



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DOKTORA
TEZİ**

**KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARININ
VERGİLENDİRİLMESİ VE TÜRKİYE'DE
UYGULANABİLİRLİK KOŞULLARININ ANALİZİ**

ALİ EZER

MALİYE ANABİLİM DALI

EKİM 2021



**KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARININ VERGİLENDİRİLMESİ VE
TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİK KOŞULLARININ ANALİZİ**

Ali EZER

**DOKTORA TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

EKİM 2021

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Ali EZER

08.10.2021

KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARININ VERGİLENDİRİLMESİ VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİK KOŞULLARININ ANALİZİ

Doktora Tezi

Ali EZER

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ekim 2021

ÖZET

Bu tezde Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarına yönelik vergilerin uygulanabilirliği değerlendirilmektedir. Türkiye’de de özellikle 2000’li yıllardan sonra ekonomik büyüme, finansal piyasaların gelişmesi, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, gayrimenkul sektörünü teşvik eden ekonomi ve finans politikaları, kentleşme, nüfus ve göç hareketleri gibi etkenlerin yanında imar düzenlemeleri, kentsel dönüşüm uygulamaları, kamu taşınmazlarına yönelik politika ve uygulamalar, kamu-özel işbirliği projeleri ile kamusal yatırım ve hizmetler sonucu gayrimenkul değerleri hızla yükselmiştir. Bu süreçte kentsel gayrimenkul rantlarının yeterince vergilendirilmemesi söz konusu rantların büyük oranda taşınmaz sahipleri ve geliştiricileri ile çıkar ve baskı grupları tarafından paylaşılmasına yol açmıştır. Ayrıca bu durum sınırlı kaynakların verimsiz ve spekülatif karakterli gayrimenkul sektörüne yönelmesine neden olmuş ve ülkenin büyüme potansiyeli açısından ciddi bir kısıt oluşturmuştur. Kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi teorik olarak basit ve kolay uygulanabilir gözükse de ciddi uygulama zorlukları bulunmaktadır. Bu tezde kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu, dağıtılması ve kamuya aktarılmasına ilişkin süreçler, rant vergilerinin işleyişi ve etkileri, diğer ülkelerdeki uygulamalar ve Ankara’daki örnek olaylar incelenerek Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının etkin ve işlevsel bir şekilde vergilendirilmesi için yerine getirilmesi gereken koşullar analiz edilmiş ve uygulamaya dönük öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Bilim Kodu : 112003
Anahtar Kelimeler : Kentsel Rant, Rant Vergisi, Değer Artış Payı, Değerli Konut Vergisi, Değerlenme Resmi
Sayfa Adedi : 329
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Duran BÜLBÜL

TAXATION OF URBAN REAL ESTATE RENTS AND ANALYSIS OF
APPLICABILITY CONDITIONS IN TURKEY

Ph.D. Thesis

ALİ EZER

GAZI UNIVERSITY
INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

October 2021

ABSTRACT

In this thesis, the applicability of taxes on urban real estate rents in Turkey is evaluated. In Turkey, especially after the 2000s, in addition to factors such as economic growth, development of financial markets, foreign direct investment, economic and financial policies which stimulate the real estate sector, urbanization, population and migration movements, real estate values have increased rapidly as a result of zoning regulations, urban renewal projects, public real estate policies and practices, public-private partnership projects, public investments and services. In this process, the insufficient taxation of urban real estate rents has led to the sharing of these rents by real estate owners, developers and rent-seeking groups. In addition, this situation caused limited resources to turn to the inefficient and speculative real estate sector and created a serious constraint in terms of the country's growth potential. The taxation of urban real estate rents seems theoretically simple and easy to implement, there are serious implementation difficulties. In this thesis, the processes related to the formation, distribution and transfer of urban real estate rents to the public, the functioning and effects of rent taxes, practices in other countries and case studies in Ankara have been examined and the necessary conditions for taxing urban real estate rents in Turkey in an effective and functional way have been analyzed and suggestions for implementation have been tried to be developed.

Science Code : 112003
Key Words : Urban Rent, Rent Tax, Rezoning Gains Tax, Valuable Housing Tax, Betterment Levy
Page Number : 329
Supervisor : Prof. Dr. Duran BÜLBÜL

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışması sırasında değerli yardım ve katkılarıyla beni yönlendiren sayın hocam Prof. Duran BÜLBÜL ile destek veren diğer hocalarıma, sabrı ve hoşgörüsü için sevgili aileme teşekkürlerimi sunuyorum.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xiv
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	xvii
GRAFİKLERİN LİSTESİ	xviii
HARİTALARIN LİSTESİ.....	xix
KISALTMALAR.....	xx
1. GİRİŞ.....	1
2. KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARINA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	5
2.1. Rant Kavramı	5
2.2. Değer Kavramı ve Rant ile İlişkisi	6
2.3. Gayrimenkul Piyasaları Açısından Değer Kavramı	7
2.4. Rant Teorileri	8
2.4.1. Klasik İktisat Öncesi Rant	8
2.4.2. Klasik Rant Teorisi	9
2.4.3. Neo-Klasik Rant Teorisi	12
2.4.4. Marxist Rant Teorisi	13
2.5. Kentsel Rant Teorileri	15
2.5.1. Kentsel Rant Kavramı.....	15
2.5.2. Kentsel Rant Teorilerin Gelişimi.....	15
2.5.3. Neoklasik Kentsel Rant Teorisi	17
2.5.4. Modern Politik Ekonomi Yaklaşımlarında Kentsel Rant Teorileri	21

	Sayfa
2.5.4.1. Marxist kentsel rant teorisi.....	22
2.5.4.2. Rant farkı yaklaşımı	25
2.5.4.3. Sermaye akımı yaklaşımı	26
2.5.4.4. Rant kollama yaklaşımı.....	27
2.6. Kentsel Gayrimenkul Rantlarının Oluşumuna Etki Eden Faktörler.....	29
2.6.1. Kentleşmenin Etkileri	29
2.6.2. Kamu Yatırımlarının Etkileri.....	34
2.6.3. Planlamanın Etkileri	36
2.6.4. Ekonomi Politikaları ve Hukuk Sisteminin Etkileri	38
2.6.5. Gayrimenkul Piyasalarının Etkileri	39
2.6.6. Sermaye Yatırımlarının Etkileri	42
2.6.7. Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Etkileri	44
2.6.8. Finansal Piyasaların Etkileri	46
2.6.8.1. Para piyasalarının etkileri.....	46
2.6.8.2. Sermaye piyasalarının etkileri	47
2.6.9. Gayrimenkul Spekülasyonlarının Etkileri	50
3. KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARININ VERGİLENDİRİLMESİNE YÖNELİK MODELLER VE ARAÇLAR	53
3.1. Kavramsal Çerçeve	53
3.2. Rant Vergilerinin Tarihsel Gelişimi.....	53
3.3. Rant Vergilerinin Teorik Analizi	62
3.3.1. Rant Vergilerinin İşleyişi.....	62
3.3.2. Rant Vergilerinin Etkinliği	66
3.3.3. Rant Vergilerinin Tarafsızlığı.....	67
3.3.4. Rant Vergilerinin Yansıması	68

Sayfa

3.3.5 Rant Vergilerinin Gelir Dağılımı ve Vergi Adaleti Açısından Değerlendirilmesi	70
3.3.6. Rant Vergilerinin Etkileri	73
3.3.6.1. Arsa spekülasyonu üzerindeki etkileri	73
3.3.6.2. Kentsel yayılma ve arazi kullanım yoğunluğu üzerindeki etkileri	76
3.3.6.3. Geliştirme zamanı tercihi üzerindeki etkileri	77
3.3.6.4. İnşaat sektörü üzerindeki etkileri	79
3.3.6.5. Çevre ve doğal kaynaklar üzerindeki etkileri.....	80
3.4. Rant Vergilerinin Uluslararası Uygulama Örnekleri	80
3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	81
3.4.2. Estonya Örneği	82
3.4.3. Danimarka Örneği	84
3.4.4. Avustralya Örneği.....	85
3.4.5. Namibya Örneği.....	86
3.4.6. Tayvan Örneği	87
3.4.7. Güney Afrika Örneği	88
3.4.8. Yeni Zelanda Örneği.....	88
3.5. Kentsel Gayrimenkul Rantlarına Yönelik Diğer Vergiler.....	89
3.5.1. Değerlenme Resmi.....	89
3.5.2. Emlak Vergisi	91
3.5.3. Değer Artış Kazancı Vergisi.....	94
3.5.4. Transfer Vergileri (Tapu Harçları)	95
3.6. Kentsel Gayrimenkul Rantlarının Kamuya Aktarılmasına Yönelik Diğer Modeller ve Araçlar.....	96
3.6.1. Kamusal Taşınmaz Mülkiyeti Modeli ve Araçları	96
3.6.1.1. Tüm arazilerin kamulaştırılarak doğrudan hükümetin kontrolü altına alınması	96

	Sayfa
3.6.1.2. Arsa bankacılığı.....	97
3.6.1.3. Uzun süreli kiralama	97
3.6.1.4. Arsa ve arazi düzenlemesi.....	98
3.6.2. Gayrimenkul Geliştirme Katkılarını İçeren Modeller	100
3.6.2.1. İmar haklarının satışı ve transferi.....	100
3.6.2.2. İmar ve yapılaşma haklarının kamulaştırılması	102
3.6.2.3. Kapsayıcı imar düzenlemeleri.....	103
3.6.2.4. Geliştirme ve etki harçları	108
3.6.2.5. Toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri.....	110
4. TÜRKİYE’DE KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARININ OLUŞUMU, DAĞITIMI VE VERGİLENDİRİLMESİ	115
4.1. Sosyo-Ekonomik Gelişmeler ve Kentsel Gayrimenkul Rantları Üzerindeki Etkileri	115
4.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem	115
4.1.2. 1923-1954 Dönemi	116
4.1.3. 1954-1980 Dönemi	118
4.1.4. 1980-2000 Dönemi	123
4.1.5. 2000 Yılı Sonrası Gelişmeler	128
4.1.5.1. Ekonomik gelişmeler.....	128
4.1.5.2. Kurumsal yapı ve gayrimenkul sektörüne ilişkin gelişmeler	134
4.2. Türkiye’de Gayrimenkul Sektörü.....	138
4.2.1. Gayrimenkul Sektörü ve Ekonomik Büyüme İlişkisi.....	138
4.2.2. Gayrimenkul Sektörünün GSYH İçindeki Yeri.....	139
4.2.3. Gayrimenkul Sektörünün Toplam İstihdam İçindeki Yeri	141
4.2.4. Yapı İzinleri.....	142
4.2.4.1. Yapı ruhsatları	142
4.2.4.2. Yapı kullanma izin belgeleri	146

Sayfa

4.2.5. Gayrimenkul Yatırımlarının Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları İçindeki Payı.....	149
4.2.6. Konut Üretimi.....	151
4.2.7. Konut Satışları	156
4.2.8. Ticari Gayrimenkul Sektörü	158
4.3. Türkiye’de Gayrimenkul Finansmanı	166
4.3.2 Konut Finansmanı ve Konut Satışlarıyla İlişkisi	166
4.3.3. Gayrimenkullere İlişkin Sermaye Piyasası.....	169
4.4. Kentsel Gayrimenkul Rantının Oluşumu ve Dağıtımında Rol Alan Kamu Kurum ve Kuruluşları	172
4.4.1. Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri.....	173
4.4.1.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	173
4.4.1.2.Kültür ve Turizm Bakanlığı	174
4.4.1.3. Tarım ve Orman Bakanlığı.....	175
4.4.1.4. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	175
4.4.1.5. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı.....	176
4.4.1.6. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	176
4.4.2. Mahalli İdareler	177
4.5. Türkiye’de Kentsel Planlama	178
4.5.1. Plan Türlerine Göre Genel Yetkiler.....	181
4.5.1.1. Mekânsal strateji planı	182
4.5.1.2. Çevre düzeni planları	182
4.5.1.3. Nazım imar planları.....	182
4.5.1.4. Uygulama imar planları.....	183
4.5.2. Planlamada Özel Yetki Verilen Kurum ve Kuruluşlar	183
4.5.3. Planlamaya İlişkin Değerlendirme	185
4.6. Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları	187

	Sayfa
4.7. Büyük Ölçekli Kamu Projeleri	190
4.8. Türkiye’de Gayrimenkul Değerlemesi	192
4.9. Kamu Taşınmazları ve Kentsel Rant	195
4.9.1. Kurumsal Yapı	195
4.9.2. Hazine Taşınmazları	196
4.9.3. Ormanlar ve 2/B Taşınmazları	200
4.9.4. Meralar	202
4.10. Türkiye’de Gayrimenkul Rantlarının Vergilendirilmesine Yönelik Araçlar ...	204
4.10.1. Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi	204
4.10.2. Değerlenme Resmi	206
4.10.3. Değer Artış Kazancı	207
4.10.4. Emlak Vergisi	209
4.10.5. Harcamalara Katılım Payları	212
4.10.6. Tapu Harçları	214
4.10.7. Arsa ve Arazi Düzenlemesi	214
4.10.8. Değerli Konut Vergisi	216
4.10.9. Değer Artış Payı	219
4.10.10. Türkiye ve Diğer Ülkelerde Gayrimenkullere Yönelik Vergilerden Elde Edilen Gelirlerin Karşılaştırılması	228
5. ANKARA’DAN ÖRNEK OLAYLARLA KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARININ OLUŞUMU, DAĞITILMASI VE KAMUYA AKTARILMASI SÜREÇLERİNİN DEĞERLENDİRMESİ	239
5.1. Ankara’da Kentsel Planlamanın Gelişimi	239
5.2. Ankara’dan Örnek Olaylar	244
5.2.1. Değer Artış Payı Düzenlemesi Sonrasında İdareler Resen Plan Değişiklikleri Yapmaya Devam Etmektedirler	244

Sayfa

5.2.2. Kamu Taşınmazları Plan Değişiklikleri Sonucu Çok Yüksek Emsaller Belirlenerek Satışa ve Hasılat Paylaşımı İhalelerine Konu Edilebilmektedir	246
5.2.3. Boş Alanlara Yönelik Rant Amaçlı KGDP Projeleri Yapılarak Ticari Alanlar Oluşturulabilmektedir.....	249
5.2.4. Gecekondu Alanlarının Dönüşümünde Kentsel Rant Elde Etme Amacı Öne Çıkabilmektedir	254
5.2.5. Kat Karşılığı İnşaat Sözleşmelerinde Üstlenilen Yükümlülükler Rant Amaçlı Plan Değişikliklerine Gerekçe Oluşturabilmektedir.....	257
5.2.6. Hasılat Paylaşımı Projelerinde İhale Sonrası Değişiklikler Yeni Rantlara Yol Açabilmektedir.....	260
5.2.7. Plan Notlarıyla Emsal Artışları Yapılmaktadır.....	262
5.2.8. Plan Değişiklikleri İdareye Taşınmaz Hibesi Şartına Bağlanabilmektedir	265
5.2.9. Plan Değişikliklerine Yönelik Yargısal Denetim İşlevsiz Kalabilmektedir	268
5.2.10. Kamuya Tesis Bağışı Rant Dağıtımının Gerekçesi Olarak Kullanılabilmektedir.....	270
5.2.11. Bazı Durumlarda Potansiyel Rant Sermaye Gruplarının Girişimleriyle Realize Edilmekte ve Kamuya Bağış Rant Dağıtımına Gerekçesi Olabilmektedir.....	273
5.2.12. Bazı Yapı Kooperatifleri Plan Değişikliği Yoluyla Rant Elde Etme Amacına Yönelmiştir	277
5.2.13. Meralar ve Yeşil Alanlar Rant Aracı Olarak Değerlendirilebilmektedir	278
5.2.14. Beytepe-Alacaatlı-İncek İmar Planı Değişiklikleri	280
5.2.14.1. Taşpınar mahallesi imar değişiklikleri	281
5.2.14.2. İncek mahallesi ve civarı imar planı değişiklikleri	282
5.2.14.3. Alacaatlı mahallesi ve civarı imar planı değişiklikleri.....	283
5.2.14.4. Beytepe mahallesi ve civarı imar planı değişiklikleri	285
6. SONUÇ, DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	289
KAYNAKLAR	301
ÖZGEÇMİŞ.....	329

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 4.1. 1927-1950 dönemi toplam nüfus ve köy-kent dağılımı	118
Çizelge 4.2. Plan dönemleri itibariyle büyüme hızları, 1963-1977, (%)	120
Çizelge 4.3. 1955-1980 dönemi toplam nüfus ve köy-kent dağılımı.....	120
Çizelge 4.4. 1980-2000 dönemi toplam nüfus ve köy-kent dağılımı.....	126
Çizelge 4.5. 2013-2020 döneminde sektörler ve GSYH büyümesi (% , USD).....	132
Çizelge 4.6. 2012-2019 dönemi kamu mali göstergeleri	133
Çizelge 4.7. Dış ticaret, yabancı sermaye ve dış borç verileri, 2012-2019 (milyar USD)	133
Çizelge 4.8. 2000-2020 dönemi GSMH'nin sektörel dağılımı, (%).....	134
Çizelge 4.9. 2000-2019 dönemi inşaat ve gayrimenkul faaliyetleri sektörünün GSYH içindeki payları.....	140
Çizelge 4.10. İnşaat ve gayrimenkul faaliyetleri sektörünün toplam istihdam içindeki payları, 2002-2020	141
Çizelge 4.11. 2002-2020 döneminde alınan yapı ruhsatlarının dağılımı	143
Çizelge 4.12. 2002-2020 Yapı sahipliğine göre yapı kullanma izin belgelerinin dağılımı	147
Çizelge 4.13. Gayrimenkul yatırımlarının DYY içindeki payı.....	151
Çizelge 4.14. 1970-2020 döneminde konut olarak inşa edilen yapıların yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgelerinin dağılımı.....	153
Çizelge 4.15. İki veya daha fazla daireli ikamet amaçlı binaların sahipliğine göre yapı ruhsatlarının dağılımı, 2002-2020	155
Çizelge 4.16. 2013-2020 dönemi konut satış istatistikleri.....	157
Çizelge 4.17. 2010-2020 Dönemi konut fiyat endeksleri ve enflasyon oranları	158
Çizelge 4.18. Ticari gayrimenkulde öne çıkan illerde ortalama birim satış fiyatları (TL/m ²).....	159
Çizelge 4.19. Türkiye'de konaklama tesisi sayısı ve kapasiteleri	162

Çizelge	Sayfa
Çizelge 4.20. Kullanma amacına göre verilen ticari binalar için alınan yapı ruhsatlarının dağılımı	164
Çizelge 4.21. Kullanma amacına göre verilen ticari binalar için alınan yapı kullanma izin belgelerinin dağılımı	165
Çizelge 4.22. Ticari gayrimenkullerin değeri, arsa payları ve vergi oranlarına göre rant vergisi tutarları (TL)	166
Çizelge 4.23. Konut kredilerinin bankalara göre dağılımı	167
Çizelge 4.24. 2010-2020 Dönemi konut kredi faizleri, kredi bakiyesi, ipotekli konut satışları ve konut fiyat endeksi	168
Çizelge 4.25. Türkiye’de plan türlerine göre genel yetkiler	183
Çizelge 4.26. Türkiye’de çeşitli sektörlerdeki KÖİ projeleri dağılımı	190
Çizelge 4.27. Hazine adına tescilli taşınmazların cinslerine göre dağılımı	197
Çizelge 4.28. 2011-2019 Döneminde satışı yapılan hazine taşınmazları	198
Çizelge 4.29. 2013-2019 Döneminde özel kanunları uyarınca satışı yapılan hazine taşınmazları	199
Çizelge 4.30. Bazı illerde satışı yapılan 2/B taşınmazları	201
Çizelge 4.31. 2015-2019 dönemi emlak vergi gelirleri (bin TL).....	211
Çizelge 4.32. 2019 yılı itibariyle genel yönetim vergi gelirleri ve emlak vergi gelirleri	212
Çizelge 4.33. Değerli Konut Vergisi örnek hesaplama tablosu	217
Çizelge 4.34. Değer artış payının dağılımı	222
Çizelge 4.35. OECD ve partner ülkelerde mülkiyet üzerinden alınan vergiler	231
Çizelge 4.36. OECD ve partner ülkelerde mülkiyet üzerinden alınan vergilerin dağılımı	233
Çizelge 4.37. 2018 Yılı İtibariyle OECD ve partner ülkelerde taşınmazlar üzerinden alınan yıllık vergiler (%)	235
Çizelge 5.1. Ankara’da çok yüksek inşaat emsali verilen örnek kamu taşınmazları	249
Çizelge 5.2. Yeni Güneypark KDGP kapsamında inşa edilen yapılar	255
Çizelge 5.3. Çankaya İlçesi Karakusunlar 29096 ada 10 parsele ilişkin kararlar	258

Çizelge	Sayfa
Çizelge 5.4. Çankaya İlçesi Karakusunlar 27457 ve 27474 adaların eski ve yeni imar durumları.....	260
Çizelge 5.5. Plan notlarıyla ilave emsal ve yapılaşma hakkı getirilen taşınmazlar	264
Çizelge 5.6. Plan değişiklikleri ABB'ye taşınmaz hibesi şartına bağlanan taşınmazlar	266
Çizelge 5.7. Okul vb. taahhütler içeren imar planı değişiklikleri	273
Çizelge 5.8. Plan değişikliklerine konu edilen yapı kooperatiflerine ait taşınmazlar.....	277
Çizelge 5.9. Konut, ticaret ve KSA alanı olarak ayılan meralar ve ağaçlandırılacak alanlar	280
Çizelge 5.10. Gölbaşı Taşpınar imar değişiklikleriyle yoğunluk artışı yapılan parseller	282
Çizelge 5.11. Gölbaşı İlçesi İncek Mahallesi ve civarında 2013-2018 yılları arasında yapılan plan değişiklikleri	283
Çizelge 5.12. Çankaya İlçesi Alacaatlı Mahallesi ve civarında 2012-2018 yılları arasında yapılan plan değişiklikleri.....	284
Çizelge 5.13. Çankaya Beytepe Mahallesi ve civarında 2012-2018 yılları arasında yapılan plan değişiklikleri	285
Çizelge 5.14. Gölbaşı İlçesi Taşpınar, İncek ve Çevresi ile Çankaya İlçesi Beytepe ve Alacaatlı Mahalleleri ve çevresinde 2012 yılı sonrasında yapılan imar planı değişiklikleri.....	287
Çizelge 5.15. İmar planı değişiklikleri fazladan kazanılan inşaat alanlarının toplam değeri.....	287
Çizelge 5.16. İmar planı değişiklikleri fazladan kazanılan inşaat alanlarından elde edilebilecek değer artış payı.....	288

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1. Rant farkının ortaya çıkışı	26
Şekil 2.2. Kentsel topraklarda değer artış süreci.....	33
Şekil 2.3. İmar düzenlemesi sonucu kentsel rant oluşumu	37
Şekil 2.4. Kentsel mekân piyasası, varlık piyasası ve inşaat sektörünün etkileşimi.....	43
Şekil 3.1. Sabit arz varsayımı altında rant vergisinin etkisi.....	67



GRAFİKLERİN LİSTESİ

Grafik	Sayfa
Grafik 3.1. Avustralya’da eyaletlere göre LVT oranları ve istisna tutarları	86
Grafik 4.1. 2000-2019 dönemi inşaat sektörü ve GSYH büyüme oranları.....	139
Grafik 4.2. 1970-2020 dönemi yapı inşaat ruhsatları	144
Grafik 4.3. Yapı ruhsatlarının yapı sahipliğine göre dağılımı, 1970-2020 (%).....	146
Grafik 4.4. 1970-2020 döneminde yapı kullanma izin belgelerinin yapı sahipliğine göre dağılımı (%)	149
Grafik 4.5. Endeksa ticari gayrimenkul fiyat endeksi.....	160
Grafik 4.6. 2013-2020 dönemi İstanbul ofis pazarında arz, kira düzeyi ve boşluk oranları	161
Grafik 4.7. 2008-2020 dönemi AVM sayıları ve toplam kiralanabilir alan.....	162
Grafik 4.8: 2013-2021 döneminde ipotekli konut satışları ve konut kredi faizleri.....	169

HARİTALARIN LİSTESİ

Harita	Sayfa
Harita 5.1. Lörcher planı	239
Harita 5.2.1932 Hermann Jansen Ankara planı (Özer ve Başkurt, 2017).....	240
Harita 5.3. 1957 Uybadin-Yücel planı (Özer ve Başkurt, 2017).	241
Harita 5.4. Ankara 1990 Nazım İmar Planı (Tunçer, 2008).	242
Harita 5.5. 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı (ABB, 2006: 75)	243
Harita 5.6. Yenimahalle İlçesi 63865 ada 2 parselin konumu	248
Harita 5.7. Nasreddin Hoca KDGP Alanı, Çankaya İlçesi 9014 ada 1 parselin konumu.....	252
Harita 5.8. TOBB ve Çavundur KDGP alanları	253
Harita 5.9. Yeni Güneypark KDGP alanında inşa edilen konutların yer aldığı parsellerin konumu.....	256
Harita 5.10. Çankaya İlçesi Karakusunlar 29096 ada 10 parselin konumu	258
Harita 5.11. Çankaya İlçesi Karakusunlar 27457 ada 2, 4 ve 5 parsellerin konumu	261
Harita 5.12. Çankaya İlçesi Karakusunlar 27467 ada 2 parselin konumu	264
Harita 5.13. Plan değişiklikleri ABB'ye taşınmaz hibesi şartına bağlanan taşınmazların konumu	267
Harita 5.14. Çankaya İlçesi Karakusunlar 13911 ada 16 parselin konumu	269
Harita 5.15. Alacaatlı 734 parselden oluşan taşınmazların konumu.....	272
Harita 5.16. ... Yapı Kooperatifi arsalarının imar planı değişikliği sonrası konumu.....	276
Harita 5.17. 1/25000 ölçekli 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planında 126348 ada 1 parsel nolu taşınmazın durumu (ÇŞB, 2021a).	279

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABB	Ankara Büyükşehir Belediyesi
ABBM	Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ADD	Arsa ve Arazi Düzenlemesi
A.Ş.	Anonim Şirket
AVM	Alışveriş Merkezi
ÇŞB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
DAP	Değer Artış Payı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DVK	Değerli Konut Vergisi
DDY	Doğrudan Yabancı Yatırımlar
EVK	Emlak Vergisi Kanunu
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GVK	Gelir Vergisi Kanunu
GYF	Gayrimenkul Yatırım Fonları
GYO	Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
GYODER	Gayrimenkul ve Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Money Fond)
İFK	İpotek Finansman Kuruluşları
KDV	Katma Değer Vergisi
KDGP	Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi
KFF	Konut Finansmanı Fonu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOİ	Kamu Özel İşbirliği

Kısaltmalar**Açıklamalar**

KVK	Kurumlar Vergisi Kanunu
KSA	Kentsel Servis Alanı
LVT	Land Value Tax
LVIT	Land Value Increment Tax
MB	Merkez Bankası
MEGM	Milli Emlak Genel Müdürlüğü
MİA	Merkezi İş Alanı
OİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
SBB	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SPL	Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu
SVT	Site Value Tax
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TDK	Türk Dil Kurumu
TKGM	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
TL	Türk Lirası
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UDS	Uluslararası Değerleme Raporlama Standartları
USD	Amerikan Doları (United States Dolar)
VFF	Varlık Finansmanı Fonu
VKŞ	Varlık Kira Şirketleri

1. GİRİŞ

Türkiye’de 1950’li yıllara kadar Ankara gibi sınırlı örnekler dışında ciddi bir kentsel rant oluşumu ve dağıtımı söz konusu olmamıştır. 1954-1980 döneminde ise tarımdaki makineleşme ve ithal ikameci sanayileşme stratejisinin etkisiyle köyden kente göçün hızlandığı, arsa spekülasyonları, gecekondulaşma ve çarpık kentleşmenin arttığı, kentlerin çeperlerinde yer alan kamu arazilerinin rant kaynağına dönüştürüldüğü, aflarla birlikte gecekonduların kentsel gayrimenkul rantı elde etmenin bir aracı haline geldiği bir süreç yaşanmıştır. 1980 sonrası dönem Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtımı açısından büyük değişimlere sahne olmuştur. Küreselleşme ve neoliberal şehircilik akımlarının öne çıkması, ekonomik büyüme, finansal piyasaların gelişmesi, uluslararası sermaye yatırımlarının artışı, büyük ölçekli sermayenin gayrimenkul yatırımlarına ve rant arayışlarına yönelmesi, özel sektörün kentsel alandaki altyapı ve toplu konut inşaat faaliyetlerinin artması, tarımsal desteklerin azaltılması sonucu kırdan kente göçün hızlanması, imar planlarına ilişkin yetkilerin belediyelere devri, gecekondu afları vb. etkenlerle birlikte imar rantları ve arsa spekülasyonları kentsel alanları şekillendiren önemli unsurlar haline gelmiştir.

