrinin yönetimdeki ciddi eksikliklerin giderilmesi, müzelerin performansının artırılması için bir çözüm olarak görülmesi, sürecin dikkatli ve adım adım tasarlanması, iki yıllık bir simülasyon ve deneme sürecine tabi tutulmasıdır. Hollanda’da uygulanan özelleştirme modeli gerek diğer ülkelerden gerekse diğer yerel ve bölgesel yönetimlerden ilgi görmüş ve referans model olarak kullanılmıştır. Almanya, Hamburg’daki ve Japonya’daki ulusal müzeler de benzer şekilde özelleştirilmiştir. Japonya’da uygulanan modelde yönetimin özel sektöre devredilmesi ancak personelin kamu kesiminde kalması dikkat çekici bir husustur (Engelsman, 2006:38).

Özet olarak, özellikle Avrupa’da devlete ait kültür varlıklarının özelleştirilmesinin giderek artan bir trend haline geldiği, hükümetlerin korunan alanların maliyetlerini karşılayabilmek için özel sektöre dönme eğilimine girdikleri ancak İtalya, İngiltere ve Fransa’daki uygulama örneklerinde, kamu yararının koruyucusu durumunda olan devletin bu rolünün tehlikeye girmediği, varlığın ekonomik değerini artırmak için geliştirmeye yönelik pazar odaklı girişimlerin ise varlığın orijinalliğini kaybetme riskini oluşturduğu vurgulanmaktadır.

Diğer yandan Dünya’da tabiat varlıklarının (milli parklar, tabiat parkları vb.) yönetiminde kamu-özel iş birliği modellerinin daha yaygın kullanıldığı görülmektedir. Korunan alanların yönetiminin, doğanın korunmasında ve yerel topluluklara fayda sağlanmasında önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu alanların birçoğunun sahip olduğu olağanüstü doğal ve kültürel özellikler turizmin gelişmesi için çoğunlukla temel kaynaklar olarak ortaya çıkmaktadır. Malezya’da 1998 yılında yürürlüğe giren özelleştirme programı, turizm tesislerinin yönetimi için uygulanmaya başlanmış, böylece park yönetiminin (“Sabah Parks”) doğa koruma ve turizm etki yönetimine odaklanması amaçlanmıştır. Özel sektörün korunan alan yönetimine dahil edilmesi ile, özel mal ve hizmetlerin daha kaliteli sunulmasına katkıda bulunulması, ziyaretçi memnuniyetinin ve dolayısı ile gelirlerin artırılması hedeflenmiştir. Program ile turizm faaliyetleri geliştirilmiş, yeni iş imkanları yaratılmış ancak turizm gelirleri doğa koruma faaliyetlerine önemli bir katkı sağlamamıştır. Yapılan özelleştirme uygulamasının sonuçları Sabah Parkları’nın odağını doğa korumaya kaydıramadığını ve özel sektörün sürdürülebilir turizmin tüm hedeflerini yerine getiremediğini göstermiştir. Bu doğrultuda kamu tarafınca, kamu mal ve hizmetlerinin değerinin kavranılması, bu mal ve hizmetlere yatırım yapılmasına





odaklanması ile korunan alanların ekonomik ve çevresel değerlerinin sağlam bir şekilde bir arada tutulması ve korunan alanlarla ilgili toplumsal hedeflere ulaşılması gerekliliği vurgulanmıştır (Goh, 2007:3).

Devletlerin, personel ücretleri, binaların bakımlarının yapılması, arazinin yönetilmesi ve yaban hayatın korunması gibi maliyetler dikkate alındığında koruma alanlarının yönetimi için önemli büyüklükte bir fon ayırması gerekmektedir. Geleneksel olarak hükümetler bu maliyetlere katlanmakta ancak ekonomik nedenlerle fonlar azaldığında, korunan alanlar bu durumdan ciddi olarak etkilenmektedir. Bu bağlamda milli parkların yönetiminde özel sektörle iş birliği yapma yönünde artan bir eğilim bulunmaktadır. Genellikle ulusal parkları ve diğer korunan alanları finanse etmek için, yönetim ve kontrolün özel sektöre devredilme derecesine göre farklılık gösteren çeşitli biçimlerde ortaya çıkan kamu-özel iş birliği (“Public-Private Partnerships - PPP” ) modelleri kullanılmaktadır. Ancak parkların ve korunan alanların özelleştirilmesine toplumlar genellikle içgüdüsel olarak tepki göstermektedir. Bu durum, koruma sürecine dahil olan tüm aktörlerin nihayetinde çevrenin yararlanacağı şekilde PPP'leri dengelemenin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

