

TESEV DEĞERLENDİRME NOTLARI

Kentsel Rantın Vergilendirilme Yoluyla Kamuya Geri Kazandırılması için Öneriler

TESEV Değerlendirme Notları TESEV'in çalışma alanlarındaki konulara ilişkin farklı bakış açıları ve önerileri kamuoyuyla paylaşmayı hedeflemektedir.



Bircan Polat
TESEV

2009 yılında Kocaeli Üniversitesi İşletme bölümünden mezun oldu. Halen Kadir Has Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde kentsel rant üzerine yüksek lisans devam ediyor. 2010-2017 yılları arasında Taxand/ Erdikler Bağımsız Denetim ve YMM A.Ş.'de sırasıyla vergi denetçisi ve vergi müdürü olarak üretim, hizmet, finans ve ticaret firmalarının bağımsız denetimleri ile vergi denetimlerini gerçekleştirdi ve vergi mevzuatı danışmanlığı yaptı. İstanbul SMMM Odası'na bağlı Serbest Muhasebeci Mali Müşavir olup, 2013 yılında Sermaye Piyasası Kurulu ve 2017 yılında Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu nezdinde bağımsız denetçi lisanslarını kazandı. 2018 Ocak tarihinden itibaren TESEV'de Mali ve İdari İşler Koordinatörü olarak çalışmakta.

31 Mart 2019 mahalli idare seçimleriyle birlikte yerel yönetimlerin borçları bir kez daha kamuoyunu ilgilendiren önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Bu bağlamda yerel yönetim harcamaları sıkça gündemi oluştururken, gelirler ve kaynakların oluşturulmasına dair tartışmaların kısıtlı olduğu gözlenmektedir. Yerel yönetimlerin öz gelir kaynakları üzerine tartışmanın yeniden canlandırılması, merkezi bütçeden yapılan transferler ve bu yolla merkezi idarelere bağımlılığın azaltılabilmesi açılarından da en azından harcamalar üzerine yürütülen tartışma kadar önemlidir. Olası gelir kaynakları arasında nüfus artışı, göç, sanayileşme gibi nedenlerle tarım arazilerinin kentsel topraklara dönüşmesi ve planlama faaliyetleri neticesinde mevcut kent topraklarının konumlarında farklılıklar (park ve sosyal tesislere yakınlık, ana arterler üzerinde bulunması vs.) meydana getirilmesiyle oluşan kentsel rant önemli bir yer tutabilir. Bu yazıda özellikle planlama faaliyetleriyle oluşan kentsel rantın hak sahibinin kamu olduğundan hareketle, yerel yönetim bütçelerine alternatif bir gelir kaynağı olarak vergilendirme yoluyla kentsel rantın kamuya geri kazandırılması gerekliliğini ve vergi mevzuatında var olan hükümlerin iyileştirilmesini ele alacağım.

Rant kavramı (İngilizce "rent," Fransızca "rente"), sözlük anlamıyla her türlü parasal getiri anlamına gelirken, günümüzde çoğunlukla spekülasyona dayalı haksız kazancı ifade etmektedir. İktisadi dilde¹ ise üretim faktörlerinden biri olarak doğanın üretimden aldığı pay olarak tanımlanmaktadır. Gelir dağılımındaki adaletsizliğin ortadan kaldırılmasına yönelik tartışmalar 19. yüzyılda rant vergisi üzerinde temellendirilmiştir.