2000’li yıllar ise Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının hızla yükseldiği bir dönem olmuştur. Ekonomik büyüme, finansal piyasaların gelişmesi ve derinleşmesi, özel sektörün ve yabancı sermayenin gayrimenkul sektörüne yönelik yatırımlarının artışı, kentleşme, nüfus ve göç hareketleri, GYO, GYF, kira sertifikası gibi sermaye piyasası araçları devreye girmesi, inşaat ve gayrimenkul sektörünü teşvik edici ekonomik politikalar vb. etkenler gayrimenkul piyasalarının gelişimi, taşınmaz değerlerinin artışı ve kentsel gayrimenkul rantlarının yükselmesinde çok önemli roller oynamıştır. Bununla birlikte, kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtımında belirleyici unsur olarak başta imar planları olmak üzere, kentsel dönüşüm, büyük ölçekli kamu/KÖİ projeleri, kamu kurumlarının gayrimenkul sektöründeki faaliyetleri vb. kamusal düzenleme ve uygulamalar öne çıkmıştır. Vergi sistemimizde etkili mali araçların bulunmaması nedeniyle bu süreçte ortaya çıkan kentsel gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılması mümkün olmamış ve söz konusu rantlar büyük oranda taşınmaz sahipleri ve geliştiricileri ile çıkar ve baskı grupları tarafından paylaşılmıştır. Öte yandan, kentsel rantların yeterince vergilendirilmemesi, sınırlı kaynakların verimsiz gayrimenkul sektörüne kaymasına yol açarak Türkiye’nin büyüme potansiyeli açısından ciddi bir kısıt oluşturmıştır. Ayrıca bu durum, arsa spekülasyonları,

rant kollama faaliyetleri, yolsuzluk ve usulsüzlükler, kamu taşınmazlarının rant kaynağına dönüşmesi, kentsel alanda ayrışma ve kutuplaşmalar, tarım alanları, ormanlar, doğal ve ekolojik alanların tahribi, gelir dağılımının bozulması, çarpık kentleşme ile çevre ve altyapı sorunları gibi birçok olumsuz gelişmeyi de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda, Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesine yönelik tartışmalar uzun bir süredir gündemi meşgul etmektedir.

“Kentsel Gayrimenkul Rantlarının Vergilendirilmesi ve Türkiye’de Uygulanabilirlik Koşullarının Analizi” başlığını taşıyan bu tezimizde, Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının etkin ve verimli bir şekilde vergilendirilebilmesi için; hangi koşulların yerine getirilmesi ve uygulanacak vergisel araçların hangi özellikleri taşıması gerektiği, bu amaçla vergi, planlama, değerlendirme vb. alanlarda ne tür reformlar yapılabileceği, dünyadaki iyi uygulama örneklerinin ülkemizde ne şekilde hayata geçirilebileceği sorularına cevap aranmış ve uygulamaya yönelik öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtılmasında belirleyici etkenin kamusal düzenlemeler ve uygulamalar olduğu önermesinden hareketle, çalışmamızda başta imar planları ve plan değişiklikleri olmak üzere, kentsel dönüşüm uygulamaları, büyük ölçekli kamu/KÖİ yatırım ve projeleri, kamu kurumlarının faaliyetleri (projeler, ihaleler; hasılat paylaşımı, kat karşılığı vb.) ile kamu taşınmazlarının yönetimine ilişkin politika ve uygulamalardan kaynaklanan rantların vergilendirilmesi ve kamuya aktarılmasına odaklanılmıştır. Tezimizin tamamlanma aşamasında olduğu 2020 yılında imar planı değişikliklerinden kaynaklanan gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesine yönelik olarak 7221 sayılı Kanunla “değer artış payı” düzenlemesi yapılmıştır. Söz konusu düzenleme çok yeni olduğundan uygulama sonuçları henüz ortaya çıkmamıştır. Ancak tezimizde değer artış payı düzenlemesi ayrıntılı şekilde incelenerek potansiyel uygulama sorunları, sonuçları ve etkilerine ilişkin kapsamlı bir değerlendirme yapılmıştır.

Bu çerçevede, tezimizin giriş bölümünü takip eden ikinci bölümünde rant kavramı ve teorisine ilişkin genel bir çerçeve çizilmiş, temel iktisadi akımların bu konudaki görüşleri incelenmiş, kentsel rant teorilerinin gelişimi Neoklasik ve Modern Politik Ekonomi Yaklaşımları içerisinde ele alınarak açıklanmıştır. Yine ikinci bölümde kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumuna ilişkin süreçler analiz edilmiştir.

Tezimizin üçüncü bölümünde kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesine ilişkin kavramsal açıklamalar yapılarak, rant vergilerinin tarihsel gelişimi ve teorik analizi yapılmıştır. Bu amaçla rant vergilerinin işleyişi, etkinliği, tarafsızlığı ve yansımasına ilişkin literatür taraması yapılmış ve bu vergilerin gelir dağılımı, vergi adaleti, gayrimenkul piyasası, arsa spekülasyonu, geliştirme zamanı, yatırım kararları, kentsel gelişme ve yayılma ile diğer ekonomik kararlar ve tercihler üzerindeki etkileri ayrıntılı olarak incelenmiştir. Yine bu bölümde rant vergilerinin uluslararası uygulama örneklerine yer verilmiş, kullanılan diğer vergileme araçları ile kentsel gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılmasına yönelik vergi dışı modeller ve araçlar hakkında da bilgiler verilmiştir.

Tezimizin dördüncü bölümünde Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu, dağıtımı ve kamuya aktarılmasına ilişkin süreçler ele alınmıştır. Bu amaçla Osmanlı döneminden günümüze sosyo-ekonomik gelişmeler ve kentsel gayrimenkul rantları üzerindeki etkileri açıklanmış, inşaat ve gayrimenkul sektörünün genel ekonomi içindeki yeri ve önemi, yapı izinleri, konut üretimi ve satışları, ticari gayrimenkul sektörü alt başlıklarıyla birlikte değerlendirilmiştir. Bu bölümde Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantının oluşumu ve dağıtımı açısından son derece önemli olan planlama süreçleri, kamu taşınmazları, kamu kurum ve kuruluşları, kentsel dönüşüm uygulamaları, büyük ölçekli kamu projeleri de analiz edilmiştir. Yine bu bölümde Türkiye’de gayrimenkul rantlarına yönelik mevcut vergilere ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler yapılmıştır. Ayrıca, Türkiye ve diğer ülkelerde gayrimenkullere yönelik vergilerden elde edilen gelirler karşılaştırılarak analiz edilmiştir.

Tezimizin beşinci bölümünde örnek olay incelemeleri kapsamında Ankara’da kentsel rantın oluşumu, dağıtımı ve kamuya aktarılmasına etki eden süreçler, aktörler, problemli alanlar ve uygulama sonuçları değerlendirilmiş ve buna dayanarak kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi ve kamuya aktarılmasına yönelik öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır. Ankara seçiminin temel nedenleri; Cumhuriyet döneminde ilk İmar Kanunlarının bu kent için çıkarılması ve imar uygulamalarının Ankara’da başlaması, başkent olarak ilan edilmesi sonrasında hızla artan nüfus nedeniyle imar planların yetersiz kalması sonucu gecekondulaşmanın, kamu arazilerinin rant kaynağına dönüşmesinin, satışının ve arsa spekülasyonlarının ilk kez Ankara’da gerçekleşmesi, 1980 sonrası dönemde gecekonduların sonrası büyük kentsel dönüşüm uygulamalarına sahne olması, kent içinde fazla sayıda kamu taşınmazı bulunması ve bunların satış, özelleştirme, hasılat paylaşımı, kat

karşılığı inşaat gibi projelere konu edilmesi, 1987 yılında hazırlanan 1/100000 ölçekli plan doğrultusunda kentin desantralizasyonla yayılması ve 2007 yılında onaylanan 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planıyla yapılaşmaların tekrar şehir içlerine doğru yönlendirilmesi sonucu rant amaçlı imar planı değişikliklerinin artması, kent planlarında daha önce düşük yoğunluklu konut bölgeleri olan Beytepe, Alacaatlı ve İncek gibi bölgelerinin orta-yüksek yoğunluklu konut alanlarına dönüştürülmesiyle birlikte kentsel rantlarının oluşumu ve dağıtımı açısından örnek olay incelemelerine uygun uygulamalar ortaya çıkması, kentteki rant odaklı imar planı değişikliklerinin özellikle son dönemde sıklıkla ülke gündemine gelmesi, bu anlamda kentsel rantları oluşumu, dağıtılması ve vergilendirilmesine yönelik olarak Türkiye genelini de kapsayabilecek değerlendirme ve analizler yapılması imkânı bulunmasıdır.

Tezimizin son bölümde ise genel bir değerlendirme yapılarak çalışmamızda varılan sonuçlar açıklanmış, bu çerçevede çalışmanın konusu olan Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi için gerekli koşulların sağlanmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

2. KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARINA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Rant Kavramı

Rant kavramı Fransızcadaki "rente" kelimesinden türetilmiştir. Rantın; “bir mal veya paranın, belirli bir süre içinde emek verilmeksizin sağladığı gelir” (TDK, 2019) ve “üretim faktörlerinden biri olan doğanın üretimden aldığı pay, kira” (TDK, 2004) şeklinde farklı tanımları bulunmaktadır.

Ekonomide üretim faktörleri emek (L), sermaye (K), toprak (doğal kaynaklar) (N) ve girişimcilik (E). Üretim faaliyeti, emek, sermaye, toprak ve girişim faktörlerinin bir fonksiyonudur. Üretimden sağlanan toplam gelirden (Y) toprak sahibi rant (r), emek ücret (w), sermaye faiz (i), girişimci ise kar (p) olarak pay elde edecektir. Buna göre rant toprak sahiplerinin üretimden aldıkları payı göstermektedir (Eğilmez, 2013).

Ekonomi biliminde rant denilince ilk aklın gelen toprak rantıdır. Ancak, rant kavramının teorik anlamı zaman içinde farklılıklar göstermiştir. Smith ve Ricardo gibi klasik ekonomistler rantı sadece toprakla ilişkilendirmiş iken, modern ekonomik teoride rant kavramı arzı esnek olmayan (kıt) üretim faktörlerinin getirisi olarak tanımlanmaktadır. (Haila, 2016: 47). Bu yönüyle dar anlamda rant, sınırlı ve kıt bir kaynak olan toprağın kullanım fiyatıdır. Geniş anlamda ise rant ise; toprağın ve diğer doğal kaynakların üretimden aldığı paydır (Aktan, 1993). Rant kavramı Alfred Marshall tarafından üretim faktörlerinin arzındaki kısa dönemli inelastiklikleri de kapsayacak şekilde genişletmiş ve bunlar yarı-rantlar (quasi rent) olarak adlandırılmıştır (Samuels ve Mercuro, 1984).

Rant; farklı bir kurumsal veya yasal düzenleme kapsamında alınacak miktarın üzerinde elde edilen gelir olarak da tanımlanmaktadır (Aktan, 1993). Rantın bu tanımı çıkar ve baskı gruplarının etkisiyle kamu otoritelerinin bazı ekonomik faaliyet alanlarında sınırlamalar ve düzenlemeler yapması suretiyle kazanılan gelirleri açıklamak için de kullanılmaktadır.

2.2. Değer Kavramı ve Rant ile İlişkisi

Değerin kaynağına ilişkin klasik iktisatçıların yaklaşımı “emek-değer teorisi” olarak bilinir. Buna göre bir malın değerini belirleyen temel unsur o malı üretmek için harcanan emek miktarıdır. A. Smith’ e (2016: 53-57) göre; ilkel toplum döneminde değer sadece emek tarafından yaratılır. Ancak ileriki aşamada ortaya çıkan sermaye birikimi ve özel mülkiyetle birlikte toprak sahibinin geliri olan ‘rant’ ile girişimcinin geliri olan kâr da değer unsurları olarak ortaya çıkar ve bir malın ‘doğal fiyatı’ bu şekilde oluşur. D. Ricardo ise sermayenin de birikmiş emek olduğunu (Aydın ve Aydınlar, 2011) ve emek-değer teorisinin sınai ve tarımsal üretimde de geçerliliğini koruduğunu belirtir. Dolayısıyla, bir mal için en iyi değer ölçüsü o malı üretmek için harcanan nispi emek miktarıdır (Yakar, 2004). Ricardo’ya göre rant, yaratılan değer bir nedeni değil, sonucudur. Çünkü toprak sahibinin bu değerde hiçbir katkısı yoktur. Bu nedenle, el koyduğu rant, aslında girişimciye ait olması gereken bir paydır. Değer, emek ve sermayenin ortak katkısıyla yaratılmıştır ve bu nedenle de bu iki faktör arasında bölüşülmelidir (Kazgan, 2000: 76-77). K. Marx’a göre emek tarafından yaratılan değer ile emekçinin elde ettiği gelir arasındaki fark olan ‘artı değer’ sermaye birikiminin beslendiği ana kaynaktır. Ücret ödenmiş emek kategorisinde yer alırken, artı değer diğer unsurları olan; rant, faiz ve kar, ödenmemiş emek kategorisinde yer almaktadır (Turan, 2008: 17).

Emek değer teorisi, kıtlık olgusunu ve bu bağlamda tüketiciye sağlanan faydayı göz ardı etmiş ve arz ve talebin çakışması sonucu oluşan piyasa fiyatından ziyade, girdi odaklı “doğal fiyat” üzerine yoğunlaşmıştır (Aydın ve Aydınlar, 2011). Sermaye birikiminin ivme kazanması ve rekabetçi bir piyasa yapısının ortaya çıkışıyla birlikte emek-değer teorisinde pek üzerinde durulmayan talep, fayda ve piyasa fiyatı gibi kavramlar öne çıkmaya başlamıştır. Nitekim klasik iktisattaki “emek değer teorisi”, fayda ile değer arasında bağlantı kuran yeni anlayışlarla birlikte Neoklasiklerde yerini “fayda değer teorisine” bırakmıştır (Öztürk, 2010). Bu teoriye göre; bir malın değerinin kaynağı emek değil, tüketiciye sağladığı faydadır. İlk olarak J. Bentham ve J.B. Say tarafından ortaya atılan bu anlayış, W.S. Jevons, C. Menger ve L. Walras’ın “marjinal fayda” yaklaşımıyla birlikte teorik temellerine kavuşmuştur (Aydın ve Aydınlar, 2011). Bu yaklaşıma göre; bir malın değeri, tüketicilerin o maldan elde ettikleri “marjinal fayda” tarafından belirlenir. Neoklasik teori, marjinal faydadan hareketle mal talebine, buradan da faktör talebine ve fiyatına yönelmektedir (Öztürk, 2010). Buna göre ürün bütün üretim girdilerinin ortak katkısıyla üretilmekte ve her

üretim faktörü kıtlık fiyatlarına göre üründen pay almaktadır. Emek işçinin “özel zahmeti” olup, üretimden alacağı pay marjinal katkısı kadardır. Her üretim faktörü ürüne katkısı oranında pay alacağından geriye hiçbir artık kalmayacaktır (Turan, 2008: 22). Dolayısıyla rant artık bir değer değil, toprağın (doğal kaynakların) üretime sağladığı katkı karşılığı aldığı paydır. Ancak, A. Marshall tek bir toprak sahibi açısından ele alındığında rantın bir maliyet olsa da, toplumsal açıdan bir artık olduğunu belirterek, toprak sahiplerinin uzun dönemde toplumsal artık elde eden tek sınıf olduğunu savunmuştur (Öztürk, 2010).

2.3. Gayrimenkul Piyasaları Açısından Değer Kavramı

08.12.2001 tarih ve 24607 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 704’ncü maddesinde taşınmaz (gayrimenkul) kavramı; “arazi”, “taşınmazlar üzerindeki bağımsız ve sürekli haklar” ve “kat mülkiyetine konu olan bağımsız bölümler” olmak üzere üç kategoride yer almıştır. Kanundaki “arazi” kavramı toprak parçası anlamında kullanılmış olup kent ekonomisi açısından hem “arsa” hem de “arazi” olarak anlaşılmalıdır. Planlama açısından arazi; genellikle, üzerinde yerleşim yeri bulunmayan, tarımsal amaçla ekilen ya da boş bırakılan topraklardır. Arsa (kentsel toprak) ise kent ve kasabalarda üzerine yapı kurmak için ayrılmış, kent yönetiminin sunduğu hizmetlerden yararlanabilecek nitelikteki toprak parçasıdır (Keleş, 1998: 83).

Gayrimenkulle ilgili pek çok faaliyetin odak noktası “değer” kavramıdır. Değer; belirli bir zamanda belirli bir taşınmazın (mal veya hizmetin) alıcı ve satıcı için parasal ederidir. Bir taşınmazın değeri, o taşınmazdan gelecekte elde edilecek gelirlerin net bugünkü değerine eşittir (Geraci, 2001: 19). Bu kavram “objektif değer” ve “sübjektif değer” olarak ikiye ayrılır. Objektif değer bir gayrimenkulün herkes için geçerli piyasa değeridir. Sübjektif değer taşınmazın maliki veya talep edenleri açısından taşıdığı öznel değerdir (Güngör, 1999: 110). Gayrimenkul değerlemesinde bir taşınmazın değeriyle ilgili olarak pazar değeri, vergi değeri, yatırım değeri, kullanım değeri, makul değer gibi birçok değer tanımlaması kullanılır. Bunlardan en önemlisi Uluslararası Değerleme Standartlarında (Uluslararası Değerleme Standartları Konseyi [UDSK], 2017) tanımlanan “pazar değeri” kavramıdır.

Pazar değeri; bir varlık veya yükümlülüğün, uygun pazarlama faaliyetleri sonucunda, istekli bir satıcı ve istekli bir alıcı arasında, tarafların bilgili ve basiretli bir şekilde ve zorlama altında kalmaksızın hareket ettikleri, muvazaasız bir işlem ile değerlendirme tarihi itibarıyla el değiştirmesinde kullanılması gerekli görülen tahmini tutardır.

Bir gayrimenkulün değeri onun en verimli ve en iyi kullanımına göre belirlenir. En verimli ve en iyi kullanım; “bir varlığın potansiyelinin yasal olarak izin verilen ve finansal olarak karlı olan en yüksek düzeyde kullanımıdır. En verimli ve en iyi kullanım, bir taşınmazın mevcut kullanımının devamı ya da alternatif başka bir kullanım olabilir.” (UDSK, 2017).

Kentsel gayrimenkullerin değerine esas teşkil eden faktörler; taşınmazın kullanım amacı, taşınmaz mahallinin özellikleri (çevresel özellikler, altyapı durumu, iklim şartları, nüfus), yasal özellikler, imar durumu, hukuki kısıtlamalar, taşınmazın konumu (manzara, ulaşım, gürültü), mevzi özellikleri (topoğrafik yapı, jeolojik durumu, parselin şekli, boyutu genişliği, cephe kullanımı) olarak sıralanabilir (Sezgin, 2010: 84-99).

2.4. Rant Teorileri

2.4.1. Klasik İktisat Öncesi Rant

Modern Rant Teorisinin ilk öncüsü 17. yüzyıl İngiliz Ekonomistlerinden W. Petty'dir. Merkantilist olarak nitelendirilmekle birlikte görüşleriyle liberal iktisada öncülük eden Petty, emek ve toprağı herhangi bir ürünün kıymetini belirleyen ana unsurlar olarak saymış ve rantı; işçinin geçimi için gerekli harcamalar ve üretim maliyetlerinin toplamını aşan fazlalık olarak tanımlamıştır (Fox, 2009).

18. yüzyılın ikinci yarısında özellikle Fransa'da etkin olan Fizyokratlara göre net hasıla yalnızca tarımdan elde edilebilir ve rant doğanın cömertliğinden kaynaklanır. Zira toprak işçiye ödenen ücretten fazlasını sağlar ve bu da arazi sahibinin olur. Sermaye birikiminin kaynağı da tarımdan elde edilen bu ranttır (Kazgan, 2000: 67). Ünlü fizyokratlardan Turgot, rantın doğuşu ve sermaye birikimi açısından önemine ilişkin çalışmalar yaparak, toprağın farklı verimlere sahip olduğunu, ilk önce en verimli arazilerin tarıma açılacağını, daha verimsiz araziler işlenmeye başladıkça verimli arazilerden rant elde edileceğini, sermayenin getirisi azalırken rantların yükseleceğini ifade ederek Ricardo'nun rant teorisine öncülük etmiştir (Brewer, 1987).

2.4.2. Klasik Rant Teorisi

Klasik rant teorisi 18. yüzyıl Batı Avrupası'ndaki, özellikle de İngiltere'deki tarımsal yapıyı esas almıştır. O dönem Batı Avrupa'da genellikle feodal kökenli büyük toprak sahipleri, toprak mülkiyeti bulunmayan sermaye sahibi çiftçilere bedeli karşılığında arazilerini kiraya vermekte, çiftçiler de ücretli işçileri sayesinde üretimi gerçekleştirmektedir (Boratav, 1980: 24). Bu nedenle klasik rant teorisine ilişkin değerlendirmeler bu bağlamda ele alınmalı ve analiz edilmelidir.

Klasik iktisat okulunun kurucusu A. Smith'e (2016: 52-57) göre sermaye birikimi başlamadan ve toprak özel mülkiyete geçmeden önce tek üretim faktörü emektir ve mallar içerdikleri emek oranında birbirleriyle takas edilirler. Bu durumda, üretilen tüm değer emekçiye ait olacak, kâr ve rant söz konusu olmayacaktır. Sermaye birikimiyle birlikte ürün değeri "ücret" ve "kar" olarak ikiye ayrılacak, ücret emekçiye, kar ise girişimciye ait olacaktır. Toprağın özel mülkiyete geçirilmesiyle birlikte ürün fiyatlarına toprak sahibinin payı olan "rant" da eklenecektir. Böylece bütün gelirlerin ve ürün değerinin kaynağı; ücret, rant ve kârın toplamı olacaktır. Dolayısıyla rant topraktan yararlanmak için mülk sahibine ödenen bedeldir. Buna göre rant bir tekel fiyatıdır (Smith, 2016: 161-162). Eğer öyleyse rantın tıpkı ücret ve kar gibi ürünün maliyetine eklenmesi dolayısıyla ürün fiyatını belirlemesi gerekir (Schumpeter, 2006: 253). Ancak, Smith (2016, 162) çelişkili biçimde rantın miktarını toprağı kullanan çiftçinin ödeme gücünün belirleyeceğini, bunun ise üretilen ürünün fiyatına bağlı olduğunu, ürün fiyatının da talep tarafından belirlendiğini belirtir. Buna göre rant bir maliyet unsuru olmadığından ürünün fiyatını belirleyen bir unsur değildir, fakat fiyat tarafından belirlenen bir unsurdur (Savaş, 1997: 288). Eğer ürünün fiyatı üretim maliyetinden yüksek ise elde edilen fazla ranta gidecektir. Aksi halde rant ödemesi söz konusu olmayacaktır. Rant düzeyi arazinin mutlak verimliliğine ve lokasyonuna bağlı olacaktır (Lackman, 1976). Görüldüğü üzere Smith çelişkili bir şekilde rantı hem tekel fiyatı hem de artık değer olarak tanımlamaktadır. Bu tutarsızlık Smith'in, ürünlerin hangi değerler (fiyatlar) üzerinden değişime tabi tutulacakları sorununa emek-değer teorisi ve toplama teorisi olmak üzere iki farklı yanıt vermesinden kaynaklanmaktadır (Yakar, 2004).

D. Ricardo (2015: 43) ise rantı; "toprağın özgün ve yok edilemez güçlerini kullanmanın karşılığında mahsulden toprak sahibine ödenen pay" olarak tanımlar. Bir ülkede nüfus az ve bereketli araziler yeterince bol iken rant ödenmesi söz konusu olmaz. Çünkü bu

aşamada gıda talebine göre verimli toprak arzı yeterli düzeydedir. Ancak nüfus artışıyla birlikte talep edilen toplam gıda miktarı da yükselecek, verimli toprakların miktarı sınırlı olduğundan daha düşük verimlilikteki araziler de ekilmeye başlanacaktır. Böylece daha verimli topraklar için rant ödenmeye başlanacaktır (Ricardo, 2015: 45-47). Buna göre rant, Smith'in iddia ettiği gibi toprağın özel mülkiyete tabi olmasından (mutlak rant) değil, topraklar arasındaki verimlilik farkından (diferansiyel rant) kaynaklanır (Lackman, 1976).

