

TOPRAK POLİTİKASININ ARACI OLARAK VERGİLENDİRME¹

Doç. Dr. Erol KÖKTÜRK
Harita Mühendisi

Belediyelerin önemli bir gelir kaynağı olarak gördükleri emlak vergileri konusunda yeni bir dönem başladı. Belediyelerin düzenli gelir kaynaklarının başında yer alan emlak vergilerine, günümüz koşullarında yeni yaklaşımlarda bulunma gereği vardır. Kentsel alanlarda toprak kullanımını konusunda daha cimri davranma zorunluluğu doğmuşken, vergilendirmenin farklı olanaklarından yararlanmak gerekmektedir.

Kentsel topraklarda toplum yararına uygun bir düzeltimin (reformun) yapılması gereği, öncelikle spekülasyonun minimize edilmesine, iyelik (mülkiyet) konusunda yeni yorumlara ve buradan da kamusal denetim gücünün kesin olarak sağlanmasına bağlıdır. Kentsel toprak politikası, genel toprak politikasının bir parçası olarak, kentsel toprakların özenli kullanımı konusunda kuralları koymalı ve uygulama araçlarını tanımlamalıdır. Bu araçların en önemlilerinden biri de, taşınmazların vergilendirilmesidir.

Bizde taşınmaz vergilendirmesi bugüne kadar hep mali yaklaşımlarla ele alınmıştır. Bu vergiler genellikle kamunun kasası açısından kaynak olarak görülmüş, bunların kentleşmede bir denetim ve yaptırım işlevi görmeleri göz ardı edilmiştir. Oysa konu bu bakış açısıyla ele alınsa, mali boyut da kentleşmenin ve kent planlamanın başarısına yönlendirilmiş olacaktır.

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 olması, vergi nesnesinin kolayca belirlenebilmesi 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 uygulananagelmeleri ve salınmalarındaki görece kolaylıklar nedeniyle değişik amaçlara, özellikle vergilendirme nesnelerinin denetlenmesine yönelik olarak yaygın kullanım bulmaktadırlar.

Ülkemizde taşınmazlara ilişkin olarak “Arazi”, “Emlak”, “Gayrimenkul Kıymet Artışı”, Emlak Alım”, “Bina İnşaat”, “Veraset ve İntikal” vergileri, zaman içinde merkezi yönetimin vergi politikaları kapsamında yer almışlardır. Ayrıca taşınmazlardan edinilen gelirler “Gelir Vergisi” içinde yer aldığı gibi, taşınmazlara ilişkin çeşitli yasal işlemler de harçlara konu olmaktadır.

Yerel yönetimler ise, “harcamalara katılma payı”nın, “değerlenme resmi”nin yanı sıra bazı harçlar alma yetkisinde olmuşlardır. Ne var ki, gerek yerel yönetimlerce gerekse merkezi yönetimce taşınmazların üstüne uygulanmakta olan bu vergilerin hiçbirisi, taşınmazlar alanında gerçek bir düzenlemeyi, bu düzenlemeyi de sağlıklı kentleşmeye yönlendirmeyi amaçlamamışlardır. Bu eksiklik nedeniyle de yerel farklılıkları gözlemleyen nitelikte olmuşlardır.

¹ 1999 yılında kaleme alınmış, ancak herhangi bir yerde yayınlanmamıştır.

Taşınmazların vergilendirilmesi, kuramda başlıca iki yaklaşımla ele alınmışlardır: Maliyeci yaklaşımda, taşınmaz vergilerinin merkezi yönetimin kamu maliyesinin bir bölümünü oluşturmaları 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 kullanılmalrı 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 kurtularak, doğrudan fiziksel çevrenin yeniden biçimlendirilmesinde harekete geçirilen uygulama aracı niteliği kazanmaktadır.

Taşınmaz vergilendirmesinin kazanacağı bu yerel boyut, arazi kullanım kararlarının yaşama geçmesini de olanaklı kılarken, spekülative amaçlı arazi kullanımlarının ve kent merkezlerinde arsaların boş bekletilerek kentin gereksiz yere saçaklanmasının önlenmesinde de bir araç olacaktır. Yani vergilendirme toprak politikasının uygulama araçlarından birisi olarak ele alındığında, kaynak sağlama ya da kaynak aktarma sığılığında kurtularak kentleşmenin operasyonel bir aracı ve denetim 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 kapsamında kurgulanmasıyla gerçekleşebilir. Böyle bir tasarımla desteklenen vergi politikası şu etkileri doğurabilir: Özel iyelik haklarının toplum yararı sınırı 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, ilkeler daha duyarlı 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 tasarlanması, sistemin etkinliğinin azalmaması ve uygulamanın olumsuz sonuçlar doğurmaması için işlerliği olan bir yönetsel düzenlemenin de gözetilmesi zorunludur.

Yerelliğin ve yerel yönetimlerinin ülkemiz koşullarında dar anlamını aşarak yeni bir içerik kazanması eşliğinde olduğumuz bu yıllarda, kentlerimizin geleceğinde sürdürülebilir bir yaşam ortamının

yaratılması için toprak politikasının tüm uygulama araçlarından sonuna kadar yararlanmak gerekmektedir.