

KÖKTÜRK, Erol ve KÖKTÜRK, Erdal, “21. Yüzyıla Doğru Bir Kadastral Reformun Ögesi Olarak Vergi Kadastrosu”, 7. Harita Kurultayı, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 1-5 Mart 1999, Ankara, 33 s.

## **21. YÜZYILA DOĞRU BİR KADASTRAL REFORMUN ÖGESİ OLARAK VERGİ KADASTROSU**

**Doç. Dr. Erol KÖKTÜRK**  
**Dr. Erdal KÖKTÜRK**

### **1. SUNUŞ**

Kurultay Düzenleme Kurulu bildiriye kaleme alanlara bu konuda katkı yapma görevi verdiğinde, söylemek gerekir ki, buna biraz direnç gösterilmiştir. Çünkü araştırmacılar, bu katkının istendiği sıralar, kurultaya yönelik olarak kapsamlı ve kendilerince önemli bir başka konuda hazırlıklara başlamışlardı. Ancak istek yinelenince ve ısrar edilince konuya ilişkin ayrıntılı ve kapsamlı bir çalışmaya girişilmiştir.

Kadastro konusu, aslında, araştırmacıların ikisinin de doktora çalışmalarının ana konusudur. Üstelik Erol KÖKTÜRK, tam bu çalışmayı da içeren bir konuda doktora yapmıştı.

Sonradan düşünülmüş ve fark edilmiştir ki, bu konu, meslek tabanında ve etkinliklerinde olması gereken önemde ele alınmamış ve tartışılmamış... Bu sektörel ele alış sağlanamadığından, 4369 sayılı yasayla yapıldığı söylenen son vergi reformunda, taşınmazlara ilişkin düzenlemelerin olması gereken kapsamda olmadığı görülmektedir.

Öte yandan, taşınmazların ekonomik yaşamdaki yerlerinin de bir kadastral çerçeveden ve destekten yoksun olduğu da bir gerçektir. Gerek alım-satımlarda, gerek kredi güvencesi oluşturmada ve ipotek işlemlerinde, gerek özelleştirme uygulamaları sırasında işletmelerin taşınmaz varlıklarının değerlendirilmesinde, gerek kara para aklama süreçlerinde, özcesi kayıtlı olan ve olmayan ekonomik süreçlerde taşınmazlara yüklenen işlevlerin spekülatif, denetimden uzak, nesnel temellerden yoksun olduğu da göze çarpmaktadır.

Bu ve diğer nedenlerle konunun önemi ortaya çıkmaktadır.

Yapılan çalışma ağırlıklı olarak taşınmazların vergilendirilmesinde yoğunlaşmıştır. Ancak ekonomik yaşama yönelik olarak sayılan tüm boyutları bu çalışmada ele almak olanaklı olamadığından, başta düşünülen “ekonomik kadastro” kavramı yerine, daha sınırlı bir kavram olarak “vergi kadastrosu” yeğlenmiştir.

Çalışmanın tasarlanması ve kaleme alınmış süresi göz önünde tutulduğunda, olası eksiklerin ve yetersizliklerin göze çarpması söz konusu olabilecektir. Bunların hoş görüleceği umut edilmektedir. Sonraki çalışmaların bu eksikleri gidermesi, giderek bir sektörel etki yaratımının altlıklarının oluşturulması bu konuda önemli adımlar olacaktır.

### **2. GİRİŞ**

*Bugünkü anlamda kadastro, aslında, toprağın adil olarak vergilendirilmesi amacından doğmuştur. Günümüzde ise, çağdaş bir niteliğe ve çok amaçlı kullanımlara yönelik bir kapsama kavuşmuştur. Başlangıçta vergilendirme sürecinin tüm aşamalarını kapsayan kadastro kurumları, bu yönüyle bugünkü vergi kurumlarının hemen tüm görevlerini yerine getirmişlerdir. Daha sonra toplumsal koşullar değişmiş, ortaya çıkan yeni devlet örgütlenmeleri kurumsal düzeyde daha fazla uzmanlıklara göre biçimlenmiş, bu çerçevede de vergilendirme olayı maliye kurumlarında, emlak vergileri de ağırlıklı olarak belediyelerde toplanmıştır.*

Kadastronun doğuş nedeni olan ve günümüzde belediyelerin düzenli gelir kaynaklarının başında yer alan taşınmazların vergilendirilmesinin, kadastral bir baza oturtularak fiziksel planlama ereklerine yöneltmesi ve böylece yerel yönetimlerin güçlü bir aracı olmasının sağlanması gerekmektedir. *Kentsel topraklarda toplum yararına uygun bir düzeltimin (reformun) yapılabilmesi, öncelikle toprak spekülasyonunun minimize edilmesine, iyelik (mülkiyet) konusunda yeni ve çağdaş yorumlara, bunun başta anayasal bir yeniden düzenlemeye ve uygulama yasalarına yansımaya ve buradan da kamusal denetim gücünün kesin olarak sağlanmasına bağlıdır. Taşınmazların vergilendirilmesi, böylesi önlemler dizisinin ciddi bir halkasını oluşturmaktadır.*

Genel toprak politikası, taşınmazların özenli kullanımı konusunda kuralları koymalı ve uygulama araçlarını tanımlamalıdır. Günümüzde bu araçların en önemlilerinden birisi de, taşınmazların vergilendirilmesidir.

Bildiri, kadastro ve taşınmaz mal (emlak) vergilendirme sistemleri arasında olması gereken işbirliği ve eşgüdüm düzeneklerinin temellerini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

### **3. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİNDE KADASTRO VE ÜLKEMİZ DENEYİMİ**

Günümüzdeki anlamda kadastronun başlangıcı, zamanın önemli üretim aracı olan tarımsal topraklar üzerindeki iyeliğin, güçlü bir devlet maliyesi için vergilendirildiği 1. Napolyon dönemine dek uzanır. 1807 yılında başlayan ve her toprak parçasının (parsellerin) ölçümüne ve mülk sahipliğinin haritalar biçiminde gösterilmesine yönelik ilk parsel kadastronun amacı, vergilerin kaydedilmesi değil de, toprak vergilerinin toplanması için bir temel oluşturmaktır. O dönemin bu tek boyutlu kadastroları, bu nedenle, “vergi kadastrosu” olarak nitelenmişlerdir.

Kapitalist üretim ilişkileri çerçevesinde, doğal ve temel olarak özel iyeliğin yaygınlaşması, sanayinin ve kentleşmenin gelişmesi, taşınmazlar üzerinde önem kazanan ya da yeni ortaya çıkan hakların güvence altına alınmasını gerektirmiştir. Bu gereksinme, taşınmazların tüzel (hukuksal) özelliklerini kayıtlayan tapu kütüğünün ve teknolojik gelişmeye uygun kadastro haritalarının hazırlanmasını içeren hukuksal kadastryu geliştirmiş, böylece *kadastro, özel iyeliği koruma işlevini üstlenir olmuştur* (Özen, 1980: 17).

Ancak arazilerin ekonomik olarak kullanılmalarının ve yönetilmelerinin sağlanması için özel iyeliğin toplum yararı doğrultusunda denetlenmesi, yasal çerçevenin de bu yönde değişime uğraması, kadastronun anlamını ve içeriğini de etkilemiştir.

Tarihsel gelişim gözlemlendiğinde, kadastronun toplumsal gelişmeye bağımlı bir içerik kazandığı, toplumun gereksinmelerini karşılamak için uygulandığı, toplumun yapısı ve gereksinmeleri değiştikçe, kadastronun kapsamının ve içeriğinin de değiştiği, bu içeriğe bağlı olarak kadastronun hedeflerinin ve temel ilkelerinin de değişime uğradığı gözlenmektedir. Bu açıdan, günümüzde üç kadastro aşaması tanımlanmaktadır (Özen, 1978: 88; Köktürk, 1986: 20-22; Erkan, 1989: 8):

1. Vergi Kadastrosu (fiscal cadastre)
2. İyelik-Mülkiyet (Hukuksal) Kadastrosu (legal cadastre)
3. Çok Amaçlı Kadastro (multipurpose cadastre)

Kadastronun tarihsel gelişimi ve bu süreçte üstlendiği işlevler ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Bu konuları inceleyen, gelişmelerden etkilenen ve süreci etkilemeye çalışan araştırmacıların yaptıkları değerlendirmelerin doğal bir sonucu olarak, Türkiye Kadastrosunun da çok yönlü istemlere yanıt vermesi zorunludur. Bu amaçla da çok yönlü işlevlerle donanması sağlanmalıdır. Bu görev tanımı, yıllardan beri kadastro konusunda çalışma yapanların sürekli yineledikleri bir istem durumuna gelmiştir.

Günümüz koşullarında, geleceğe yönelik olarak bu işlevlerin neler olması gerektiği üzerinde düşünceler ortaya konulurken ve kararlar verilirken, geçmişin önyargısız ve gerçekçi bir irdelemesinin yapılması yararlıdır ve bize ipuçları vermektedir.

*Cumhuriyetimizin 75 yılı harita mühendislik hizmetleri açısından değerlendirildiğinde, kullanım değeri taşıyan harita ve kadastro bilgilerinin tümünün Cumhuriyet Dönemi'nin ürünü oldukları görülmektedir.* Dolayısıyla, 623 yıl (1299-1922) süren Osmanlı dönemi ve bu döneme damgasını vuran miri arazi biçiminden Cumhuriyete devir olunan tek kalıt (miras), taşınmaz iyeliğinin ve sınırlarının belirlenmesinde yaşanan karmaşa, düzensizlik ve bunlara bağlı olarak bir türlü tasfiye edilemeyen sorunlardır.

Cumhuriyet, geniş topraklarını ve ekonomik açıdan en önemli ve değerli yerlerini yitiren imparatorluğun kalıtını devralmak zorunda kalmıştır. Devralınan tek gelir kaynağı, tarımdır. Tarımsal toprakların sağlıksız ve bozuk olan tapu kayıtları, Cumhuriyet Döneminde başlanan kadastro çalışmalarını da olumsuz etkilemiş, çalışmaların ağır yürümesinin yanı sıra, yargının yükünün artmasına neden olmuş, geçmişin olumsuzluklarının günümüzde bile tasfiye edilememesine yol açmıştır.

Osmanlı döneminden devralınan kalıt yüzünden, Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarında çıkarılan genel ve özel yasaların amacı, toprakta özel iyeliği geliştirmek olmuştur. Bu amaca yönelik olarak çıkarılan Cumhuriyet Dönemi kadastro (ve tapulama) yasalarının, “kamu düzeni amacıyla yürürlüğe konulduğu” düşüncesinde olan Anayasa Mahkemesi, “bir tür tasfiye niteliğinde olan” bu yasaların, “hukukumuzun genel prensiplerine tamamen uymayan, istisnai bazı hükümler getirmiş olabileceği” yargısını taşımaktadır. Görülen o ki, 1923 sonrası çıkarılan ve reform niteliğinde görülen kadastro (ve tapulama) yasaları, teknik işgücü, akçalı kaynak, kurumsal altyapı, araç-gereç vb temel yetersizlikler yüzünden gereği gibi uygulanamamışlar ve her dönemin gerektirdiği etkili sonuçlar üretememişlerdir.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında, ivedi olarak kadastro örgütünün oluşturulması ve kadastro çalışmalarının başlatılması gereği duyulmuştur (Erkan, 1979: 45). Bu amaçla Avrupa'dan 118 yıl sonra yürürlüğe konulan 22.04.1925 tarihli ve 658 sayılı Kadastro Kanunu ile taşınmazların iyelik ve konum bilgilerinin yanı sıra, büyük olasılıkla Avrupa'daki uygulamalardan da esinlenerek, vergilemeye temel oluşturacak ekonomik verilerinin de belirlenmesi öngörülmüştür.

658 sayılı yasanın vergilendirmeyi de içeren çok amaçlılığa dönük yaklaşımının, 23.12.1934 tarihli 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu ile geliştirilmesi gerekirken, tersi yapılmış ve amaç tek boyutluluğa indirgenmiştir. 658 sayılı yasada, “yazım işlemi için İçişleri, Ziraat ve Maliye Bakanlıkları ile Tapu Genel Müdürlüğü elemanlarının görevlendirilmesi” öngörülmüştü. Buna karşın 2613 sayılı yasanın gerekçesinde, Avrupa, özellikle de İsviçre ve Fransa kadastrolarını oluşturan üç bölümden birisinin “taşınmaz karşılıklarının (değerlerinin) saptanma” olduğu belirtildikten sonra, “karşılık saptama ile, konuya ilişkin yasalar gereğince, Gelirler Genel Müdürlüğü ilgilenmektedir. Bundan dolayı kadastro komisyonlarının yeniden karşılık saptama işleri ile uğraşmaları ayrı bir masraf ve emek harcamasına neden olacağından bu konu ile ilgili ayrıca bir kural konulmamıştır” denmektedir. Karşılıkların saptanmasındaki ve taşınmazların adil biçimde vergilendirilmesindeki bu eşgüdümsüzlük günümüze kadar sürmüş, böylece mali-vergisel (ekonomik) boyut, daha işin başında, ülkemiz kadastrosunun sorumluluk ve işlev alanı dışında bırakılmıştır.

Ülkemizde taşınmazlar konusunda hukuksal açıdan kapsamlı kurallar, Türk Medeni Kanunu (TMK) ile getirilmiştir. Türkiye Kadastrou, TMK'nun 645. ve 910. maddeleriyle getirilen kurallar çerçevesinde, taşınmazların sınırlandırılması ile üzerlerindeki hakların belirlenmesi görevlerini yükümlenen "iyelik (hukuksal) kadastro"dur. Türkiye Kadastrounun üstlendiği işlevler 1926 yılında TMK ile belirlenmiştir. Halen yürürlükte olan 3402 sayılı Kadastro Yasası'nda, amacın "... Türk Medeni Kanununun öngördüğü anlamda tapu sicilini kurmak..." şeklinde verilmesi boşuna değildir. Öngörülen amacın günümüzdeki bilimsel-teknolojik ve toplumsal gelişmeler karşısında yetersiz kaldığı da bir gerçektir.