Ricardo'ya (2015: 47-50) göre rantın miktarı, verimliliği farklı olan topraklarda aynı miktarda emek ve sermaye kullanılarak elde edilen ürünler arasındaki fark kadardır. Eğer artan nüfusu beslemek için gerekli miktarda nitelikli arazi varsa veya ekilmekte olan topraklarda sermaye verimliliği azalmıyorsa rantta yükselme olmayacaktır. Çünkü rant istihdam edilen ek bir emek miktarının öncekine göre daha az getiri sağlamasından kaynaklanır. Ricardo bir malın değişim değerinin o malı üretmek için gerekli emek miktarı tarafından belirleneceğini belirtir. Dolayısıyla daha düşük verimli araziler işlenmeye başladığında ürünün değişim değeri artacaktır. Çünkü o ürünü üretmek için daha fazla emeğe ihtiyaç duyulur hale gelmiştir. Daha verimli toprakta ise üretim düzeyi ve istihdam edilen emek miktarı aynı kaldığı halde ürün fiyatı yükseldiği için rant elde edilmeye başlanacaktır. Dolayısıyla ürünün fiyatı rant ödendiği artmış değildir, aksine ürünün fiyatı arttığı rant için ödenmektedir.

Ricardo'nun rant teorisi, tarım sektörü için geçerli olduğunu belirttiği azalan verimler yasası, ekonomik büyüme teorisi ve iktisat politikası önerileriyle tutarlı bir bütün oluşturur (Kazgan, 2000: 83). Ricardo için rant hak edilmemiş ve kazanılması için herhangi bir çaba gösterilmemiş bir gelir türüdür. Ancak, rantın asıl önemi kar ve ücretler üzerindeki etkisinden kaynaklanır. Tarımda istihdam edilen emek için ödenen reel ücretler sabitken azalan verimler kanununun işlemesi sonucu karlar düşmeye başlayacaktır. İstihdam düzeyi arttıkça ücret ve rantlar yükselirken kar haddi azalacaktır (Yakar, 2004). Toprak sahiplerinin çıkarları ile toplumun diğer kesimlerinin çıkarları arasında daima bir çatışma vardır. Sermaye birikiminin sağlanması için kar hadlerinin artışı elzemdir. Ancak rantların yükselişi buna engel olmaktadır. Çünkü rant bir maliyet unsuru olmadığından karın artması ancak reel ücretlerin azalmasıyla mümkündür. Reel ücretlerin temel belirleyicisi ise gıda fiyatlarının düzeyidir. Öyleyse kar oranının artması için gıda fiyatlarının ucuzlaması gerekir. Ucuz gıda tüm toplumun yararınadır. İşte bu yüzden Ricardo gıda ürünleri ithalatını kısıtlayarak bu ürünlerin pahalalanmasına neden olan tahıl yasalarına (corn laws) karşı çıkarak, bunların ucuz

olduğu ülkelerden ithalini (serbest ticareti) savunur (Savaş, 1997: 310-336). Böylece gıda fiyatları ve rantlar azalacak, ücretler düşecek ve karlar artacaktır. Dolayısıyla Ricardo diğer etkenler yanında rant düzeyinin kamusal düzenlemelerden (ithalat kısıtlamaları) etkilendiğini öngörür.

J.S. Mill ise Ricardo'dan farklı olarak rant elde edilmesi için daha verimsiz toprakların ekime açılmasını zorunlu görmez, ona göre tüm araziler eşit verimlilikte olsa dahi pazara en yakın araziler rant elde edebilirler. Dolayısıyla rant yalnız diferansiyel değil, aynı zamanda toprağı kullanmak için toprak sahiplerine ödenen bir bedeldir (Lackman, 1976). Mill'e göre bir toprak parçası tarım dışı bir amaçla kullanılıyor ise yarattığı rant üretimi için kullanıldığı malın maliyeti içinde yer alacaktır (Savaş, 1997: 457). Bir arazi parçasının tarım dışı kullanımı en az tarımdaki kadar rant elde edilmesine bağlıdır. Özellikle şehir merkezlerinde yer alan araziler kıt olmaları nedeniyle tarımdakinden çok daha fazla rant elde edeceklerdir. Böylece Mill rant teorisine arazinin rekabetçi kullanımını eklemiştir (Lackman, 1976).

R. Malthus ise Ricardo'nun aksine rantın yüksek ürün fiyatlarının nedeni değil sonucu olduğunu ifade ederek, rantı ortaya çıkaran üç nedenin; toprağın üzerinde çalışanların yaşamı için gerekli olandan fazla ürün vermesi (Tanrı'nın cömertliği), yaşamak için gerekli ürünlerin kendi talebini yaratması ve verimli arazilerin görece kıtlığı olduğunu belirtmiştir (Lackman, 1976). Malthus'a göre azalan verimler yasası ve nüfus artışıyla birlikte ücretler düşerken rantlar yükselecektir (Savaş, 1997: 350-351). Malthus için işçi ve girişimcilerle birlikte toprak sahiplerinin de üretimden pay almasının adaletle aykırı bir yönü yoktur. Rant, gereksiz bir üretim maliyeti değil, Tanrı'nın insana bahsettiği, topraktaki en paha biçilemez nitelik olan, onu işleyenlerden daha fazla insanı geçindirebilme özelliğinin doğal bir sonucudur. (Malthus, 1836: 116). Malthus'un rant teorisi kendisinin de dahil olduğu toprak sahibi soyluların bakış açısını yansıtır (Kazgan, 2004: 104). Bu yüzden, toprak sahipleri için daha yüksek rant anlamına gelen gümrük tarifelerini savunarak, rantların yükselişini Tanrının cömertliğine bağlar (Meek, 1954). Yine rant geliri elden eden toprak sahiplerinin ekonomideki talebi maliyet artışına neden olmadan artıracağını öne sürerek bu sınıfa "emniyet supabı" rolü biçer (Savaş, 1997: 355).

2.4.3. Neo-Klasik Rant Teorisi

19. yüzyılın sonuna doğru, teknolojik yenilikler, nüfus artış hızının yavaşlaması, ücretlerdeki nispi artış ve üretimde rantın payının düşmesi nedeniyle toprak sahiplerinin ekonomideki gücü ve rolü azalmaya başlamıştır (Kazgan, 2000: 145). Bu şartlar altında gelişen Neoklasik İktisat, üretim faktörlerinin talebi ve bunlara ödenecek paylarla ilgili marjinal verimlilik yaklaşımını esas almıştır. Buna göre; yalnızca toprak değil emek ve sermaye de kıt üretim faktörleridir. Rekabetçi bir ekonomide her üretim faktörüne kendi marjinal verimliliğine göre ödemede bulunulacaktır (Parasız, 1999: 282). Bu yüzden klasik iktisattaki değeri yaratan asıl unsurun emek olduğu yönündeki anlayış Neoklasik İktisatta yerini tüm üretim faktörlerinin ürünü ortaklaşa yarattığını belirten marjinal analize bırakmış, toprak dışındaki üretim girdilerinin de rant elde edebileceği kabul edilerek rant kavramı genelleştirilmiştir (Kazgan, 2000: 119). Neo-klasik anlayışa göre toprak rantı gelir dağılımı sorunundan ziyade genel fiyat teorisinin bir yönünü teşkil eder (Evans, 2014: 13).

Klasik teoride rantın toprağın özgün ve özel niteliklerinden kaynaklandığı vurgulanır. Oysa Neoklasiklerde toprağın özel ve özgün bir yanı yoktur. Toprak da tıpkı emek ve sermaye gibi bir üretim faktörüdür. Rant da belirli piyasa koşullarında her üretim faktörünün elde edebileceği bir artıktır. Neoklasik teoride toprak rantının düzeyi marjinal ürünün değerine göre belirlenir. Toprak arzı sabit olduğundan endüstri için arz eğrisi dikeydir (esnekliği sıfırdır). Ancak, piyasada binlerce toprak maliki vardır ve rekabetçi bir yapı söz konusudur. Bu nedenle tam rekabet varsayımı altında çalışan firmalar için toprak arz eğrisi esnektir (Yakar, 2002: 19-21). Diğer taraftan toprağın çok sayıda alternatif kullanım şekli vardır ve her kullanım şekline göre -tıpkı diğer üretim faktörleri gibi- üründen payını alacaktır. Üstelik her parsel için en karlı kullanım şeklinden sağlanacak rant ölçüsünde bir alternatif maliyet bulunduğundan toprak rantı bir maliyet unsuru olarak ürünün fiyatında yer alacaktır (Evans, 2014: 14).

Neoklasik iktisatta toprağın kullanımı için yapılan ödemeler ticari rant olarak adlandırılır. Ticari rant; iktisadi rant ve transfer gelirleri olarak ikiye ayrılır. Transfer geliri; toprağın hâlihazırdaki kullanımını devam ettirmek için ödenmesi gereken minimum tutar, iktisadi rant ise; toprağın kıtlık değerini gösteren ve transfer gelirini aşan ödemedir. Toprak arzının esnekliği ne kadar fazla ise ticari rantın büyük kısmı transfer gelirlerine gider. Arz

esnekliği azaldıkça ticari ranttaki iktisadi rantın payı da artar. Toprak arzı sabitse ticari rantın tamamı iktisadi ranta gider (Yakar, 2002: 22).

Neoklasik anlayışa göre, her üretim faktörü ürüne yaptığı katkı oranında pay aldığından ve toplam hasıla bütün üretim faktörleri tarafından paylaşıldığından rantın etik dışı veya adalete aykırı bir yönü yoktur (Savaş, 1997: 578). Bu yüzden Klasiklerdeki rantın hak edilmemiş bir gelir olduğu anlayışı, Neoklasiklerde yerini rantın bir üretim faktörü olan toprağın hak edilmiş payı olduğu anlayışına bırakmıştır (Kazgan, 2000: 145).

2.4.4. Marxist Rant Teorisi

Marx, “rant” konusunu “Kapital” adlı eserinde “Artık Karın Toprak Rantına Dönüşmesi” başlığı altında ele alır. Bu başlık Marx’ın ranta bakışı açısından önemli bir ipucu verir. Çünkü ona göre rant sermaye tarafından el konulan artı değerın toprak sahibine düşen kısmıyla ilgili olup, sermaye analizi açısından tamamlayıcı bir konudur (Marx, 2006: 544-549). Marx rant analizine topraktaki özel mülkiyet tekeline vurgulayarak başlar. Ona göre rant konusunu açıklığa kavuşturmak için çözülmesi gereken sorun, tarımda da egemen olan kapitalist üretim modelinde toprak tekelinin iktisadi değerini araştırmaktır. Tarımda toprağı kapitalist çiftçinin tuttuğı işçiler işlerken, çiftçi kiraladığı arazi için sermayesinin bir bölümünü rant adı altında toprak sahibine öder. Kiralanan şeyin tarımsal arazi, arsa, maden, orman veya balıkçılık bölgeleri olması bu ödemenin niteliğini değıştirmez. Rant burada özel mülkiyetin iktisadi açıdan gerçekleştiğı, yani değer ürettiğı biçimdir. Dolayısıyla rant topraktaki özel mülkiyet nedeniyle, toprağın kullanımı karşılığında ödenen bir bedeldir (Marx, 2006: 544-549). Öte yandan, arazi üzerinde sermaye yatırımı yoluyla sağlanan iyileştirmeler de toprak rantının bir bölümünü oluşturabilir. Marx toprak mülkiyetinin özgül iktisadi anlamı olan rantın faizle özdeş gibi gösterilmesine karşı çıkar. Toprak sahibine yapılan dönemsel bir ödeme olarak rant sermayeye dönüşebilir. Ancak, rant toprağın satışından bağımsız şekilde düşünölmelidir. Zira toprağın değeri faiz oranlarının yükselip düşmesine göre artıp azalabilir. Hatta toprakların fiyatı ondan elde edilen ranttan ve ürünlerin fiyatlarından bağımsız olarak yükselme eğilimine sahiptir (Marx, 2006: 551-552).

Marx’a (2006: 563-565) göre özgül biçimi ne olursa olsun rant, toprak mülkiyetinin iktisaden gerçekleştirilmesidir ve ancak kapitalist üretim şeklinde var olabilir. Toprak rantı toplumsal emeğın bir sonucu olarak büyöür. Girişimci artı değerin ve artı ürünün

büyümesinde aktif rol oynarken, toprak sahibi bu büyümede hiçbir katkısı bulunmadan daha fazla artı değere el koyar.

Daha önce belirtildiği gibi Ricardo yalnız farklılık rantını ele almıştır. Marx ise farklılık rantını iki kısımda incelemiş, buna mutlak rant ve tekel rantını da eklemiştir. Farklılık rantı, daha elverişli şartlarda üretim yapan tarımsal işletmelerde ortalama kârın üzerinde elde edilen getiridir. Farklılık Rantı I; Topraklar arasındaki verimlilik farkları ve pazarla ilişkisine göre toprakların konum farklarından kaynaklanır (Marx, 2006: 574-575). Farklılık Rantı II ise; toprağın doğal koşullarının değil, sermaye yatırımı sonucu (gübreleme, modern makineler kullanımı, ıslah çalışmaları vb.) elde edilen verimlilik farklılığının rantıdır (Marx, 2006: 610-611).

Marx'a (2006: 666-667) göre mutlak rantın kaynağı topraktaki özel mülkiyet tekeldir. Tek başına toprak mülkiyeti rant yaratmaz. Özel mülk olan bir arazinin kullanılması için sahibine bir bedel ödemesi gerekir. Aksi halde ister tarımsal amaç için isterse yapı vb. amaçlar için olsun toprak sahibi ekonomik koşullar ona artı bir değer getirene kadar toprağını üretim veya kullanım dışı tutabilir. Dolayısıyla özel mülk olan ve hiç farklılık rantı getirmediği varsayılan en verimsiz araziler ancak rant getirdiği takdirde ekime açılacaktır. Böylece ürün fiyatları en verimsiz toprağın dahi rant elde edebileceği düzeye yükselmiş olacaktır. Ancak Ricardo'nun rant analizinde olduğu gibi ürün fiyatı yüksek olduğu için rant ödenmeyecek, aksine ürün fiyatlarındaki artışın nedeni en verimsiz toprak için ödenen rant olacaktır. Yani toprak mülkiyetinin kendisi rant yaratmış olacaktır.

Marx tekel rantını malların üretim maliyetleri ve değerleri tarafından değil, tüketicilerin ihtiyaçları, zevkleri ve satın alma güçleri tarafından belirlenen tekel fiyatından kaynaklanan rant olarak tanımlar (Marx, 2016: 669). Marx, tarımsal üretimde küçük miktarlarda ve çok özel değere sahip ürünlerin toprak sahibine tekel rantı kazandıracağını belirterek, olağanüstü kalitede şarap üreten bir bağ örneğini verir. Fiyat, şarap içicisinin serveti ve ürüne düşkünlüğü tarafından belirlenir ve bağcıya önemli bir artı kar sağlar. Tekel fiyatından kaynaklanan bu artı kar, mülkiyet hukuku gereği toprak sahibince el konulan ranta dönüşecektir (Marx, 2006: 676-683).

2.5. Kentsel Rant Teorileri

2.5.1. Kentsel Rant Kavramı

TDK (2014) iktisat terimleri sözlüğünde kentsel rant; “arsa veya bina gibi taşınmazların, bulundukları yerleşim biriminin göreceli üstünlüğünden dolayı kentteki diğer yerleşim birimlerine göre daha yüksek kira geliri sağlaması sonucu ortaya çıkan pozitif kira geliri farkı” olarak tanımlanmıştır. Toprak ister tarımsal amaçlı olarak, isterse konut, sanayi ticaret vb. amaçlı olarak kullanılsın kendiliğinden bir “artık değer” yaratmaz. Bunun için özel mülkiyet kurumunun varlığı ve toplumsal gelişmenin belli bir aşamaya ulaşması gerekir (Öztürk, 1992: 17). Buradan hareketle kentsel gayrimenkul rantı; “özel mülkiyet yoluyla, sosyal ve ekonomik gelişmeler ile devletin eylem ve işlemleri sonucu kentsel alanda ortaya çıkan taşınmaz değer artışlarından alınan pay” şeklinde tanımlanabilir.

2.5.2. Kentsel Rant Teorilerin Gelişimi

Klasik rant teorilerinde genellikle tarımsal arazi rantları üstünde durulmuş ve rantın kaynağı bu bağlamda açıklanmıştır. Bu teorilerin ortaya çıktığı dönemde kentleşme süreci henüz ilk aşamalarında olduğundan, kentsel arazi kullanma biçimleri, mekân organizasyonu problemleri ve kentsel arazi rantlarına dönük açıklamalar bu teorilerde önemli bir yer tutmamıştır (Tekeli, 2011: 21).

Kentsel rantlara ilişkin çalışmaların temeli Heinrich von Thünen tarafından geliştirilen rant kuramına dayanır (Waweru, 2007). Von Thünen piyasa mekanizmalarının arazi kullanımlarını ve yer seçimlerini nasıl belirlediğini ortaya koyduğu modelinde, izole edilmiş bir kent çevresinde yer alan eşit verimlilikteki topraklarda rantın ne şekilde oluştuğunu ele almıştır (Gültekin ve Kavas, 2014). Buna göre rant, tarım arazilerinin pazar konumundaki kente uzaklığı ile doğru orantılı olarak farklılaşan ulaşım maliyetleri sonucu ortaya çıkar (Fujita ve Thisse, 2013). Bu bir yönüyle farklılık rantıdır. Ancak, söz konusu rant topraklar arasındaki pazara uzaklık farkından, başka bir anlatımla konum farkından kaynaklanmaktadır (Tekeli, 2011: 21). Von Thünen modelinde ortaya konan önemli sonuçlardan biri de; arazi kullanım ve üretim şekillerinin pazara uzaklık ile doğru orantılı olarak artan ulaşım maliyetlerine göre farklılaşmasıdır (Ertürk ve Sam, 2011: 168). Bu mekânsal organizasyonun en önemli sonucu, yer seçimlerinin ekonomik yansımaları

oluşturması, özellikle de arazi değeri ve rant düzeyinin şehir merkezine yaklaştıkça arttığını göstermesidir (Murray, 2009).

Hızlı kentleşme ve taşınmaz değerlerinin yükselmesiyle birlikte 20. yüzyılın başından itibaren ekonomistler arasında kentsel gayrimenkul rantlarına yönelik ilgi artmış ve bu olguları açıklamaya yönelik önemli çalışmalar yapılmıştır. R. Hurd kolay ulaşılabilir olmanın kentsel arsa değerini belirlemedeki önemini ortaya koyarken, R. Haig kentsel alanda rant ile ulaşım maliyetleri arasında ikame etkisinin önemini vurgulamıştır (Richardson, 2013: 3-4). E.W. Burgess'in 1920'lerde geliştirdiği ve daha çok ABD'deki kentsel arazi kullanım şekillerini açıklayan "eşmerkezli bölge modeli" (concentric zone model) de kentsel arazi kullanımının açıklanmasında etkili olmuştur. Bu teoride kentsel bölgeler; ticari faaliyetlerin yoğunlaştığı merkezi bir bölge, bu merkezin etrafında yer alan göçmenler ve en alt gelir gruplarının yaşadığı ikinci bölge, çalışanların konutlarının yer aldığı üçüncü bölge, merkezden uzakta yer alan yüksek gelirli kesimlerin yaşadığı dördüncü bölge ve en dışta varoş bölgeleri olmak üzere beş bölgeye ayrılır. Her bir bölgenin dışa doğru genişlemesiyle kentsel büyüme ortaya çıkmaktadır. Bireyler çalışmak için her gün kent merkezine gitmek zorunda olup, farklı arazi kullanımlarının ortaya çıkmasının nedeni kent merkezinde yoğunlaşan ulaşım sistemine uzaklık ve arsa fiyatlarıdır (Akal, 2006). Bu bağlamda H. Hoyt gelir farklılığı ile yerleşim yeri ayrışması arasındaki bağlantıları incelemiş, R. Ratcliff ise kentsel gayrimenkul rantının taşınmaz değeri ve kaynak dağılımındaki etkisi üzerine çalışmalar yapmıştır (Richardson, 2013: 4).

1960'lı yıllarda özellikle ABD'de yerleşim alanlarının banliyölere doğru kayması rant teorisinde yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu dönemdeki en önemli katkı W. Alonso'nun; tek merkezli bir kent modelinde bireylerin yaşayacakları yeri seçerken, ulaşım maliyetleri, merkeze uzaklık, kullanılan arsanın büyüklüğü ve arsa fiyatı arasında bir denge kurarak faydalarını maksimum düzeye çıkarmaya çalıştıklarını gösteren kuramıdır (Tekeli, 2011: 5). 1970'li yıllarda arsa ve konut fiyatlarında ortaya çıkan hızlı yükselişler kentsel rantlara olan ilgiyi daha da artırmış, özellikle Marxist yazarlar tarafından gayrimenkul rantları yönelik yoğun inceleme ve araştırmalar yapılmıştır (Haila, 1990).

Daha sonraki süreçte küreselleşme, neo-liberal şehircilik anlayışı, finansallaşma, sermaye yatırımları ve bunların sonuçları kentsel rant teorisi analizlerinde geniş yer tutmuştur. Buna ilişkin ayrıntılara aşağıda yer verilecektir.

Literatürde kentsel rant teorileri genel olarak Neoklasik ve politik ekonomi teorileri şeklinde kategorize edilmektedir. Neoklasik rant teorisi kentsel alanlarda konum rantı ve fayda maksimizasyonu yaklaşımını esas alır. Kentsel rantları belirleyen unsurlar; ulaşım maliyetleri, istihdam ve iş alanlarının dağılımı ile zevk ve tercihlerdir. Buna göre, kentlerde taşınmaz fiyatlarını belirleyen en önemli etken kent merkezine yakınlıktır (Öztürk, 1992: 16). Politik ekonomi yaklaşımı ise kentsel rantı özel mülkiyet kurumu çerçevesinde ele alarak, kentsel rantları mutlak ve tekerci rantlar temelinde açıklar (Turan, 2008: 31). Bu yaklaşıma göre, kentsel toprakların kendisi rant kaynağı olup, rant elde etme yarışı gayrimenkul piyasasında spekülasyona yol açacak, böylece piyasadaki rekabet ortamı optimum dağılımla değil, kentsel alanda eşitsizliklerle sonuçlanacaktır (Ertürk ve Sam, 2011: 180).

2.5.3. Neoklasik Kentsel Rant Teorisi

Neoklasik çerçevede kentsel rantları açıklamakta kullanılan en önemli çalışmalar Alonso, Muth ve Mills tarafından yapılmıştır (Altıntaş ve Marin, 2004). Neoklasik yaklaşıma göre; gayrimenkul piyasalarının fonksiyonu taşınmaz sahiplerine getiri sağlamak ve arsaların en etkin ve verimli şekilde kullanılmasını temin etmektir. Neoklasik rant teorisinin merkezinde gayrimenkul talebi yer alır. Bu talep temel olarak ulaşım maliyetleri ile belirli bölgelerin kullanım şekillerine göre yarattığı çekim gücünden etkilenir. Arz ise gayrimenkul sahiplerinin en yüksek rant teklif edene arazi sağlamasıyla ortaya çıkar (Ball, 1985a).

W. Alonso, Von Thünen'in tarımsal araziler için geliştirdiği modelini kentsel alana uygulayarak fayda ve mekânsal denge temelinde Neoklasik bir anlayışla ele alır (Murray, 2009). Von Thünen gibi Alonso da bir merkez ve ondan uzaklaştıkça artan ulaşım maliyetlerine odaklanır. Modelde konut, ticaret, sanayi ve diğer ekonomik faaliyetlerin yerleşim alanı seçiminde parasal maliyetle birlikte zaman ve diğer alternatif maliyetleri de kapsayan "ulaşım maliyetleri" belirleyici rol oynar. Bunun sonucunda bütün ekonomik faaliyetler kentin merkezi iş alanında (MİA) yoğunlaşmaktadır (O' Sullivan, 2007:153-155). Yerleşim bölgeleri açısından da kişiler belirli bölgelerin merkezi iş alanına uzaklığına göre faydalarını maximize edecek seçimlerde bulunurlar. Merkeze yakın olmak düşük ulaşım maliyeti, yüksek rant ödemesi ve daha küçük yaşam alanı sağlarken, uzak bölgelerde yüksek

ulaşım maliyeti, düşük rant düzeyi ve geniş yaşam alanları bulunur. Kişiler bütçe kısıtı altında kendi zevk ve tercihlerine göre yaşayacakları bölgeleri seçerler.

Literatürde “Alonso Modeli” olarak bilinen bu model iki temele dayanır. Bunlardan ilki kentsel rantın kaynağını ve düzeyini açıklayan “teklif edilen rant” (bid rent) fonksiyonudur. Bu fonksiyon farklı kişilerin (bankalar, firmalar, hane halkı, çiftçiler vb.) farklı bölgelerdeki gayrimenkuller için ne kadar bedel ödemeye istekli olduklarını ortaya koyar (Haila, 1990). Buna göre; kişiler merkezde yüksek rant düzeyi-düşük ulaşım maliyeti, uzak bölgelerde ise yüksek ulaşım maliyetleri-düşük rant düzeyi arasında tercihte bulunur (Ball, 1985a). Böylece teklif edilen rant merkezden uzaklığın bir fonksiyonu olarak ortaya çıkar ve kentin herhangi bir bölgesinde eş fayda düzeyini sağlayan ve merkezden farklı uzaklıklardaki yerlere göre ödemeye razı olunan bedelin düzeyini gösterir (Ertürk ve Sam, 2011: 168-169). Alonso modelinin ikinci önemli dayanağı da piyasa mekanizmasının rant düzeyi ile arazi değerleri yoluyla taşınmazların en iyi ve en verimli kullanımını kendiliğinden sağlamasıdır. Kullanım şekli rekabetçi rant ödeme teklifleri yoluyla arazi değerini belirlerken, arazi değeri de ödeme gücüne göre arazi dağıtımını gerçekleştirir. Dolayısıyla rantın ekonomik rolüne, sermaye birikimi üzerindeki olumsuz etkisi açısından bakan Ricardo’nun aksine, Alonso rantın piyasa mekanizması yoluyla kaynak dağılımını gerçekleştirdiğini öne sürmüştür (Haila, 1990).