PPP'lerin başarılı olabilmesi için kamu ve özel sektörden her bir tarafın tam olarak üstlendiği yükümlülüklerin net olarak belirlenmesi, taraflar arasındaki anlaşmaların, raporlama hiyerarşilerinden disiplin prosedürlerine kadar her açıdan mutlak derecede net olması gerekmektedir. PPP'nin en iyi örneklerinden biri Amazon Bölgesi Korunan Alanlar Programı kapsamında yapılan uygulamadır. Söz konusu programa, World Wide Fund (WWF) aracılık etmiştir. Amazon havzasında yüzden fazla korunan alan için 1 milyar dolarlık bir fon oluşturmak üzere özel şirketler, hayırseverler ve Brezilya hükümeti arasında iş birliği sağlanmıştır. Uygulamada özel sektör, bütçeye ana para katkısında bulunmakta ancak bu fon yalnızca devletin sözleşmede belirlenen ve kendisine düşen yükümlülüklerini yerine getirmesi halinde kullanılabilir. WWF, aynı zamanda hangi alanların korunacağı ve yeni oluşturulan rezervlerin en iyi nasıl yönetileceği konusunda da danışmanlık hizmeti sunmaktadır (<https://news.mongabay.com/2016/02/can-privatization-save-parks/>, 08.10.2023).

### 3.2. Türkiye'deki Durum

Türkiye'de özelleştirmeye ilişkin esasların, uygulamaların gerekli kıldığı ihtiyacı karşılayabilecek güçlü bir yasal alt yapının oluşturularak, fikri ve siyasal anlamda uzlaşılabilen bir kanun kapsamında yeniden düzenlenmesini teminen yapılan çalışmalar neticesinde, 1994 yılında kabul edilen 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK), Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ve Özelleştirme Fonu kurulmuştur (Sarısu, 2003:46). Anılan Kanun ile birlikte özelleştirme işlemleri kapsam olarak genişletilmiş, özelleştirmeye konu olacak kuruluşlar ile uygulamalara ilişkin usul ve esaslar belirlenmiş, özelleştirme yöntemleri detaylı açıklanmıştır. Özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesinde uygulanabilecek yöntemler, “satış”, “işletme hakkının verilmesi”, “kiralama”, “mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi” ve “gelir ortaklığı modeli” olarak Kanunun 18'inci maddesinde belirtilmiştir. Bu yöntemlerden özelleştirilecek varlığın niteliğine göre satış ve işletme hakkının verilmesi yöntemleri çoğunlukla kullanılmakta olup diğer yöntemler ile yapılmış uygulamalar yaygın değildir (İlhan, 2018:9).

4046 Sayılı Kanun'un “Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Hükümler” başlıklı 17/d maddesinde; genel ve katma bütçeli idarelerin, bunların döner sermayeli kuruluşlarının, ayrıca kamu iktisadi kuruluşlarının verdikleri kamu hizmeti ile direkt ilgili olmayan varlıkları ile iştirak paylarının ÖYK'nın vereceği kararla özelleştirmeye konu olabileceği açıklanmıştır. Bu



doğrultuda, ÖİB ve bağlı kuruluşları tarafından Hazine taşınmazları ile kapsam ve programda bulunan çeşitli kuruluşların ihtiyaç fazlası gayrimenkulleri 4046 Sayılı Kanun kapsamında gerek satış (varlık satışı) gerekse işletme hakkı verilmesi yöntemi ile yapılan uygulamalar sonucu özel sektöre devredilmektedir. Söz konusu gayrimenkullerden bazıları arkeolojik ve doğal sit, kültür varlığı, özel çevre koruma bölgesi gibi farklı koruma statülerine sahip olup bu gayrimenkullere gerek görülmesi halinde İdare tarafından 3194 sayılı İmar Kanununun ek üçüncü maddesi kapsamında koruma amaçlı imar planları yapılmakta ve koruma derecesine göre özelleştirme yöntemi belirlenmektedir.