Hemen söylemek gerekir ki, Türkiye Kadastrou'nun tüzel-teknik-kurumsal ve insan kaynağı altlıklarının günümüz koşulları ile uyumlu duruma getirilmeleri, bu altlıklara dayanılarak ülkemizde taşınmazlara yönelik beklentilere ve gereksinmelere karşılık verecek ürünler üretilmesi gerekmektedir.

Cumhuriyet Dönemi ile başlatılan ve yukarıda ele alındığı biçimiyle gelişen kadastro etkinlikleri, 1950'li yıllara girilirken, 430.000 km<sup>2</sup> olarak öngörülen ülke genel hedefinin %16'sı oranında tamamlanabilmişti. Dolayısıyla İkinci Dünya Savaşı sonrası kırsal alanlardan kentlere göç şeklinde başlayan kentleşme hareketinin her yönüyle kendini hissettirdiği bu yıllarda, Türkiye yüzeyinde iyelik sorunu çözümlenmeden, bu kez, hazırlıksız bir biçimde hızlı kentleşmenin bir gereği olarak ortaya çıkan kentsel planlama ve bunun altlığını oluşturan standart-topoğrafik-kadastral (STK) harita gereksinmesi ile karşı karşıya kalınmıştır. Bu yıllar, aynı zamanda, Türkiye Kadastrou'nda her yönüyle değişim isteklerinin başladığı ve bunların yazılı raporlarla gündeme getirildiği yıllardır (HKMO, 1962).

Türkiye Kadastrou'nun, vergi boyutunu da içermesi gereği, "toprak değerlerine dayalı adil bir emlak vergisi düzeninin getirilmesi" şeklinde sürekli yinelenmiştir (HKMO, 1962: 6-7; Akdağ-Akın-Aksoy vd, 1986: 18). Tarihsel gelişmelerin ve toplumsal değişmelerin ortaya çıkardığı zorunluluk, günümüzde vergi kadastrolarının çok amaçlı kadastrolara doğru ilk adım olmasının gerekmediğini göstermektedir. Kaldı ki, vergilendirme boyutunun çok amaçlı kadastro kapsamındaki konumu da eskiye göre büyük ölçüde değişmiştir.

Kadastro, başlangıçta, vergilendirme sürecinin tüm aşamalarını kapsayan yoğun bir işlev üstlenmiş ve kadastro kurumları, bu yönüyle bugünkü vergi kurumlarının hemen tüm görevlerini yerine getiren yönetim birimleri olmuşlardır. Ancak daha sonra değişen toplumsal koşulların ortaya çıkardığı yeni devlet biçimleri, kurumlar bazında uzmanlaşmaları göz önünde tutan yeni yapılara yönelmişlerdir. Bunun sonucu tüm vergilendirme etkinlikleri maliye kurumlarında toplanmıştır. Kurumsal düzeydeki bu ayrışmadan sonra, kadastro vergilendirme karşısındaki konumu değişmiş ve bunun sonucunda kadastro kurumları önce, yalnızca veri hazırlayıcı ve sonunda da toprak derecelendirme sonuçlarını kayıt edici ve harita ile tapu sicil bilgilerini de düzenleyici kurumlara dönüşmüşlerdir. Günümüzde, kadastro, teknik uygulamaların sürdürülmesinde kendisini gösterirken, asıl vergilendirme çalışmaları ile vergilendirmeye temel olacak birim karşılıklarının belirlenmesi tamamıyla vergi kurumlarına kaymıştır.

Ülkemizde taşınmaz mal (emlak) vergilendirme konusu, Maliye Bakanlığına bağlı vergi dairelerince sürdürülürken, 1985 yılından sonra belediyeler bünyesine kaydırılmıştır. Vergi boyutunun ülkemiz kadastro sisteminin sorumluluk ve işlev alanının dışında kalması bir yana, bu işlevle taşınmaz karşılıkları arasında en temel noktalarda bile ilişkilerin kurulamamasının önemli bir nedeni, kadastro sistemimizin böylesi bir ilişki için niteliksel olarak yetersiz olmasıdır. Bu gelişmeleri değerlendiren Erkan (1979: 67), Türkiye Kadastrounun ödev katalogunda taşınmazların vergilendirilmesinin gerçekleşmediğini, kadastro ile arasında olması gereken ilişkilerin kurulmadığını belirtmektedir. Gerçekten de kadastro taşınmazların vergilendirilmesinin bir aracı olması gerektiği anlayışları, son yıllarda yalnızca DPT tarafından yayınlanan kalkınma planlarında (DPT, 1990: 42; DPT, 1995: 72) ve bazı bilim çevrelerinde dile getirilmektedir.

Türkiye'de kadastro sisteminin taşınmaz mal (emlak) vergisi ile yasal ilişkisi, kadastro yapılan çalışma alanları içerisindeki taşınmaz mallardan, son beyan dönemine ilişkin emlak vergi değeri

olmayanlarına, kadastro harcı ve yargılama giderlerine temel oluşturmak üzere değer takdiri işlemlerinin yapılması (3402/m. 36 ve uygulama yönetmeliği) ile devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş emlak vergisinin ödenmesinden devreden ve devralanın birlikte sorumlu olması nedeniyle taşınmazın devir ve ferağ işlemlerinin tapu sicil müdürlüklerince yapılmasını izleyen ayın on beşine kadar bunun belediyelere bildirilmesi (1319/m. 30) ile sınırlıdır.

Oysa kadastro sistemi bir yana bırakılarak, tüm emlak vergisi yükümlülerini kapsayan, eksiksiz emlak vergisi yükümlüleri sicili (kütüğü) oluşturulamaz. Bu nedenle, kadastro sistemine ilişkin “taşınmazlar kütüğü” ile taşınmaz mal (emlak) vergisi sistemine ilişkin “yükümlüler kütüğü”nün karşılıklı etkileşim içerisinde oluşturulmaları ve ilişkilendirilmeleri zorunludur. Bilgisayar destekli taşınmaz mal (emlak) vergisi sisteminin, kadastro bilgileriyle eşgüdüm içerisinde yürütümü, bilgilerin kolay, hızlı ve güvenilir biçimde güncelliğini sağlarken, kontrol ve denetimini de kolaylaştıracaktır. Taşınmaz mal vergilendirme sistemi için öngörülen bu yaklaşım, yükümlülerden bildirim alma yerine, genel yazımın idarece re’sen (doğrudan) oluşturulmasını da beraberinde getirecektir. Böylesi bir sistem tasarımı, kadastro sisteminin ve örgütünün, taşınmaz mal vergilendirme işlerini bünyesinde bulunduran kurumlarla (özellikle belediyelerle) sürekli ve canlı bir ilişki, iletişim ve işbirliği içinde olması gerektiğini, görev ve hizmet anlayışının, yerel yönetimlerin gereksinmelerinin karşılanmasına yöneltmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

#### **4. TAŞINMAZ MAL (EMLAK) VERGİSİNE TARİHSEL YAKLAŞIM**

Kişilerin ekonomik etkinliklerinden değil, ekonomik durumlarından alınan iyelik (mülkiyet) vergileri, servet vergilerinin eski çağlardan beri en yaygın olan biçimidir. Emlak, özellikle arazi (tarımsal toprak) vergileri dünyanın pek çok ülkesinde vergicilik tarihine ilk damgasını vuran vergilerdir. Bunun nedeni, taşınmazların belirgin varlık ve gelir göstergelerinden olmasına, vergi nesnesinin kolayca belirlenebilmesine ve sanayi öncesi toplumlarda tarımsal faaliyetlerin oranının yüksek olmasına bağlanabilir. Bu özellikleri nedeniyle taşınmaz vergileri diğer vergilerden ayrılmaktadırlar.

Günümüzde toplumların gelişmelerine koşut olarak vergilendirmenin yapısında da değişiklikler oluşmuş ve kamu maliyesi açısından taşıdıkları önem diğer toplumsal işlemlere kaymıştır. Bunun sonucunda, çağlardan beri uygulanagelmeleri ve salınmalarındaki görece kolaylıklar nedeniyle değişik amaçlara, özellikle vergilendirme nesnelere denetlenmesine yönelik olarak yaygın kullanım bulmaktadırlar.

Ülkemizde tarım üretimini artırmak amacıyla tarımı destekleyici, tarım içinde ya da tarım dışı kesimler arasında gelirin bölüşülmesini düzenleyici, ya da tarım dışı kesimlerin gelişmesi için tarımdan kaynak sağlayıcı niteliklerde olabilen vergi politikasında, Cumhuriyet Dönemi boyunca bu amaçlardan biri ya da diğeri geçerli olmuş ve arazi vergisi de tarımın vergilendirilmesi kapsamında yer almıştır (Kazgan, 1983: 2424). Ürünlerden bir hisse şeklinde alınan aşar (ya da öşür) vergisi, Osmanlı Dönemi’nde en önemli tarım vergisi durumundaydı. Bu nedenle, imparatorlukta aşarın oranı, % 12.5’e kadar çıkmıştır. Devletin kendi kurumunun bulunmayışı nedeniyle, vergi toplayan aracılardan payı da eklendiğinde bu oran % 25’e ulaşmaktaydı (Barkan, 1980: 799).

Cumhuriyetin ilk yıllarında imparatorlukta devralınan arazi vergileri varlıklarını korumuşlardır. Tarım kesiminden alınan aşar vergisi, ilk Cumhuriyet Hükümetinin bütçe gelirlerinin % 21.3’ünü (27.500.000 TL) oluşturmuştur (Silier, 1981: 35-36). 17.02.1925 tarihli ve 552 sayılı yasa ile bu verginin kaldırılması, bir yaklaşıma göre, Cumhuriyeti, hızlı sanayileşebilmek için zorunlu olan iç kaynak seferberliğinin en etkin aracından yoksun kılmıştır. Bu tarihten başlayarak 1962 yılına kadar geçen 37 yıl boyunca, siyasal erklerin hiçbirisi, tarım kesimini doğrudan vergilendirmeye cesaret edememişlerdir (Özkanlı, 1981: 657). Aşar vergisinin kaldırılması, liberal iktisat düşüncesi doğrultusunda, Osmanlı İmparatorluğu’nun ekonomik yapısının düzeltilerek ve biraz da geliştirilerek sürdürüleceği izlenimini veren ve iki Lozan Konferansı arasında toplanan İzmir İktisat Kongresi’nde (17 Şubat-4 Mart 1923) kararlaştırılmıştır. Bu kongrede, tarım işçileri ve yarımcılar temsil edilmemiş,

tarımla ve toprakla ilgili kararlar, daha çok, toprak iyesi çiftçilerin yararlarını yansıtmıştır. Bunun önemli göstergesi, toprak ve tarım reformu ile devletçilik gibi konuların gündeme bile getirilmemiş olmasıdır.

Aşar vergisinin kaldırılması ile doğan kaybın, arazi vergi oranlarının artırılması ile karşılanması öngörülmüştür. 1915 yılında yapılan bir yazıma göre belirlenen değerlerin % 0.6'sı oranında alınan arazi vergisi, önce 6 kez ve ardından 8 kez artırılmıştır. Ancak, 1924 yılında yapılan bazı yoklamalarda bildirim değerinin gerçek değerinden 15-20 kat düşük gösterildiğinin anlaşılması vb nedenlerle istenilen sonuca ulaşılamamıştır (Silier, 1981: 37-39). 1935, 1937 ve 1938 yılında bütçe gelirlerinin % 2.7'sini oluşturan arazi vergisi, gelir vergisi içinde tanımlanmıştır. Bundan sonraki dönemde, tarımın dolaysız vergi yükü en aza inmiştir.

1962 yılından başlayarak uygulamaya giren 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu (R.G., Tarih: 06.01.1961, Sayı: 10700) ile ilgili düzenlemelerde, tarımın,

- a. arazi vergisi
- b. tarımsal kazançlardan alınan gelir vergisi

olmak üzere iki ayrı vergilendirmeye konu olduğu görülmektedir (Ceyhan, 1981: 697). Ancak, 1936 yılında yapılan yazımların, 1962 yılına kadar yenilenememesi ve alınan arazi vergisinin de 1936 yılındakinin üç katı olarak belirlenmesi, bu verginin önemini yitirmesine neden olmuştur. Ayrıca, uygulamada bağışıklık sınırının genişliği, tanınan indirimlerin çokluğu ve büyüklüğü nedeniyle gelir vergisi adeta bir toprak rantı vergisine dönüştüğü için de, vergi kaynağı olarak etkili olamamıştır (Kazgan, 1983: 2425). 1962 yılından başlayarak, tarımsal kazançların vergilendirilmesine başlanmasıyla birlikte, arazi vergisi, tarımı vergilemek açısından önemini kaybetmiştir (Şirin, 1981: 1064-1065). 1970'li yıllar, vergi politikası açısından özellikli yıllardır. Bunun nedeni, taşınmaz mallarda gerçek vergilendirmeye 1319 sayılı yasayla bu yıllarda başlanmış olmasıdır. Bu yıllardan başlayarak, günümüze değin önemini sürdüren taşınmaz vergileri şunlardır:

1. Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi
2. Emlak Alım Vergisi
3. Bina İnşaat Vergisi
4. Veraset ve İntikal Vergisi
5. Emlak Vergisi

Türkiye'de, taşınmazlardan alınan ve yukarıda belirtilen vergilerden emlak vergisi ile bina inşaat vergisi yerel yönetimlerin (belediyelerin) gelir kaynaklarına eklenirken, tapu harcına dönüşen emlak alım ve gayrimenkul kıymet artış vergileri de veraset ve intikal vergisi ile birlikte merkezi yönetimin gelir kaynakları içinde yer almışlardır.