Alonso’nun firmaların kent içinde yer seçimini açıklayan bu modelinden yararlanılarak “ortak merkezli bölgeler modeli” geliştirilmiştir. Bu modele göre kentte alan kullanan her ekonomik birimin merkeze yakın olmak için ödeyebileceğı rant miktarları farklıdır. Bu nedenle teklif edilen rant fonksiyonlarının eğimi kullanım şeklinde göre farklılaşacaktır. Alan kullanımından en yüksek faydayı elde etme kuralı uyarınca her bir ekonomik faaliyet şekli (veya kullanıcısı) belirli bir alanda yoğunlaşacaktır (Ertürk ve Sam, 2011: 169-170). Kent merkezinden uzaklaştıkça birim arsa için teklif edilen rant düzeyi azalmaktadır. Nüfus yoğunluğunun fazla olduğı merkezi alanda yer almak isteyen bankalar, perakendeciler, ofisler daha fazla rant ödemek durumunda kalacaktır. Töptancılar, imalatçılar vb. kullanıcılar merkeze görece daha uzak ve daha büyük yerler talep ettiklerinden rant ödeme eğilimleri daha düşüktür. Konut alanları bir dış bölgede yer almakta olup, daha düşük rant bölgelerini oluşturur. Daha sonraki bölgede sanayi alanları, merkeze en uzak yerlerde ise en düşük rant ödeme eğilimine sahip olan tarım alanları yer alır (O’ Sullivan, 2007: 154).

Modele göre, kent içinde hane halkları ve firmalar, ulaşım maliyetlerini en aza indirmek için merkezi iş alanı ve yakın yerlerde konumlanmak için rekabete girerler (Altıntaş ve Marin, 2004). Firmalar ve bireyler, ulaşım maliyetlerini minimum düzeye çekmek amacıyla kent merkezine yakın konumda yer alan yerler için daha yüksek kira bedeli ödemeyi göze alırlar. Bir firma tarafından belli bir gayrimenkul için teklif edilen rant, firmanın toplam gelirinden (diğer maliyetler sabit kabul edildiğinde) ulaşım maliyetlerinin çıkarılmasıyla bulunacaktır. Böylece ulaşım maliyetleri ile taşınmaz değerleri arasında bir “ikame etkisi” ortaya çıkacak, merkezi iş alanından uzaklaştıkça ulaşım maliyeti artarken birim arsa rantları ve konut fiyatları düşecek, merkeze yaklaşıldığında ise ulaşım maliyetleri düşerken birim arsa rantları ve konut fiyatları yükselecektir (Akal, 2006). Arsa sahipleri gayrimenkullerini en fazla rant teklif eden kullanımlara sunacaklardır. Sonuç itibariyle her taşınmaz “en yüksek rantı” ödeyebilen “en iyi ve en verimli kullanıma” kaydırılacaktır. Buradaki “en iyi ve en verimli kullanım” kavramı, mevcut gayrimenkulden ekonomik açıdan en fazla avantaj edinebilme kapasitesini ifade etmektedir (Altıntaş ve Marin, 2004).

Öte yandan, yükselen arsa rantları sonucunda kent merkezlerinde sermaye-yoğun bir kullanım şekli ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kent merkezine doğru bina yüksekliklerinde artış gözlemlenir. Genellikle ofis ve ticari kullanımlara tahsis edilen bu gayrimenkuller birim başına daha fazla gelir ve rant üretirler (Altıntaş ve Marin, 2004).

Kentsel taşınmazlardaki kullanım yoğunluğu ve değer artışını açıklamak için kullanılan kavramlardan biri de "yerleşim yeri rantı" (YYR)'dir. YYR konut amaçlı kullanım açısından bireylerin ulaşım maliyetlerindeki azalma karşılığında yaptığı ödemeyi içerir. Buna göre, YYR kent merkezinde en yüksek seviyede iken, merkezden uzaklaştıkça düşecek, en dış bölgelerde sıfıra eşit olacaktır. Böylece kent merkezine yaklaşıldığında YYR, uzaklaştığında ise ulaşım maliyeti yükselecektir. Öte yandan YYR'deki yükselişe paralel şekilde kent merkezine doğru yaklaştıkça kat sayısı ve alan kullanım yoğunluğunda artış gözlenecektir (Ertürk ve Sam, 2011: 171-173).

Yerleşim yeri talebiyle ilgili modellerden biri de R. Muth tarafından geliştirilen “Mekân Dengesi Modeli”dir. Merkezden uzaklaştıkça ulaşım maliyetleri artmakta, buna karşın konut edinim maliyetleri azalmaktadır. Ancak, modele göre gelirlerdeki artış ve ulaşım sistemindeki iyileşmeler sonucu ulaşım maliyetlerindeki artış “azalan bir oranda” gerçekleşmekte, dolayısıyla marjinal ulaşım maliyetleri azalmaktadır. (Ertürk ve Sam, 2011:

175-180) Bu durum, hane halkının merkezden banliyölere doğru yönelmesine neden olmaktadır. Bu arada farklı arazi kullanımlarından sağlanan rantları gösteren “rant eğrisinin” eğimi de azalmaktadır. (Altıntaş ve Marin, 2004).

Alonso öncülüğünde geliştirilen bu modeller kentsel rantları açıklamada çok önemli katkılar sağlamış ve birçok ampirik çalışmada geçerlilikleri kanıtlanmış olsa da, genellikle farklı şehirlerdeki birbirinden çok farklı mekânsal dağılımları açıklamada yetersiz kalmışlardır. Bunun en önemli nedeni tarihsel gelişim, kurumsal yapılar ve düzenlemeler ile çok sayıda bağımsız değişkenden etkilenen kentsel yapılanmaların tek bir modelde açıklanmasının zorluğudur. Bu modellere yönelik en önemli eleştirilerden biri de varsayımlarının gerçekçilikten uzak olduğudur (Jager, 2009). Her kentin kendine özgü tarihsel bir gelişim süreci gösterdiği gerçeğinin yok sayılması, özel mülkiyetten kaynaklanan mutlak ve tekelci rantlara modelde yer verilmemesi (Harvey, 2013: 151-153), ampirik çalışmalarda yerleşim amaçlı kullanımlarda “alt merkezler”in bulunduğu ispatlanması, gayrimenkul piyasasının arz tarafında yer alan maliklerin kendileri için fizibil olan bazı seçimlerinin (spekülasyon vb.) piyasayı destabilize etmesi (Ball, 1985a), kentte yaşayan herkesin aynı gelir düzeyine sahip olduğunun varsayılması, tüm iş olanaklarının kentin merkezi iş alanlarında (MİA) toplandığının öngörülmesi (Brueckner, 1987), konut yeri seçimde “iş yeri”nin tek etken olarak görülmesi, yerleşim yerleri ile iş alanları arasındaki ilişkilerin karmaşık ve dinamik yapısının göz ardı edilmesi (Altıntaş ve Marin, 2004) diğer önemli eleştiri noktalarını oluşturur. Yine bazı ampirik çalışmalarda çevre ve lokasyon kalitesi nedeniyle rant düzeyinin modellerde öngörülen aksine merkezden uzaklaştıkça arttığı ispatlanmıştır (Haila, 2016: 71). Ayrıca yoğunluğun kent merkezinden uzaklaştıkça azalacağına ilişkin varsayım günümüz kentlerinde geçerliliğini yitirmeye başlamıştır. Zira ekonomik faaliyetlerin çeşitlenmesi, iş imkânlarının artması, ulaşım sistemlerinin gelişmesiyle birlikte kent merkezinden uzak olmasına karşın ulaşım imkânı kolay olan bölgelerde (otoyol, metro, havalimanı vb.) arazi kullanım şekilleri ve yoğunluğunda artış gözlenmektedir. Bu alanlarda daha çok orta gelir guruba yönelik yüksek katlı yerleşim alanları yer almaktadır (İçellioğlu, 2012: 33-34).

Söz konusu modellerin katı varsayımları daha sonra geliştirilen modellere yerini daha esnek varsayımlara bırakmış ve işlem maliyetleri, alt merkezler, kamu hizmetleri gibi faktörler modellere dahil edilmiştir (Fujita, Krugman, Venables, 1999). Öte yandan tek merkezli şehir (monocentric) varsayımı yerine çok merkezli şehir (polycentric) modelleri

geliştirilmiştir. Bu çalışmalarda gayrimenkul değerleri ve rant düzeyinin şehrin merkezi iş alanında değil birkaç farklı bölgede en yüksek seviyeye ulaştığı sonucuna varılmıştır. Örneğin, McDonald ve McMillen (1990) Chicago şehrindeki arsa değerlerine ilişkin yaptıkları araştırmada, arsa fiyatlarının şehrin merkezi iş alanının dışında yer alan birkaç bölgede en yüksek düzeye çıktığını bulmuşlardır.

2.5.4. Modern Politik Ekonomi Yaklaşımlarında Kentsel Rant Teorileri

Politik ekonomi “karar alıcıların siyasal doğasının politika tercihlerini ve bunun sonucunda ekonomik çıktıları nasıl etkilediğini” araştıran bir disiplin olarak tanımlanabilir (Sezgin, 2005). Bu yaklaşım sosyal, politik ve ekonomik olguları birbirinden bağımsız olarak değil, toplumsal yapılarla bütünleşik olarak ele alır. Bu nedenle gayrimenkul ile ilgili konular bu disiplin için önemli bir ilgi alanı oluşturur. 1960’lı yıllardan sonra arazi ve konut fiyatlarındaki artışlarla birlikte politik ekonomi yaklaşımının kentsel rantlara olan ilgisi de artmaya başlamıştır (Jager, 2009). Özellikle Marxist iktisatçılar bu süreçte çok sayıda çalışmaya imza atmışlardır. Yine Kamu Tercihi Teorisi ile Neo-Ricardocu Teorilerin kentsel rant konusundaki çalışmaları bu dönemden sonra ortaya çıkmaya başlamıştır.

Modern politik ekonomi yaklaşımlarında kentsel rant kategorileri genel olarak; mutlak rant, tekel rantı, yaygın (extensive) farklılık rantı, yoğun (intensive) farklılık rantı şeklinde ayrıma tabi tutulur. Mutlak rant toprak sahiplerinin rant belli bir düzeye çıkıncaya kadar taşınmazlarını gayrimenkul piyasası (arz) dışında tutmaları sonucu ortaya çıkar. Buna “rezervasyon fiyatı” da denir. Kartel şeklinde hareket etme ve spekülasyon için taşınmazları elde tutmanın mutlak rant elde etme amacı taşıdığı söylenebilir (Ward ve Aalbers, 2016). Kentsel alanda tekel rantı sosyal açıdan seçkin bölgelerdeki arazi kıtlığı sayesinde elde edilir. Tekel rantı konut bölgelerinde gelir düzeyine göre ayrışma açısından da önemlidir (Jager, 2003). Yaygın (extensive) farklılık rantı belli bölgede yer alan taşınmazların daha avantajlı üretim koşulları sunmasından kaynaklanır (Ward ve Aalbers, 2016). Örneğin şehrin cazibe merkezinde yer alan bir gayrimenkul kolay erişilebilirliği, düşük ulaşım giderleri vb. sonucunda sahibine daha fazla rant getirecektir. Yoğun (intensive) farklılık rantı ise taşınmazların daha önceki durumuna göre daha yoğun şekilde kullanılması sonucu ortaya çıkan farklılık rantıdır (Jager, 2009). Örneğin imar planında daha önce tek katlı konut alanı olarak ayrılmış bir arsanın, çok katlı konut alanına çevrilmesi sonucu değeri ve rant düzeyi

artacaktır. Tüm rant türlerinin ortaya çıkışında kamu otoritelerinin konut, imar, inşaat vb. konulardaki düzenleyici rolü de dikkate alınmalıdır.

2.5.4.1. Marxist kentsel rant teorisi

Karl Marx rant konusunu açıklarken diğer klasik ekonomistlerin görüşlerinin bir sentezini yapar. Marx; “farklılık rantının I. türünü” konum ve verimlilik farkından kaynaklanan avantajlarla; “farklılık rantının II. türünü” toprağa yatırılan sermayeyle sağlanan rant farkıyla, “mutlak rantı” toprağın kıtlığıyla, “tekel rantını” ise saf monopol durumunda toprağın özel ve çok kıt ürünüyle açıklar. Ancak, kentsel rantlar konusunda Marx’ın kapsamlı bir çalışmasından söz etmek mümkün değildir. Marx’ın Kapital’in III. Cilt. 46. Bölümde bu konuyu çok dar kapsamlı olarak ele alır. Marx burada “arsa rantlarını” açıklarken “tarımsal rantları” merkeze koyar. Ona göre ister arsa, ister maden vb. olsun nerede bir rant varsa, orada her zaman farklılık rantı ortaya çıkar ve tarımsal farklılık rantıyla aynı şekilde işler. Marx’a göre rantın temelini toprak mülkiyeti oluşturur. Yeryüzünün bir bölümünün sahibi olan kişi toprak mülkiyeti yoluyla elde ettiği “tekel” sayesinde rant elde edecektir. Marx, nüfus artışıyla birlikte ortaya çıkan konut talebiyle birlikte sınai yapılar, depolar, fabrikalar gibi sabit sermaye yatırımların yapı rantını artırarak arsa talebini ve toprak fiyatlarını yükselttiğini belirtir. Diğer taraftan Marx, hızlı büyüyen ve inşaatın bir sanayi olarak sürdürüldüğü kentlerde (örneğin dönemin Londra’sında), yapı spekülasyonunun amacının, bina değil toprak rantı olduğunu belirtir (Marx, 2006: 676-677).

Marksistler 1960’lı yılların sonlarına kadar kentsel rantlara pek ilgi göstermemiştir. Marksistlerin bu konuya ilgisi esas itibariyle bu yıllardan sonra arazi ve konut fiyatlarındaki artış ve bundan kaynaklanan sosyal ve ekonomik sorunlar neticesinde ortaya çıkmıştır (Park, 2014). Bu bağlamda 1970’li yıllarda Harvey gibi yazarların Neoklasik Rant Teorisine şiddetli eleştiriler yönelttikleri, rant olgusunu kendi Marxist yorumlarıyla ele aldıkları ve kentsel alanda geçerli bir rant teorisi geliştirmeye çalıştıkları görülmektedir. Örneğin, Harvey ve Chatterjee (1974) tarafından Baltimore şehrindeki konut piyasası üzerine yapılan incelemede; sosyal, kurumsal (hükümet ve finans) ve coğrafi özelliklerin etkisiyle şehirde çok sayıda alt konut piyasası oluştuğu, toprak sahiplerinin kurumsal yapılarla birlikte hareket ederek suni bir arazi kıtlığı yarattığı ve rant sağladığı, tüm bunların mutlak rant düzeyini etkilediği belirtilmiştir. Bunlardan hareketle “sınıfsal tekel rantı” (class monopoly rent) kavramı ortaya atılmış ve kentsel alandaki gayrimenkul rantları bu bağlamda

değerlendirilmiştir. Yine Harvey (2013: 143-179) Alonso-Muth modeline eleştiriler getirerek, kentsel alanda mutlak ve tekелci rantların önemine değinmiş, kullanım şekli ve toprağın değeri üzerine ayrıntılı açıklamalar yapmış, sosyal bir sınıf olarak arsa sahiplerinin elde ettiğı rantı sınıf mücadelesi ve tekелci güçler bağlamında ele almıştır. Massey ve Catalano (1978) ise kentsel ranta el koyan toprak sahipleri sınıfının sermaye birikimini engellendiğini öne sürmüştür. Walker (1974) da mutlak ve tekелci rantların yanına “yeniden dağıtılan rant” (redistributive rent) kavramını eklemiştir. Bu kavram devletin kamu harcamaları, altyapı yatırımları, yasal ve idari düzenlemeler yoluyla kentsel alanda yarattığı gayrimenkul rantlarını açıklamak için kullanılmıştır.

Bu dönemde rant teorisini kurumsal bağlamda ele alan, Harvey ve Chatterjee (1974), Massey ve Catalano (1978) gibi özgün çalışmalar yapılmış ise de kentsel gayrimenkul rantı, kurumsal yapılar ve sermaye birikim arasındaki ilişkilerin sistematik bir şekilde ortaya konulduğunu söylemek mümkün değildir (Jager, 2003).

1980’li yıllara gelindiğinde Marxist yazarların kentsel rant anlayışları ayrışmaya başlamıştır. Sovyetler birliğinin dağılması ve neo-liberal akımların egemen olmaya başlaması gibi dış faktörlerin yanında Marxist rant teorisinin içsel problemleri de bunda etkili olmuştur. Kentsel toprakla ilgili konuların büyük oranda sosyal ilişkiler üzerinden değerlendirilmesi ve rantın sadece ekonomik rolüne odaklanması, kentsel rantların işleyişi üzerinde detaylı teorik ve ampirik çalışmalar yerine kısır tartışmalara yönelinmesi, mutlak ve tekелci rantların kentsel alanda geçerliliğı konusunda çelişkili görüşlerin ortaya çıkması, Marxist tarımsal rant kategorilerinin kentsel alanda uygulanabilir olmadığına yönelik görüşlerin öne sürülmesi tartışma ve ayrışmaları beraberinde getirmiştir (Park, 2014).

Haila’ya (1990) göre bu dönemde Marxist kentsel rant teorilerinde ortaya çıkan değışimler şu şekilde sıralanabilir;

1 – Daha önceki çalışmalarda kentsel alanda mutlak ve tekел rantlarının rolünün abartıldığı, farklılık rantının rolünün ise daha önceki değerlendirmelerin aksine çok daha karmaşık olduğu anlaşılmıştır.

2 – Rantın kapitalizm açısından içsel ve fonksiyonları araştırılması gereken bir unsur olduğu kabul edilmeye başlanmıştır.

3 – Rantın sermaye birikime engel olmadığı, hatta pozitif katkı sağladığı yönünde görüşler ortaya çıkmıştır.

4 - Toprak sahibi sınıfı olarak adlandırılan grubun homojen bir yapısının bulunmadığı, farklılıklar ve çelişkiler taşıyan kişiler oldukları anlaşılmaya başlanmış ve gerçekten ayrı bir “sınıf” olup olmadıkları sorgulanmaya başlanmıştır.

1990’lı yıllara gelindiğinde ise Marksist kentsel rant teorileri açısından bir duraklama dönemine girildiği görülmektedir. Bu dönemde Marxist yazalar iki temel guruba ayrılmıştır. Bunlar Ball’ın öncülük ettiği farklılıkları ve kendine özgü yapıları öne çıkaran “özgün” (idiographic) yaklaşım, diğeri ise Harvey’in öncülük ettiği kentsel rantları bütünleyici bir yaklaşımla ele alan “kuramcı” (nomethetic) yaklaşımdır (Haila, 1990).

Özgün yaklaşım açısından, genel ve evrensel bir rant teorisinden söz etmek mümkün olmayıp, ancak belirli tarihsel durum ve sosyal ilişkilere göre değişen rant kategorilerinden söz edilebilir (Ward ve Albers 2016). Ball’a (1985a) göre rant gayrimenkul piyasaları ve taşınmaz geliştirmeye etki eden faktörleri anlamanın sadece bir yönünü oluşturur. Merkezinde yapı sektörünün yer aldığı bu piyasada toprak sahipleri, müteahhitler, işçiler, bankalar, finans şirketleri, yapı sahipleri, kullanıcılar gibi çok sayıda oyuncu bulunur. Yine modern kentlerde kamunun imar planları ve diğer düzenlemeleri, yapı sektörü, taşınmaz hakları ve kullanım şekillerinde belirleyici rol oynar. Bu nedenlerle tarımsal rant kategorilerinin kentsel alanda uygulanabilirliği olmayıp, rant ancak tarihin belli bir döneminde ortaya çıkan sosyal ve ekonomik ilişkiler bağlamında değerlendirilmelidir. Ona göre rant kavramı bir nakit akımından ibarettir. Gerçek bir nakit akımı yoksa rant da yoktur. Rantın temel rolü gelir dağılımına ilişkindir ve yapı sektörüyle ilgili belli bir sosyal sınıfın elde ettiği gelir türüdür. Üretimdeki rolü ise önemsizdir.

Harvey’in görüşleri etrafında şekillenen “kuramcı” yaklaşımda ise, kentsel taşınmazlar giderek bir finansal varlık olarak görülmeye başlanmış, sermaye sınıfı ile ortaya çıkan bütünleşme sonucu toprak sahibi sınıfın rant elde etmeye dönük davranış gösterdiği tezi terkedilmiş, kentsel gayrimenkul rantının sermaye birikimi önünde bir engel teşkil ettiği anlayışı, yerini rantın pozitif bir katkı sağlayabileceği anlayışına bırakmış, rantın üretici sektörler tarafından belirlenen dışsal bir faktör olmadığı, aksine yerel ve global gayrimenkul

piyasası, yatırım düzeyi ve inşaat sektörünün durumundan etkilendiği yönündeki görüşler ön planda olmuştur (Jager, 2003).

Bu dönemden sonra Marxist yazarların kentsel rant konusunda ciddi bir teorik katkısı olmamıştır. Akademik çalışmaların çoğunluğu Harvey'in sermaye birikimi açısından inşaat sektörü ve kentsel rantların rolünü ön plana çıkaran “ikincil sermaye dolaşımı” görüşü üzerine yoğunlaşmıştır (Park, 2014).

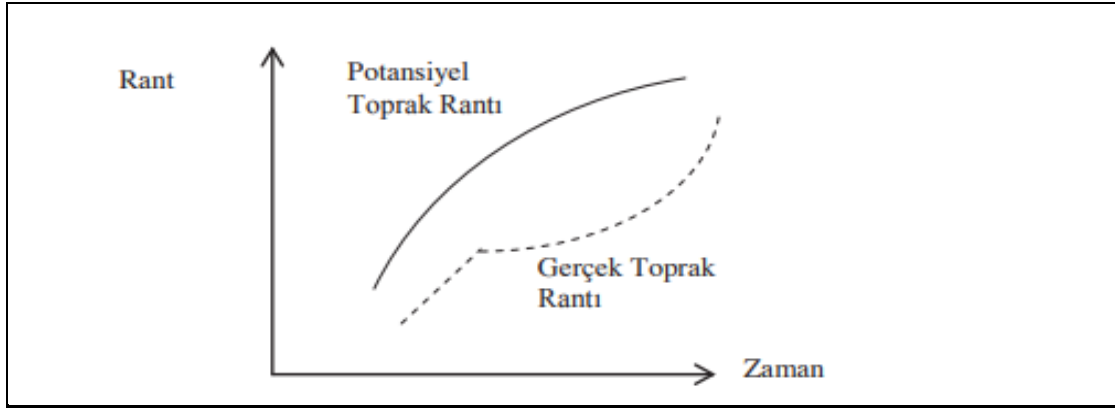
Kentsel rantlara ilişkin diğer bir katkı da J. Jager'in kurumların rolünü ön plana çıkaran yaklaşımıdır. Jager'e (2003) göre; kentsel taşınmazların daha önceki durumuna göre daha yoğun şekilde kullanılması sonucu ortaya çıkan farklılık rantının düzeyini belirlemede en önemli unsur; kamu otoritelerinin imar planları, inşaat kısıtlamaları vb. düzenlemeleridir. Farklılık rantının bu türü arazi sahibinden ziyade, taşınmazı satın alarak kamu otoritelerinin onayıyla yoğunluk artışı sağlayan ve/veya kullanım şeklini daha değerli hale getiren müteahhitlere gider. Yine kentsel dönüşümün en önemli sonuçlarından biri de müteahhitlerin alt sosyal sınıflar tarafından kullanılan cazip lokasyonlardaki görece ucuz taşınmazları satın alarak üst sosyal sınıflara hitap edecek yoğunluk ve kullanım şekline dönüştürmesi ve bu sayede farklılık rantına el koymasındır.

2.5.4.2. Rant farkı yaklaşımı

Rant farkı bir taşınmazdan elde edilebilecek “potansiyel rant” ile “gerçek (kapitalize edilmiş) rant” arasında farkı temsil eder (Sam, 2015). Bu kavram N. Smith (1979) tarafından kentsel dönüşüm süreçlerinin sosyal ve ekonomik analizi için ortaya atılmıştır. Rant farkı yaklaşımında potansiyel rant bir taşınmazın “en verimli ve en iyi” kullanım şekline tabi olması halinde elde edilecek rant düzeyini gösterir. Gerçek rant ise taşınmazın mevcut kullanım şekli ve yoğunluğuyla elde edilen rant miktarıdır. Rant farkı, gerçek rant ile potansiyel rantın zaman için farklılaşması sonucu ortaya çıkar (Clark, 1995).

Gayrimenkul yatırımları bir taşınmazın “en etkin ve verimli” kullanım şekline göre yapılır. Aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere; başlangıçta “potansiyel rant” ile “gerçek rant” birbirine eşittir. Ancak zaman içinde çevresel koşullar farklılaşır, kentler yayılmaya başlar ve çeperlerde yeni cazibe merkezleri ortaya çıkar, orta-üst gelir grubunun konut ve bölge tercihleri değişir, yatırımlar yeni bölgelere akmaya başlar, böylece eski cazibe merkezlerinde

yer alan gayrimenkuller mevcut halleriyle ekonomik verimliliklerini kaybederler. Bu durum taşınmazların “en etkin verimli” şekilde kullanılamaması sonucunu doğurur. Dolayısıyla gayrimenkullerden elde edilen gerçek rant düzeyi ile kentsel yenileme veya dönüşüm halinde elde edilecek “potansiyel rant” düzeyi farklılaşır. Bu farklılaşma bölgeye yönelik yeni yatırım fırsatları da sunmaya başlar. Potansiyel rantın gerçek ranttan yüksek olduğunu gören taşınmaz sahipleri ve yatırımcıların potansiyel rantı elde etme isteği kentsel dönüşüm uygulamalarının motoru haline gelir. Böylece taşınmazların “en etkin ve verimli” kullanımına göre kentsel dönüşüm gerçekleşirken potansiyel rant ile gerçek rant eşitlenmiş olur (Smith, 1979; Sam, 2015; Jager, 2009).



Şekil 2.1. Rant farkının ortaya çıkışı (Sam, 2015)

Kentsel dönüşümün iktisadi mantığını açıklayan “rant farkı” esas olarak “yoğun farklılık rantı”nı merkeze alan bir kavramdır. Smith bu yaklaşımıyla gayrimenkul piyasasında neo-klasiklerin talep yönlü yaklaşımlarının aksine arz yönlü bir yaklaşım sergiler. Ona göre arsa spekülörlerinin “yoğun farklılık rantı” arayışları kentsel dönüşüm için anahtar olgudur. Ancak, bu rant arayışında “yoğun farklılık rantı”nın ne oranda elde edileceğine ilişkin temel belirleyici kamu otoritelerinin imar planları, inşaat izin ve yasakları gibi idari düzenlemeleridir (Jager, 2009).