ÖİB tarafından 3194 Sayılı Kanun'un ek üçüncü maddesi kapsamında yapılan ve koruma alanlarının yönetim araçlarından biri olan koruma amaçlı imar planları ile koruma statüsüne sahip ancak atıl durumda bulunan taşınmazlara bölge ihtiyaçları doğrultusunda ve diğer ilgili kurumların görüşlerinin alınması suretiyle kullanım kararları getirilmektedir. İdare tarafından yapılan imar planlarında plan onama sınırı içerisinde kalan sit alanları ile tescilli yapılara ilişkin koruma yaklaşımları genel olarak benimsenmektedir.

Türkiye'de koruma alanlarına ilişkin yapılan özelleştirme uygulamaları, büyük ölçüde Cumhuriyet'in ilk yıllarında kurulmuş iktisadi devlet teşekküllerinin yerleşkeleri ve turizm bölgelerindeki kıyı alanları ile sınırlı kalmış olup müzeler, milli parklar özelleştirme uygulamaları dışında tutulmaktadır. Özelleştirme uygulamalarına konu olan alanlar, İzmir ilinde yer alan Foça Tatil Köyü örneği üzerinden incelenmiş, taşınmazın koruma statülerine, seçilen özelleştirme yöntemine, şartname ve sözleşmede korumaya ilişkin yapılan düzenlemelere, bu düzenlemelerin yeterliliğine, özelleştirme sonrası denetimlerin ne şekilde yapılacağına ilişkin hususlara ayrıntılı şekilde değinilmiştir.

### **Foça Tatil Köyü Örneği**

Foça Fransız Tatil Köyü, yaklaşık 150 dönüm alan üzerine, projelendirilip inşa edilmiş ve 1967 yılında hizmete girmiştir. 1967-2005 tarihleri arasında faaliyet gösteren tesisin Türkiye'nin ilk tatil köyü olması bakımından özel önemi bulunmaktadır. 900 m'lik plaja sahip Foça Tatil Köyü taşınmazları üzerinde, bungalov tipinde inşa edilmiş 400 adet oda, sosyal donatılar, çok sayıda peyzaj unsuru ile farklı türlerde ağaçlar yer almaktadır. Tatil köyü yerleşkesinde bulunan traverten tipi malzeme kullanılarak imal edilmiş yürüyüş yolları ile açık ve kapalı alan aydınlatma sistemlerinin ise kendilerine has özellikleri bulunmaktadır ([https://www.gumtob.org.tr/uploads/gumtob.org.tr/files/FO%C3%87A\\_TAT%C4%B0L\\_KOYU\\_%C3%96ZELLE%C5%9ET%C4%B0R%C4%B0LMES%C4%B0\\_HK\\_\(1\)\\_1.pdf](https://www.gumtob.org.tr/uploads/gumtob.org.tr/files/FO%C3%87A_TAT%C4%B0L_KOYU_%C3%96ZELLE%C5%9ET%C4%B0R%C4%B0LMES%C4%B0_HK_(1)_1.pdf), 10.10.2023).

ÖYK'nın 06.11.2017 tarih 2017/116 sayılı kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınan söz konusu taşınmaz,

- 2. derece doğal sit alanı,
- Korunması gerekli taşınmaz kültür varlığıdır,
- Taşınmazın bir bölümü 1. derece arkeolojik sit sınırları içerisinde kalmaktadır,
- 2. grup korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı

koruma statülerine sahiptir.

Foça Tatil Köyü'nün birden fazla koruma statüsünü bir arada barındırmasından dolayı söz konusu taşınmazın özelleştirilmesinde, mülkiyet hakkının kamuda kalmasını, kullanım hakkının ise belirli bir süre ile özel sektöre devredilmesini esas alan "işletme hakkının verilmesi" yöntemi seçilmiştir. Diğer taraftan işletme hakkı 49 yıl süre ile, 2021 yılında yapılan