*Servet üzerinden alınan vasıtasız vergilerin içinde en önemlisi olan emlak vergisinde ilk önemli düzenleme, 1931 tarihli ve 1837 sayılı yasa ile 1833 sayılı yasayı yürürlükten kaldıran, 29.07.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'dur (R.G., Tarih: 11.08.1970, Sayı: 13576). 01.03.1972 tarihinde yürürlüğe giren ve genel yazım yerine beyanın temel alındığı bu yasaya göre, belediye sınırları içinde toplanan emlak vergisi gelirlerinin % 45'ini belediye, % 35'ini İl Özel Yönetimi, geriye kalan % 20'sini de vergiyi toplama hizmeti karşılığında devlet almıştır. 1972 yılındaki değişiklik, 1960 öncesinde kendi sınırları içinde toplanan bina vergilerinin yalnızca % 25'ini alabilen belediyeler için önemli bir gelir kaynağı oluşturmuştur. 1986 yılına kadar bir merkezi yönetim vergisi olan emlak vergisi, 04.12.1985 tarihli ve 3239 sayılı yasa ile yapılan değişikliklerle, 01.01.1986 tarihinden başlamak üzere belediye vergisi durumuna gelmiştir (1319/m. 2). Yükümlülerin dört yılda bir yazılı bildirimlerine göre konulan ve gerçekleşen emlak vergisinde, 1986 yılından başlayarak arazilerin de en az bildirim temeline katılmasıyla sistem bütünlüğü sağlanmış olmakla birlikte, köylerdeki bina, arsa ve araziler, çok sınırlı ayrıksın (istisnai) durumlar dışında emlak vergisinden bağışık tutularak (1319/ m. 14-g) çiftçilerin vergi yükünün azaltılmasına da yaramıştır.*

Emlak vergisinde, arsa birim değerlerinin saptanması için kurulan ve 213 sayılı Vergi Usul Yasası'nın (04.12.1985 tarihli ve 3239 sayılı yasa ile değişik) 72. maddesinin ikinci fıkrasında tanımlanan *takdir komisyonu*'nun;

1. Belediye başkanı ya da görevlendireceği kişinin başkanlığında
2. Belediye görevlisi bir memurdan
3. Tapu Sicil Müdürü ya da görevlendireceği bir memurdan
4. Ticaret Odası'nca seçilmiş bir üyeden
5. İlgili mahalle ya da köyün muhtarından

oluşmasıyla siyasi bir kimliğe sahip olması da bu verginin nesnel gerçeklerden uzaklaşmasına neden olmuştur.

1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası'nın 20. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, arsalar için her mahallenin ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her köyün cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgelerinin (turistik bölgelerde değer bakımından farklı olanlar ilgili valilerce saptanacak pafta, ada veya parsellerin) en az ölçüde birim değerlerinin belirlenmesiyle görevli olan *komisyonun, bir yandan belediyelerin akçalı gelir kaynaklarını iyileştirmek gibi nesnel ve diğer yandan yükümlülerin yararı gibi öznel olmak üzere iki farklı seçim arasında kaldığı görülmektedir*. Taşınmaz mal (emlak) değerlemesindeki bu yapıyla, arsa ve arazi değerlerinin belirlenmesinde daha dar bölgelerin temel alınmasıyla, konum (mekii) rantları kavranarak, doğru bir vergi uygulaması yapılamadığı gibi, bildirimlerin taşınmaz temelinde değil yükümlü temelinde alınması ile bildirim dışı kalan taşınmazların da vergileme kapsamı içine alınması sağlanamamıştır.

Tarihin en eski vergilerinden biri olan emlak vergileri, yükümlülerin kişisel ödeme gücüyle ilgilenmezler. Kişiselleştirilebilen vergilerin ağırlık kazandığı çağdaş vergi sistemleri, bu nedenle, bu verginin giderek önemsizleşmesine yol açmış ve günümüzde, yerel hizmetler için gelir kaynağı olarak kullanılır olmuşlardır.

Tapu sicil müdürlüklerince yapılan işlemler karşılığı alınan tapu harçları da içinde olmak üzere, 1986 yılına kadar, tümü Devlet tarafından toplanan taşınmaz vergilerinin, toplam vergi gelirleri içindeki payı % 3 dolaylarında kalmıştır (Çizelge 1).

Çizelge 1: Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçinde Taşınmazlardan Alınan Vergilerin Dağılımı ve Oranı (1978-1986)

(1000 TL)

Yıl	Türkiye Bütçesi Vergi Gelirleri Toplamı	Emlak Vergisi (%)	Bina İnşaat Vergisi (%)	Veraset ve İntikal Vergisi (%)	Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi (%)	Emlak Alım Vergisi (%)	TKGM Tapu Harçları (%)
1978	276.148.529 246.419.683	909.632 0,0037	377.571 0,0015	924.972 0,0038	1.527.694 0,0062	5.160.354 0,0209	318.702 0,0013
1979	409.430.671 403.836.202	1.066.552 0,0026	324.214 0,0008	1.353.259 0,0034	2.546.032 0,0063	6.771.479 0,0168	429.750 0,0011
1980	756.687.182 749.849.431	1.821.852 0,0024	592.497 0,0008	2.059.356 0,0027	3.324.505 0,0044	11.713.384 0,0156	727.283 0,001
1981	1.540.965.037 1.190.203.802	12.128.725 0,0102	996.130 0,0008	3.431.693 0,0029	4.592.209 0,0039	13.819.018 0,0116	1.253.913 0,0011
1982	1.780.640.059 1.304.865.756	11.752.635 0,009	375.694 0,0003	3.438.288 0,0026	5.653.439 0,0043	12.594.526 0,0097	1.253.101 0,0001
1983	2.558.902.500 1.934.491.872	25.993.784 0,0134	- -	4.978.130 0,0026	- -	- -	38.087.776 0,0197
1984	3.211.982.000 2.372.211.072	26.139.279 0,011	- -	5.725.321 0,0024	- -	- -	46.538.671 0,0196
1985	5.412.082.049 3.178.137.030	29.856.223 0,0094	- -	7.374.370 0,0023	- -	- -	61.813.387 0,0195
1986	7.104.111.000 5.972.033.929	231.518 -	- -	9.864.576 0,0017	- -	- -	103.614.253 0,0174

(DİE, 1988: 410; DİE, 1995: 676)

1985 yılından sonra, yerel yönetimlerce alınan vergilerin ayrılmasıyla merkezi yönetimce toplanan taşınmaz vergi gelirlerinin, genel bütçe vergi gelirleri içindeki oranı, 1986'da % 1.91'e, 1990'da % 1.63'e ve 1993'te % 1.14'e kadar düşmüştür. Tapu harçları ve taşınmaz vergi gelirleri nicelik olarak artarken, genel bütçe vergi gelirleri içindeki payları giderek azalmıştır (Çizelge 2).

*Merkezi yönetim vergisi iken 1986 yılından başlayarak belediyelerce alınmaya başlanılan en önemli vergi türü olan emlak vergisi, tüm taşınmaz vergilerinin 1/3'ünü oluşturmasına karşın, Devletin toplam vergi gelirleri içindeki oranı %1 dolayında kalmıştır. Dolayısıyla emlak vergisi etkili bir arsa politikası ile desteklenen kentleşme yürütmeliğinin en güçlü araçlarından biri olarak ele alınmadığı için de bekleneni verememiştir (Yıldız, 1971: 42).*

Taşınmaz karşılıklarının saptanmasında, vergilemeye temel oluşturacak tekdüze bir yaklaşımın olmamasının yanı sıra, çeşitli yasalarla getirilen birbirinden farklı ölçütlerin varlığından oluşan dağınıklık, işlevselliğinden yoksunluk, uygulamada bir karmaşa yaratmaktadır. Taşınmazlardan alınan vergiler incelendiğinde, ülkemizde toprak politikasının etkin bir aracı olarak vergilendirmeden istenildiği şekilde yararlanmayı sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır.

Çizelge 2: Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçinde Taşınmazlardan Alınan Vergilerin Dağılımı ve Oranı (1987-1993)



(1000 TL)

Yıl	Türkiye Bütçesi Vergi Gelirleri Toplamı	Veraset ve İntikal Vergisi %	TKGM Tapu Harçları %	Taşınmaz Vergilerinin Toplam Vergideki Oranı %
1987	10.885.686.000 9.051.003.120	17.160.189 0,0019	151.765.428 0,0168	1,87
1988	20.706.923.000 14.231.761.000	26.636.000 0,0019	181.744.121 0,0128	1,47
1989	32.733.446.000 25.550.320.000	42.739.000 0,0017	314.282.000 0,0124	1,41
1990	63.925.354.000 45.399.534.000	82.332.000 0,0018	657.725.000 0,0145	1,63
1991	105.217.150.00 0 78.642.770.000	136.631.000 0,0017	847.409.000 0,0108	1,25
1992	207.545.328.00 0 141.614.034.00 0	238.722.000 0,0017	1.407.020.00 0 0,0099	1,16
1993	398.710.000.00 0 264.272.936.00 0	453.675.000 0,0017	2.558.932.00 0 0,0097	1,14

(DİE, 1988: 410; DİE, 1995: 676)

1963 yılında, tüm Türkiye belediyelerinin bina vergisinden elde ettikleri gelirin, tüm belediye gelirleri içindeki oranı yalnızca % 1.7 dolayındaydı (Keleş, 1994: 280). Bunun nedeni ise, vergi alımına temel oluşturan yazımların (tahrir), daha önce de belirtildiği gibi, İkinci Dünya Savaşından önceki yıllara dayanmasıdır. Birçok ülkede önemli ve istikrarlı bir gelir kaynağı olan emlak vergisi (Köktürk, 1986: 25; Keleş, 1994: 278), ülkemizde, 1998 yılına kadar, matrahın (vergi için temel alınan değer), taşınmazın gerçek rayiç bedelini yansıtmaması ve bildirim dönemi boyunca değişmez (sabit) kalması nedeniyle, yerel yönetimler için yetersiz bir gelir kaynağı olmuştur (RG, 1995: 105-107). Bildirim döneminde (1990) toplam vergi gelirlerinin % 1.2'sini oluşturan emlak vergisinin giderek bu kaynak içindeki payının her yıl binde 2-5 arasında azalması bu saptamaları doğrulamaktadır (Çizelge 3).

Çizelge 3: Yerel Yönetimlerin Emlak Vergisi Gelirlerinin Gelişimi

(Cari Fiyatlarla Milyar TL)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belediyeler	143,8	498,5	473,9	625,7	752	3946	3000
İl Özel Yönetimi	12,7	41,4	51,1	33,1	466	263	207
TOPLAM	156,5	539,9	525	658,8	798,6	4209	3207
GSMH İçindeki Payı	0,07	0,14	0,08	0,06	0,04	0,11	0,05
Vergi Gelirleri İçindeki Payı	0,006	0,012	0,007	0,005	0,003	-	-

(1) (2)

(R,G., 1995: 107)

- (1) Gerçekleşme olasılığı  
(2) Program

Bazı ülkelerde kent planlarının uygulama araçları içerisinde yer verilen ve günümüzde ülkemiz belediyelerinin önemli bir gelir kaynağı olarak gördükleri taşınmaz mal (emlak) vergisinde, 29.07.1998 tarihli ve Mükerrer-23417 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 4369 sayılı yasa ile yapılan değişikliklerle yeni bir dönem başlamıştır. Özellikle 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun ilk uygulama yılı olan 1972 bütçe yılından bu yana geçen 27 yıl sonra, günümüz koşullarında, yeni yaklaşımlarda bulunma gereği vardır. Kentsel alanlarda toprak kullanımı konusunda daha cimri davranma zorunluluğu doğmuşken, vergilendirmenin farklı olanaklarından yararlanmak gerekmektedir.

Ancak vurgulamak gerekir ki, gerek yerel yönetimlerce, gerekse merkezi yönetimce taşınmazların üstüne uygulanmakta olan bu vergilerin hiçbirisi, taşınmazlar alanında gerçek bir düzenlemeyi, bu düzenlemeyi de sağlıklı kentleşme amaçlarına yönlendirmeyi hedeflememişlerdir. Bu eksiklik nedeniyle de yerel farklılıkları gözetmeyen nitelikte olmuşlardır.

## 5. TAŞINMAZ VERGİLERİNİN KENTLEŞME HEDEFLERİNE YÖNELTİLMESİ

Taşınmazların vergilendirilmesi, kuramda başlıca iki yaklaşımla ele alınmıştır:

- Maliyeci yaklaşımda, taşınmaz vergilerinin merkezi yönetimin kamu maliyesinin bir bölümünü oluşturmalarından ve devlet gelirlerinin sürekli bir kaynağı olmalarından hareketle verimliliklerinin artırılmasına yönelik düşünceler ağırlık kazanmıştır.
- Ekonomist yaklaşımda ise, bu vergilerin ekonomik yaşamın diğer bölümleriyle etkileşimi açıklığa kavuşturulmak istenmiştir.

Kentsel toprakların vergilendirilmesi, arazinin vergilendirilmesi açısından ele alındığında, kural dışı bir durum oluşturur. Çünkü hızlı ve sağlıksız kentleşmenin ve kentsel nüfus artışının olağandışı artışının yarattığı arsaya istem, taşınmazların “servet unsuru” niteliğinin yanına “rant kaynağı” niteliğini eklemiştir. Buradan da kentsel toprak politikasının toprak ekonomisi bölümünün bir ögesini oluşturan *bu verginin yalnızca maliyeci bakış açısıyla gözlenmesi yetersiz kalmaktadır*. Artık bu aracın değişik olanaklarından yararlanılması gerekmektedir.