2.5.4.3. Sermaye akımı yaklaşımı

Sermaye akımı yaklaşımı kentsel rantları yapı sektörüne yönelik yatırım akışlarına odaklanarak açıklar. Bu yaklaşımın ilk öncüsü rant konusunu Neo-Ricardian bir çerçevede ele alarak kentsel alana uygulayan A. Scott’dur. P. Sraffa’nın toprak rantını kıtlık ve ek sermaye yatırımlarına bağlayan anlayışını merkeze alan Scott, kentin iç bölgelerindeki konut yoğunluğuna göre banliyölerinde konut yoğunluğunun nispeten düşük olmasında rant

mekanizmasının önemini açıklamıştır. Alonso'nun aksine bireysel tercihler ve faydaları dikkate almayan Scott'a göre, ulaşım maliyetleriyle birlikte kentsel yapılanmayı etkileyen en önemli unsur “yoğun farklılık rantı” ile “yaygın farklılık rantı”dır. (Jager, 2009). Scott (1976) arsa sahiplerinin davranışları ile kentsel planlama gibi unsurları da analizine katmış, modern toplumlarda toprak sahibi sınıfının ekonomik ve politik gücü olmadığını belirterek, kentsel alanda mutlak ranttan ziyade kıtlık rantının (scarcity rent) önemini vurgulamıştır.

J. Bryson ise sermaye piyasalarının gücünün gayrimenkul piyasasındaki talebe cevap verirken yapı sektörü açısından çok önemli bir belirleyici olduğunu belirtmiştir. Bryson'a (1997) göre nerede ne inşa edileceği yatırımcının beklentileri, çıkarları, motivasyonu kadar mevcut rant düzeyine de bağlıdır. Marjinal bir gayrimenkul piyasasında yatırım düzeyi, yatırımcının gereklilikleri ile bir taşınmazdan belli oranda gelir elde etmek için rant mekanizmalarının müteahhit tarafından ne ölçüde manipüle edilebildiğine bağlıdır.

2000'li yıllardan sonra gayrimenkul piyasalarına yönelik sermaye akımlarının rolü önem kazanmaya başlamıştır. Attuyer, Guironnet ve Halbert'e (2016) göre kentsel alandaki yapı sektörünün finansallaşması, ulusal ve uluslararası finansal yatırımcının gayrimenkul piyasaları yoluyla kentsel geliştirme projelerini şekillendirmesine ve kentsel alandaki yapılaşma ve mekân kullanımının onların ihtiyaçlarına uygun şekilde yapılmasına yol açmaktadır.

Öte yandan, 2008 krizi sonucu artan borçlar, bütçe açıkları ve düşen vergi gelirleriyle birlikte taşınmazlar “finansal bir varlık” olarak görülmeye ve hükümetler tarafından krizlerin etkilerini azaltmak için bir finansman aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır (Ward ve Albers, 2016).

2.5.4.4. Rant kollama yaklaşımı

Rant kollama (rent seeking) konusu ilk defa Gordon Tullock tarafından incelenmiştir. Ancak kavram olarak ilk defa 1974 yılında Anne Krueger tarafından kullanılmıştır. Rant kollama kavramı çıkar ve baskı gruplarının devletten bir ekonomik ve sosyal transfer elde etmek amacıyla giriştikleri lobicilik faaliyetleri ve bu amaçla yaptıkları harcamalar şeklinde tanımlanmaktadır (Aktan, 2003). Bu faaliyetler genel olarak üç aşamada gerçekleşir. Bunlar; “rant yaratma”, “rant kollama” ve “rant dağıtma”dır. Rant yaratma aşamasında devlet

iktisadi ve mal ve hizmetlerde “suni kıtlık” oluşturan bir düzenleme yapar veya buna ilişkin bir yetki alır. Rant kollama aşamasında çıkar ve baskı grupları veya nüfuzlu kişiler yönetimi ve/veya bürokrasiyi çeşitli yollarla etki altına alarak rant elde etmeye çalışırlar. Bu iki aşama bazen iç içe geçer. Rant dağıtma aşamasında ise yaratılan rant belli kişilere aktarılır. Eğer piyasa rekabetçi ise bireysel rant peşinde koşanlar ile çıkar ve baskı grupları rantı elde etmek için yarışmak zorunda kalırlar. Ancak piyasa rekabetçi değilse devlet belirli belirli kişi veya gruplara özel düzenlemeler yaparak rant dağıtır (Aktan, 2003).

Bu tür rantlar bir ülkenin mevcut zenginliğe bir katkı yapmayan transfer niteliğinde ödemeler olup, gelir dağılımını üzerinde bozucu etkiler yaparlar. Rant arayışı sonucunda kaynaklar, değer yaratan üretken alanlar yerine, toplam hasılaya hiçbir katkısı bulunmayan alanlara kanallanır (Sağlam 2003). Rant kollamanın iktisadi, siyasi ve sosyal maliyetleri vardır. Bunlar; büyüme ve gelişmenin yavaşlaması, üretken faaliyetlerin yerini spekülasyon işlemlerinin alması, gelir dağılımının bozulması, devletin aşırı büyümesi, yolsuzlukların artması ve devlete olan güvenin zayıflaması olarak sıralanabilir (Çaha, 2003).

Rant kollama kavramının kentsel gayrimenkul rantıyla ilişkisi de kişiler veya baskı gruplarının siyasi ve/veya bürokratik bağlantıları sayesinde imar düzenlemeleri, taşınmaz satış, irtifak, kiralama vb. ihaleleri, kentsel dönüşüm uygulamaları, özelleştirme, toplu konut ihaleleri gibi faaliyetlere etki ederek çıkar sağlamaları bağlamında değerlendirilebilir. Kentsel taşınmazlar açısından rant kollama faaliyetleri; sahip olunan veya satın alınan arazilerin imar planı kapsamına alınarak ayrıcalıklı yapılaşma ve kullanım hakları elde edilmesi, bir arsanın imar planlarının değiştirilerek daha kıymetli hale getirilmesi, belli kişi ve gruplara ait taşınmazlara özel imar düzenlemeleri yapılması, bazı bölgelerde çeşitli kısıtlamalar getirilerek sadece bazı taşınmazlar için özel izinler verilmesi, bir taşınmaza yönelik mevcut inşaat yasağı, sit, kullanım türü vb. kısıtlamaların kaldırılması veya değiştirilmesi, kamu taşınmazların belli kişi ve gruplara ihalesiz satışı, kiralanması, irtifak hakkı verilmesi, sadece belli kişi ve grupların katılabileceği ihaleler yapılması, kamu taşınmazlarının dar katılımlı hasılat paylaşımı veya kat karşılığı inşaat sözleşmelerine konu edilmesi, kamusal (orman, mera, kıyı, yeşil alan vb.) alanların çeşitli yöntemlerle özel kişi ve grupların kullanımına bırakılması vb. şekillerde ortaya çıkabilmektedir.

Rant kollama faaliyetleri sonucu elde edilen kentsel gayrimenkul rantların bir tarafında taşınmaz sahipleri ve geliştiricileri ile çıkar ve baskı grupları varken diğer tarafında

kamu gücünü elinde tutan siyasetçiler ve bürokrasi vardır. Bu yapı yerelden merkeze doğru yayılmaktadır. Haila (2016: 18,69) politik rant kollama faaliyetleri sonucu elde edilen bu rant türünü tanımlamak amacıyla “manipülasyon rantı” (manipulated rent) kavramının kullanılmasını önermektedir.

2.6. Kentsel Gayrimenkul Rantlarının Oluşumuna Etki Eden Faktörler

2.6.1. Kentleşmenin Etkileri

Kentleşme dar anlamda kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasını ifade etmektedir. Geniş anlamıyla kentleşme ise, nüfusla birlikte, sosyal, ekonomik, kültürel, toplumsal ve siyasal alanda değişimleri içeren bir süreçtir. Keleş (2004: 22) kentleşmeyi “sanayileşme ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran; toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim süreci” olarak tanımlamaktadır.

Sanayi devrimi ile hızlanan kentleşme olgusunu açıklamaya yönelik ilk teorilerde genel olarak, kapitalist üretim şekli ve toplumsal ilişkilerin kentleşme sürecindeki etkileri ele alınmıştır (Pınarcıoğlu, Kanbak ve Şiriner, 2010). Marx ve Engels, kentleşme olgusunu feodaliteden kapitalizme geçiş sürecinde modernleşmenin bir ürünü olarak görmüş ve kentleşmeyi kapitalizmin gelişimi ile sermaye birikim süreçleri bağlamında ele almıştır (Şengül, 2001). M. Weber ise kentleri iktisadi ve siyasi boyutuyla değerlendirmiş, pazar, bağımsız mahkemeler, hukuk düzeni, seçimler ve özerk bir yönetime sahip olan batı kentleri ile kapitalizmin gelişimi arasında bağ kurmuştur. Simmel ise kentleri para ekonomisinin egemen olduğu mekânlar olarak görmüş ve kentleşmeyle birlikte kültürel değerlerin yerini ekonomik gerçeklerin aldığını belirtmiştir (Güllüpnar, 2012).

20. yüzyılın ilk bölümünde kent sosyolojisinde etkin olan “Chicago Okulu”nun temsilcisi R. Park, kentlerin doğal bir süreç sonucu ortaya çıktığını öne sürmüştür. Darwin’in evrim teorisinden etkilenen Park’a göre kent, insanların sürekli bir mücadele ve mekânsal rekabet içinde oldukları “sosyal bir orman”dır. Doğadaki canlılar gibi insanlar da kentte yaşamlarını sürdürmek için kendilerine en uygun yerleri seçerler. Kira, rant ve gayrimenkul fiyatlarının en yüksek olduğu, hâkimiyetin simgesi olan “kent merkezi” en güçlülerin, yani

üst gelir gruplarının elindedir. Daha zayıf olanlar, yani orta ve alt gelir grupları ise çevrede yer alır. Bu ayrışma doğal işleyişinin bir sonucudur ve değiştirilmesi doğru değildir. Kentlerin gelişimi doğal bir süreç olduğuna göre bilinçli düzenleme ve planlamanın önemi yoktur (Serter, 2013).

1960'lı yıllara gelindiğinde kent teorisinde yeni yaklaşımlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Özellikle Alonso'nun bireyler ve firmaların yer seçimini serbest piyasa ve rekabet şartlarında; ulaşım maliyetleri, merkeze uzaklık, kullanılan arsanın büyüklüğü ve arsa fiyatı arasında bir denge kurularak belirlediği neo-klasik kent ekonomisi modeli önemli bir kilometre taşı olmuştur (Tekeli, 2001: 4-5).

Lefebvre kentsel mekânları toplumsal bir ürün olarak değerlendirmiştir. Kapitalizm, malların mekânsal yerleşmeyle üretildiği aşamadan, kentsel mekânın kendisinin kıt bir kaynak olarak üretildiği aşamaya geçmiştir. Böylece kentsel alanlar yatırım araçlarına dönüşmüş, bu yolla sermaye kendisine yeni ve karlı yatırım alanları üretmiştir (Şengül, 2001). Lefebvre'ye göre kent planlaması ve şehircilik de bu amaçları gerçekleştirmede stratejik araçlardır. (Koçak, 2008: 223).

Castellas ise kentlerin kolektif tüketim mekânları olduğu görüşündedir. Evler, okullar, ulaşım hizmetleri ve boş zaman faaliyetleri sanayi üretiminin ürünlerini tüketme yollarıdır. Devlet bu hizmetleri sağlayarak kent yaşamını etkilerken, bankalar, finans kurumları, inşaat faaliyetleri yürüten büyük şirketler de bu sürece katkı sağlar. Böylece kentlerin fiziksel yapısı devlet ve gayrimenkul piyasasında yer alan aktörler tarafından belirlenir. Diğer taraftan kent planları ve mimari yapılanmaları farklı sosyal gruplar arasındaki mücadeleleri de temsil eder. Örneğin, gökdelenler rant ve kar elde etme yanında teknoloji, güven, güç ve prestij sembolü olarak da işlev görürler (Güllüpınar, 2012).

Harvey kentsel mekânı sermaye birikim süreçleri bağlamında ele alır. Kentlerin büyümesi ve gelişmesi tesadüflerin eseri olarak değil sermayenin ihtiyaç ve talepleri ile birikim sürecinin sonucu olarak ortaya çıkar (Bıçkı, 2006). Diğer üretim alanlarında karlılığı azalan sermaye, yatırımlarını daha karlı gördüğü gayrimenkul sektörüne (arsalar, araziler, kamu taşınmazları vb.) ve kentsel alandaki inşaat faaliyetlerine (oteller, konutlar, AVM'ler, ofisler, kentsel dönüşüm projeleri, vb.) kaydırmaktadır. Sermayenin ikincil dolaşımı olarak

adlandırılan bu süreçte kentler yeniden yapılanırken eşitsizlikler, ayrışmalar ve çarpıklıklar da ortaya çıkmaktadır (Güllüpnar, 2012).

Harvey kentsel alanların ve mekânların şekillenmesini sermaye birikim süreçleriyle açıklarken, Pahl kent yöneticilerinin rolünün sermayeden daha önemli olduğu görüşündedir. Yerel yöneticiler ve bürokratlar kentleri şekillendirirken kendi çıkarları, değeri yargıları ve ideolojilerine göre karar verirler. Kentsel kaynakları dağıtırken toplumun çıkarları yerine kendi çıkarlarını düşünen siyasetçiler ve bürokrasi kentsel sorunların da birincil sorumlusudur (Mayer, 2017).

1980’lerde sonra ortaya çıkan sosyal, ekonomik, politik ve kültürel alandaki değışimler işletmeleri, devletleri ve bireyleri etkisi altına alarak, yeni bir dünya düzeninin kurulmasına yol açmıştır. Küreselleşme denilen bu olgu; mal ve hizmetlerin, teknolojinin ve finans kaynaklarının dünya ölçeğinde serbestçe dolaştığı ve tüm piyasaların giderek bütünleştiğı bir süreçtir (Tümtaş ve Ergun, 2016). Küreselleşmeyle birlikte, kentleri global ekonomiyle ilişkilendiren yeni yaklaşımlar ortaya çıkmış ve kent olgusuna ilişkin akademik çalışmalar küreselleşmenin kentleri nasıl şekillendirdiğinin analizi üzerine yoğunlaşmıştır (Topal, 2003).

Küreselleşme bağlamında kentleri analiz eden en kapsamlı yaklaşımlar J. Friedman’ın “dünya kenti” (world city) ile S. Sassen’in “küresel kent” (global city) yaklaşımlarıdır. Friedman’a göre; uluslararası sermayenin yoğunlaştığı ve birikimin gerçekleştiğı “dünya kent(ler)i”, küresel ekonominin yönetim, kontrol ve organizasyon merkezleri olup, bölgesel, ulusal ve uluslararası ekonomiler bu kentlere eklemlenmektedir (N. Sam ve R. Sam, 2014). Sassen’in yaklaşımında ise “küresel kent”ler kontrol ve yönetim merkezi özelliğinin yanında finansal yenilikler, hizmet ve ticaret sektörünün de son derece geliştiğı yerleşim merkezleridir. Küresel kentleri şekillendiren faktörler, ekonomik küreselleşme, hizmet sektörünün organizasyon yapısı ve finanstır (Topal, 2003). Bu kentler uluslararası firmaların ve finansın merkezi konumunda olan, global ölçekte ulaşım ve iletişim ağlarına sahip, hizmet sektörlerinin yüksek düzeyde uzmanlaştığı, sanat, spor, turizm vb. kültürel etkinlikler ile medya araçları sayesinde ideolojik siyasetin de merkezinde yer alan kentlerdir (Güllüpnar, 2012).

Küreselleşmeyle birlikte hızlanan neo-liberal şehircilik anlayışı kentsel rantlar açısından çok önemli sonuçlar doğurmuştur. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Mayer, 2017);

1. Temel strateji yerel büyüme olmuştur. Bunun yolu da kente yatırım çekmek olduğundan kentsel taşınmazların “en verimli ve en iyi kullanım”a tahsis edilmesi, kentsel dönüşüm ve yenileme, üst gelir gruplarına yönelik cazibe alan ve merkezleri oluşturmaya yönelik uygulamalar ön plana çıkmıştır.

2. Yönetim anlayışı özel şirketlere yaklaşmış ve girişimci yönetim biçimleri ile kamu özel ortaklıkları ön plana çıkmıştır. Bunun temel nedeni kentsel proje ve yatırımlar için Dünya Bankası, IMF, OECD vb. kuruluşlardan kaynak sağlamaktır.

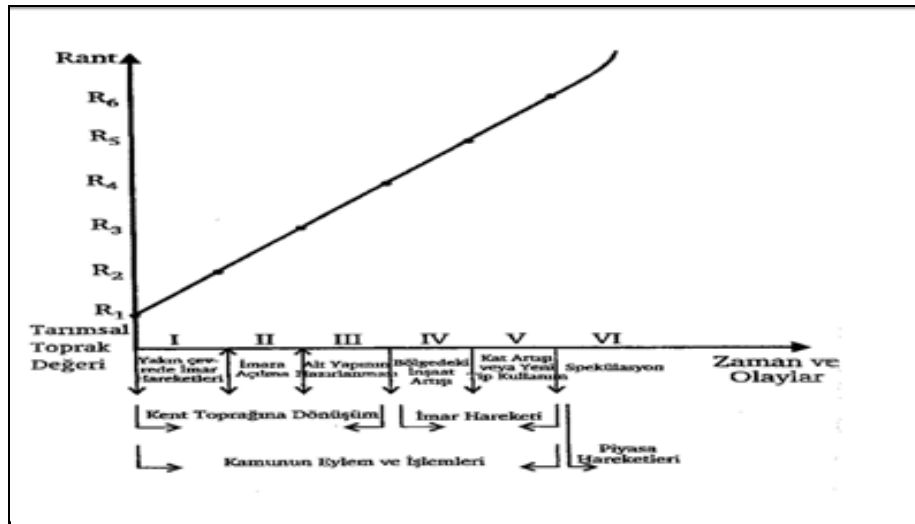
3. Kamu taşınmazlarının ve varlıklarının satışı ve özelleştirme uygulamaları artış göstermiştir. Finansman ve pazarlama imkânlarının artmasıyla birlikte kentsel alanlar gayrimenkul piyasası aktörleri için kar maksimizasyonu ve rant sağlama aracına dönüşmüştür.

4. Kentsel alanda kutuplaşma ve ayrışmalar artmıştır. Orta-üst sınıflara hitap eden özel yerleşim alanları oluşturulması, alt sınıfa yönelik sosyal konut projeleri, soylulaştırmaya dönük kentsel dönüşüm uygulamaları ve spekülatif gayrimenkul geliştirme projeleri ayrışma ve kutuplaşmayı da beraberinde getirmiştir.

Kentsel alanda taşınmazların değer kazanma süreci kentlerin büyümesi ve yayılması sonucu kent çevresinde yer alan arazilerin arsaya dönüşmesiyle başlar. Altyapı, imar, parselasyon ve inşaat sürecinde beklenti ve spekülasyonların da etkisiyle büyük değer artışları yaşanır. Altyapı ve üst yapı öğeleri önemli miktarda yatırım gerektiren ekonomik kararlara bağlı iken, imar hakları yönetsel kararlara sağlanır (Tekeli, 2011: 5). Kentlerin yerleşim alanların genişlemesi kentsel toprakların göreceli konumunda değişmelere yol açar. Bu nedenle daha önce kentin dış bölgesinde yer alan bazı alanlar zaman içinde daha merkezi bir konuma sahip olmaktadır. Dolayısıyla imar ve yapılaşma koşulları değişmese dahi bazı taşınmazların değeri artabilmektedir. Belli kullanımlara (AVM, ofis, akaryakıt istasyonu, otel vb.) ait imar ve yapılaşma hakları sadece bazı taşınmazlara verilerek bunlara tekelleştirici özellikler kazandırılmakta ve olağanüstü getiriler sağlanmaktadır (Kartal, 1977). Kentsel rant oluşumunda kentsel arsanın hemen bitişiğinde yer alan henüz imar hakları ve kullanım

türü belirlenmemiş, yapılaşma için gelişmemiş, arsaya dönüşme potansiyeline sahip alanlar da çok önemli bir unsurdur. Bu nitelikteki toprakların değeri kentin büyümesine paralel olarak devamlı bir artış içindedir. İmar planı kapsamına alınma, yol, su, elektrik, gaz, kanalizasyon vb. hizmetlerle birlikte tekrar değer artışı yaşanır. Yakın çevredeki parsellerde inşaatların yükselmesiyle birlikte hızlı bir değer artışı daha olur. Çeşitli gerekçelerle imar planı değişiklikleri yapılarak yoğunluk artışı veya kullanım şekli değişikliği yapıldığında ise tekrardan önemli değer artışları yaşanır (Tekeli, 2011: 21).

Aşağıdaki şekilde tarımsal amaçla kullanılan bir arazinin kentsel bir arsaya dönüşüm süreci ile rant ve değer artışı yer almaktadır. Buna göre başlangıçta tarım arazisi niteliğindeki taşınmazın değeri ve rant düzeyi 0R1 iken, yakın çevresinde imar hareketlerinin başlamasıyla 0R2'ye yükselmekte, arazinin imar planı kapsamına alınmasıyla değeri ve rant düzeyi daha da artarak 0R3 seviyesine yükselmektedir. Bu aşamadan sonra alt yapı yatırımları ile bu arazi kentsel toprak (arsa) haline dönüşerek değeri 0R4'e, bölgedeki inşaatların artmasıyla beraber rant düzeyi ve değeri 0R5'e yükselecektir. Kentin gelişmesi, görece konumu, imar ve yapılaşma koşulları değişimi, kullanım amacı gibi özelliklere bağlı olarak söz konusu taşınmazın değeri ve rant düzeyi daha da artarak 0R6'ya ulaşacaktır (Ertürk ve Sam, 2011: 160-161).



Şekil 2.2. Kentsel topraklarda değer artış süreci (Ertürk ve Sam, 2011: 160).

2.6.2. Kamu Yatırımlarının Etkileri

Kamu yatırımları, altyapı projeleri, planlama gibi etkenlerle taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artışları açıklamak için literatürde “kentsel çarpan” (urban multiplier) kavramı kullanılmaktadır (Smolka, 2013: 20-21). Kamu yatırımları ve alt yapı projeleri kentsel rantlar üzerinde hem doğrudan hem de dolaylı etkiler yapar. Bir arazinin yol, su, elektrik, kanalizasyon, iletişim vb. hizmetler olmaksızın kentsel arsaya dönüşmesi mümkün değildir. Bu hizmetler büyük kamusal harcamalar gerektirirken, taşınmazların değerinde önemli artışlar sağlamaktadır. Yine kentsel arsaya dönüşmüş taşınmazların yakın bölgesine park, okul, hastane, metro, toplu taşıma, doğalgaz, yeni yollar, köprüler vb. tesisler yapılması da mülk sahibinin herhangi bir çabası veya katkısı olmaksızın taşınmaz değerlerinde ve kira düzeylerinde ciddi artışlara yol açmaktadır.

Kentsel alanda “erişilebilirlik”, ulaştırma yatırımları sonucu taşınmaz değerlerine yansıyan en önemli dışsal ekonomik kazançlardan biridir (Murakami, Suzuki, Hong ve Tamayose, 2015:28) Önceki bölümlerde belirtildiği gibi Alonso Modelinde belirli bir taşınmaza teklif edilen rant merkezden uzaklığın bir fonksiyonu olarak ortaya çıkar. Dolayısıyla rant düzeyi parasal maliyetle birlikte zaman ve diğer alternatif maliyetleri de kapsayan ulaşım maliyetleri tarafından belirlenir. Özellikle büyük şehirlerde hane halkı ve işletmeler, evlerini, işyerlerini ve ofislerini şehirlerin ulaşım imkânları görece en geniş bölgelerinde bulmayı tercih ederler. Olumsuz dışsallıklar (gürültü, hava kirliliği vb.) veri kabul edildiğinde, daha yüksek erişilebilirlik düzeyine sahip bölgelerdeki gayrimenkuller için talep artışıyla birlikte taşınmaz değerleri ve kullanım yoğunluklarında da artış görülecektir. Örneğin, kentin belirli bir bölgesine yeni bir metro hattı inşa edildiğinde bölgeye ulaşım kolaylaşacak, yakınlarda yaşayanlar için ulaşım maliyetleri azalacak ve konut, işyeri, ofis, AVM vb. için talep artacaktır. Dolayısıyla diğer kişiler de bu bölgede yaşamak için daha fazla kira ödemeye istekli olacaklardır. Böylece, ilave ulaşım altyapısından kaynaklanan erişilebilirlik düzeyindeki iyileşmeler insanları bölgeye çekecek, artan nüfusla birlikte gayrimenkul kiralari ve değerleri artacaktır.

Altyapı yatırımlarının diğer bir etkisi de yığılma ekonomisi yaratarak taşınmaz değerlerini artırmasıdır (Murakami ve diğerleri, 2015: 28-29). Ekonomik faaliyetlerin belli mekânlarda yığılması sonucu yerel piyasanın büyümesi, üreticiler için sabit yatırım maliyetlerini daha fazla tüketiciye yansıtma imkânı sağlayarak verimliliği artırır. Mekânsal

yığılma sayesinde sermaye, işgücü ve tüketicilerin aynı merkezde buluşması, üretimde karlılığı artırırken, daha çeşitli, ucuz ve kaliteli mal ve hizmetlere ulaşılmasına olanak sağlar ve daha yüksek ücret düzeylerine erişilmesine imkân verir (Doğan, Gökyurt ve Sarı, 2009). Özellikle büyük ölçekli kamu yatırımları mekânsal yığılaşmanın en önemli etkenlerinden biridir. Örneğin kentin belli bir bölgesine kurulacak yeni bir otoyol ağı ve tamamlayıcı diğer yatırımlar sonucu ekonomik etkinliklerin belirli bir alanda toplanması mekânsal yığılaşmaya katkı sağlarken, söz konusu alandaki gayrimenkul kiralarını ve değerlerini de yükseltecektir.

Literatürde kamu yatırımlarının, özellikle de şehir içi raylı ulaşım sistemlerinin gayrimenkul fiyatları üzerindeki etkileriyle ilgili birçok araştırma yapılmıştır. Weinstein ve Clower (2002) ABD'nin Dallas şehrindeki yeni raylı sisteminin taşınmaz değerleri üzerindeki etkilerini incelemiş, konutların değerlerinde % 12,6, ofislerin değerlerinde ise %13,2 oranında artış olduğu sonucuna ulaşmıştır. Cervero ve Duncan (2002) tarafından ABD'nin San Diego, Los Angeles ve Santa Clara şehirlerindeki raylı sistemlerin taşınmaz değerleri üzerindeki etkisinin incelendiği araştırmada; San Diego'da istasyonların yarım mil çapındaki alanlarda ticari gayrimenkullerin değerinin %91,1, konutların değerinin ise %46,1 oranında arttığı tespit edilmiştir. Los Angeles'taki ticari gayrimenkullerde %16,4, konutlarda ise 14,2 değer artışı olmuştur. Santa Clara şehrinde ise istasyonların çevresinde yer alan hafif bir demiryolu durağının çeyrek mile kadar yakınlarında yer alan ticari arsaların değerinde %120'lik artış olduğu sonucuna varılmıştır. Mulley ve Tsai (2016) Avustralya'nın Sydney kentinde kurulan transit hızlı otobüs sisteminin yakın bölgelerdeki konut değerlerini %11 civarında artırdığını bulmuşlardır. Muhammad, Graham ve Melo (2015) tarafından yapılan bir araştırmada Duabi Metrosunun 1,5 km. civarında yer alan ticari gayrimenkullerin fiyatlarında ortalama %40 artış olduğu sonucuna varılmıştır.