özelleştirme işlemi<sup>1</sup> neticesinde özel sektöre devredilen taşınmazın ihalesi ile ilgili olarak hazırlanan yasal dokümanlarda tatil köyünün koruma statülerinden dolayı ilgili mevzuata aykırı işlem tesis edilmesi durumunda sorumluluğun işleticiye ait olacağına, yapılacak restorasyon ve fiziki uygulamalar sırasında alanda tarihi değerlerin ortaya çıkması halinde ilgili mülki idare amirliğine bilgi verileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Yapılan özelleştirme işlemi sonucunda, 2005 yılından bu yana atıl durumda bulunan tatil köyünün mülkiyet hakkının kamuda bırakılarak işletme hakkının turizm işletmeciliği konusunda deneyimli bir yatırımcıya devredilmiş olması, özel sektörün yatırıma yönlendirilmesini, devletin ise düzenleyici ve denetleyici rolünü üstlenmesini, özelleştirme programının temel amaçlarını karşılamasını, devletin koruma alanlarının finansmanını bu yolla elde etmiş olmasını göstermesi bakımından önemli bir örnektir. Ayrıca söz konusu özelleştirme uygulaması, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetim temsilcileri ve yöre halkı tarafından olumlu karşılanmış, tatil köyünün koruma kurulu kararlarına tabi işletilecek olması bir güvence olarak kabul edilmiştir ([https://www.foca.bel.tr/haber-4297-FO%C3%87A\\_TAT%C4%B0L\\_K%C3%96Y%C3%9C\\_%C4%B0%C3%87%C4%B0N\\_BASIN\\_A%C3%87IKLAMASI.aspx#ad-image-1](https://www.foca.bel.tr/haber-4297-FO%C3%87A_TAT%C4%B0L_K%C3%96Y%C3%9C_%C4%B0%C3%87%C4%B0N_BASIN_A%C3%87IKLAMASI.aspx#ad-image-1), 10.11.2023).

#### 4. TARTIŞMA VE SONUÇ

Kültür ve tabiat varlıklarının yönetilmesinde, Türkiye’de bugüne kadar koruma amaçlı imar planları, kamulaştırma, trampa (takas), gayrimenkul sertifikası gibi araçlar kullanılmış olup bunların çoğundan finansman yetersizliği başta olmak üzere çeşitli nedenlerden dolayı istenilen düzeyde verim alınamamıştır. Gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kullanılan imar hakkı aktarımı, koruma irtifakı gibi yaklaşımlar ise akademik çalışmalar dışında uygulama alanı bulamamıştır.

Diğer taraftan devletler koruma maliyetlerini finanse edebilmek için korunan alanların yönetimine farklı birtakım modellerle özel sektörü de dahil etmektedir. Yapılan birçok akademik çalışmanın veya farklı platformlarda düzenlenen çalıştayların sonuçları koruma alanlarının yönetiminde özel sektörün varlığının gerekliliğini göstermektedir. Ancak özel sektörün yönetime ne şekilde ve hangi derecede katılması gerektiğine yönelik tartışmalar halen devam etmektedir. Koruma alanlarının özelleştirilmesi, özellikle turizm ve rekreasyon amaçlı kullanımların sağlanmasını beraberinde getirmektedir. Birçok ülkede, koruma alanlarındaki ormanlar veya doğal alanlar özel şirketler tarafından işletilmektedir. Bu şirketler, koruma alanlarındaki turistik yerlere erişimi sağlamak ve bu alanları ziyaretçiler için daha cazip hale getirmektedir. Özelleştirme modeli, koruma alanlarının finansmanını sağlamak ve bu alanların korunmasına yönelik bakım ve onarım giderlerini karşılamak için kullanılmaktadır. Bununla birlikte özelleştirme uygulamalarının, koruma alanlarının doğal değerlerini veya bu alanlardan yerel halkın yararlanımını olumsuz etkileyebileceği de bir başka tartışma konusu olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de 4046 Sayılı Kanun kapsamında özelleştirme programına dahil edilen farklı koruma statülerinde çok sayıda taşınmaz kültür ve tabiat varlığı bulunmaktadır. Bu taşınmazlar üzerinde ÖİB, koruma amaçlı imar planı yapma, özel sektöre işletme hakkını verme veya bu varlıkların satışını gerçekleştirme gibi tasarruf yetkilerini geniş bir şekilde kullanmaktadır. İdarece, kültür ve tabiat varlıklarına ilişkin yürütülen çalışmalarda, ilgili koruma kurulları başta olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da görüşleri alınmaktadır. Ayrıca hazırlanan şartname ve sözleşmelerde, kurul kararlarının ilgili maddelerine yer verilmekte, özel sektör kesimi yükümlülükleri ile ilgili detaylı şekilde bilgilendirilmektedir. Bu varlıkların özelleştirme işlemlerinden elde edilen gelirler de diğer varlıklarda olduğu gibi herhangi bir istisnaya tabi