Bu tartışmalara göre topraktan elde edilen rantın tamamı vergilendirilerek, doğrudan tek bir vergi olarak toplanmalıdır. 20. yüzyıl başında Sosyal Demokrat ve 'Progressive' (ilerici) politik akımlar genelde ücretli ve yoksul kesimlerden elde edilen dolaylı vergilere karşı doğrudan gelir vergilerine ağırlık verilmesini önermiştir. Bu, gelir adaletini tesis etme yolunda önemli sistematik bir adım olarak savunulmuştur. 1980'li yıllarda dünyada küreselleşme olgusu ve finansal piyasaların bütünleşmesi nedeniyle sermaye birikiminin niteliği değişmiş ve etki alanı genişlemiştir. Kentlerin genişlemesiyle daha önce şehir çeperinde kalan tarımsal araziler yeni rant ekonomisine eklenmiş ve özel bir rant alanı olarak "kentsel rant" ortaya çıkmıştır. Etki alanı genişleyen ve akışkanlığı artan sermayenin yer seçimi ve yatırım kararları kent mekanlarını da etkilemiş, kentin fiziksel mekanında dönüşümlere, yönetim sistemi ve kent yaşamında değişikliklere sebep olmuştur. Türkiye'de Serbest piyasa koşullarını oluşturacak 24 Ocak 1980 "İstikrar Kararları" ve 1984 yılında yürürlüğe giren Toplu Konut Kanunu ile beraber bir yatırım nesnesi haline gelen kent, kentsel rant aracılığıyla sermayenin birikim krizine çözüm sunan önemli bir araç haline gelmiştir. Ayrıcalıklı imar hakları, imar plan değişiklikleri yoluyla kentsel rant elde edilmesine olanak sağlanmakta, yapılaşma ve altyapı maliyetleri ise devlet tarafından karşılanarak rant üretilmesine katkı sağlanmaktadır. Böylece planlama faaliyetlerinin kendisi kamu eliyle bir artı değer oluşumuna yol açmaktadır. Bu noktada, rantı, kamu planlama faaliyetleri sonucunda mülk sahiplerinin emek ya da sermaye harcamadan elde ettikleri haksız kazanç olarak tanımlıyorum. Bu çerçevede, kamu planlama faaliyetleriyle kentsel topraklara müdahale edilmesi sonucunda meydana gelen kentsel rantın, asıl hak sahibi olan topluma yeniden kazandırılması gerektiğini öne sürmekteyim.

Dünyada rant vergisinin çeşitli örnekleri mevcuttur. Kentsel Rant vergisi "Toprak Değer Artış Vergisi," "İyileştirme Rant Vergisi," "Spekülasyon Vergisi" gibi adlar altında Kolombiya, İsviçre, Avusturya, Avustralya, Danimarka, Yeni Zelanda, Estonya, ABD (bazı eyaletler) gibi ülkelerde uygulanmakta olup kamu gelirleri arasında önemli bir paya

sahiptir. Söz konusu örnek ülkelerde çeşitli adlar altında uygulanan kentsel rant vergisi, vergide adaletin tesis edilmesinin yanı sıra, spekülasyon faaliyetlerin ve haksız kazancın engellenmesini de sağlamaktadır. Yeni Zelanda'da toprak değer artış vergilerinin de içinde olduğu servet üzerinden alınan vergiler, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin yaklaşık %50'sini oluşturmaktadır.² Düzenlemenin Türkiye'de uygulanmaya başlaması ile yerel yönetim bütçelerine önemli bir gelir sağlanması mümkündür.