Kamu proje ve yatırımlarının gayrimenkul değerlerini, dolayısıyla kentsel rantları negatif etkilemesi de söz konusudur. Örneğin, arıtma tesisleri, çöplük, kirliliğe yol açan fabrikalar vb. kamu yatırımları yakın çevredeki taşınmazların değerini ve rant düzeyini düşürecektir.

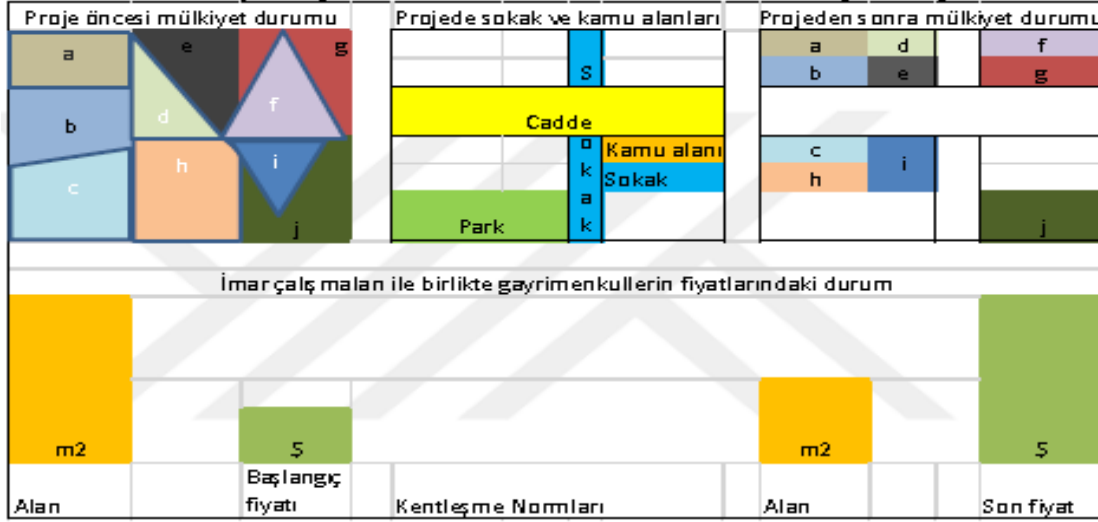
2.6.3. Planlamanın Etkileri

İmar planları bir bölgenin ya da bir taşınmazın yapılaşma koşulları ile kullanım şeklini belirleyen idari işlemlerdir (Şimşek ve Hazar, 2017: 47). Kentsel alanda devletin düzenleyici rolünün en önemli yansıması olan planlama özellikle yerel yönetimlerin temel uğraş alanlarından biridir (Kalabalık, 2002). Planlamanın en temel fonksiyonu kentsel toprak parçalarının kullanılış şekillerini sınırlandırmaktır. Böylece belli kullanımlar için kentsel toprak arzı serbest kullanıma göre daha alt düzeyde gerçekleşir ve daha yüksek değere ulaşır. Aynı şekilde belirli kullanımlara tahsis edilmiş toprak parçalarının diğer kullanımlara dönüşümünün engellenmesi sonucu o toprak parçası serbest kullanım koşullarında sahip olacağı değerden daha düşük bir değerde kalır (Akın, 2007: 48-49).

Bir arazinin, kentsel bir arsaya dönüşmesi, ancak kamu otoriteleri tarafından yapılan planlama faaliyetleri ile imar haklarını elde etmesi ve buna bağlı olarak altyapı imkânlarına kavuşmasıyla mümkündür. Bu bağlamda bir arsanın değeri belirleyen temel etkenler; imar planında ayrıldığı amaç (konut, ticaret, kentsel çalışma, sanayi vb.), yapılaşma koşulları (kat adedi, inşaat emsal oranı, taban alanı vb.), komşu parseller ve lokasyon durumu (manzara, park, lüks konut, AVM, orman vb.), sosyal donatı alanları (okul, kreş hastane vb.) gibi özelliklerdir. Bunların temel belirleyicisi planlama süreçleri olduğundan taşınmaz değeri ve rant düzeyi imar planlarından doğrudan etkilenir. Dolayısıyla, kentsel rantın oluşumu kamu otoriteleri tarafından alınan imar kararları ve uygulamalarına bağlıdır. Bu karar ve uygulamaların diğer bir sonucu da taşınmaz maliklerinin katkısı olmadan gerçekleşen değer artışları yoluyla kentsel gayrimenkul rantının mülk sahiplerine yeniden dağıtımıdır (Dinç, 2011: 140-142). Özetle kent planlaması rant oluşumunun ve dağıtımının en önemli aracıdır.

Aşağıdaki şekilde (Şekil 2.3.) daha önce plan kapsamında yer almayan bir arazinin imar düzenlemesine tabi tutulması sonucu ortaya çıkan kentsel rant artışı yer almaktadır. Başlangıçta toplam on kişinin sahip olduğu araziler coğrafi olarak karmaşık bir halde bulunmaktadır. Kentsel kullanımı mümkün olmayan bu yerleşim düzenindeki araziler imar planlaması sonucunda kentsel arsa vasfına dönüştürülmektedir. Planlama aşamasında yol, park ve diğer sosyal ve teknik donatı alanları arazi sahiplerinin parsellerinden pay alınmak suretiyle oluşturulmaktadır. Bu şekilde her bir malik imar öncesi duruma göre yüzölçümü daha küçük bir arsaya sahip olmaktadır. Ancak, imar planlaması sonucunda birim m²

fiyatları arttığından her bir malikin sahip olduğu taşınmazın toplam değeri eski duruma göre daha fazla olmuştur (Alkan, 2017: 34-35).



Şekil 2.3. İmar düzenlemesi sonucu kentsel rant oluşumu (Alkan, 2017: 35).

Kentsel gayrimenkul rantları, hem planlama ilkelerine aykırı imar uygulamalarının bir sonucu hem de bir nedeni olarak da değerlendirilebilir. Planlama yetkisine sahip idareler tarafından ayrıcalıklı imar hakları yaratılarak bir rant havuzu oluşturulmakta ve bu şekilde kentsel topraklar spekülasyon aracı haline dönüştürülmektedir. Bu yönüyle hem merkezi yönetim, hem de yerel yönetimler kentsel rant oluşumu ve dağılımı süreçlerinde etkin rol oynamaktadırlar (Turan, 2008).

Planlama süreci bölge, kent ve mahalle ölçeğine ve üst kademeden alt kademeye doğru bir bütünsellik ve hiyerarşi içerir. Ancak, üst kademe planlarına aykırı ve çelişkili kararlar alındığı da görülmektedir. Bunun en önemli nedeni ayrıcalıklı imar hakları sağlamak ve rant elde etmektir. Özellikle noktasal plan kararlarıyla fonksiyon ve emsal oranlarının değiştirilmesi çok büyük miktarda rant yaratabilmektedir. Bu tür uygulamalar haksız kazançlara, arsa spekülasyonuna, yolsuzluklara ve usulsüzlüklere kapı aralarken, çarpık kentleşme, gelir dağılımında bozulma, ayrışma, kutuplaşma gibi birçok sorunu da beraberinde getirmektedir (Kurt, 2020).

Diğer taraftan imar planları yapma ve onaylama yetkisinin dağınıklığı birçok kurumun bütünsel olarak hazırlanmış plan çalışmalarına müdahale etmesine, plan içinde yaratılan tutarlılığın bozulmasına ve plan dengesinin ortadan kalkmasına neden olmaktadır.

Bu durum kentsel rant oluşumu ve dağılımda ayrıcalıklı adacıklar yaratabilmektedir. Örneğin, kentsel rant oluşum sürecini engelleyici bir özelliği bulunan bir yer (orman, sit vb.) turizm bölgesi ilan edilerek plan sınırlamaları aşılabilmektedir (Turan, 2008).

Kentsel rantın dağıtımı imar planları üzerinden yürütülen çıkar çatışmalarının da temelini oluşturur. Kent planlanması sonucunda taşınmaz değerlerinde kaçınılmaz olarak artışlar ortaya çıkmaktadır. Aslında kamu tarafından yaratılan bu rantın tamamen taşınmaz sahiplerine dağıtılması için haklı bir neden yoktur. Bu bakımdan imar planları sonucu rantın kamu ile taşınmaz sahipleri arasında dengeli ve adil bir şekilde dağıtılması gerekmektedir. Aksi halde, çıkar ve baskı gruplarının planlama sürecine etki ederek rant elde etme çabalarını önlemek mümkün değildir (Dinç, 2011: 140-142).

2.6.4. Ekonomi Politikaları ve Hukuk Sisteminin Etkileri

Kentsel rantların oluşumunda devletin izlediği ekonomi ve maliye politikalarının ciddi etkileri bulunmaktadır. Genişletici para ve maliye politikaları ile sermaye piyasası düzenlemeleri (menkul kıymetleştirme, gayrimenkul yatırım fonları ve ortaklıkları vb.) kentsel taşınmazlara yönelik yatırımları ve rant düzeyinin artıran unsurlardır. Yine rant gelirlerine yönelik vergi politikalarının da rant düzeyi ve buna yönelik faaliyetler üzerinde ciddi etkileri bulunmaktadır. Daha önce ifade edildiği gibi kamu projeleri ile altyapı çalışmaları kentsel rantlar üzerinde doğrudan etkiler yapmaktadır. Dolayısıyla yeni yollar, raylı sistemler, doğalgaz, park, okul, hastane vb. yatırımlara ağırlık veren bütçe ve maliye politikaları sonucu taşınmaz değerleri ciddi oranda artabilmektedir.

Hukuk sistemi de kentsel rantlar üzerinde dolaylı etkiler bırakır. İyi işleyen, şeffaf, bağımsız bir hukuk sistemi, bireysel, mülkiyet ve yatırım haklarını güvenceye alacağından özellikle yabancıların gayrimenkul yatırımlarını artıracaktır. İstikrarlı bir siyasi yapıyla birlikte yargının sağlıklı işleyişinin gelecekteki beklentileri de olumlu etkileyeceği ve uzun vadeli yatırımlar olan gayrimenkul yatırımlarını teşvik edebileceği kuşkusuzdur. Bu durum kentsel gayrimenkullerin değer kazanmasına ve rant düzeyinin artışına yardımcı olacaktır. Ancak, çıkar ve baskı gruplarının etkisine açık, bağımsız hareket edemeyen, yavaş işleyen yargı sistemleri de spekülasyon yatırımları ve kentsel rantları artırabilir. Merkezi ve yerel siyasi etkilere açık bir yargı düzeninde kamu yararı ve imar mevzuatına aykırı plan kararlarına yönelik etkin bir yargısal denetim yapılamaz. Yine güçlü lobiler ve ekonomik çevreler imar

ve yapı yasaklarını delmek için yargıyı etkileyebilecekleri ölçüde kentsel rant elde edebilirler. Yavaş işleyen bir yargı sistemi nedeniyle davalar sonuçlanana kadar dev inşaatlar tamamlanıp kentsel rantlar realize edilebilir.

2.6.5. Gayrimenkul Piyasalarının Etkileri

Gayrimenkul piyasaları taşınmaz üzerindeki mülkiyet haklarını para ve diğer varlıklarla değiştirmek isteyen kişilerin karşılıklı etkileşimi sağlayan ortamlardır (Geraci, 2001: 19). Bu piyasaların talep tarafında taşınmazları satın almak veya kiralamak isteyen aktörler (bireyler, hane halkları ve firmalar), arz tarafında ise taşınmazlarını satmak veya kiraya vermek isteyen gayrimenkul sahipleri yer alır (Berberoğlu ve Erdoğan, 2013: 61). Bir gayrimenkul yatırımcısı açısından taşınmaz, gelecek dönemde elde edilebilecek için nakit akımları toplamının bugünkü değeridir. Bu nakit akımın doğası, büyüklüğü, zamanı ve riski gayrimenkul piyasası tarafından belirlenir (Geltner ve Miller, 2000: xxiv). Gayrimenkul piyasaları taşınmazlara özgü bazı nitelikler¹ nedeniyle etkin mal ve hizmet piyasalarından ayrılırlar ve eksik rekabet piyasası özellikleri gösterirler.² Gayrimenkul yatırımlarının diğer yatırım türlerine göre bazı cazip yönleri ve avantajları bulunmaktadır. Bunlar; enflasyondan korunmak, uzun vadeli fayda sağlamak, sermaye kazancı elde etmek, vergi avantajı sağlamak, rant elde etmek, spekülasyon yapmak, varlığa dayalı nakit yaratmak, fiktif değil fiziksel bir varlığa sahip olmak, kullanım değeri elde etmek, düzenli nakit akışı elde etmek ve riski azaltmak olarak sıralanabilir (İçellioğlu, 2012: 8-11). Öte yandan gayrimenkul yatırımlarının riskleri de bulunmaktadır. Bunlar; çevre riskleri, ekonomik riskler, sektöre

¹ Bu nitelikler şu şekilde sıralanabilir; (1) Hiçbir arazi parçası fiziksel olarak diğerinin aynısı değildir. (2) Fiyatlar nispeten yüksektir. Az sayıda alıcı yeterli finansal kaynağa sahiptir. (3) Belirli bir zamanda, belirli bir fiyat aralığında, belirli bir lokasyonda, herhangi bir mülk tipi için az sayıda alıcı ve satıcı vardır. Bu yüzden bir alıcı veya satıcı arz ve talebi kontrol ederek fiyatı etkileyebilir. (4) Gayrimenkul piyasaları çok sayıda resmi ve özel kurumun düzenlemelerine tabidir. (5) Gayrimenkul piyasasında arz yavaş artar. Talebi karşılamak için yapılan yeni inşaatlar tamamlandığında, talep düzeyi değişmiş olabilir. Bu nedenle denge nadiren sağlanır. (6) Gayrimenkul piyasasında alıcılar ve satıcılar genellikle eksik bilgiye sahiptir. (7) Alıcı ve satıcılar organize piyasalarda karşı karşıya gelmez. (8) Dayanıklı bir ürün olduğundan yatırım aracı olarak gayrimenkulün pazarlanabilirliği ve likiditesi nispeten düşüktür. Bkz: (Geraci, 2001: 99)

² Gayrimenkul piyasasının etkisizliği bir takım sonuçlar doğurur. Bunlar şu şekilde sıralanabilir; (1) Alıcı ve satıcılar doğru bilgi edinmek için araştırma maliyetine katlanırlar. Çoğu zaman bunun gidermek için emlakçılarla anlaşılır. (2) Fiyatlar sadece taşınmazın özelliklerinden değil alıcı ve satıcının içinde bulunduğu durumdan da etkilenir. Dolayısıyla sadece objektif değil subjektif etkenler de fiyatları belirlenmektedir (Örneğin atadan-deden kaldığı gerekçesiyle bazı taşınmazlar ederinin çok üstünde fiyatlar verilerek satın alınabilmektedir.) (3) Piyasada kalma süresi taşınmazın fiyatını etkileyebilir. (Örneğin uzun süre piyasada kalan veya fazla el değiştiren taşınmazların fiyatı düşebilmektedir.) (4) Alıcı satıcıların bilgi eksikliği emlakçıların rolünü ön plana çıkarır. Bunların pazarlama taktikleri sayesinde yanlış kararlar verilebilir. (5) Eksik rekabet koşulları nedeniyle alıcı ve satıcılar bazen ekonomik rant elde edebilmektedirler. Bkz. (Evans, 2004: 67-75)

özel riskler, taşınmaza özel riskler ve taşınmazın bulunduğu yer riskleri başlığı altında toplanabilir (Bostancı ve Demir, 2008).

Gayrimenkul piyasasının arz ve talep tarafında genel olarak spesifik lokasyon ve kullanım türlerine ihtiyaç duyulur. Bu nedenle gayrimenkul piyasaları “bölünmüş piyasalar” (segmented markets) olarak nitelendirilir. Bu bölünmüşlük hem kullanım şekilleri, hem de coğrafi konum açısından geçerlidir. Bu yüzden gayrimenkul piyasaları ulusal değil yerel ölçekte değerlendirilir ve analiz edilir (Geltner ve Miller, 2000: 4-5).

Gayrimenkul piyasalarında arz; belirli sayı ve türde taşınmazın, belirli bir zamanda ve piyasada, muhtelif fiyatlardan satılık veya kiralık olarak sunuma hazır durumda olmasıdır (Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu [SPL], 2020c: 3). Gayrimenkul piyasasında arz düzeyini belirleyen temel faktör karlılık düzeyidir. Yine kira bedelleri, finans piyasasındaki alternatif yatırım araçlarının karlılığı, mevcut yapı stoku, arsa-arazi arzı, finansman ve kredi kolaylıkları, güncel ve beklenen ekonomik durum, vergi politikaları, mevcut ve beklenen yapı talebi, işgücü verimliliğindeki artış, teknolojik gelişmeler ve sermaye birikimi düzeyi gibi değişkenler gayrimenkul arzını etkilemektedir (İçellioğlu, 2012:17-18).

Gayrimenkul talebi ise; belirli bir zamanda ve piyasada muhtelif fiyatlardan satın alınmak ya da kiralanmak istenen taşınmaz miktarıdır (SPL, 2020c: 3). Gayrimenkul piyasasında talebi genel olarak kullanıcıların ihtiyaçları şekillendirir. Bu ihtiyaçların talebe dönüşmesi için satın alma gücü tarafından desteklenmesi gerekir. Talebi etkileyen diğer faktörler; nüfus ve demografik değişimler, hane halkının geliri ve serveti, gayrimenkul yatırımının getirisi, alternatif yatırımların getirileri, bölgenin fiziksel özellikleri, şehrin gelişim yönü, sosyal donatı alanları, bölgenin cazibesi, ulaşım maliyetleri, imar ve diğer düzenlemeler, kredi olanakları ve faiz oranları vb. özelliklerdir (İçellioğlu, 2012: 15-16). Gayrimenkul piyasasında talep taşınmazların kullanım şekline göre değişkenlik gösterir. Konut talebi ile ofis, perakende ve sanayi amaçlı kullanım talepleri farklı faktörlerden etkilenir (Geraci, 2001: 273-274).

Gayrimenkul piyasasında denge gayrimenkul arzı ile talebinin kesiştiği noktada gerçekleşir (Geraci, 2001: 36-37). Bir ülkedeki toprakların yüzölçümü değişmeyeceğinden arazi arzı sabittir. Ancak uzun dönemde farklı kullanım şekilleri için arazi arzı artırılabilir.

Örneğin tarım toprakları imara açılarak kentsel arsaya dönüşebilir ya da imar planında konut olarak ayrılan bir arsanın kullanım amacı ticari olarak değiştirilebilir (Sezgin, 2010: 83). Kısa dönemde ise belirli bir kullanım için taşınmaz arzı nispeten sabittir. Bu nedenle fiyatlar büyük oranda efektif talep düzeyi tarafından belirlenir. Fiyat düzeyindeki yükseliş yeni inşaat yapımı için de bir sinyaldir. Ancak, yeni bir yapı inşa etmek teknik zorluklar, hukuksal prosedürler, büyük bir sermayeye ihtiyaç duyulması, arazi arzının sınırlılığı, pazarlama süresi vb. nedenlerle uzun bir zaman alır (İçellioğlu, 2012: 15). Yapılar tamamlandığında ise talep düzeyi düşmüş olabileceğinden fazla yapı stoku ortaya çıkabilir. Üstelik mevcut inşaat projelerinin dahi satılmadığı görüldüğü halde, başlanmış ve bitirilmesi gereken çok sayıda yeni proje olabilir. Talep tarafında meydana gelecek yeni bir düşüşle birleşirse bu durumun arz fazlası inşaat stokunu daha da artıracığı beklenmelidir. Bu senaryo gayrimenkul sektöründeki çöküşlerin ve dalgalanmaların da en büyük nedenlerinden biridir (Geraci, 2001: 49).

Gayrimenkul piyasalarında kira düzeyinin gelecekteki trendinin ne yönde olacağını tahmin etmek yatırımcılar açısından çok önemlidir. Burada belirleyici olan piyasadaki gayrimenkul arzıdır. Pozitif eğimli arz eğrisi, taşınmaz geliştirme maliyetinin arttığını gösterir. Bunun temel nedeni belirli konumdaki elverişli arsa miktarının sınırlı olmasıdır. Yeni inşaatlar için ihtiyaç duyulan arsaların sahipleri artan talep karşısında daha fazla bedel isteyecek, sonuç olarak o bölgedeki arsa fiyatları artacaktır. İşte yüzden buradaki arsa sahipleri ek gayrimenkul rantı elde edeceklerdir. Başka bir deyişle, piyasadaki yapı talebinin artışı gayrimenkul rantını da artıracaktır. Arz eğrisinin negatif eğimli olması ise taşınmaz geliştirme maliyetinin azaldığına işaret eder. Bu durum gayrimenkul rantının azaldığını ve o bölgenin “merkez” olma özelliğini kaybettiğini gösterir (Berberoğlu ve Erdoğan, 2013: 41-42). Örneğin 1940’ların Ankara’sında Ulus semti merkezi iş alanı (MİA) niteliğine sahipti, 1970’lere gelindiğinde ise MİA Kızılay semti olmuştu. Günümüzde ise Ankara’nın MİA’sı Eskişehir Yolu-Konya Yolu ekseninde yer alan bölgedir. Dolayısıyla Ulus ve Kızılay merkezi olma özelliklerini kaybettiğinden buralardaki ofis yapımına uygun arsaların konum rantları uzun dönemde azalmıştır. Eskişehir Yolu-Konya Yolu kesişim bölgesindeki konum rantları ise artmıştır.

Ampirik çalışmalarda, ABD gibi geniş arazilere sahip ve imar düzenlemeleri katı olmayan ülkelerde gayrimenkul piyasanın uzun dönemli arz eğrisinin neredeyse sabit bir eğri olduğu görülmüştür. ABD’de 1950-2000 yılları arasında, ulaşım imkânlarının artması

ve büyük arazilerin imara açılması nedeniyle birçok bölgede kentsel arsa arzının artması sonucu arazi arzı çok kısıtlı olan bölgeler (Manhattan, San Francisco vb.) dışında kira bedellerinde reel olarak ciddi bir artış olmamıştır. Ancak, uzun dönemde gayrimenkul arz eğrisinin şekli ülkelere ve bölgelere göre farklılaşmaktadır. Bu eğrinin şeklini coğrafi özellikler, planlama ve arazi kullanımına ilişkin düzenlemelerin esnekliği, sosyal ve ekonomik gelişmeler belirlemektedir. Sonuç olarak, kentsel arsa-arazi üretim imkânları geniş, planlama, imar ve yapılaşma kuralları esnek, sosyal ve ekonomik açıdan istikrarlı ülkelerde ve bölgelerde gayrimenkul piyasası uzun dönem arz eğrisinin sabit bir eğri olması, dolayısıyla kentsel gayrimenkul rantlarının görece düşük olması beklenebilir (Berberoğlu ve Erdoğan, 2013: 41-42). Bunların tersi özellikler gösteren ülke ve bölgelerde ise uzun dönem arz eğrisinin pozitif eğimli olması, dolayısıyla kentsel gayrimenkul rantlarının görece yüksek olması beklenmelidir.

2.6.6. Sermaye Yatırımlarının Etkileri

Neo-klasik yaklaşımda gayrimenkul piyasası; taşınmazların kullanımına yönelik “kentsel mekân piyasası” ile yatırımına yönelik “varlık piyasasından” oluşur. Bu piyasalar arasındaki bağlantıda inşaat sektörü de çok önemli rol oynar. Aşağıdaki şekilde bu piyasaların işleyişi gösterilmektedir. Buna göre; kentsel mekân piyasasında talebi üretim ve kullanım için taşınmaza ihtiyaç duyan ekonomik aktiviteler belirler. Arz ise taşınmaz sahipleri tarafından belirlenir. Mekân piyasasındaki arz ve talep etkileşimiyle belirlenen kira düzeyi ve doluluk oranları gayrimenkul varlık piyasası için birçok veri üretmektedir. Çünkü kira düzeyi (nakit akışı) sermaye piyasasında belirlenen kapitalizasyon oranları ile birlikte gayrimenkullerin piyasa fiyatlarını belirlemektedir. Varlık piyasasında belirlenen gayrimenkul fiyatları, inşaat sektöründeki girişimciler için yeni inşaat yatırımlarının karlı olup olmayacağına yönelik bilgi sunmaktadır. Bu veriden hareketle yapılan (veya yapılmayan) inşaat yatırımlarının düzeyi de kentsel mekân piyasasında ortaya çıkacak arzı belirlemektedir (Berberoğlu ve Erdoğan, 2013: 49-50). Diğer taraftan faiz oranları, risk ve gayrimenkul gelirlerine yönelik vergi oranlarındaki değişiklikler hesaba katılmalıdır. Zira gayrimenkul sadece mekân olarak “kullanım değeri” sunmaz, ayrıca yatırımcılar tarafından alınıp, satılan bir yatırım ürünü olarak değişim değeri de sunar. Gayrimenkul sektöründeki yatırımları da varlık (sermaye) piyasaları (kira geliri, sermaye piyasalarındaki fonlar, risk düzeyi, vergiler) belirler (DiPasquale ve Wheaton, 1992).

piyasasında hem de gayrimenkule dayalı varlık piyasasında karlı yatırım fırsatları gören sermayenin bu alanlara yöneleceği belirtilmiştir. Örneğin Feagin (1987) Houston kentindeki gayrimenkul yatırımlarının hızlı artışını, sadece petrol endüstrisinden biriken sermayeden değil, finans sermayesinin yüksek kar oranları görerek bu alana yatırım yapmasına bağlamıştır. King (1987) Harvey'in "ikinci döngü" ve renta ilişkin görüşlerinden hareketle Melbourne şehrindeki gayrimenkul yatırımlarını incelemiş ve bu yatırımlarda ana amacın kentsel rant elde etmek olduğu sonucuna ulaşmıştır. Yine Kratke (1992) tarafından Almanya'daki kentsel gayrimenkul piyasaları üzerinde yapılan incelemede; artan finansal yatırımların monopol rantı yarattığı, bu rantların sermaye dolaşımına katılarak gayrimenkuller, bankalar ve finansal sermaye arasındaki bağlantıları güçlendirdiği, ayrıca bu rantları elde eden şirketlerin ana üretim alanları dışındaki sektörlerde sermaye birikimi olanağına kavuştuğu sonucuna varılmıştır. Haila (1998) da finansal bir varlığa dönüşen gayrimenkullere yönelik yatırımların kentsel rant elde amacına yöneldiği görüşündedir. Bu süreçte kentsel rantlar sayesinde büyük getiriler elde edilirken, yeni yatırımlarla birlikte kentsel rantlar daha da büyümektedir. Ball (1985b) ise kentsel rantın inşaat sektörü yatırımlarında sermaye birikime engel olmadığı, hatta pozitif katkı sağladığını öne sürmüştür.