<sup>1</sup> İhale 21.06.2021 tarihinde onaylanmış, ihale bedeli 131.000.000 TL olarak gerçekleştirilmiştir.



olmaksızın özelleştirme fonuna aktarılmaktadır. Diğer yandan devletin korunan alanlara yönelik bir yandan özelleştirme politikasını uygularken bir yandan da özel mülkiyete tabi olanları kamulaştırma çabası, üzerinde durulması gereken bir husustur. Özelleştirme ve kamulaştırma uygulamaları incelendiğinde kamulaştırmanın genel olarak arkeolojik sit alanlarında, ören yerlerinde ve kazı alanlarında yapıldığı, turizm bölgelerinde ise daha çok özelleştirmenin konu olduğu görülmektedir. Ayrıca, 2021 yılında sadece Foça Tatil Köyü'nün özelleştirilmesinden 131 milyon TL gelir elde edilirken aynı yıl kamulaştırma işlemleri için harcama tutarı 54,04 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının özelleştirilmesi sonucu elde edilen gelirlerden belirlenecek bir payın “koruma fonu” adı altında oluşturulacak bir fona aktarılması ve bunun da özelleştirmeye konu olmayan diğer korunan alanların finansmanında kullanılması makul olacaktır.

Çalışma kapsamında incelenen örnek uygulama ile uzun yıllardır atıl durumda bulunan ve gerekli bakım-onarımların yapılmamasından dolayı giderek daha çok yıpranan ve devletin koruma eylemini hiçbir surette gerçekleştiremediğinin görüldüğü taşınmazlar, özel sektöre devredilerek ekonomiye kazandırılmıştır. Diğer yandan yapılan özelleştirme işlemlerinin bir sonucu olarak atıl durumda bulunan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının yapılan projeler doğrultusunda yeniden faaliyete geçmesinin buldukları çevrede ekonomik anlamda bir hareketlilik oluşturacağı, yapılan restorasyon çalışmaları neticesinde kent silüetine olumlu bir etki yaratacakları, bunların doğal bir sonucu olarak da yakın çevrelerindeki gayrimenkullerin değerinde de bir artışa neden olacakları ortadadır. Devletin bu artışlardan yararlanan taşınmaz maliklerinden vergilendirme yolu ile bir pay elde etmesi ve bunun korunan alanların finansmanında kullanımının ise başka bir alternatif olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Bu bağlamda korunan alanlarda özelleştirme uygulamalarının güçlü ve zayıf yönlerine maddeler halinde değinilmiştir:

#### *Güçlü Yönler*

- Koruma alanlarının ekonomik bir değere dönüştürülmesi,
- Özel sektörün uzmanlığı nedeniyle alanların daha iyi korunması,
- Devletin koruma maliyetlerinin asgari düzeye gerilemesi,
- Tarihi mekanların restorasyon sonrası yeni yerleşimler içerisinde hayat bulmasının sağlanması,
- Yapılan projelerin sadece varlığın kendisinde değil çevresindeki taşınmazların değerlerinde de bir artış yaratması.

#### *Zayıf Yönler*

- Korunan alanların toplumun sadece belirli bir kesiminin erişebileceği varlıklara dönüşmesi,
- Uygun olmayan müdahaleye, aşırı geliştirmeye, kullanım değişikliğine bağlı olarak sit alanının önemini ve otantikliğini kaybetmesi,
- Uzun dönemde toplumun ilgisini kaybetmesi,
- Koruma maliyetlerinin gelirlerden daha yüksek olması durumunda, varlığın el değiştirmeye konu olması veya koruma maliyetlerinin azaltılması.