Türkiye'de de bu yönde yakın dönemde atılmış adımlar olmuştur. 2015-2017 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program'da (OVP) "Gayrimenkul değer artışlarının yeterince vergilendirilmemesi, imar düzenlemeleri ve kamu hizmetleri yoluyla ciddi bir gayrimenkul rantı oluşması ve bundan kamunun yeterince pay alamaması kaynaklarımızın önemli ölçüde üretken olmayan alanlara kayması" gerekçesi ve yine 2015-2017 dönemi Orta Vadeli Mali Plan'da (OVMP) "Yerel yönetimlerin mali imkanlarını güçlendirmek için kentsel rantların değerlendirilmesi ve emlak vergisi dahil olmak üzere öz gelirlerinin artırılması ve bu gelirlerin genel vergi sistemi ile uyumunu sağlayacak mevzuat düzenlemelerinin yapılması çalışmalarına devam edilecektir," açıklaması yer almıştır. 2017 Şehircilik Şurası "Şehirlerimizde Kimlik, Planlama, Tasarım Komisyon Raporu"nda Kentsel Getirilerin (Rant) vergilendirilmesine yönelik altyapı hazırlanmalıdır tavsiyelerine yer verilmiştir. 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda yerel yönetimlerin mali imkanlarını güçlendirmek için kentsel rantın değerlendirileceği ve emlak vergisi dahil olmak üzere yerel yönetim öz gelirlerinin artırılacağı tedbirler arasına alınmıştır. Bu kapsamda 11. Kalkınma Planı'na maliye ve şehirleşme politikalarında gayrimenkullerin vergilendirilmesine yönelik yeni tedbirler dahil edilmiştir. Buna rağmen, Türkiye'de kamu eliyle yaratılan bir artı değer olan kentsel rantın kamuya aktarılmasına yönelik düzenlemeler henüz uygulamaya konulmamıştır. Kentsel rantın topluma yeniden kazandırılması amacıyla uygulanacak araçlardan biri vergilendirilmedir. Kentsel planlama sonucu kamu eliyle yaratılan rant gelirleri vergilendirilmemekle beraber Türk Vergi Sistemi içinde kentsel rant vergisine benzer uygulamalar görülmüştür.

Bu öncüllerden bazıları şunlardır:

- Değerleme Resmi uygulaması: 1948 tarihli 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda hüküm altına alınmıştır. Uygulamada vergiyi doğuran olaylar, kamulaştırma, sokağa sınırın genişlemesi, sokağa sınırın artmamasıyla beraber yolun genişlemesi ya da rıhtım, park, liman gibi yerlere yakınlığı nedeniyle gayrimenkulün değerinin artmasıdır. Bu uygulamada, vergi matrahı, eski ve yeni rayiç bedel arasındaki farktır. 1978 yılında uygulamaya son verilmiştir. ³
- Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi: 1970 yılında 1318 sayılı Finansman Kanunu ile getirilen gayrimenkul kıymet artışı vergisine yönelik düzenlemenin amacı rant ve spekülasyon kazançlarını vergilemek ve emlak vergisi matrahını denetlemektir. 1982 yılında matrah ve rayiç bedel tespitindeki sakıncalar nedeniyle 2588 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1982 yılında Tapu Harcı olarak düzenlenmiştir.
- Değer Artış Kazancı: 1960 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun değer artış kazançlarını düzenleyen Madde 80/ Mükerrer 80, 81, Mükerrer 81. Maddeleri 2007 yılında yürürlüğe giren 5615 sayılı kanunun 5. Maddesiyle yeniden düzenlenmiş, buna göre; bir bedel karşılığı edinilen gayrimenkullerin edinme tarihinden itibaren beş yıl içinde elden çıkarılması halinde, elde edilen kazanç gelir vergisine tabi tutulmuştur. Ancak bu süre sonrasında gayrimenkulün elden çıkarılması halinde gelir vergisi uygulanmamaktadır.
- Emlak Vergisi: 1972 yılında yürürlüğe konulan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile emlak vergisi düzenlemesi getirilmiştir. Tapu sicilinde kayıtlı olan gerçek veya tüzel kişiler tarafından ödenmektedir. Binave arazi vergisi olarak ayrı vergilendirmeye tabidir.
- Harcamalara Katılım Payı: 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda (Madde 86-94) harcamalara katılım payı düzenlenmiştir. Belediyelerin yol, kanalizasyon gibi hizmetleri sonucunda gayrimenkulün değerini artırıcı etkisi nedeniyle gayrimenkul sahiplerinden tahsil edilme yetkisi düzenlenmiştir. Ancak uygulamada sıklıkla yerine getirilmemektedir.
- Düzenleme Ortaklık Payı: 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu'nda (Madde 18) düzenleme ortaklık payı hüküm altına alınmıştır. Bu madde ile belediyeler kendi imar sınırları içerisinde yer alan arsa ve arazilerde sahiplerinin izni olmaksızın düzenleme yapabilmekte, düzenlemeler sonucunda meydana gelen değer artışı karşılığında önceki yüz ölçümünün %45'ine kadar (04.07.2019 tarihinden itibaren) düzenleme ortaklık payı olarak belediye veya valilikçe alınabilmektedir. Bu düzenlemenin kamu eli ile arsa veya arazide meydana gelen değer artışı nedeniyle alınması sebebiyle kentsel rant vergisine yakın bir düzenlemedir.