Özellikle bu vergilerin yerellik niteliği yükseltildiğinde taşınmazların karşılıklarındaki etkiler de güçlenmektedir. Yanı sıra yerel hizmetler için gelir ve denetim gizilgücü olarak kullanılmaları vergileri daha da işlevsel kılmaktadır. Bu nedenle, *taşınmaz vergilerine yönelik maliyeci ve ekonomist yaklaşımların yanında, bu vergileri yerel toprak politikasının etkin bir aracı olarak kullanacak, yerel yönetim amaçlarına ve sağlıklı kentleşme hedefine yöneltecek bir yaklaşımın artık benimsenmesi gerekmektedir*. Bu yapıyla taşınmaz vergileri, yalnızca durağan bir nesne olarak taşınmaz birimlerinden alınan vergi statüsünden kurtarılarak, doğrudan fiziksel çevrenin yeniden

biçimlendirilmesi amaçlarına yönelik olarak harekete geçirilen uygulama aracı niteliği kazanmaktadır.

Taşınmazların vergilendirilmesinin kazanacağı bu yerel boyut, arazi kullanım kararlarının yaşama geçmesini de olanaklı kılarken, vurgunsal (spekülatif) amaçlı arazi kullanımlarının ve kentlerin merkezlerindeki arsaların boş bekletilerek kentin gereksiz yere saçaklanmasının önlenmesinde de önemli bir araç olacaktır. Yani *vergilendirme, toprak politikasının uygulama araçlarından birisi olarak ele alındığında, kaynak sağlama ya da kaynak aktarma sıklığından kurtularak kentleşmenin işlemsel (operasyonel) bir aracı ve denetim düzeneği (mekanizması) boyutları da kazanmış olur.*

Taşınmazların vergilendirilmesinin sağlayacağı bu olanaklar, bu vergilerin ancak, kentsel topraklarda yaratılan karşılık (değer) yükselmelerinin mekanda dağılımını sağlayan, yerel düzeyde karşılık farklılıklarını belirleyen ve kentsel topraklarla en yakın ilişkiyi kuran imar planlarının gerçekleştirilmesi (uygulanması) kapsamında kurgulanmasıyla gerçekleşebilir. Böyle bir tasarımla desteklenen vergi politikası şu etkileri doğurabilir:

- Özel iyelik haklarının toplum yararı için de kullanılmasını sağlamak,
- Kentsel toprakların kimi ellerde toplanması eğilimini azaltmak,
- Boş duran ya da planda öngörülen biçimde kullanılmayan topraklar üzerinde yapı yapılmasını özendirmek ve yapıya zorlamak,
- Spekülasyonu sınırlandırmak,
- Kamunun yarattığı karşılık artışlarının bir bölümünün kamuya dönmesini sağlamak,
- Yerel yönetimleri politik ve parasal açıdan güçlendirmek,
- Kent planlama ve uygulama etkinliğini artırmak,
- Vergilendirme bürokrasisini azaltmak,
- Taşınmaz vergilerine mekansal bir boyut getirmek,
- Kuralları daha iyi belirlenmiş bir vergilendirme yürütmek,
- Arsa piyasasının kontrol altına alınmasına katkı sağlamak.

Geçmiş yıllarda vergi sistemleri içinde gerçekten önemli bir yer tutmuş olan taşınmaz vergilerinin etkisinin azaldığı, yerlerini gelir vergilerine ve vasıtalı vergilere bıraktıkları görülmektedir. Bu vergilerin toplumsal işlevlerini yerine getirebilmeleri ve özellikle fiziksel planların amaçlarının gerçekleşmesinde etkin bir işlevsellik kazanmaları için yeni bir içeriğe kavuşturulmaları gerekmektedir. Yukarıda sıralanan amaçları kapsayan bir vergilendirme sisteminin tasarımı sırasında, sistemin etkinliğinin azalmaması ve uygulamanın olumsuz sonuçlar doğurmaması için *işlerliği olan bir yönetsel düzenlemenin de gözetilmesi zorunludur.*

Yerelliğin ve yerel yönetimlerin ülkemiz koşullarında dar anlamını aşarak yeni bir içerik kazanmasının eşliğinde olduğumuz bu yıllarda, kentlerimizin geleceğinde sürdürülebilir bir yaşam ortamının yaratılması için toprak politikasının tüm uygulama araçlarından sonuna kadar yararlanmak gerekmektedir.

## **6. TAŞINMAZ MAL (EMLAK) VERGİSİNDE BELEDİYELERİN YETKİLERİ**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası'nın 102. maddesi ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası'nın 37. maddesi, 213 sayılı Vergi Usul Yasasında belirtilen vergi inceleme yetkisi dışındaki mahalli en büyük mal memuruna verilmiş görev ve yetkilerin, Belediye Gelirleri Yasası'nın uygulanması yönünden *belediye başkanı tarafından kullanılacağını* öngörmektedir. 1580 sayılı "Belediye Kanunu"nun 100. maddesinde, belediye gelirlerinin ve alacaklarının izlenmesi ve toplanması, belediye başkanlarının temel görevleri arasında sayılmıştır. Belediye başkanları, kendi sorumlulukları ve gözetimleri altında görev ve yetkilerinden bir kısmını, kendi adına yönetmek ve sonuçlandırmak üzere başkan yardımcılara devredebilmektedirler (1580 / m. 101).

Belediyeler, taşınmaz mal (emlak) vergilerinin vergilendirme, gerçekleşme, bildiri ve toplama işlemleriyle ilgili hizmetlerini, Anayasanın 128. maddesinde yer alan, “... kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ... eliyle görülür,” hükmü nedeniyle, kendi bünyelerindeki kamu çalışanlarına gördürmek zorundadırlar. Bu konuya, “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü” ile açıklık getirilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 129. maddesine göre Bakanlar Kurulu’nun 01.08.1990 tarihli ve 90/789 sayılı kararıyla yürürlüğe konulan söz konusu tüzüğün (Resmi Gazete, Tarih: 24.09.1990, Sayı: 20645) 33. maddesine göre, “*Belediyeye ait vergi ... ve benzeri gelirler ... yasal yetkisi bulunan memurlar tarafından tarh ve tahakkuk ettirilmedikçe tahsil olunamaz. Bunun aksine emir verenler, tahakkuk belgeleri ve tarife düzenleyenler ve tahsilat yapanlara ... Devlet Memurları hakkındaki ceza hükümleri uygulanır*”. Var olan yasal yetkilere göre, belediyelerin, taşınmaz mal (emlak) vergilerinin tarh (vergilendirme), tahakkuk (gerçekleşme), tebliğ (bildiri) ve tahsil (toplama) gibi işlemlerini, 2886 sayılı Devlet İhale Yasası’na göre üçüncü kişilere yaptırılmaları olanaksızdır.

213 sayılı “Vergi Usul Kanunu”na göre vergi dairesi, yükümlüyü saptayan, vergi koyan (tarh eden), gerçekleştiren (tahakkuk ettiren) ve toplayan (tahsil eden) dairedir (213/m. 4). Söz konusu “vergi dairesi” deyimini, 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası’nın 37. maddesine göre, “... belediyeleri ifade eder”. “Belediyeler” deyimini, 3030 sayılı yasanın uygulandığı büyükşehirlerde ilçe belediyelerini, diğer il ve ilçelerde bu il ve ilçelerdeki belediyeleri, il ve ilçe merkezi olmayan yerlerde ise kasaba (belde) belediyelerini tanımlamaktadır. Bir il ya da ilçe sınırı içerisinde birden çok belediye olması durumunda, belediye ve komşu (mücvir) alan sınırları dışında bulunan binalara ait vergiyi tarha hangi belediyenin yetkili kılınacağı ilgili valilerce belirlenecektir.

1319 sayılı yasanın 11. ve 21. maddelerinde yapılan değişikliklerle de bina ve arazi vergisinin 01.01.1986 tarihinden başlayarak yükümlünün beyanı üzerine yıllık olarak belediyeler tarafından tarh ve tahakkuk ettirileceği hükmüne bağlanmıştır. Gerek 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası (madde: 37) ve gerekse 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası (madde: 98), “... aksine hüküm bulunmayan durumlarda alınacak vergiler hakkında, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanacağını,” belirtmektedirler. 6183 sayılı yasa, belediyelere ilişkin “asli ve fer’i” alacakların “takip ve tahsili” işlemlerini düzenlerken, bildirimlerin yapılmasında ve sürelerin hesaplanmasında 213 sayılı yasa hükümlerinin uygulanmasını öngörmektedir (madde: 8).

1319 sayılı yasanın 27. maddesine göre, “*emlak vergisi beyannamelerinin süresi içinde verilmemesi halinde bu sürenin sonundan başlayarak iki ay beklenir. Beyanname bu süre içinde verilirse, vergi ziyayı olmamış sayılır.*” Anılan yasanın 32. maddesinde ise, “ek süreye rağmen beyanname verilmez ise, vergi bu kanun hükümlerine göre tarh edilir. Beyannamesini ek süreye rağmen vermeyen mükellefler adma ağır kusur cezası kesilir” denilmektedir. Belediye Gelirleri Kanununda ceza uygulamasına ilişkin bir hüküm bulunmadığından vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesi nedeniyle vergi ziyasına neden olan yükümlüler ya da sorumlular, 213 sayılı yasanın vergi cezaları (kaçakçılık dışında (1319/m. 35), ağır kusur, kusur ve usulsüzlük cezaları) ile cezalandırılmaları gerekir.

Yukarıda değinildiği üzere, taşınmaz mal (emlak) vergisi sistemi, maliyeci ve ekonomist yaklaşımların bir sonucu olarak, vergileme-gerçekleşme-bildiri-toplama süreçlerini birçok yasanın birlikte uygulanmasıyla bir düzen içine almaya çalışırken, verginin alınacağı taşınmazları ve yükümlülerini eksiksiz kavrayan bir sistemin doğrudan belediyeler eliyle nasıl oluşturulması gerektiğine değinmemektedir. Bu konu belediyelerin yetkisine bırakılmış görünmektedir. Var olan yasaların ve yürütmeliğin, taşınmaz mal vergisi konusunda belediyelere önemli yetkiler verdikleri anlaşılmaktadır. Buna karşın, belediyelerin, yukarıda verilen açıklamalar ışığında, eksik vergi toplama ya da bildirim dışı olanları görmezlikten gelme inisiyatiflerinin bulunmadığı meydana iken, kamu ve toplum yararına aykırı biçimde “vergi ziyayı”na yol açılmasının başlıca nedeni, belediyelerin taşınmaz mal (emlak) vergisi sistemleri ile yönetim anlayışlarının yetersizlikleri ve siyasal ranta prim veren yaklaşımlarıdır. Bildiri, bu noktada anlamını bulmaktadır.

## 7. TÜM TAŞINMAZLARI VE YÜKÜMLÜLERİ KAPSAYAN BİR SİSTEMİN OLUŞTURULMASI ZORUNLULUĞU

1982 Anayasasının 73. maddesinde yer alan, “*vergi ... ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır,*” hükmü uyarınca 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası’nın 10. ve 20. maddelerinde bina ve arazi vergilerinin, yükümlülerin anılan yasanın 23. maddesinde belirtilen sürelerde yapacakları *yazılı beyan üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceği* hükme bağlanmıştır. Verginin tarhi (salınması, verginin konulması), vergi alacağıının, yasalarında gösterilen matrah (vergi için temel alınan değer) ve oranlar üzerinden belediyece hesaplanarak, bu alacağın miktar olarak saptanmasıdır. Emlak vergisinin tahakkuku (gerçekleşmesi) ise, vergilendirilen (tarh edilen) ve bildirilen (tebliğ edilen) vergilerin ödenecek aşamaya gelmesidir.

Taşınmaz mal vergisi, yükümlülerin beyanı üzerinden alındığından, beyan dönemi sonrasında,

1. Eksik bildirimlere ve/ya da
2. Bildirim dışı durumlara

sıkça rastlanılmaktadır. Oysa sistemin etkili biçimde işletilmesi için tüm taşınmazların kavranması ve dolayısıyla eksik ya da bildirim dışı taşınmazın ve yükümlünün bulunmaması gerekmektedir. Süresinde bildirimde bulunulmaması ya da bildirim süresinde eksik gerçekleşme durumlarında, 213 sayılı Vergi Usul Yasası’nın 29. ve 30. maddeleri, verginin “ikmalen” ya da “resen” salınmasını öngörmektedir. Ancak bu durumlarda da;

- Belediyelerce, emlak vergisini toplamak için gerekli kurumsal düzenlemenin sağlıklı oluşturulması
- Görevli memurların gereği gibi eğitilmeleri
- Diğer kurumlarla (başta kadastro ile tapu sicil müdürlükleri olmak üzere) işbirliği ve eşgüdüm düzeneklerinin kurulması

gerekmektedir. Vergi sistemi, taşınmazların ve yükümlülerin tamamını kavramadığında, vergi alacaklarının izlenmesi zorlaşmaktadır. Bilindiği üzere, vergi alacağının doğduğu takvim yılını izleyen yılın başından başlayarak beş yıl içinde vergilendirilmeyen (tarh edilmeyen) ve yükümlüye bildirilmeyen vergiler zamanaşımına uğrarlar. Süre geçmesi nedeniyle vergi alacağının kalkmasına karşı var olan yasal önlemlere rağmen, vergisini ödemeyen önemli sayıda yükümlünün, ödeyenler karşısında “açıkgöz ve karlı” sayılmayacakları bir sistemin oluşturulması zorunludur.