Korunan alanlarda özelleştirmenin bir yönetim politikası olarak geliştirilmesinde koruma-kullanma dengesinin iyi belirlenmesi, özelleştirme yönteminde mülkiyetin kamuda kalmasını sağlayan işletme hakkı verilmesi modelinin tercih edilmesi, özel sektörün yönetimdeki sınırlarının düzenlenecek şartname ve sözleşmelerde net bir şekilde belirlenmesi, halkın ve sivil toplum kuruluşlarının yapılacak iş ve işlemlerde tam bilgi sahibi olmasının sağlanması, özelleştirme sonrası devletin asli görevi olan düzenleyici ve denetleyici rolünü etkin bir şekilde



yerine getirmesine yönelik güçlü yasal düzenlemelerin yapılması hususları büyük önem arz etmektedir. Özelleştirmenin, koruma alanlarında bir uygulama aracı olarak kullanılması durumunda, korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarının önceki yıllardaki işlevinin kısmen de olsa butik projelerle tekrar hayata geçirilmesinin sağlanmasına ilişkin gerekli düzenlemelerin özelleştirme uygulaması öncesinde devlet tarafından yapılması ve bu sayede bunun özel sektörün tercihine bırakılmamasına yönelik tedbirlerin alınması da koruma bilincinin geliştirilmesine önemli bir katkı sağlayacaktır.

Diğer yandan koruma alanlarının özelleştirilmesi sürecinde işletme hakkının verileceği yatırımcının seçimi konusunda seçici davranılması, ihaleye iştirak edecek yatırımcılarda belirli teknik yeterlilik ve deneyim şartlarının aranması, bu doğrultuda site, hastane, havalimanı, alışveriş merkezi, sosyal tesisler başta olmak üzere birçok alanda faaliyet gösteren ve tesis yönetimi konusunda tecrübeli olan şirketlerle iş birliği içerisinde olunması, yapılacak uygulamalardan verimli sonuçlar alınması ve korunan alanların amacına uygun şekilde yönetilmesinin sağlanması bakımından ele alınması gereken hususlardan bir diğeridir.

Son olarak, koruma alanlarının barındırdıkları tarihi ve tabii dokuları, kültürel ve doğal güzellikleri ve değerleri nedeniyle diğer taşınmaz mallardan farklı değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda bu alanların yönetiminde özelleştirme politikalarının uygulandığı durumlarda projelendirme, değer takdiri, ilgili şartname ve sözleşmelerin hazırlanması, özelleştirme sonrası takip ve denetim süreçlerinde uzman kişilerin görev almasının sağlanması, diğer ilgili kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler ile eğitim programlarının içeriğinde korunan alanların yönetimi, geliştirilmesi gibi kapsamlı konuların yer aldığı üniversitelerin gayrimenkul geliştirme ve yönetimi bölümleri ile işbirliği içinde olunması alanların etkin ve verimli yönetilmesine yönelik altyapının sağlıklı oluşturulması ve yapılacak uygulamalardan başarılı sonuçlar elde edilmesi bakımından önemlidir.

## REFERENCES

- ALİEFENDİOĞLU, Y. (2011). Türkiye’de Koruma Alanlarındaki Taşınmazların Kullanımı ve Koruma Statülerinin Taşınmaz Piyasaları ve Değerlerine Etkileri: Muğla İli Örneği. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Taşınmaz Geliştirme Anabilim Dalı, 758, Ankara.
- ALİEFENDİOĞLU, Y. & TANRIVERMİŞ, H. (2011). Türkiye’de Çevre Koruma Alanlarında Arazi Kullanımı ve Koruma Kararlarının Arazi Piyasalarına Etkileri: Gökova Özel Çevre Koruma Bölgesi Örneği. Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 46 (1), 61-100.
- BAHÇECİ BAŞARMAK, H. I. (2022). TÜRKİYE’NİN KENTSEL KORUMA POLİTİKASI. Memleket Siyaset Yönetim, 17(38), 337-364. <https://doi.org/10.56524/msydergi.1187730>
- BAYDAN, E., & ALİEFENDİOĞLU, Y. (2022). Koruma Alanlarında Kullanılan Uygulama Araçlarının İncelenmesi: Koruma İrtifakı Aracının Türkiye’de Uygulanabilirliği. İDEALKENT, 13(37), 2219-2247. <https://doi.org/10.31198/idealkent.1096043>
- ÇOLAK, N.İ. (2009). Kültür ve Tabiat Varlıklarının Devlet Malı Niteliği ve Sonuçları. E-Akademi Hukuk Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, 0 (84).
- ÇOLAK, N.İ. (2011). Sit Alanlarında Uygulama Önceliği ve Karma Sitler. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10(1), 27- 40.
- DUMAN, İ. (2016). İmar Hakları Transferi ve Uygulama Olanakları: Teorik İlkeler ve Uygulama Yönünden Van İli Örneğinin Değerlendirilmesi. Dönem Projesi, Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, 134, Ankara.