Küreselleşmeyle birlikte gayrimenkul sektörüne yönelik yatırımların artarak gayrimenkullerin likit varlıklar haline geldiğini, bunda gayrimenkul ve finans piyasalarına yönelik teşvik edici politikalar uygulayan kamu kurumlarının da rolü olduğunu belirtilen Gotham (2006), ABD'de konut ve ticari gayrimenkullere yönelik kredileri artırmak için mortgage piyasasında sağlanan menkul kıymetleştirme kolaylıkları ile GYO'lara yönelik yatırım kısıtlamalarının gevşetilmesinin gayrimenkul yatırımlarına yönelik büyük bir sermaye akımına yol açtığını ifade etmektedir.

Sonuç olarak; gayrimenkul sektörüne yönelik sermaye yatırımları kentsel gayrimenkul rantı elde etme ve kar sağlama motivasyonu ile hareket ederken, bir yandan da kentsel rantların büyümesinde en önemli aktörlerden biri olmaktadır.

2.6.7. Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Etkileri

Küreselleşme süreciyle birlikte doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının gayrimenkul sektörüne yönelik ilgisi artmaya başlamıştır. Doğrudan Yabancı Yatırımlar

(DYY) gayrimenkul fiyatları üzerindeki üç şekilde etki yaratırlar. Bunlardan ilki; “ talep etkisi”dir. Kısa vadede emlak arzı görece sabit olduğundan, doğrudan yabancı yatırımların artışı emlak fiyatlarını yükseltmektedir. İkinci etki ise “likidite etkisi”dir. Yabancı sermaye girişlerinin para arzını ve likiditeyi arttırması ile birlikte varlık fiyatları da yükselmektedir. Üçüncü etki ise “ekonomik büyüme” etkisidir. Yabancı sermaye girişleri bir ülkede hızlı ekonomik büyümeler yaratma eğilimindedir ve bu da varlık fiyatlarında bir artışa yol açar. Öte yandan, bazı durumlarda bir ülkede emlak fiyatlarındaki istikrarlı artışlar ve artış beklentileri de gayrimenkul sektörüne yönelik yabancı yatırımları çekebilmektedir. Çünkü gayrimenkul sektörü yabancı yatırımcılar için ticari riskler ve dış belirsizlikler içeren diğer sektörlerle göre güvenli liman vazifesi görebilmektedir (Gholipour, Usama Al-mulali, Mohammed, 2014). Bu bağlamda doğrudan yabancı sermaye yatırımları gayrimenkul piyasasında ciddi talep artışı yaratırken, hem mevcut gayrimenkul fiyatlarını arttırmakta hem de yeni yatırımları teşvik ederek inşaat sektörünün canlanmasına, dolayısıyla kentsel gayrimenkul rantlarının artmasına yol açmaktadır.

Gök ve Akseki (2020) tarafından Türk gayrimenkul sektörüne yönelik doğrudan yabancı yatırımların belirleyicilerinin incelendiği bir çalışmada; doğrudan yabancı yatırımın ana belirleyicilerinin gayrimenkullerin kira düzeyi ile turizm sektörü olduğu sonucuna varılmıştır. Bu çalışmaya göre reel döviz kurundaki artışın gayrimenkul sektöründeki doğrudan yabancı yatırımlar üzerinde olumlu ancak zayıf bir etkisi vardır. Ayrıca doğrudan yabancı yatırımlardaki artış reel konut fiyatlarını yükseltse de bu etki güçlü değildir.

Bo ve Bo (2007) tarafından 1998-2006 döneminde Çin’deki konut fiyatları ile uluslararası sermaye hareketliliği arasındaki bağlantıyı analiz edilen çalışmada konut fiyatlarındaki artışın kısa vadede uluslararası sermaye akışını çekerken, yabancı sermaye girişlerinin uzun vadede Çin’de konut fiyatlarını olumlu etkilediği sonucuna varılmıştır. 2001-2008 döneminde İspanya’daki reel konut fiyatları, nominal faiz oranları, reel işgücü geliri ve net sermaye akımları arasındaki ilişkiyi analiz eden Cuestas (2017) konut fiyatlarının yabancı sermaye girişlerinden olumlu etkilendiğini ortaya koymuştur (Gök ve Akseki, 2020). Ancak, Gholipour ve diğerleri (2014) tarafından 21 OECD ülkesinde 1995–2008 dönemine ait doğrudan yabancı yatırımlar, ekonomik büyüme ve emlak fiyatları arasındaki ilişkinin analiz edildiği çalışmada gayrimenkul fiyatları üzerinde önemli bir etki tespit edilememiş, emlak fiyatlarının asıl olarak OECD ülkelerindeki ekonomik büyümeden etkilendiği sonucuna varılmıştır.

2.6.8. Finansal Piyasaların Etkileri

2.6.8.1. Para piyasalarının etkileri

Para piyasası aktörlerinin, faiz oranları, dolaşımdaki para ve kredi miktarı ile servet düzeyine ilişkin politikaları, gayrimenkul yatırımları üzerinde önemli etkiler doğurmaktadır. Mortgage kredi hacmini belirleyen en temel faktör kredi faizidir. Faiz oranlarının düşmesi mortgage kredilerinin miktarını artmakta, bu da gayrimenkul piyasalarının gelişimini desteklemektedir. Genişletici para politikası uygulamalarıyla reel faizlerin düşürülmesi, diğer yatırımlarla birlikte gayrimenkul yatırımlarını da artırmaktadır (İçellioğlu, 2012: 59-60). İnşaat sektörünün gelişmesinde temel faktör olan düşük maliyetli konut kredilerinin artışı, talebi uyararak konut satışlarını ve yeni konut yapımı teşvik etmektedir. Dolayısıyla banka kredi hacmindeki artış gayrimenkul yatırımlarını artıracaktır (Demir, 2015: 156). Artan yatırımların GSYH üzerindeki olumlu etkisiyle birlikte bu artış daha da hızlanacaktır. Bu gelişmeler gayrimenkul talebini artıracığından yeni yatırımlar için gerekli olan arsa-arazi fiyatları ve rant düzeyi yükselecektir.

Para politikasının gayrimenkul yatırımları üzerindeki diğer bir etkisi de Modigliani tarafından ele alınan “servet etkisi”dir. Konut ve arsa sahipliği serveti oluşturan önemli unsurlardandır. Genişletici para politikalarıyla faiz oranlarının düşmesi konut alımı için gerekli finansman maliyetlerini de azaltır. Böylece konut talebi ve konut fiyatları artar. Konut fiyatlarındaki artış bireylerin servetine iki şekilde etki eder. Öncelikle, konutların değerindeki artışlar sonucu bireyler kendilerini daha zengin hisseder ve harcamalarını artırırlar. İkinci olarak konut değerinin artmasıyla birlikte bireylerin borçlanması kolaylaşır. Çünkü krediye karşılık teminat gösterilecek konut değerlerinin artışı kullanılabilir kredi miktarını yükseltecektir (Kasapoğlu, 2007: 21). Sonuç olarak, parasal genişlemenin gayrimenkul fiyatlarını arttırması sonucu servet düzeyi yükselirken, gayrimenkul talebi, yatırımları ve rantlarında da artış meydana gelecektir.

Para politikasının diğer bir etkisi de hanehalkı likidite etkisidir. Hanehalklarının servetinde önemli yer tutan gayrimenkuller likiditesi düşük varlıklardır. Dolayısıyla gelirdeki bir düşüşle hızlıca elden çıkarılmaları zordur. Bireylerin hisse senedi gibi likit varlıklara sahip olmaları finansal sorunlarla karşılaşma ihtimalini azaltır. Genişletici para

politikası sayesinde hisse senedi fiyatlarının artması, bireylerin daha güvende hissetmelerine ve gayrimenkullere olan taleplerinin artmasına neden olur (Kasapoğlu, 2007: 20).

Para politikasının bir etkisi de şirketlerin bilanço değerleri üzerinde ortaya çıkar. Örneğin daraltıcı para politikalarıyla birlikte hisse senetlerinin ve firmanın net değeri düşer. Net değeri düşen firmalar için büyük gayrimenkul geliştirme projeleri gibi yatırımlar daha riskli hale gelir, bu da bankaların kredi vermesini zorlaştırır. Bu durum gayrimenkul yatırımlarını azaltır (Kasapoğlu, 2007: 20-21).

Sonuç olarak; diğer koşullar sabitken para piyasası uygulaması ne kadar genişletici, ödünç verilebilir fon arzı ne kadar yüksek, faiz oranları ve diğer kredi maliyetleri ne kadar düşük, alternatif yatırım araçlarının (mevduat, bono vb.) getirileri ne kadar az ise gayrimenkul yatırımlarının finansmanı o derece kolay ve düşük maliyetli olacaktır. Bu durum gayrimenkul talebini artıracak, böylece taşınmaz fiyatları yükselme eğilimine girecek, dolayısıyla gayrimenkul rantları da artacaktır.

2.6.8.2. Sermaye piyasalarının etkileri

Sermaye piyasalarının fonksiyonu; tasarruf sahiplerinin orta ve uzun vadeli fonlarının, sermaye piyasası araçları yoluyla fon talep edenlere aktarılmasıdır. Sermaye piyasası, birincil ve ikincil piyasadan oluşur. Birincil piyasa, sermaye piyasası araçlarının ilk defa piyasaya çıkarılarak alıcılara satıldığı piyasadır. Birinci piyasanın en önemli fonksiyonları kaynak yaratmak, riskleri dağıtmak, mülkiyeti tabana yaymak ve sermaye birikimi oluşturulmasına katkı sağlamaktır. İkincil piyasa ise, daha önce ihraç edilmiş sermaye piyasası araçlarının tasarruf sahipleri arasında alınıp satıldığı piyasadır. İkincil piyasa da üç önemli fonksiyona sahiptir. Bunlar; likidite (sermaye piyasası araçlarının paraya çevirmesi), sermaye piyasası araçlarının fiyatlarının ve vadelerinin belirlenmesi fonksiyonlarıdır (SPL, 2020a: 1-2).

Gayrimenkul yatırımları büyük ölçüde sermaye gerektiren uzun vadeli yatırımlar olduğundan uzun vadeli fonlara ihtiyaç duyulmaktadır. Banka mevduatları genellikle kısa vadeli olduğundan bu ihtiyaca cevap verememektedirler. Bunun için ülkemizde ve diğer birçok ülkede “İpotekli Konut Finansman Sistemi” uygulamaya konulmuştur. Bu sistemde; satın alınan konutlar ipotek ettirilerek uzun vadeli konut kredileri kullanabilmektedir. İpotek,

kredi verenler açısından hem çok önemli bir teminat unsuru hem de ikincil piyasalardan düşük maliyetle fon temini için önemli bir araçtır. İpotekli konut finansman sisteminin en önemli özelliği, verilen kredinin “ipoteğin menkul kıymetleştirilmesi” yoluyla sermaye piyasalarından finanse edilmesidir (SPL, 2020b: 39-40). Menkul kıymetleştirme, “alacaklardan (varlıklardan) elde edilecek nakit akımları karşılığında borçlanma senedi ihraç edilmesi” olarak tanımlanabilir. Kredi veren banka veya kurum yüksek faizle mevduat toplamak yerine menkul kıymetleştirme yoluyla düşük maliyetli kaynak sağlamaktadır. Bu şekilde elde ettiği fonlarla da gayrimenkul sektörüne yeni krediler verebilmektedir. Ayrıca ikinci piyasalar sayesinde bankalar ve kredi kuruluşları alacaklarını nakde çevirme imkânı bulmakta, likidite riskini azaltmaktadırlar. Bu şekilde finans piyasalarının genişlemesi ve rekabetin artmasıyla faiz oranları düşmekte ve fon yaratma kapasitesi artmaktadır (İçellioğlu, 2012: 77).

İpotekli konut finansmanı piyasaları birincil ve ikincil ipotek piyasalarından oluşur. Birincil piyasalar tüketicilere doğrudan konut kredisi veren kuruluşlar ile kredi kullanıcılarının karşılaştığı piyasalardır. İkincil piyasalar ise ipotek kredilerinin menkul kıymetleştirilerek likit sermaye piyasası araçlarına dönüştürüldüğü piyasalardır. İkincil piyasa kuruluşları ihtiyaç duydukları finansmanı sermaye piyasalarından büyük ölçekli menkul kıymet ihraçları ile temin etmektedirler (SPL, 2020b: 41).

Gayrimenkul yatırımlarının finansmanı açısından en önemli kurumlardan biri Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları (GYO)’dır. GYO’lar gayrimenkuller, gayrimenkule dayalı haklar, gayrimenkul projeleri ile altyapı yatırım ve hizmetlerinden oluşan portföyü işleten sermaye piyasası kurumlarıdır (SPL, 2020c: 190-191). GYO’lar bu şekilde sağladıkları kaynakları portföylerinde toplayarak büyük ölçekli gayrimenkul projelerini gerçekleştirmek için kullanmaktadır. Böylece, bireysel yatırımcılara kendi tasarruflarıyla yapamayacakları büyük gayrimenkul yatırımlarından dolaylı şekilde pay sahibi olma şansı verilmektedir. GYO’lar getiri potansiyeli fazla olan gayrimenkullere, gayrimenkul projelerine yatırım yapmakta ve bunları menkul değerler haline getirmektedir. Bu şekilde konut, ofis, alışveriş merkezi gibi tüm gayrimenkuller likit hale gelebilmekte ve GYO’ların hisse senetleri olarak alınıp satılabilmektedir (Berberoğlu ve Erdoğan 2013: 27-28).

Gayrimenkul yatırımlarının finansmanı için oluşturulan gayrimenkul sertifikaları ve gayrimenkul yatırım fonları (GYF) da önemli sermaye piyasası araçlarındandır.

Gayrimenkul sertifikaları küçük yatırımcıların büyük ölçekli gayrimenkul projelerine ortak olmaları sağlanarak bu projeler için fon kaynağı yaratılması esasına dayanır (Köroğlu, 2016). GYF'ler ise yatırımcılara katılım payı verilerek tasarrufların bir havuz şeklinde oluşturulan gayrimenkul varlıklarına yönlendirildiği bir sistemdir. (Şengül Güneş ve Tanrıvermiş, 2020).

Sonuç olarak; gayrimenkul piyasasının gelişiminde çok önemli bir faktör olan sermaye piyasasının derinliği ve araç çeşitliliğinin artması, menkul kıymetleştirme işlemlerinin hız kazanması, GYO'ların büyümesi, varlığa ve ipoteğe dayalı menkul kıymetler ile teminatlı menkul kıymetlerin işlem hacimlerinin artması, gayrimenkul sertifikaları, GYF gibi uygulamaların hayata geçirilmesi sayesinde; büyük gayrimenkul geliştirme projelerinin finansmanın sağlanması, kredi hacimlerinin artması ve maliyelerinin azalması, gayrimenkul yatırım imkânlarının çeşitlenmesi sağlamaktadır. Bu şekilde gayrimenkul talebi ve fiyatları artarken gayrimenkul rantları da yükselmektedir.

Ancak, finansal imkânların ve araçlarının çeşitlenmesi gayrimenkul piyasasının işleyişini bozarak ekonomik krizlerin ortaya çıkışına ve derinleşmesine de neden olarak taşınmaz değerleri ve rantlarda düşüşlere yol açmaktadır. Bunun nedenleri şöyle sıralanabilir; öncelikle arsalar ve evler sahibi belli olan somut servet formlarıdır. Ancak menkul kıymetleştirme yapıldığında bu bağ yok olur. İkinci olarak, GYO'lar taşınmazları sadece gelir etme aracı olarak gören kurumlardır. Bu durum taşınmazların kullanım şekillerinin hızlı şekilde değiştirilmesine ve kullanıcıların çok yüksek kira bedelleriyle karşılaşmasına neden olmaktadır. Üçüncü olarak, sermaye piyasasındaki türev araçlar taşınmazları finansal bir oyun alanına itmekte, gayrimenkulleri daha fiktif, spekülasyonlara ve konjonktürel dalgalanmalara karşı daha açık hale getirmektedir. Yine, finans, bankacılık gibi diğer sektörlerdeki karların ve ücretlerin aşırı artışı gayrimenkul fiyatlarına ve kira bedellerine de yansımaktadır. Bu durum spekülatif bir talep artışı ortaya çıkarmakta ve ihtiyaç olmadığı halde yeni ofis ve konut inşaatların yapımına neden olmaktadır. Davranışsal ekonomistlerin tespitlerine göre; gayrimenkul piyasalarında aktörlerin rasyonel olmayan yatırım kararları bulunmakta ve bu durum krizlere veya hükümetlerin müdahalesine kadar fiyatların şişmesine neden olmaktadır (Haila, 2016: 202-204).

2.6.9. Gayrimenkul Spekülasyonlarının Etkileri

Spekülasyon, bir varlığın gelecek fiyat değişimlerinden yararlanmak amacıyla risk kabulü ile yapılan alım satım faaliyetleridir (Çelebi, 2007: 29). Gayrimenkuller açısından spekülasyon ise; ileride ortaya çıkabilecek değer artışlarından faydalanmak için, bireylerin sahip oldukları arsa veya arazileri piyasaya sürmeksizin boşa bekletmeleri veya bu amaçla arsa-arazi almaları olarak tanımlanmaktadır (Ertürk ve Sam 2011: 159).

Neoklasik iktisat teorisine göre spekülasyon, fiyat mekanizması sayesinde sorunsuz şekilde işleyen gayrimenkul piyasalarının etkinliğini bozan bir unsurdur. Buna göre; alıcı ve satıcıların geleceğe dönük beklenti ve tahminleri kentsel taşınmazların kullanım biçimi ve değerini etkilemekte olup, spekülasyon geleceğe yönelik farklılaşan beklentilerle açıklanabilir (Yakar, 2014: 43).

Politik ekonomi görüşü ise gayrimenkul spekülasyonunu krizdeki sermaye için bir çıkış kapısı olarak değerlendirir. Buna göre kriz dönemlerinde sınai sektörlerde karı düşen sermaye, bunu telafi etmek ve/veya daha karlı fırsatlar yakalamak için gayrimenkul spekülasyonuna yönelmektedir (Han, 2011: 32). Harvey (2016: 141-143) taşınmazların da finansal bir varlık olduğunu ve bunlara yönelik sermaye akımlarının kriz dönemleri dışında da rant elde etmek için spekülasyona meyilli olduğunu, bunun sonucunda ortaya çıkan ekstra kar beklentilerinin güncel taşınmaz fiyatları üzerinde ciddi etkiler doğurduğunu, bu anlamda spekülasyonun gayrimenkul piyasaları ve kapitalist ekonomik düzenin işleyişi için vazgeçilmez bir unsur olduğunu öne sürmektedir. Harvey (2012: 446) Marx'ın görüşlerinden hareketle inşaat sektöründeki girişimcilerin binadan elde ettikleri karın çok az olduğunu, asıl karın arsa rantından kaynaklandığı, bu nedenle gayrimenkul spekülasyonlarının asıl hedefinin arsa rantı elde etmek olduğunu ifade etmektedir.

Gayrimenkul spekülasyonu genel olarak üç kaynaktan beslenmektedir. Bunlardan ilki kentleşme, hızlı büyüme ve nüfus artışıyla birlikte kıt kaynak olan arsa değeri ve rant düzeyinde ortaya çıkan artışlardır. İkincisi enflasyonun etkilerinden korunmak için gayrimenkulün güvenli liman olarak görülmesidir. Üçüncüsü ise borsa, döviz, mevduat vb. yatırım araçlarına göre gayrimenkulün daha fazla getiri sağladığı inancıdır (Lindeman, (1976).

Bir arsa veya arazi genel olarak “tarım”, “konut” ve “ticari” olmak üzere üç şekilde kullanılabilir. İşte spekülasyon daha çok bu kullanım şekillerinin dönüştürülmesi aşamasında ortaya çıkar. Spekülatörler genellikle henüz imar geçmemiş tarım arazilerini tercih ederler. Yeteri kadar büyük ve nüfuzlu olanlar imar, altyapı vb. işlemleri bizzat yaptırarak bu arazilerin kullanım şeklini konut ve/veya ticaret alanına çevirtip kısa sürede yüksek kazançlar sağlarlar (Tideman, 1996). Ancak, bunun için o ülke ve bölgedeki vergi kanunlarının da buna izin verecek yapıda olması gerekmektedir. Aksi takdirde yüksek kazanç elde etme imkânı doğmayacaktır (Lindeman, 1976). Spekülasyonda taşınmazı kullanmak gibi amaç yoktur. Ana amaç taşınmaz fiyatlarındaki artışlardan en yüksek getiriyi elde etmektir. Özellikle hızlı büyüyen kentlerde taşınmaz değerindeki artışlar enflasyon ve diğer yatırım araçlarına göre daha fazla olduğundan kısa zamanda yüksek kazanç elde etmek mümkün olmaktadır (Tekeli, 2011: 24-26).

Gayrimenkul spekülasyonu “yüksek getiri” imkânı yanında “yüksek risk” de taşıyan bir süreçtir. Çünkü spekülasyon genellikle kamu yatırımı, imar, büyük projeler vb. beklentilerle hızlanmaktadır. Bu beklentilerin gerçekleşmemesi durumunda zarar etme riski de vardır. Spekülasyondaki risk ve kazanç aynı zamanda asimetrik bilgi sorunundan da kaynaklanmaktadır. Örneğin bir bölgeye yapılacak bir üniversitenin etrafındaki taşınmazların değerini artıracığı şüphesizdir. Daha plan aşamasında bu bilgiye sahip olanlar çevredeki taşınmazları fiyatlar yükselmeden satın almakta ve yüksek kazançlar elde etmektedirler. Bu bilgiye sahip olmayan taşınmaz malikleri ise arazilerini ucuz fiyata satmaktadırlar. Hatta süreç manipülasyonlara da açıktır. Zira gerçekte olmayan bir kamu yatırımı veya projesinin söylentisiyle taşınmaz fiyatları artabilmekte, gerçek bilgiye sahip olmayanlar bu tuzağa düşerek zarar ederken, spekülatörler büyük kazançlar elde edebilmektedir.

Normal koşullarda bir taşınmazın değeri konumu, imar durumu, yapı izni vb. koşullar altında gelecekte elde edilmesi beklenen nakit akımının bugünkü değerine bakılarak belirlenir. Ancak, spekülasyon sonucu getiri elde edilebildiği inancı yaygınlaştığında, fiyatların yükselişi konusunda aşırı iyimser olan kişiler taşınmaz edinmeye başlarlar ve fiyatlar gerçek değerlerin çok üzerine çıkar. “Kazananın laneti” (winner curse) olarak adlandırılan bu olgu sonucunda adeta “daha fazla fiyat teklif etme yarışı” başlar ve gayrimenkul piyasasında aşırı şişmiş fiyatlar ve yapay kıtlıklar ortaya çıkar (Brown, 1927). Finans piyasalarında artan miktarda kredi verilmesi ve alınan ipoteklerin menkul kıymete

evrilerek tekrar fon yaratılması ve yeniden kredi sistemine sokulması sonucu gayrimenkul sektöründe spekülasyon öyle artar ki artık yatırımdan ziyade “kumar” oynanmaya başlanır. deme gücü olmayanlar dahi kredi alarak makul değerinin çok üstünden bedellerle taşınmaz satın alırlar. Ancak balon patladığında tıpkı 2008 yılında ABD’de olduğu gibi olumsuz etkileri tüm ekonomiye yayılır ve derin krizlere neden olur.



3. KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARININ VERGİLENDİRİLMESİNE YÖNELİK MODELLER VE ARAÇLAR

3.1. Kavramsal Çerçeve

Gayrimenkul rantlarından kamuya nasıl pay aktarılabileceği literatürde uzun süredir tartışılan bir konudur. Süreç içinde sadece taşınmazlara yönelik tek vergi sistemi, arsaları daha fazla vergilendiren ikili vergi sistemi, geliştirme vergileri, tüm imar haklarının kamulaştırılması, kapsayıcı imar düzenlemeleri, etki harçları, kamusal mülkiyet gibi birçok model ve araç gündeme gelmiştir. Öte yandan özellikle vergilendirme konusunda ciddi bir kavram kargaşası bulunmaktadır. Literatürde rant vergileri genel olarak arsa- arazi üzerinden alınan belli bir oranda (%1 gibi) yıllık olarak alınan arsa/arazi değer vergisi (Land Value Tax -LVT) ve parsel değeri vergisi (Site Value Tax-SVT) üzerinden analiz edilmektedir. Özellikle teorik analizler LVT'nin etkinliği, etkileri ve uygulama sonuçları üzerine yoğunlaşmıştır.

Bilindiği üzere, dar anlamıyla vergi kamu gelirleri içinde sadece gelir, kurumlar, emlak vb. vergileri ifade ederken, geniş anlamıyla vergi kamu giderlerini karşılamak için alınan ve kamu gücüne dayanan her çeşit malî yükümlülüğü (vergi, resim, harç, değer artış payı, katılma payları, parafiskal gelirler vb.) kapsar. Dar anlamda vergi tanımı karşılıksız olma ve malî güce göre vergilendirmeye dayanırken, geniş anlamıyla vergi tanımında yararlanma ve karşılığa dayanma öne çıkmaktadır (Karakoç, 2016). Kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi konusu analiz edilirken verginin sadece dar anlamından hareket edilmesi, bu rantların kamuya aktarılmasına yönelik birçok model ve aracın (etki harçları, katkı ödemeleri vb.) dışlanmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle tezimizde vergi tanımı geniş anlamıyla ele alınacak ve LVT, SVT dışındaki araçlar ve modellere de yer verilecektir.