Taşınmaz mal (emlak) vergisi alacağı;

1. Tarh (vergilendirme),
2. Tahakkuk (gerçekleşme),
3. Tebliğ (bildiri) ve
4. Tahsil (toplama)

gibi dört aşamadan geçerek ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte, belediyelere tanınan yasal yetkilere karşın, verginin nesnesi olan,

1. konut
2. bina (işyeri)
3. arsa
4. arazi

ve bunların yükümlüleri hakkında temel bilgileri içeren “Taşınmaz Mal (Emlak) Vergisi Yükümlüleri Kütüğü”nün eksiksiz olarak oluşturulamaması, günümüzde önemli tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Belediyelerin, “... düzensiz kentleşme ve çarpık yapılanmaya göz yumdukları gibi oy depolarını rahatsız etmemek üzere emlak vergilerini de toplamadıkları...” yargısını boşa çıkaracak bir sistem tasarımına ve tanımına gereksinme vardır. 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası ile öngörülen kurallara, yasada yapılan değişikliklere bakıldığında sorunun yine, yalnızca maliyeci ve ekonomist bir yaklaşımla ele alındığını göstermektedir. Yasa uygulamalarına yön vermek üzere Maliye Bakanlığı tarafından konulan kurallar, tüm taşınmazları kavrayan güncel, doğru ve güvenilir bir sistemin günümüzde sayıları üç bini aşan belediyece standart birlik içinde nasıl kurulmaları gerektiğine değinmemektedir. Var olan karmaşa, sistemin kontrolünü ve denetimini zorlaştırırken, belediyelerden merkezi yönetime düzenli ve doğru bilgi akışını da aksatmaktadır.

## **8. KENT BİLGİ SİSTEMİNİN BİR ÖĞESİ OLARAK TAŞINMAZ MAL (EMLAK) VERGİSİ**

*Kent Bilgi Sistemi, kentin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişme eğilimlerinin, kentin kendine özgü tarihsel-kültürel-doğal özellikleri, yaşayış biçimi, demografik yapısı, alan ve yapı ilişkileri açısından ele alınmasında, kentin gerek kendi içindeki, gerekse çevresiyle ve çeşitli alanları arasındaki bağlantılarını gerçeğe en yakın biçimde saptamada yapılacak araştırmalar, incelemeler ve kararlar için temel bir araçtır.*

Elde edilecek bilgilere göre, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da edinilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarına ulaşmak, kent halkına iyi ve uygar bir yaşama düzeni, düzeyi ve koşulları sağlamak, insan, toplum ve çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum yaşamını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak; yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek amaçlanmaktadır.

Bu aşamada, kentsel gelişmenin en önemli araçlarından biri olan imar planlaması ve uygulama düzeneklerinin gereksindikleri bilgilerin büyük çoğunluğu, sağlıklı bir taşınmaz mal (emlak) vergi sisteminin oluşumuyla sağlanabilmektedir. Sistemin nesnesi olan (konut, bina, arsa ve arazi gibi) taşınmazlar kadastral sistemin de nesnesidirler. Aynı nesneye ilişkin bilgilerin farklı sistemlerce kullanılmasında ortaya çıkan işbirliği ve eşgüdüm zorunluluğu, taşınmaz mallar ve yükümlüleri sicilinin her iki sistem bakımından oluşturulmasında da kendini hissettirmektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası'nın 1. maddesinde, Türkiye sınırları içinde bulunan tüm binaların bina vergisinin, 12. maddesinde de arazi ve arsaların arazi vergisinin konusunu oluşturacakları belirtilmiş, yasanın 2. maddesinde bina tanımının, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada ve gerek su üzerindeki sabit inşaatların tümünü kapsadığı, 3. ve 13. maddelerinde ise bina ve arazi vergisini,

1. Maliklerinin
2. Varsa intifa hakkı sahiplerinin
3. Her ikisi de yoksa malik gibi tasarruf edenlerin

ödeyeceği hükme bağlanmıştır.

Danıştay 9. Dairenin 12.02.1976 tarihli ve E. 1975/2226, K. 1976/433 sayılı kararına göre, "...Emlak vergisi mülk üzerinden alınan bir vergidir. Gayrimenkullerde mülkiyet durumu ise tapu sicilindeki kayıtlarla belirlenir" denilmektedir. Türk Medeni Kanunu (TMK) 648 ve devamı maddelerde, verginin nesnelere biri olan binayı, üzerine inşa edildiği arsanın bütünleyici parçası "mütemmim cüzü" kabul etmekte ve ona bağımsız bir taşınmaz kimliği vermemektedir. Oysa 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası, binaları, arsadan ayrı olarak vergi kapsamına almaktadır. Maliye Bakanlığı, 6 numaralı Genel Tebliğinde "... kadastro ve tapulamanın henüz tam manasıyla yapılamamış bulunmasının ..." yol açtığı

bu durumların, “... özellikle arazide malik yanında bir de araziye tasarruf eden kişileri ortaya çıkarmakta” olduğu belirtilmektedir (Resmi Gazete, Tarih: 29.07.1972, Sayı: 14260).

Ülkemiz kadastro sisteminin kavramadığı ve tapu sicilinde *kayıt dışı kalan*, 634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasası'na göre kat mülkiyeti kurulamayan, imara uygun yapılsa da iskan ruhsatı sürecini tamamlamayan yapılar ile imara aykırı yapılar, gecekondular vb taşınmazların, 1319 sayılı yasa kapsamında vergilendirilmelerinin gerekçesi, anılan 6 numaralı tebliğde, “... *vergi dışı kalması uygun olmadığından ortalama bir yol seçilmiş ...*” şeklinde açıklanmıştır. Bu açıklamalar göstermektedir ki, *emlak vergisi sistemi, tüm taşınmazları ve yükümlülere kavrayacak biçimde oluşturulduğunda, var olan kadastral sistemin içerdiğinden daha kapsamlı bilgilere sahip olmakla, bu sistemin yanı sıra kent bilgi sisteminin de en önemli öğelerinden biri durumuna gelmektedir.*

Taşınmaz mal (emlak) vergisi, yükümlülerin yazılı beyanı üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceğinden bu konudaki her türlü bilginin “Beyanname”de var olması zorunludur. Özellikle belediyeler açısından önem taşıyan bu durumun sağlanması bakımından 1319 sayılı yasanın 24. maddesi, beyannamenin “şekil ve muhtevasının” Maliye Bakanlığı'nca “tespit ve tanzim edileceğini” kurala bağladıktan sonra beynamede bulunması gereken “asgari bilgiler”in neler olacağını da; 1) bina, 2) arsa ve 3) araziye ilişkin olmak üzere ayrı ayrı tanımlamıştır (Çizelge 4).

Çizelge 4: Bina, Arsa ve Arazi Beyannamelerinden Her Birinde Bulunması Gereken En Az Bilgiler

	Bina Vergisi Beyannamelerinde	Arazi Vergisi Beyannamelerinde	Arsa Vergisi Beyannamelerinde
1	Binanın Yeri	Arazinin Yeri	Arsanın Yeri
2	İnşaatın Nev'i	Arazinin Cinsi	Arsanın Büyüklüğü (m2)
3	İnşa Tarihi	Büyüklüğü (Dönüm, m2)	Arsanın Rayiç Bedeli (Vergi Değeri)
4	Arsanın Büyüklüğü (m2)	Yapılan Tarımın Nev'i	
5	Kullanış Tarzı	Getirebileceği Yıllık Gayrisafi Kirası	
6	Getirebileceği Yıllık Gayrisafi Kirası	Rayiç Bedeli (Vergi Değeri)	
7	Rayiç Bedeli (Vergi Değeri)		

Maliye Bakanlığı, beyannamelerde gösterilecek en az bilgileri yukarıda sayılanlarla sınırlandırmış, beyannamelerde bu bilgilerin gösterilmiş olması yeterli sayılarak, bunların dışındaki bilgilerin aranma zorunluluğunun bulunmadığı belirtilmiştir (Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği Seri No: 6). Bu yaklaşım, *Maliye Bakanlığı'nun, Taşınmaz Mal (Emlak) Vergisi Sistemini, yerel yönetim amaçlarına ve sağlıklı kentleşme hedeflerine yönelmek yerine yalnızca maliyeci bir yaklaşımla, yani dar bir vergi anlayışı içerisinde değerlendirdiğinin bir kanıtıdır.* Oysa Maliye Bakanlığı, 21 numaralı Genel Tebliğ ile, “*Otomasyona geçmiş belediyelerde bilgisayar çıktısı olarak düzenlenecek beyannamelerin, şekli ve muhtevası bakanlığımızca tespit edilen örneği ekli emlak vergisi (bina, arsa ve arazi) beyannamelerine uygun ve ihtiva ettiği bilgileri taşıması gerekmektedir*” açıklamasıyla, bu kez en az bilgi miktarının, işlerin bilgisayar desteğinde yürütülmesi durumunda, beyannamelerdeki bilgi sayısını içermesi gerektiğini kabul etmiştir (Resmi Gazete, Tarih: 22.05.1998, Sayı: 23349). 21 numaralı Genel Tebliğ ile öngörülen en az bilgi tanımının, 1319 sayılı yasanın 24. maddesi karşısında daha gerçekçi olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımın biraz daha geliştirilerek, bina, arsa ve arazi beyannamelerindeki (Çizelge 5 ve Çizelge 6 ile verilen) bilgilerin 20 numaralı Genel Tebliğ eki “Emlak Vergisi Beynamesi Ek Formu”ndakine benzer biçimde, görüntü karakter tanımlama teknolojisi kullanılarak okutulmasını sağlayacak daha sistemli bir ele alışa gereksinmesi vardır. Bu ele alışın, bina arsa ve

arazi beyannamelerindeki bilgilerin, kent bilgi sisteminin bir ögesi olmasını da sağlaması gerekmektedir. Beyannamelerdeki bilgiler incelendiğinde, bunların,

- Taşınmaz mal (emlak) vergisi yükümlüsüne ilişkin bilgiler,
- Taşınmaz mal (emlak) bilgileri,

şeklinde sınıflandırılabilceği görülmektedir (Çizelge 5, Çizelge 6).

Çizelge 5: Bina, Arsa ve Arazi Beyannamelerinde Taşınmaz Mal (Emlak) Vergisi Yükümlüsüne İlişkin Bilgiler

1. Nüfus Bilgileri	2. Oturma Yeri (İkametgah) Bilgileri	3. İşyeri Bilgileri
1. Soyadı 2. Adı (Kurum ise, Unvanı) 3. Baba Adı 4. Ana Adı 5. Doğum Yeri 6. Doğum Tarihi 7. Uyuğu 8. Cinsiyeti 9. Nüfusa Kayıtlı Olduğu Yer 10. Cilt No 11. Aile Sıra No 12. Sıra No	1. İl 2. İlçe 3. Mahalle/Semt 4. Cadde 5. Sokak 6. Kapı No 7. Daire No	1. İl 2. İlçe 3. Mahalle/Semt 4. Cadde 5. Sokak 6. Kapı No 7. Daire No

Beyannamelerde yer alan bilgilerden;

- Vergi yükümlüsüne ilişkin bilgileri, taşınmazın bir başkasına devir ve ferağı işlemleri,
- Taşınmaza ilişkin bilgileri ise, 1319 sayılı yasanın 33. maddesinde gösterilen nedenler,

değiştirmektedirler.

Çizelge 6: Bina, Arsa ve Arazi Beyannamelerinde Taşınmaz Mal (Emlak) Bilgileri



1. Numarataj Bilgileri	2. Kadastro Bilgileri	3. İmar ve Planlama Bilgileri	4. Taşınmazın Değerine İlişkin Bilgiler
1. Belediye Alanı 2. Köy/Mahalle Alanı 3. Cadde/Sokak (varsa bölge) Adı 4. Kapı No 5. Daire No	1. Cilt No 2. Sahife No 3. Pafta No 4. Ada No 5. Parsel No 6. Yüzölçümü 7. Edinme Tarihi 8. Pay Oranı ve m2'si 9. Binaya Ait Arsa Payı ve m2'si 10. Binanın Dıştan Dışa Yüzölçümü 11. Taşınmaz Malın Cinsi (Konut, Bina, Arsa, Arazi vb)	1. İnşaatın Türü Çelik-Betonarme Karkas Yığma-Yarı Yığma Ahşap Taş Duvarlı-Çamurlu Gecekondu-Basit 2. İnşaatın Sınıfı Lüks Birinci İkinci Üçüncü Basit 3. Kullanış Şekli Mesken İşyeri Depo Fabrika Hastahane Okul vd 4. İnşaatın Bitim Tarihi 5. Varsa Asansör 6. Varsa Kalorifer 7. Varsa Kısıtlılığın Başlangıcı 8. Varsa Muafiyet Başlangıcı 9. Muafiyet Uygulama Süresi	1. Asgari Ölçülere Göre Belirlenen m2 ya da Cadde/Sokak Birim Değeri 2. İnşaatın Türü, Sınıfı ve Kullanış Şekline Göre m2 Maliyet Bedeli

1319 sayılı EVK'nun 33 üncü maddesinin 4/e fıkrasında yer alan, "arazinin parsellenmek suretiyle arsalar haline getirilmesi" yanı sıra 6. ve 7. fıkralarında yer alan bina arsa ve arazilerin bölünme, ayırma ve birleştirme işlemleri de taşınmaz mal vergisi bilgilerinde değişikliklere neden olmaktadır. *Bilgileri değiştiren nedenlerin, kadastro ve tapu sicilinde de değişikliklere neden olmasına dikkat çekilmelidir. Bu durum, belediyelerin imar etkinlikleri ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce sürdürülen kadastro etkinliklerinin taşınmaz mal vergisi sistemini ne denli etkiledikleri görülmektedir.* Dolayısıyla, her iki etkinlik arasında işbirliği ve eşgüdüm kurulmasıyla, sistem içine bir kez doğru ve güvenilir biçimde kaydedilen bilgilerin, aynı zamanda sürekli güncelleştirilmelerini de beraberinde getireceği söylenebilir.