- EMERTON, L., BISHOP, J. & THOMAS, L. (2006). Korunan Alanların Sürdürülebilir Finansmanı: Güçlükler ve Seçenekler Üzerine Kapsamlı Bir Değerlendirme. Korunan Alanlar İyi Uygulama Kılavuzları Dizisi, Sayı 13, 97. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-013-Tr.pdf>, 09.11.2023
- ENGELSMAN, S. (2006). Privatization of Museums in The Netherlands: Twelve Years Later. *Museum International*, 58 (4), 37-43.
- GUSTANSKİ, J. A. & WRIGHT, J. B. (2011). Exploring Net Benefit Maximization: Conservation Easements and The Public-Private Interface. *Law and Contemporary Problems*, 74(4), 109-413.
- GÜNEŞ, G. (2011). Korunan Alanların Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım: Katılımcı Yönetim Planları. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 3(1), 47-57.
- GOH, H.C. (2007). Sustainable Tourism and The Influence of Privatization In Protected Area Management. A Case Of Kinabalu Park, Malaysia. *Angefertigt mit Genehmigung der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*, 179.
- İLHAN, A.T. (2018). Özelleştirme Uygulamalarının Değer Tespit Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Yüksek Lisans Semineri, Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, 78, Ankara.
- İLHAN, A. T., & ÖZ, S. (2021). Türkiye’de Emlak Vergi Değerinin Toplu Değerleme Sistemi ile Belirlenmesi. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, (64), 73-92. <https://doi.org/10.26650/mcd2020-810190>
- PALUMBO, G. (2006). Privatization of State-owned Cultural Heritage: A Critique of Recent Trends in Europe, in: N. Agnew, J. Bridgland (eds.), *Of the Past, for the Future: Integrating Archaeology and Conservation. Proceedings of the Conservation Theme at the 5th World Archaeological Congress, Washington, D.C., 22-26 June 2003*, The Getty Conservation Institute, Los Angeles 2006, 35-39.
- PHILLIPS, A. (2002). Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 122.
- SARISU, A. (2003). Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme -Genel Bir Değerlendirme-. *Asomedy Dergisi*, 38-57.
- THOMAS, L. (2006). Türkiye Korunan Alan Yönetiminde IUCN Kategori Sistemi. *Biyolojik Çeşitlilik ve Doğal Kaynak Yönetimi Projesi, Çevre ve Orman Bakanlığı*, 34.
- TEZCAN, M., & ÇIRAKOĞLU, N. (2018). Arkeolojik Sit Alanlarında Kalan Taşınmazların Hazine Taşınmazları ile Trampası. *Legal Hukuk Dergisi*, 16(183), 1215-1237.
- WU, J., HU, Y., LIU, T., HE, Q. (2018). Value Capture in Protected Areas From The Perspective of Common-pool Resource Governance: A Case Study of Jiuzhai Valley National Park, China. *Land Use Policy*, 79, 452-462.
- YANIK, T. , & SURİ, L. (2019). İmar Hakkı Transferi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Teknoloji ve Uygulamalı Bilimler Dergisi*, 2(2), 35-42.
- TOB, (2022). Tabiatı Koruma Durum Raporu 2022 Türkçe, 49. [https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Belgeler/Tabiat%20Koruma%20Durum%20Raporu/TKDR\\_TR\\_2022.pdf](https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Belgeler/Tabiat%20Koruma%20Durum%20Raporu/TKDR_TR_2022.pdf)
- Taşınmaz Kültür Varlıkları ve Sit Alanları, <https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-44797/tasinmaz-kultur-varliklari-ve-sit-alanlari.html>
- Anonim 2021a. Foça Tatil Köyü için Basın Açıklaması, [https://www.foca.bel.tr/haber-4297-FO%C3%87A\\_TAT%C4%B0L\\_K%C3%96Y%C3%9C\\_%C4%B0%C3%87%C4%B0N\\_BASIN\\_A%C3%87IKLAMASI.aspx#ad-image-0](https://www.foca.bel.tr/haber-4297-FO%C3%87A_TAT%C4%B0L_K%C3%96Y%C3%9C_%C4%B0%C3%87%C4%B0N_BASIN_A%C3%87IKLAMASI.aspx#ad-image-0). Erişim tarihi: 12.01.2023.