Bu düzenlemeler ile gayrimenkul değer artış kazançlarına ilişkin kentsel rant vergisine benzer bir vergi hedeflenmiştir. Buna karşılık planlama faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan kentsel rant Türk Vergi Sistemi içinde vergilendirmeye tabi tutulmamıştır. Bu durumu düzeltmek için, kentsel rantın vergilendirilmesini sağlayacak çeşitli politikalar uygulanabilir. Öncelikli olarak kamu eliyle yaratılan kentsel rantın kamuya geri kazandırılması için "kentsel rant vergisi" düzenlemesinin uygulanması gerekmektedir. Bu düzenleme maliklerin servet artışları üzerinden vergilendirme yapılması sayesinde vergide adaletin sağlanmasına katkı sağlayacak ve kamu gelirleri açısından yeni ve verimli bir gelir teşkil edecektir.

Kentsel rant vergisine yönelik bir diğer uygulama mevcut Gelir Vergisi Kanunu'nda yer alan düzenlemeler ile gerçekleştirilebilir. Buna göre, öncelikle Gelir Vergisi Kanunu'nun değer artış kazançları maddesindeki süre sınırlamasının kaldırılması uygulamaya konulmalıdır. Mevcut Gelir Vergisi Kanunu'nda gayrimenkul değer artış kazancı bu gayrimenkullerin iktisap tarihinden itibaren beş (5) yıl içinde elden çıkarılması halinde vergilendirilmektedir. Mevcut süre sınırlaması ile bu süre zarfında tamamlanan planlama faaliyetleri sonucu oluşan değer artış kazançlarının vergilendirilmesine imkân bulunmamaktadır. Yine bu madde kapsamında gerçekleştirilen alım-satım işlerinin vergi değerlerine göre yapılması, gerçek alım-satım değerlerinin çok altında vergilendirmeye neden olmaktadır. Gayrimenkuller gerçek alım-satım değerleri üzerinden vergilendirmeye tabi tutulmalıdır. Gayrimenkullerin gerçek alım-satım değerlerinin tespit edilmesi için ise bir takdir komisyonu belirlenmelidir. Takdir komisyonu kararlarına yargısal merciler nezdinde itiraz hakkı bulunmalıdır. Değeri artan gayrimenkuller uzun süredir maliklerince barınma amaçlı kullanılıyor ise vergilendirmede erteleme/taksitlendirme gibi seçenekler kullanılmalıdır. Ancak spekülasyon faaliyetleri ile rant elde etmek amacıyla alım-satımı gerçekleştirilen gayrimenkullerin vergi oranları elde bulundurma süresine göre artan oranlı tarifelenmelidir.

Ülkemizde de hem "kentsel rant vergisi" adı altında hem de Gelir Vergisi Kanunu'nun "değer artış kazancı"na ilişkin maddelerinde yapılacak düzenlemeler ile uygulanacak vergiler özellikle yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını artırmasına ve bu vesile ile yerel yönetimlerin merkezi idareye bağımlılığını azaltmasına yardımcı olacaktır. Özellikle servet sahiplerinin servet artışları üzerinden alınacak "kentsel rant vergisi" kamu hizmetleri aracılığıyla toplumun geniş kesimlerine ulaştırılabilecek ve vergilendirmede adalet sağlanarak toplumsal fayda artırılacaktır.