Maliye Bakanlığı'nca yayımlanan 20 ve 21 numaralı Genel Tebliğlerde ve ekindeki beyanname ve ek formlarında, "Yükümlü Sicil Numarası" ile varsa "Vergi Numarası"nın da yer aldığı görülmektedir. Bilgisayar destekli ya da klasik arşiv sisteminde yürütülen çalışmalarda, çoğunlukla "Yükümlü Sicil Numarası" kullanılmaktadır. Oysa sistem içine alınan bilgilere erişmede, diğer belediye etkinlikleri de dikkate alındığında, uluslararası standartların da kabul ettiği iki temel erişim yolu yeğlenmelidir. Bunlar:

1. Yükümlünün “Soyadı - Adı” ya da kurum ise “Unvanı”
2. Taşınmazın bulunduğu “Mahalle Adı – Ada Numarası – Parsel Numarası”

sıra düzenidir.

Bu erişim yollarının anahtar rol oynayacağı taşınmaz mal (emlak) vergilendirme sisteminin oluşturulmasında, aşağıda verilen bilgilerin birlikte değerlendirilerek, üretildikleri kurumlarla işbirliği ve eşgüdüm kurulması zorunludur:

1. Var olan taşınmaz mal (emlak) vergisi bilgileri (Belediyeler),
2. Kadastral ada ve parsel numaraları ile harita bilgileri (Kadastro Müdürlüğü),
3. Taşınmazların kayıtlı oldukları tapu sicili (öncelikle Mal Sahipleri ve Kat Malikleri Sicili) bilgileri (Tapu Sicil Müdürlüğü),
4. Numarataj bilgileri (DİE, Belediyeler, 3030 sayılı yasanın uygulandığı yerlerde ayrıca Büyükşehir Belediyesi),
5. Oturma yeri (ikametgah) bilgileri (Köy/Mahalle Muhtarlıkları),
6. Su sayaç kayıtları (Belediyeler, 3030 sayılı yasanın uygulandığı yerlerde ayrıca Büyükşehir Belediyesi),
7. Elektrik sayaç kayıtları (Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel Müdürlükleri).

Belediyelerin güncel, doğru ve güvenilir taşınmaz mal (emlak) vergilendirme sistemini oluşturmaları sonrasında, izinsiz – kaçak yapılaşmalar ile bunlara göz yuman belediye yönetimlerinin ve görevlilerin saptanması olanaklı olabilecektir. Bu durum, yasal olmayan arazi kullanımından ve imar etkinliklerinden sorumlu kişi ve kurumlar hakkında bir dizi idari ve cezai uygulamaları da peşi sıra getirebilecektir. Yasal olmayan işlerden yarar sağlayanların, yukarıdan bu yana açıklanmaya çalışılan sistem tasarımı ve bunun oluşumunu desteklemeleri beklenemez..

Kaldı ki, belediyeler bakımından, taşınmaz mal (emlak) vergilendirme sisteminin tüm taşınmazları ve yükümlülerini kapsayacak biçimde oluşturulması ve işletilmesi sağlandığında, giderek belediyenin diğer birimlerindeki bilgilerin de bu sisteme eklenmesiyle, bir kent bilgi sistemine doğru sürecin başlayacağı bellidir. İşlerin sıralı, düzenli ve kurallara uygun yürütülmesinde kontrol ve denetimi kolaylaştıran doğru, hızlı ve güvenilir iş görmeyi sağlayan bir sistemin belediyelerin kendi iç devinimleriyle gerçekleşmesini önleyen etkenlerin çokluğu dikkat çekicidir. Bu etkenler, yaşanan örneklerden ve kentlerimizin içine düşürüldüğü var olan durumlarından bellidir.

Emlak vergisi yasası kapsamında tüm belediyelerin uymakla yükümlü oldukları kuralları koyma ve bunların uygulanmasını kontrol ve denetleme yetkisine sahip olan Maliye Bakanlığı'na önemli görevler düştüğü anlaşılmaktadır. Ülkemiz açısından, yönlendiriciliğin, bir ölçüde yukarıda değinilen sistem oluşumunu sağlayacak zorlayıcılığı da içermesi gerektiğinin altı çizilmelidir.

İmar Yasası ve yönetmelikleri gereği, “yeni inşaat, ilave ve esaslı tadil işlerinde” yapı ruhsatı almamak zorunludur. Tersî durumunda yapılacak tüm yapılar, 1) imar planlarına, 2) İmar Yasasına ve yürütmeliğine, 3) ruhsat ve eklerine aykırı yapılmış sayılırlar. Bir kez yapıldıklarında yıkılmaları uzun yıllar alan bu tür yapıların oranı, kentlerimizdeki tüm yapıların yarısından fazladır. Yasal ve yasadışı yapılaşmanın iç içe geçtiği Türkiye'deki kentleşme, Kongar'a göre (1998: 570), “... devletin ve resmi örgütlerin denetiminde ve belli kent planlarına göre değil, devletin boş bıraktığı alanlarda at oynatan yasadışı grupların devlet ve birbirleri karşısındaki görelî güçlerine karşı biçimlenmiştir.” Kent hukuku dışında kalan alanlarda, sadece konut edinme süreci değil, aynı zamanda edinilen konutların “meşrulaşması” sürecinde, bütün bu yasadışı sistem siyaset ile bütünleşmiştir. Bu eklemleme, önce yerel siyasetin, daha sonra da yerel politikacılar ve delege sistemi aracılığı ile ulusal siyasetin bu yağma düzeninin bir parçası olmasına yol açmıştır. 21. yüzyıl Türkiye'sinin en önemli sorun alanları hem fiziksel, hem hukuksal, hem siyasal ve hem de toplumsal olarak “kent hukuku dışında gelişmiş olan alanlar”dır (Kongar 1998: 578 – 580). Keleş (1996: 492), “imar kurallarına ve planlara, vatandaşın işini güçleştiren bürokratik engel gözüyle bakmaktan da vazgeçmeliyiz” değerlendirmesini

yaptıktan sonra, “ımarla disipline gerek bulunmadığına devlet baştan karar verirse, vatandaş var olan koşulları çiğnemekte kendisini haklı sayar” görüşündedir.

Tapu sicilinde kayıtlı olmamaları yüzünden ülkemiz kadaströ sisteminin kapsamı dışında kalan bu tür yapıların, taşınmaz mal (emlak) vergilendirme sistemi ile de denetim altına alınmaları bir sorun olmaktadır. Tapu sicilini oluşturan üç temel kütükten biri olan “Kat Mülkiyeti Kütüğü”nde kayıtlı olmaları gerekirken, kayıt dışı kalan yapıların, yalnızca arsa payına bağlanarak denetimlerini sağlamak olanaksızdır. “Kent hukuku dışında kalan alanlar ve bu alanlardaki yapıların” yalnızca ülke kadaströ sistemini değil, aynı zamanda imar ve belediye sistemlerini de felç ettiği bir gerçektir.

Öte yandan, özellikle kayıt dışı ekonomiyi vergilendirme savında olan 4369 sayılı yasayla yapılan ve reform nitelikli olduğu söylenen düzenlemelerin kayıtdışı taşınmazları vergilendirme konusunda yeni düzenlemeler getirememiş olması da önemli bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır.

İmara aykırı yapıların yarattığı sorunlar bir yana, ayrıca imara uygun yapılan inşaatlara, yapı kullanma izni verilmesinde, tapu siciline “cins tashihi” olarak kayıtlanmayı öngörmeyen imar hukuku ve uygulama tekniklerinin yetersizlikleri de, tüm taşınmazları kavrayan bir emlak vergi sisteminin tapu sicili ile eşgüdüm içerisinde oluşturulmasını zorlaştırmaktadır.

Belediyelerin, kendi sınırları içerisinde;

- Var olan tüm yapıların sayısını,
- Bu yapılardaki bağımsız bölümlerin (konut ya da işyeri) sayıları ile (arsa ve araziler dahil) iyelerini (ya da iyesi gibi tasarruf edenleri)

kapsayan bir sistemi oluşturamamalarının, yukarıda değinildiği üzere pek çok nedenleri vardır.

Emlak vergisinin konusu olan arazi (arsa dahil) ile bunun üzerindeki yapıların iyelerinin farklı kişiler ve kurumlar olmaları yanı sıra, taşınmazların noter vb eliyle tapu dışı alım satımlarının günümüzde bile yoğun biçimde sürmesi bilinen gerçekler arasındadır. Bu durumlar, sözü edilen kapsamda bir sistemin oluşumunu zorlaştıran nedenlerin başında gelmektedirler. Yerel yönetimlerin, planlama-yerleşme-kentleşme olgusuna, siyasi yarar, bireysel çıkar, rant ve spekülasyon gözüyle bakmaları da taşınmazlar üzerindeki denetimi olanaksızlaştırmaktadır.

Tüm taşınmazların kayıt içine alındığı ve işlemlerin sıralı ve düzenli yürütüldüğü bir sistemin vergilendirme amacıyla oluşturulması belediyeler bakımından olası görünürken, imar-planlama ve kadaströ sistemleri açısından anılan taşınmazların var olan yasalar karşısında resmileştirilmeleri ve kayıtlanmaları sanıldığı kadar kolay görünmemektedir. Bununla birlikte, Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS) olarak da adlandırılan bir Kent Bilgi Sisteminin (KBS) ögesi olarak, yukarıdaki ele alış dikkate alınarak tüm taşınmazları kapsayan ve kavrayan Taşınmaz Mal (Emlak) Vergilendirme Sistemi oluşturulmalıdır.

Bu sistem, kadastronun, vergilendirme ögesini de içeren en geniş anlamdaki ekonomik boyutunun kurulmasının da güçlü altyapısı olacaktır.

## **9. TAŞINMAZ MAL (EMLAK) VERGİSİ SİSTEMİNİN, TAŞINMAZ KARŞILIKLARININ SAPTANMASI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Ekonomik kadaströ, kıta Avrupa’sında uzun ve kesintisiz bir evrim sonucunda bugünkü çağdaş yapısına ulaşmış, köklü ve yerel nitelikler de kazanmıştır. Sistemin uygulandığı ülkelerin kendi tarihsel bağlamlarında, gelenekleri ve deneyimleri ışığında ele alınması ve incelenmesi gerekmektedir. Birlikte, sistemin bu ülkelerde sağladığı en önemli yapısal olgu, taşınmaz karşılıklarının saptanmasında gelinen tekdüze ve istikrarlı yapıdır (McLaughlin-Dale, 1988: 46-62; UN ECE, 1996: 25-37).

Ülkemiz kadastro sisteminin ekonomik boyutu içermemesi, 1934 yılında yapılan yeğleme bir yana, iç dinamikler tarafından şekillendirilen kurumsal yapının da bir sonucudur. Ülkemiz kentsel toprak politikasının hukuksal, ekonomik ve toplumsal bütünlüğe sahip olmaması da varılan sonucu yaratan nedenler arasındadır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun (EVK), 7. ve 17. maddelerine göre, bina, arsa ve arazi vergilerinin matrahı, bu yasaya göre saptanan "vergi değeri"dir. EVK'nun 29. maddesine göre, emlak vergisinin matrahı taşınmazların rayiç değeri olup rayiç değeri ise bunların beyan tarihindeki normal alım satım bedelidir.

Taşınmazların emlak vergisi ile rayiç değerinin saptanmasında temel olmak üzere, yasanın 10. maddesiyle "maliyet bedeli", 20. maddesiyle de "asgari ölçüde birim değeri" ilkeleri getirilmiştir. Danıştay 9. Dairenin 28.03.1989 tarihli ve E. 1987/3375, K. 1989/1005 sayılı kararına göre, *"...Taşınmazların rayiç değerleri, maliyet bedeli ile asgari ölçüde birim değeri olabileceği gibi bu bedelin ve değerün üstünde de teşekkül edebilir. Bu sebeple de yükümlülerin taşınmazlarına ait vergi değerlerini maliyet bedeli ile asgari ölçüde birim değerine göre beyan etmiş olmaları ... taşınmazların rayiç değerlerinin bu olduğunu kesin olarak göstermez."*

Yasanın 10., 20. ve 29. maddelerinin birlikte incelenmesinden, bina, arsa ve arazi vergisinin, yükümlülerce, asgari birim değerlerden az olmamak üzere beyan tarihindeki normal alım satım bedeli esas alınarak hesap ve beyan edileceği sonucuna varılmaktadır. Emlak vergisinde doğrudan değerlendirme kurumu (re'sen takdir müessesesi) bulunmadığından, yükümlülerin ek süreye karşın beyanname vermemeleri ya da maliyet bedeli ile asgari beyan ölçüsünde birim değerinin altında beyanda bulunmaları durumunda, belediyelerce uygulanacak işlemler, 1319 sayılı yasanın 10., 20. ve 32. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu hükümlerle belediyeye maliyet bedeli ile asgari beyanın altında yapılan beyanı otomatik olarak asgari beyan ölçüsüne göre düzeltme yetkisi verilmiştir. Emlak vergisini tarh ve tahsile yetkili idarenin (belediyenin) yeniden değerlendirme yapmasına olanak tanıyan 31. ve 32. maddelerde yapılan değişikliklerin, 10., 20. ve 29. maddelerde yapılan düzenlemeyi etkileyici bir yönü de bulunmamaktadır. Çünkü asgari birim değere göre yapılan beyan, yükümlüler adına rayiç bedel esaslı uyarınca ve kıyas yoluyla vergi tarhını ilkece ortadan kaldırmıştır (Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 30.09.1994 tarihli ve E. 1994/100, K. 1994/275 sayılı kararı).

Maliye Bakanlığı'nın 12 numaralı Genel Tebliği'ne göre (Resmi Gazete, Tarih: 05.08.1981, Sayı: 17419), yükümlülerin rayiç bedele uygun beyan edecekleri bina ve arazinin (arsa dahil) vergi değerinin (rayiç bedel= normal alım satım bedeli) belirlenmesinde, "Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük"te belirlenen normların göz önüne alınacağı 1319 sayılı EVK'nun 29. maddesinin gereğidir. Anılan tüzükte, rayiç bedelin tayin ve takdirinde, sırasıyla,

1. Emsal bedelin
2. Maliyet bedelinin
3. Ortalama gelir bedelinin

uygulanması zorunludur.

Rayiç bedel takdirinde öngörülen sıradaki yöntemlerin izlenmemesi, işlemin iptal nedeni sayılmaktadır (Danıştay 9. Dairenin 29.11.1979 tarihli ve E. 1979/578, K. 1979/3983 sayılı kararı). Bakanlar Kurulu'nun 29.02.1972 tarihli ve 7/3995 sayılı kararı ile yürürlüğe konulan tüzüğün (Resmi Gazete, Tarih: 15.03.1972, Sayı: 14129), 5. maddesiyle "Vergi Haritaları'nın oluşturulmasının öngörülmesi, ülkemiz açısından önemli bir gelişmedir. Buna göre, "Vergi daireleri (01.01.1986 tarihinden sonra belediyeler) görev alanları içinde bulunan emlakın değerlendirilmesinde yararlanmak üzere mahalli bayındırlık, tarım, imar ve iskan, orman, tapu ve kadastro, belediye ve özel idare gibi kuruluşlardan da bilgi almak suretiyle vergi haritaları düzenleyebilirler." Tüzükte geçen "vergi daireleri" deyiminin belediyeleri tanımladığına daha önce değinilmişti. Bu konuya, BYKP Harita-Tapu-Kadastro (HTK) Sektörü Özel İhtisas Komisyonu Raporlarında da yer verilerek (DPT, 1990: 42 ; DPT, 1995: 53-54-72), "ülkemizde şimdiye kadar dikkate alınmamış olan vergi haritaları hazırlığına

başlanılmalı ve esasları belirlenmelidir” önerisinde bulunmaktadır. Belediyeler konusunda hiçbir bilginin edinilemediği belirtilen komisyon raporlarında (DPT, 1990: 32; DPT, 1995: 101), vergi haritalarının oluşturulması dileğinde bulunulurken, sorunun çözüleceği belediyelerde herhangi bir sistem yaklaşımına da yer verilmemiştir. Siyasi ve ekonomik istikrarsızlık ile yüksek enflasyon karşısında, güncelleştirilmelerinin bir sorun olması yanı sıra, sosyal- ekonomik ve siyasi yapıdaki gelişmelerden de doğrudan etkilenmeleri nedeniyle bu konunun belediyeler bünyesinde tek başına kolayca çözümlenebilir gözükmediği anlaşılmaktadır.

Danıştay 9. Dairenin 25.04.1977 tarihli ve E. 1975/2280, K. 1977/1489 sayılı kararına göre, “emlak vergisi kamu maliyesi bütünlüğü içinde vergi sistemimizde ayrı ve bağımsız vergi değildir. Gerçekten emlak vergisi kendisine bağlı bazı sonuçlar doğuran, kendisinin dışında başka mali mekanizmaların işletilmesinde temel alınan bir vergidir”. Emlak vergisinin bu niteliği göz önüne alınınca;

- Bankacılık, kredi ve sigorta işlemlerinde ipotek karşılığı değerlemede,
- Taşınmaz mal (emlak) alımı, satımı, vb işlemlerde,
- 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası ile diğer yasalar gereği yapılan değerlemelerde

vd arasında kurulan ilişki ile karşılıklı denetim sisteminin getirilmesi açısından da işlevsel role sahiptir.

1319 sayılı EVK, taşınmaz karşılıkları ve bunları saptama yöntemleri konusunda karmaşık bir çerçeve sunmaktadır. Yasada yer verilen taşınmaz karşılıklarına ilişkin tanımlar şunlardır;

1. Vergi değeri ( m. 7, 17)
2. Mükellefin beyanı (m. 10, 11, 20, 21)
3. Maliyet bedeli (m. 10)
4. Asgari ölçüde birim değer (m. 20)
5. Rayiç bedel (m. 29)
6. Normal alım satım bedeli (m. 29)
7. Yeniden değerlendirme oranı (m. 29)
8. Piyasa bedeli (m. 31)
9. Kira ve yıllık istihsal değeri (m. 31)

1319 sayılı yasada yer alan taşınmazları değerlendirme (karşılık saptama) yöntemleri ise şunlardır;

1. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 72. ve 74. maddelerinde tanımlanan “Takdir Komisyonları”na yapılan değerlendirme (m. 20)
2. Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerinin Takdirine İlişkin Tüzük uyarınca yapılacak değerlendirme (m. 30, 31)
3. 2577 sayılı İYUK’nun 31. maddesiyle yollama yapılan HUMK’nun 275. maddesi uyarınca Vergi Mahkemesince re’sen bilirkişi incelemesi ile yaptırılan değerlendirme (Danıştay 9. Dairenin 28.03.1989 tarihli ve E. 1987/3375, K. 1989/1005 sayılı kararı)

Konu üzerine düşünmeyi sürdürdüğümüzde, vergilendirmede matraha temel olacak karşılığın belirlenmesinde taşınmazın *türü* (vasfı) önem kazanmaktadır. Tarımsal topraklarda servet unsuru olmanın yanı sıra temel parametre toprağın sağladığı gelirdir. Onu belirleyen de toprağın verimliliğidir. Verimlilik ise saptanabilir bir şeydir.

Kentsel topraklarda matrahı nesnel bir temele oturtmak daha zordur. Rayiç değer temel alınması, piyasanın kendiliğinden koşullarının kabulü anlamına gelir. Denetimli ve kontrollü olarak oluşturulan taşınmaz piyasasında karşılıklar daha nesnel ölçütlere göre belirlenebilirlerse, bu karşılıkların vergilendirme için de temel alınması uygun olabilir. Ancak böylesi bir *temel ülke genelinde yaratılmadığı zaman, vergilendirmeye temel olacak birim karşılıkların tarafsız ve uzmanlıklara dayanılarak oluşturulmuş bilirkişi kurullarınca ve genel yazımlarla belirlenmesi daha doğru olabilecektir.*

Vergilendirmede genel adalet açısından en son gelmesi gereken yöntemin, bir taban belirlenmiş olsa bile beyan yöntemi olduğu özellikle vurgulanmalıdır. Bu yöntemde vergilendirmenin çok yönlü işlevlerinin gerçekleşmesini beklemek hem doğru olmaz, hem de olanaklı değildir.

Hangi tür taşınmaz olursa olsun, karşılıkların bir kere belirlenmesi de yetmez, bunların sürekli güncelleştirilmeleri zorunludur.

Öte yandan taşınmazların vergilendirilmesinde gerek dayanakların gerekse oranların iyi oluşturulması gerekir. *Vergi oranları daha çok siyasi kararlara bağımlıdır. Oysa dayanaklar siyasadan göreceli de olsa bir bağımsızlığa sahiptirler.* Nesnele yakın saptanmış karşılıklara ilgili ve istem alanı daha geniş olacaktır.

Bir noktayı daha vurgulamakta yarar vardır. Toprağa ve taşınmazlara ilişkin olarak “*değer*” sözcüğü, bizim dilimizde de birçok amaçla ve yaygın biçimde kullanılmaktadır. Oysa değer kavramı taşınabilir malların (metaların) değişim oranlarını nitilemede bir anlam bulurken, aynı anlamın taşınmazlara da verilmesi doğru değildir ve değer kavramından niteliksel bir sapmayı oluşturur. Daha ayrıntılı ele alınmadan (çalışmanın amacından uzaklaşmamak için), aslında toprağa ve taşınmazlara ilişkin olarak, dolaşım sürecindeki kullanım hakkının el değiştirmesinin ölçüsü için “*karşılık*” kavramının kullanılması, taşınmazların metalden farkını ortaya koymak açısından da uygun olacaktır (Köktürk 1986: 57). Ülkemizde konu ile ilgili yazında bu anlamda bir genel kabul oluşmadığından, bir anlama karmaşası yaratmamak için, çalışmada zaman zaman *değer*, zaman zaman *karşılık* kavramlarına yer verilmiştir.

Bunlar da göz önünde tutulduğunda, 1319 sayılı yasayla öngörülen taşınmaz karşılık tanımları ve karşılık saptama yöntemleri konusunda bu aşamada şunlar söylenebilir;

Karşılıkların saptanması konusunda yasalarımızda var olan dağınıklığın, saptama sürecine de olduğu gibi yansıdığı görülmektedir. Bu sürecin daha nesnel temeller doğrultusunda işler duruma getirilmesi gerekmektedir. Karşılık saptama yöntemleri ve bunların uygulanacağı koşulların hukuksal kapsamda netleştirilmeleri gerekir. Kadastro sisteminin yeniden tanımlanmasında girdi olarak kullanılması gereken toprak karşılığının tüzel açıdan tartışmasız duruma getirilmesinin kolay olmayacağı bir gerçektir. Bu bağlamda tanımlanması düşünülebilecek “*yasal karşılık*”, saptama anındaki toprak kullanımını temel veri olarak alan, toprağın konumunu ve temel özelliklerini gözetirken onun doğal kaynak niteliğine yaklaşmayı erekleyen, piyasanın kendiliğinden koşullarının ve istem-sunu (arz-talep) düzeneğinin tek yanlı işleyişinin, spekülasyonun ve psikolojik etkenlerin olumsuz etkilerinden arındırılmış olarak kamusal yoldan belirlenen karşılıktır.

Taşınmaz mal karşılıklarının saptanmasında en önemli nokta bu işlemin biçimidir. 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası’nda tanımlanan komisyonlar, “gereken durumlarda” taşınmaz karşılıklarını belirlerler. Oysa kapitalist ekonomik ilişkiler çerçevesinde topraklar, gereken durumlarda değil, sürekli olarak karşılık saptamanın nesnesidirler. Bu nedenle, karşılık saptama işini görev olarak üstlenmiş, düzenli çalışan, sürekliliği olan, bağımsız “karşılık saptama komisyonları”nın oluşturulması gerekir. Bu komisyonlar karşılıkların saptanmasından sunumuna kadar geçen tüm süreci denetimleri altında tutan “*kamusal*” merkezlerdir. Bu nedenle de, aynı amaç için değişik yasalarda tanımlanan saptama komisyonlarının tek bir yasada sistemleştirilmesi, diğer yasal düzenlemelerin bu tanımla bağlantı kurmalarının sağlanması gerekir.

Bu anlamda toprağı kullanım hakkının el değiştirmelerinde yasal karşılık üzerinden işlem yapılırken, vergilendirme gibi yükümlülüklerde bu yasal karşılıktan türetilen “*taban karşılık*”lar temel alınmalıdır.

Ülkemizde, yasalarda tanımlanan karşılık saptama komisyonlarında yer alacak *uzmanların nitelikleri* açıkça tanımlanmamıştır. Tanımlanan da işin gereği düşünüldüğünde yetersizlikler içermektedir. Buna karşın, bu komisyonların görevlerini gereğince yerine getirebilmelerinde üyelerin nitelikleri en

belirleyici etken olmaktadır. Karşılığın bileşenleri olan öğelerin etkilerini yorumlayabilecek meslek ve uzmanlık bilgisine sahip kişilere komisyonlarda yer verilmelidir.

Konuyla ilgili diğer boyutlar, *saptama ölçütleri, saptamaların yöntemi (taşınmazların türüne göre), verilerin değerlendirilmesi, değerlendirmede matematik istatistiksel yöntemlerden yararlanılması, güncelleştirmeler, süreç boyunca bilgisayar olanaklarından yararlanılması, sonuçların dökümlenmesi, sunulması (karşılık haritaları)* ve diğerleri başka çalışmalarda ayrıntılandırılabilir boyutlardır. Burada bütünlüğü ortaya koymak için yalnızca anımsatılmışlardır.

## 10. GENEL DEĞERLENDİRME

Çalışma iki konu çevresinde ele alınmıştır: *kadastro* ve bunun *vergi* (başka çalışmalarla bütünlendiğinde *ekonomik*) *boyutu*... İkinci boyuta ilişkin ülkemiz koşulları, biraz da ayrıntılara girerek önceki bölümlerde ele alınmış ve genele ilişkin bazı değerlendirmeler 9. Bölümde yapılmıştır. Aslında temel hedef, kadastroda bir reform sürecinin başlamasıdır. Vergisel boyut da bunun önemli öğelerinden birisi olarak ortaya konulmak istenmiştir.

Ülkemizde kadastro içeriği de, öz olarak önceki bölümlerde, yıllardan beri de başka araştırmacıların çalışmalarında ortaya konulmakta ve değişimin zorunluluğu vurgulanmaktadır. Ancak görülmektedir ki bu vurgulamalar, düşünülen kapsamda, katılımı ve kararlılıkta bir sürecin başlamasında yeterli düzeyde etkili olamamışlardır.