Bir başka fayda da, rant vergisinin caydırıcılığı sayesinde özellikle yerel yönetimler çevresinde spekülasyon faaliyetlerinin önüne geçilebilecek olmasıdır. Spekülasyon faaliyetlerinin önlenmesi ile

oluşacak fiyat seviyeleri düşük gelir grubuna sahip grupların barınma ihtiyaçlarını sağlamalarına yardımcı olabilir. Yine kentsel rant vergisinin uygulanması ile elde edilecek gelirler barınma ihtiyacını hiçbir şekilde karşılayamayacak gruplara "barınma hakkı"nın sağlanması için kullanılabilir.

Yukarıda saydığım faydaları yanında, kentsel rant vergisinin uygulamasında mülk sahibi olmayan düşük gelir grubuna dahil insanların aleyhine kullanılmasını engellemeye dikkat edilmesi gerekmektedir. Çünkü "Kentsel rant vergisi" ile mülk sahiplerinden tahsil edilen tutarlar, konut fiyatlarının artmasına ve bu da düşük gelir grubuna dahil insanların konut edinmelerinin önüne geçmesine neden olabilir. Yine söz konusu vergilerin mülk sahipleri tarafından kira bedellerine yansıtılmasıyla, düşük gelir gruplarının barınma ihtiyaçlarını karşılamak için daha fazla kira ödemelerine sebep olabilir. Kentsel rant vergisi uygulamasının yanı sıra yeniden vergi ve gelir dağılımı adaletsizliğine engel olacak önlemler de yasaya ve uygulamaya eklenmelidir.

Kentsel rant vergisi emek ve sermaye harcamadan edinilen haksız kazancın önüne geçebilmek için servet artışları üzerinden alınan ve vergide adaleti, bu yolla da toplumsal faydayı sağlayan bir vergi türüdür. Ancak ülkemizde kent toprağı üzerinden elde edilen rant gelirlerini vergilendirmeye yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Çeşitli ülkelerdeki başarılı uygulamalar örnek alınarak, planlama faaliyetleri sonucunda kamu eli ile yaratılan rant üzerinden alınacak "kentsel rant vergisi" ile yerel yönetimlere yeni alternatif bir gelir kaynağı yaratılmalı ve bu gelirler toplumsal fayda sağlayacak şekilde kullanılmalıdır. Diğer yandan, Gelir Vergisi Kanunu'nda "değer artış kazancı" maddelerine yönelik düzenlemelerin yeniden ele alınması ve özellikle süre sınırının kaldırılarak spekülasyon faaliyetlerinin önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu düzenlemelerin alt gelir gruplarının aleyhinde kullanılmaması yönünde gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

¹TDK İktisat Terimleri Sözlüğü-2004 <http://sozluk.gov.tr/>

² https://commongroundorwa.org/LVT_england_final.pdf (Sayfa 13, Madde 38)

³Uygulama 1979 yılında 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun teklifinde yeniden düzenlenmiş, Millet Meclisi Plan Komisyonu ile Cumhuriyet Senatosu Bütçe ve Plan Komisyonunda kabul edilmiş, ancak söz konusu kanun dönemin cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve ardından meclis tarafından da reddedilmiştir. 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda bu uygulamaya yer verilmemiştir.

Atf Önerisi: Bircan Polat, 2019, Kentsel Rantların Vergilendirilme Yoluyla Kamuya Geri Kazandırılması İçin Öneriler, TESEV Değerlendirme Notları, <https://www.tesev.org.tr/tr/research/kentsel-rantin-vergilendirilme-yoluyla-kamuya-geri-kazandirilmesi-icin-oneriler/>



Copyright @Ekim 2019 Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz. Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazarlara aittir ve TESEV'in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir.



TESEV bu projeye katkılarından ötürü Friedrich Ebert Stiftung Derneği'ne teşekkür eder.