*Değişim, bu yöndeki çok yönlü iradelerin kenetlenmesini gerektirir. Tek başına bir grup araştırmacının iradesiyle olacak şey değildir. Olamadığı da görülmektedir. Araştırmacıların iradelerinin yanı sıra, kurumsal, siyasal ve toplumsal iradelerin de ortaya çıkması ve kenetlenmesi gerekir. Bu kenetlenmenin, değişimin tüm zorluklarını, risklerini, ama sonuçta yararlarını göze alabilmesi zorunludur.*

*Bir şeylerin değişmesini savunmak, bu yönde atılacak adımlardan yalnızca birisidir. Ancak bunun öncelikle toplumsal gereksinimlerle ve sayılan iradelerle arakesitin oluşturulması, zaman içinde de bu arakesitin büyütülerek sonuca varılması gerekir. Bu bir uzun solukluluk, bir kondisyon (sektörel, psikolojik, insan kaynakları, kurumsal...) gerektirmektedir.*

Uluslararası belgelere bakıldığında gelişmiş ülkelerde bile bazı konularda (kadastro, bilgi sistemleri, sektörel yeniden yapılanma...) 2010-2015 yıllarının hedefleri tartışılmaktadır. Bizler 2000 yılının büyümesine kapılarak, 9 ay sonra her şeyi değiştirme savında olamayız, olmamalıyız. Ama bugünlerden başlayarak sektör vizyonumuzu oluşturma tartışmaları başlatmalıyız. *Kadastroda reform da, olsa olsa böylesi bir yeni vizyon tasarımı içinde gerçek anlamını bulabilir. "...meli, ...malı" ile biten tüm önermeler de, sektörel vizyon içinde, o sektör bütününe anlamlı öğeleri olarak tasarımılandıklarında gerçek vurgularını oluşturabilirler.*

Bu nedenlerle, sektörde etkili ve yetkili durumda olanların, tez elden bu vizyonu oluşturma çabası içine girmelerinde yarar vardır. Yarar vardır, çünkü sektörün aktörleri, ulaşacakları hedeflerin bilincinde olarak sektör kurumlarında çalışmanın doyumunda olacaklardır. Yetkililer de, bu yolla, ellerinde tuttukları yetkilerin tutulma nedenlerine uygun bir yükümlülüğü yerine getirmiş olacaklardır.

Bu çerçeve aslında bu çalışmada vurgulanmak istenen temel noktadır.

Öte yandan geleneksel kadastral sistemlerin, belirli bir coğrafi bölgedeki taşınmazlar hakkında yeterli ve güvenilir bilgiler sağlayamadıkları gibi etkili ve mali olarak da verimli olmadıkları, çeşitli ülkelerin kadastro sistemlerini inceleyen araştırmacıların da saptamaları arasında yer almaktadır (Kaufmann-Stuedler, 1998: 47). Bu nedenle, kadastro hizmetlerinin iyileştirilmesi, bir kadastral reformun ilk

amacı olarak görülmektedir. Kadastral sistemlerin bilgisayar destekli yürütümü (otomasyonu) ise, kadastronun iyileştirilmesi için vazgeçilmez bir görevdir.

Bunlar yapılırken fark edilmesi gereken bir başka gerçek vardır. *Bizler bazı kavramların, ülkemiz koşullarında içini dolduramadan bu kavramların aşıldığına tanık olmaktadır.* Biz yıllardan beri kadastro kavramını ele alıp tartışmalar yaparken, koordinat kadastrosu-çok amaçlı kadastro vb kavramları tartışırken, bilgi sistemi tartışmaları çerçevesinde aslında kadastro kavramının ve diğerlerinin aşıldığı, kadastronun “parsel ölçeğinde bilgi sistemine dönüştüğü” yıllardan beri yazılmakta ve söylenmektedir.

Yine, sözlük anlamı olarak, “*bir ülkedeki her çeşit arazi ve mülklerin yerini, alanını, sınırlarını ve değerini belirtip plana bağlama işi*” biçiminde tanımlanmış kadastronun bu içeriğini bile henüz gerçekleştirememişken, çok daha gelişmiş bir kavram olarak “*land administration*” kavramıyla karşı karşıya gelmekteyiz (United Nations Economic Commission For Europe belgeleri)...

*Bunu vurgulamamızın nedeni, kadastro konusunda da, yani taşınmazlara ilişkin ölçümleme-kayıtlama-dökümlenme süreçlerinde daha büyük perspektiflerle, hedeflerle ve niyetlerle düşünmek zorunda olduğumuzu ortaya koymaktır.* Sektör platformlarında, kurumlarında *ben-sen diyalogunu* terk etmek ve daha büyük ve anlamlı olan Biz’i yakalamak ve yaratmak zorunda olduğumuzu artık bilince çıkarmak zorundayız. *Bunu aramaya başladığımızda, gözümüzde büyüyen değişimin en önemli gücü yaratılmış olunacaktır.*

Söylenecek başka şeyler de olmasına karşın, çalışmanın amacı çerçevesinde bir toparlama yapmalı ve artık çalışmanın sonuna yaklaşmalıyız.

Arazinin sınırlandırılmasını ve üzerindeki hakların yapısını güvenilir biçimde belgeleyen yeni bir yaklaşımın başlatılması gerekmektedir. Kadastro ve arazi ölçme sistemlerinin geliştirilmesi, elde edilen bilgilerin sürekli olarak güncelleştirilmesi, taşınmaz vergilendirme sisteminin çağdaşlaşmasına yardım edeceği gibi maliyetleri de önemli ölçüde azaltacaktır (Sjögren, 1998).

Bu değerlendirmelerin koşutunda, Türkiye’de kadastro sistemi, diğer vurguladığımız arayışlar çerçevesinde;

- Kamu ve toplum yararını gözetken bir iyelik anlayışını benimsemesini,
- Kadastro parseline ilişkin araziye uygulama değerlerini yansıtan röperli-ölçü krokilerinde her bir parsellerin ve binaların her köşesinin ve ayrıntı noktalarının konum (X, Y, Z) bilgileriyle ve bir numara ile tanımlanmasını, parsel yüzölçümlerinin yalnızca konum bilgileriyle hesaplanmasını,
- Bilgilerin çoklu kullanımına yönelik gerekli altlıkları hazırlamak, arşiv birliğini sağlamak, hizmet tekrarını önlemek için, 1/1000 ve 1/5000 ölçeklerinde Standart-Topoğrafik-Kadastral (STK) haritaların üretilmesini,
- Taşınmazların tüzel durumlarıyla birlikte kullanım bilgilerini, türlerini ve karşılıklarını da içerecek şekilde geliştirilmesini,
- Tapu sicil bilgilerinde ve kadastro haritalarında gerçek anlamda kadastral yenileme çalışmalarının başlatılmasını,
- Kadastro ve tapu bilgilerinin deşifre edilmesini ve tüm bilgilerin herkesin incelemesine açık olmasını,
- Tapu sicil bilgileri ile kadastral harita ve haritaya dayalı bilgilerin, bilgi sistemlerinin oluşturulmasına dönük değerlendirilmesini,

hedefleyen bir sistem yaklaşımı ile ele alınmalıdır.

Bildiriye kaleme alanların bu saptamaları, “*21. Yüzyıla Doğru Türkiye Kadastrusunda Bir Reformun Zorunluluğu*”nun gerekçelerini oluşturmaktadır.



Tapu sicili ve taşınmazların sınır bilgilerine ilişkin işlemlerin bilgisayar destekli yürütülmesi durumunda, kadastro sisteminin taşınmazların vergilendirilmesi konusundaki işlevinin artacağı görülmektedir. Bunun için öncelikle, yukarıdaki saptamalar ışığında bir kadastral yenileme projesine gereksinme vardır. Süreç, kadastral yenilemeyi de içeren bir reforma ve bunun yürütümüne zaman yitirilmeksizin yönlendirilmelidir. Tersisi durumda, çağdaş anlamda bilgi toplumlarının arasında yer almaya olanak bulunmadığı gibi, taşınmazların değerlendirilmesi, yani kıymet takdiri koşullarını köklü biçimde değiştirmek de olanaksızdır.

Öte yandan taşınmaz mal (emlak) vergisi sistemi üzerinde kural koyma ve bunların uygulanmasını kontrol etme ve denetleme yetkisine sahip olan Maliye Bakanlığı'nın da ulusal beklentiler, koşullar ve olanaklar doğrultusunda ve önerilen çerçevede bir değişimin içinde olması, ayrıca da sistemi bu değişime zorlaması gerekmektedir.

Türkiye kadastrasında halen uygulanmakta olan teknik ve hukuksal standartların çağdaş çok amaçlı kadastro için yeterli olmadığı görülmektedir. Kadastro bilgilerinin, sürekli değişime ve gelişmeye açık bir sistem anlayışıyla bilgi sistemleri içine konulması şeklinde yönlendirilmesiyle çağdaşlaşabileceği anlaşılmaktadır (UN ECE, 1998: 48; Kaufmann-Steudler, 1998: 9-10).

*Bunu anlayanların ülkemizde az olmadığı bilinmektedir. Asıl olan ve önemli olan, bu bilinçte olanların, sektörel sinerji yaratmaya yönelik yeni bir enerjiyle ortaya çıkmaları, hedeflerini ve projeksiyonlarını yeniden tasarlamaları, inatla değişimi savunmaları sorunudur.*

*Hiçbir şey yapmadan da 2010-2015 yıllarına varılacaktır... Dünya, istesek de, istemesek de olağan dönüşünü sürdürüyor çünkü. Ama oraya bugünkü sorunları aşmış ve bugünkünden farklı bir sektör yapısıyla ulaşılmış olmasında payı olmuş insanlar olarak ulaşmak kanımızca tanımlanamaz bir keyif ve doyum yaşatacaktır. Bu hedefe ulaşmakta sektörün tüm aktörlerine görevler düşmektedir...*

## KAYNAKÇA

AKDAĞ, E., AKIN, Y., AKSOY, A., ve diğerleri., **Bilgisayar Destekli Kadastro ve Harita Üretimine Geçiş İçin Rapor**, Harita ve Kadastro Mühendisliği Dergisi, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, 1986, Sayı: 54-55, s: 16-25.

BARKAN, Ö. L., **Türkiye'de Toprak Meselesi, Toplu Eserler 1**, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1980, 965 s.

CEYHAN, B., **Memleketimizde Tarımın Vergilendirilmesi (Bugünkü Durum, Hedefler, Öneriler)**, 2. İzmir İktisat Kongresi, Tarım Komisyonu Tebliği, DPT Yayın No: 1783, İzmir, 1981, Cilt: V, s: 693-707.

DİE., **Türkiye İstatistik Yıllığı 1987**, DİE Yayın No: 1250, Ankara, 1988, 479 s.

DİE., **Türkiye İstatistik Yıllığı 1994**, Yayın No: 1720, Ankara, 1995, 748 s.

DPT., **VI Beş Yıllık Kalkınma Planı Harita ve Tapu Kadastro Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayın No: 2210, ÖİK: 356, Ankara, 1990, 94 s.

DPT., **VII Beş Yıllık Kalkınma Planı Harita Tapu ve Kadastro Sektörü Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara, 1995, 101 s.

ERKAN, H., **Türkiye Kadastro, Kuruluş-Gelişme-Sorunlar**, Doçentlik Tezi, KDMMA Harita ve Kadastro Bölümü, Konya, 1979, 173 s.

ERKAN, H., **Kadastro Bilgisi**, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 1989, 352 s.

HKMO, **Türkiye Kadastro Hakkında Rapor**, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 1962, 48 s.

KAUFMANN, J., STEUDLER, D., **CADASTRE 2014-A Vision For A Future Cadastral System**, International Federation of Surveyors (FIG), Commission 7, Printed by Kuhn Druck AG, CH-8212 Neuhausen am Rheinfall Switzerland, July 1998, 51p.

KAZGAN, G., **Tarım, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, Cilt: 9, s: 2412-2429.

KELEŞ, R., **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, (Genişletilmiş 2. Basım), Cem Yayınevi, İstanbul, 1994, 423 s.

KELEŞ, R., **Kentleşme Politikası (3. Baskı)**, İmge Kitapevi, Ankara, 1996, 510s.

KONGAR, E., **21. Yüzyılda Türkiye (2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı)**, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1998.725s.

KÖKTÜRK, Erol., **Kadastronun Mali-Ekonomik Boyutu Olarak Kentsel Toprakların Karşılıkları**, Doktora Tezi, YÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 1986, VIII + 206 s, (Yayınlanmadı).

Mc LAUGHLIN, J. D., F. DALE, P., **Land Information Management- An Introduction With Special Reference to Cadastral Problems in Third World Countries**, Clarendon Press, Oxford, 1988, 266 s.

ÖZEN, H., **Türkiye'de Kadastro Toprak ve Tarım Reformuna Etkileri**, Toprak Reformu Kongresi, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 1978, s: 86-107.

ÖZEN, H., **Türkiye Koşullarında Koordinat Kadastro**, Doktora Tezi, KTÜ İnşaat ve Mimarlık Fakültesi Yayını, Genel Yayın No: 118, Fakülte Yayın No: 31, Trabzon, 1980, XV + 129 s.

ÖZKANLI, S., **Tarımsal Kazançların Vergilendirilmesi**, 2. İzmir İktisat Kongresi, Tarım Komisyonu Tebliğleri, 1981, DPT Yayın No: 1783, Cilt: V, s: 657-669.

R, G., **Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planı**, Resmi Gazete, Tarih: 25.07.1995, Sayı: Mükerrer-22354, 260s.

SİLİER, O., **Türkiye'de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923-1938)**, BÜ İdari Bilimler Fakültesi, Gözlem Matbaacılık, İstanbul, 1981, 111 s.

SJÖGREN, L., **Efficient Land Valuation System For The 21 st Century**, XX1. International Congress (FIG), Brighton UK, 19-25 July 1998.

ŞİRİN, M., **Tarımda Vergilendirme**, 2. İzmir İktisat Kongresi, Tarım Komisyonu Tebliğleri, 1981, DPT Yayın No: 1783, Cilt: V, s: 1047-1071.

UN ECE., **Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition**, United Nations Economic Commission For Europe, New York and Geneva, 1996, United Nations: 1-94.

YILDIZ, N., **Arsa Nedir, Nasıl Vergilendirilir?**, Harita ve Kadastro Mühendisliği Dergisi, 1971, Sayı: 21-22, s: 40-42.