3.2. Rant Vergilerinin Tarihsel Gelişimi

Gayrimenkullerin vergilendirilmesi medeniyet tarihi kadar eski bir konudur. Eski Mısır, Babil, Çin ve dünyanın diğer bölgelerinde sarayların, tapınakların, surların yapımı ve orduların beslenmesi için en önemli kaynaklardan biri gayrimenkul vergileri olmuştur (Çiftçi, 2014: 49). Ancak toprağın üretimden aldığı pay olan rantın vergilendirilmesi ilk

olarak 18. yüzyılın ikinci yarısında özellikle Fransa’da etkin olan Fizyokratlar tarafından gündeme getirilmiştir.

Fizyokratlardan Quesnay toplumu; “toprak sahipleri”, “toprak sahiplerinden arazileri kiralayan tarımsal üreticiler” ve “zanaatkârlar, tüccarlar ve mali sermaye sahipleri” olmak üzere üç sınıfa ayırır. Tarımsal üreticiler toplumdaki tek verimli sınıf olup “safî hasıla” (produit net) sadece tarımda yaratılır. Ancak, bu safî hasıla tarımsal üretici tarafından rant (kira) olarak toprak sahiplerine ödenir (Savaş, 1997: 239-246). Fizyokratların öngördükleri tabii düzen rekabet üzerine kurulmuştur ve aşırı kar söz konusu değildir. Kar düzeyi tarımsal üretici, tüccar ve zanaatkârların üretime devam etmesini sağlayacak seviyededir. Ücretler ise gıda ve diğer temel tüketimleri karşılayacak kadardır. Dolayısıyla karlar ve ücretler vergilendirmeye elverişli değildir. Toprak sahiplerinin geliri olan rant ise vergilendirilebilecek yegâne kaynaktır. Öyleyse vergi tek olmalı ve rant elde eden toprak sahiplerinden alınmalıdır (Kazgan, 2000: 66-67).

Smith (2016: 930-937, 951) her verginin; kar, ücret ve rant olmak üzere üç kaynaktan alınacağını ifade ettikten sonra rantın vergilendirmeye en uygun kaynak olduğunu belirtir. Smith’e göre bütün vergiler dört ana ilkeye uygun olmalıdır. Bunlar; adalet, kesinlik, uygunluk ve iktisadilik (tasarruf) ilkeleridir. Toprak sahibinin hiçbir çabası olmaksızın genel refah artışı, gümüş para değerlerinin uzun süre sabit kalması ve tarımdaki yenilikler nedeniyle mülk gelirleri sürekli olarak artmaktadır. Bu yüzden rant vergisinin belirli aralıklarla güncellenen değerler üzerinden alınması halinde hem daha fazla gelir elde edilir hem de daha adil olur. Vergi arazinin güncel “kira değeri” üzerinden alınacağından kesin ve belirlidir. Verginin ödenmesi ile rantın (kira) ödenme zamanı aynı olduğundan mükellef için uygundur. Aynı geliri getiren diğer vergilere kıyasla rant vergisi çok daha az masraflıdır. Dolayısıyla rant vergisi vergileme ilkelerine son derece uygundur. Smith (2016: 946-955) sahibinin hiçbir emeği olmadan elde edilen diğer bir gelir türü olan arsa rantlarının vergilendirilmeye arazi rantlarından daha elverişli olduğu, bu tür vergilerin tekerci olarak davranan ve daima en yüksek kira bedeli talep eden arsa sahibinin üzerinde kalacağı görüşündedir. Smith’e göre; arsa rantlarının artışı tamamen devletin (hükümdarın) iyi yönetimi ve politikaları sayesinde. Bu yüzden arsa rantları da vergilendirilmelidir.

A. Smith dışında, W. Ogilvie, T. Spence ve T. Paine gibi dönemin ekonomistleri de gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesini savunmuşlardır (Foldvary, 2005).

Ricardo'ya göre rant; kazanılması için herhangi bir çaba gösterilmediğinden “hak edilmemiş” bir gelir türüdür. Nüfus artışı, teknolojik yeniliklerin yavaşlığı, azalan verimler yasası vb. nedenlerle rantlar sürekli olarak artmaktadır (Kazgan, 2000: 85). Reel ücretlerin temel belirleyicisi gıda fiyatlarının ithalat kısıtlamaları nedeniyle yükselmesi de ücretleri artırmaktadır. Sonuç olarak ücretler ve rantlar yükselirken kar hadleri azalmaktadır (Savaş, 1997:335-336). Ayrıca, kar elde eden müteşebbis sınıfı sermaye birikimi ve büyümeye katkı sağlarken, toprak sahipleri elde ettikleri rant gelirini tasarruf etmemekte lüks tüketime harcamaktadırlar. Öyleyse kar yerine rant vergilendirilmelidir (Kazgan, 2000: 85).

Ricardo'ya (2015: 145) göre toprak rantına getirilecek bir vergi yalnızca rant düzeyini etkileyecek, tamamen toprak sahiplerinin üzerinde kalacak ve yansıtılamayacaktır. Bu vergi ürünlerin fiyatını da yükseltmeyecektir. Zira marjinal toprakta üretim yapan çiftçi rant ve vergi ödemeyeceğinden, yetiştirdiği ürünün fiyatı da artmayacaktır. Rant üzerine konulan vergi, yeni toprakların ekime açılmasını da önlemeyecektir, çünkü marjinal topraklar rant ödemediğinden vergiyi de yüklenmeyeceklerdir.

Ricardo (2015:145-147) arsa rantlarının vergilendirilmesinde Smith'in görüşlerine katıldığını belirtir. Ancak taşınmazların adaletsizce vergiye tabi tutulmasının mülkiyetin güvenliği ilkesinin çiğnenmesi anlamına geleceğini belirtir. Ricardo'ya (2015:174) göre tapu harçlarının yüksekliği, taşınmazların onları en verimli biçimde değerlendirebilecek ellere geçmesinin önünde büyük bir engeldir. Ricardo (2015: 174) rant vergilerine taraftar olsa da, sadece topraktan vergi alınmasını öngören “tek vergi” anlayışına karşı çıkar.

Dönemin ekonomistlerinden James Mill'e (1966) göre; ücretlerin ve kârların ödenmesinden sonra marjinal arazide kazanılan artı bir fazlalık olan rant üretim düzeyi veya fiyatları etkilemeksizin vergilendirilebilir. Artan arazi değerlerinin vergilendirilmesi için mevcut arazi ve iyileştirme değerleri toplamının belli bir marj içerisindeki artışı ile bu marjın ötesindeki artışlar arasında ayırım yapılmalıdır. Mill toprak sahiplerinin hiç katkısı olmaksızın toplumun ve devletin katkılarıyla ortaya çıkan “rantlardaki devamlı artış”ın tamamen kamuya aktarılmasını savunuyordu (Tideman, 1994). Mill'e göre hak edilmemiş bir gelir olan rantın vergilendirmesinin adalete aykırı bir yönü olmayıp, toprak sahiplerinin kira toplaması kadar uygun bir işlemdir (Savaş, 1997:360-361).

Mill'in çağdaşı olan J.R. McCulloch ise rant vergisine karşı çıkar. Toprak sahibi bir aileden gelen McCulloch'a göre; pratik açıdan bakıldığında, rant vergilerinin birçok sakıncası vardır. Öncelikle toprak sahibine ödenen rant (kira) hem arazinin hem de üzerindeki iyileştirme yatırımlarının getirisini içerdiğinden ne kadarlık kısmının toprak rantı olduğunu tespit etmek çok zordur. Bu nedenle rant vergisi uygulamaları yatırımlar için büyük bir engel oluşturur. Hatta aşırı yüksek oranlı rant vergileri mülk sahiplerinin topraklarını boş bırakmalarına veya terk etmelerine neden olabilir. Öte yandan rant vergileri adil de değildir. Çünkü kamu hizmetlerine yönelik katkılar toplumun bütün kesimleri tarafından üstlenilmelidir. Toprak sahiplerini mülkiyet haklarından yoksun bırakacak şekilde vergilendirme adalete uygun düşmez. McCulloch tek vergi sistemine de karşı çıkar. Zira 1848 yılında tüm Büyük Britanya ve İrlanda'nın yıllık arazi kiralarının toplam miktarı yaklaşık 60 milyon £ iken, aynı yıldaki kamu harcamaları 73 milyon £ idi. Dolayısıyla topraktan alınacak tek bir verginin, kamu harcamalarını finanse etmesi mümkün değildi (Tideman, 1994).

Ünlü ekonomist J.S. Mill toprak rantlarındaki artışların vergilendirme için çok uygun bir kaynak olduğunu belirtir. Mill taşınmaz değerlerindeki artışların, mülk sahiplerinin herhangi bir çabası veya ekonomik faaliyeti olmaksızın devletin uygun koşulları sağlaması ile toplumsal gelişme ve ilerleme sayesinde ortaya çıktığını, bu nedenle kazanılmamış bir gelir olan rantlar üzerinden vergi alınarak topluma mal edilmesi gerektiğini şu sözlerle savunur; “Toprak sahipleri; çalışmadan, riski almadan ve tasarruf yapmadan, sadece uyuyarak zenginleşirler. Arazinin değeri, bütün toplumun çabaları sonucu arttığına göre, bu değer artışı toprak sahibine değil, tüm topluma ait olmalıdır” (Mill, 1884: 630).

Mill (1884: 630) vergilendirme için toprak değerindeki artışın ne kadarının mülk sahiplerinin tarafından, ne kadarının diğer koşullardan kaynaklandığının ayrımının yapılması gerektiğini belirtir. Bunun için öncelikle ülkedeki tüm taşınmazların rayiç değeri tespit edilmeli, belirli bir süre geçtikten sonra nüfus ve kamu yatırımlardaki artış sonucu ortaya çıkan değer artışı hakkında bir tahmin yapılarak aradaki fark vergiye tabi tutulmalıdır. Vergileme yapılırken mülk sahiplerinin yatırımları sonucu ortaya çıkan değer artışları vergi dışı bırakılmalıdır.

H. George'un fikirlerinin öncüsü sayılan E.P. Dove ise, üretim sürecinde maliyetlerin ötesinde bir fazlalık ortaya çıktığını, bunun da “toprak rantı” olduğunu, işçilerin hem rant

hem de vergileri ödemek için çalışmak zorunda kaldıklarını, bunun adeta bir soygun olduğunu öne sürer. Dove bu yüzden “tek vergi” sistemini savunarak, emek gelirleri üzerinden vergi alınmamasını, bunun yerine toprak rantının vergilendirilmesi gerektiğini belirtir (Foldvary, 2005).

Yukarıda özetlenen görüşler genel olarak tarımsal rantların vergilendirilmesine ilişkindir. 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi konusu ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu konuyu gündeme getiren en ünlü isim H. George'dur (Connellan, 2004: 17). George'un düşüncesinin temelini “doğanın sağladığı fırsatların herkese eşit şartlar altında sunulması ve toplumsal olarak yaratılan değerlerin yine topluma ait olması gerektiği anlayışı” oluşturur (Foldvary, 2005). George'un yaşadığı dönemin Kaliforniya'sı hızlı kentleşme, nüfus artışı, ekonomik büyüme ve gelişme ile birlikte toprak rantların yükseldiği ancak aynı derecede yoksulluğun da yaygınlaştığı bir yerdi (McCluskey ve Franzsen, 2016: 3-4). George gözlemlediği ve başlıca sosyal problem olarak gördüğü “yoksulluk” sorununa odaklanarak şu soruyu sorar; gelişen teknoloji ve zenginliğe rağmen yoksulluk neden artarak devam etmektedir (Seligman, 2012: 68)? George cevaplarını 1879 yılında yayımladığı “İlerleme ve Yoksulluk” (Progress and Poverty) adlı eserinde ortaya koyar. Ona göre; yoksulluğun doğal kaynakların azlığıyla ilgisi yoktur. Sorun arazi sistemi ve vergi yasalarından kaynaklanmaktadır San Francisco, Tokyo, New York gibi şehirlerdeki gayrimenkul fiyatlarının artışında da görüldüğü gibi, hızlı şehirleşme ve ekonomik gelişmeden sağlanan gelirlerin büyük kısmı gayrimenkul sektörüne akmakta, emek gelirleriyle finanse edilen kamu yatırımları ve hizmetleri sayesinde gayrimenkul değerleri daha da yükselmektedir (Foldvary, 2005). Sonuç olarak şehirler büyürken toprak değerleri hızla artmakta, bu artışları hak edecek hiçbir şey yapmayan toprak sahipleri zenginleşirken, yoksulluk artmaktadır (O'Sullivan, 2005). Diğer taraftan spekülörler büyük miktarda arazi satın alıp boş tutmak suretiyle suni bir arazi kıtlığı yaratmakta, böylece arazi değerlerinde büyük artışlar meydana getirerek rant elde etmeye çalışmaktadırlar (Tideman, 1994). George bu sorunların çözümü için rantların vergilendirilmesini ve tüm vergilerin kaldırılarak sadece bu rantlar üzerinden alınan tek bir verginin (single tax) ihdas edilmesini önerdi (Connellan, 2004: 17). Bu sistemde sadece arsa-azali değerlerindeki artışlar vergilendirilecek, arsa ve arazilerin üzerindeki bina, altyapı vb. geliştirme yatırımları sonucu ortaya çıkan değer artışları vergiden istisna edilecekti (O'Sullivan, 2005).

George kentsel rant vergisinin işlevlerini hem ekonomik ve hem de moral değerler açısından faydalı görüyordu. Rant vergileri adıldı. Çünkü toprak herhangi bir insanın emeği sonucu değil, Tanrı tarafından yaratılmıştı. Toprağın kendisi gibi, değerindeki artışlar da kişisel bir çaba sonucu değil, toplumun gelişmesi ve büyümesi (Seligman, 2012: 68) ile hükümetin yatırımları ve kararları sonucu arttığına göre, kazanılmamış bir gelir türü olan rantın vergilendirilerek onu yaratan topluma mal edilmesi adalete uygundu (Foldvary, 2005). Rant vergisi ekonomik açıdan da etkin ve verimliydi. Zira George’a göre rant üzerinden alınacak tek bir vergi, toprak sahibinin üzerinde kalacak ve yansıtılamayacaktır. Dolayısıyla herhangi bir etkinlik kaybı ortaya çıkmayacaktır. Tek verginin diğer bir avantajı da basit olmasıdır. Yine diğer vergilerin kaldırılmasıyla ekonomik büyüme teşvik edilecek, arazi spekülasyonu karlı bir faaliyet olmaktan çıkacak, arazi fiyatları düşecek ve araziler daha çok insan için erişilebilir hale gelerek onu kullanmak isteyenlerin eline geçecek, üretim ve reel ücretler artacak, sonuç olarak işçilerin yaşam standartları yükselecekti. Bu bağlamda, toprak değerlerindeki artışlar, spekülasyonlara değil, nüfus ve toplam servetin büyümesiyle yakından ilişkili olan üretkenliğin artmasına bağlı olacaktır (McCluskey ve Franzsen, 2016: 3-4). Bu yönüyle rant vergisi kamu finansmanı için yeterli kaynağı sağlarken, serbest piyasanın işleyişini de güvence altına alacaktır. Ayrıca, rant vergileri tüm yatırım kararlarını eşit derecede etkilediğinden tarafsız olacaktır (Roakes, 1996). Özetle George’a göre rant vergisi ekonomik ve toplumsal açıdan her derde deva bir ilaç gibiydi (Skaburskis, 1995).

Henry George sonrasında birçok ekonomist kentsel rant vergileri konusunda görüşler öne sürmüştür. A. Marshall (1842-1924), toprağın uzun dönemli arzının sabit olması nedeniyle diğer üretim girdilerinden farklı olduğunu, Ricardo'nun rant teorisinin kentsel alanda da uygulanabileceğini, tarımsal arazi değerleri gibi, kentsel taşınmaz değerlerinin de talep seviyelerine göre belirlendiğini ifade etmiştir. Marshall, rant vergilerinin sadece mülk sahibinin aşırı gelirlerini azaltacağını, kaynak tahsisi üzerinde herhangi bir zararlı etki olmayacağını, bu yönünle tekel kârlarına yönelik vergilere benzediklerini savunmuştur (Connellan, 2004: 16). K. Wicksell taşınmaz değerlerini artıran temel etkenin topluluğun genel ekonomik gelişimi olduğunu bu yüzden “kazanılmamış değer artışlarının” vergilendirilmesi gerektiğini belirtmiştir (Gaffney, 1982). Kentsel rant teorisinin öncülerinden F. von Wieser de kentsel rantların daha iyi konumun avantajları için prim olarak ödenen kira bedelinin bir parçası olduğunu belirtmiş ve kamusal mallardan kaynaklanan pozitif dışsallıkların katkısıyla oluşan değer artışlarının vergilendirilmesini önermiştir (Foldvary, 2005). L. Walras da toprak rantı konusunu inceleyerek, rant

vergilerinin kamu harcamalarının finansmanı için önemli bir gelir kaynağı olabileceğinin ifade etmiştir (Önder, 1995). A. Pigou rant vergilerini, arazinin normal değer artışları üzerinden alınan vergiler ile olağandışı değer artışları üzerinden alınacak vergiler (windfall tax) olarak ikili bir ayrıma tabi tutmuş, olağandışı rantların tıpkı savaş zamanlarında ortaya çıkan aşırı kazançlar gibi ideal bir vergi konusu olduğunu ifade etmiştir (Connellan, 2004: 17). J.R. Commons toprak sahiplerinin toplumun zenginliğinden pay almalarına karşın, bu zenginliğe hiçbir katkıda bulunmadıklarını, bu yüzden toprağın ve rantın diğer gelir ve servet unsurlarına göre daha yüksek oranda vergilendirilmesi gerektiğini savunmuştur (Gaffney, 1982).

Marx için toprak rantlarının vergilendirilmesi ikinci en iyi yoldu. Birinci en iyi yol ise kentleri ve bölgeleri bütün rantları elimine edecek şekilde yeniden yapılandırmaktı. Lenin'e göre ise çözüm basitti; rantlar devlete mal edildiği sürece sorun teşkil etmiyordu. Toprak rantı vergileri öngördükleri devrim için bir ancak kıvılcım niteliğinde olabilirdi (Skaburskis, 1995).

Gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi konusunda 20. yüzyılın ilk çeyreğinin önemli isimlerinden biri de kamu maliyesi profesörü H.G. Brown'dur. Ona göre toprak tek başına değerli değildir, toplumsal olarak yaratılan ve kazanılmamış bir gelir olan ranta arazi sahiplerince el konulmaktadır. Bu yönüyle rantlar vergileme yoluyla topluma mal edilmeli, toplumsal olarak değerler yine toplumu geliştirmek için kullanılmalıdır. Dolayısıyla gayrimenkul rantları hükümet tarafından toplanan vergilerin en başta gelen kaynağı olmalıdır. Brown arazi spekülasyonundan sağlanan gelirlerin de topluma hiçbir katkı sağlamadığı ve vergilendirmeleri gerektiğini belirtir (Ryan, 2002).

Henry George'un önerdiği tek vergi sistemine ve yüksek oranlı rant vergilerine J. B. Clark, R. Ely, S. Patten, F. Fetter, E. R. A. Seligman, F. Knight, E. Cannan, F. Y. Edgeworth ve G. Cassel gibi birçok ekonomist karşı çıkmıştır (Ryan, 2002). Bu ekonomistlerin temel argümanları; tek verginin toprakların piyasa değerini düşüreceği, mülk sahiplerinin arazilerini terk edebilecekleri, böyle bir vergiyle hükümetin adeta arazilere el koyacağı (O'Sullivan, 2005), elde edilecek gelirin devletin mali ihtiyaçlarını karşılayamayacağı, politik olarak uygulanmasının imkânsız olduğu, böyle bir verginin adil olmadığı; zira arazi mülkiyeti ile zenginlik ve gelir arasında her zaman korelasyon bulunmadığı, diğer diğer bazı gelir türlerinin de toprak rantı kadar "kazanılmamış" olduğu, arazinin değeri ile geliştirme

değerleri arasında ayırım yapmanın çok zor olduğu, çiftçiler ve fakir halk üzerinde olumsuz etkiler doğurması, şehirlerdeki halkın büyük çoğunluğunu vergi dışı bırakması, toprağın kamu harcamaları için yeterince elverişli bir vergi konusu olmadığı şeklinde sıralanabilir (Seligman, 2012; Gaffney, 1982).

H. George'un etkisiyle gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi akademik çevrelerde hararetle tartışılmış, bazı ülke ve bölgelerde uygulama alanı bulmuşsa da hiçbir ülkede "tek vergi" sistemi olarak hayata geçirilmemiştir. 20. yüzyılın başlarında hızlı şehirleşme ve kamu harcamalarındaki büyük artışların etkisiyle ortaya çıkan finansman ihtiyaçları özellikle ABD'de kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi önemli bir tartışma bir konusu haline getirmişti. Ancak, 1929 krizi ve 2. Dünya Savaşının etkisiyle gayrimenkullerdeki değer artışlarının durması, buna paralel olarak gayrimenkullerden alınan vergi hasılatlarının düşmesi, vergi idaresinin kapasitesinin sınırlı olması, satış ve gelir vergilerine ağırlık verilmeye başlanması gibi nedenlerle rant vergilerine olan ilgi de azalmıştır (Netzer, 2001).

1960'lı yıllara kadarki rant vergilerine ilişkin literatür incelendiğinde genel olarak şu sonuçlara varılabilir (Netzer, 2001);

1. H. George'dan sonra rantların vergilendirmesine ilişkin önemli bir teorik katkı yapılamamıştır.
2. Rantların vergilendirilmesi konusunda bir kavram kargaşası hâkimdir. Rant vergileri yerine, emlak vergileri gibi farklı vergiler de tartışılmıştır.
- 3) Rant vergilerinin uygulamadaki etkileri hakkında ciddi bilimsel kanıtlar ve araştırmalar yoktu. Yapılan çalışmaların çoğu Avustralya gibi ülkelerdeki arazilerin ve binaların vergilendirilmesine ilişkin yüzeysel bilgilere ve anlatılara dayanmaktadır.
- 4) Rant vergisi uygulamalarında değerlemenin önemi çoğu ekonomist tarafından kabul edilmiş ise de bu konudaki uygulama sorunları göz ardı edilmiştir.
- 5) Rant vergilerinin taşınmaz değerleri üzerindeki etkileri konusunda yapılan ampirik çalışmalar son derece yetersizdir.

1960'lı yıllardan sonra ABD ve diğer batı ülkelerinde gayrimenkul fiyatlarının hızlı artmaya başlamasıyla birlikte rant vergileri de yeniden gündeme gelmiştir. Bu dönemde M. Gaffney kentsel gayrimenkul rantlarının kaynağı ve vergilendirilmesine yönelik önemli çalışmalara imza attı. Gaffney (1972) kentsel rantların arazinin konumu ve diğer özellikleri, kamu hizmet ve kararları ile özel sektör faaliyetlerinden kaynaklandığını, rantın arazilerin kullanım şekli, yoğunluğu, geliştirme zamanı ile kentsel yayılma ve yenileme için önemli bir faktör olduğunu ortaya koydu. Gaffney'e (1973) göre kentsel rant vergileri gayrimenkul sektörünün kredi piyasalarına olan bağımlılığını azaltır, kredi-fiyat risklerinden kaynaklanan sorunları ortadan kaldırarak arazilerin spekülasyon yerine üretim alanında en etkin ve verimli kullanımını teşvik eder, arazi kullanım seçeneklerini olumsuz etkileyen diğer vergilerin önüne geçer, yoğunluk ve kentsel yayılmayı azaltarak özellikle alt ve orta kesimlerin yaşam alanlarını olumlu etkiler.

Nobel Ödüllü ekonomist, W. Vickrey ise marjinal maliyet fiyatlandırması ve gayrimenkul rantı vergisine dayanan optimal kentsel kamu finansmanı modelini geliştirdi. Buna göre elektrik, su, posta, itfaiye, toplu taşıma vb. marjinal maliyetin ortalama maliyetin altında olduğu, dolayısıyla marjinal maliyet fiyatlamasına uygun olmayan, kentsel kamu hizmetlerinin yatırımları arsa sahiplerine yönelik rant vergileriyle finanse edilmelidir. Bu şekilde kentlerde ekonomik verimlilik sağlanacak, satış ve ücret vergileri gibi etkinlik kaybı yaratan vergilere daha az ihtiyaç duyulacağından üretkenlik artıracak, kentsel hizmetler sayesinde gayrimenkul değerlerindeki artış devam edeceğinden orta-uzun vadede arsa sahipleri de bundan yararlanacaktır (Vickrey, 2001).

Rant vergileri konusunda diğer önemli bir ekonomist olan N. Tideman da çalışmalarıyla; kentsel gayrimenkul rantlarının kaynağı, rant vergilerinin tarafsızlığı, arsa spekülasyonu ve geliştirme zamanı, gelir dağılımı, dışsallıklar, kamu yatırımlarının finansmanı ve diğer ekonomik etkileri ve etkinlikleri üzerinde önemli katkılar sağlamıştır (Tideman, 1982, 1990, 1994, 1995, 1996, 2004). Richard Arnott (2005) da özellikle gayrimenkul rantı vergilerinin geliştirme zamanlaması üzerindeki etkileri hakkında önemli çalışmalar yapmıştır. Nobel Ödüllü ekonomist J. Stiglitz ve A. Atkinson da yapmış oldukları çalışmada optimal yerel kamu malları arzının, gayrimenkul rantları üzerinden alınacak vergiler yoluyla finanse edilebileceğini ortaya koymuşlardır. Yine Nobel ödüllü ekonomistlerden M. Friedman zararı en az olan verginin H. George tarafından dile getirilen

geliştirilmemiş araziler üzerinden alınan gayrimenkul rantı vergisi olduğunu belirtmiştir. (Foldvary ve Minola, 2017).

J.K. Brueckner, K. Feder, F. Foldvary, M. Gaffney, F. Harrison, W. Oates, R. Swab, R.V. Andelson, W. McCluskey, R.C.D. Franzsen, O. Connellan, R. F. Dye, R.W. England gibi ekonomistler tarafından kentsel rant vergilerinin etkileri ve etkinlikleri üzerinde önemli teorik ve ampirik çalışmalar yapmışlardır. Rant vergileri A. Haila, P. Roberts, C.E. Browning, J. Pickard, M. Rawson, E. Howard, M. Rawson gibi kent ekonomistleri ve planlamacıları tarafından kentsel kalkınma, gelişme ve yenileme için önemli bir araç olarak görülmüştür (Roakes, 1996).

3.3. Rant Vergilerinin Teorik Analizi

Vergilerin temel özelliği bireylerin satın alma gücünün bir kısmının devlete aktarılmasıdır. Harcanabilir geliri azalan vergi mükellefleri bunu telafi etmek için ekonomik faaliyet ve davranış değişikliklerine giderler. Vergiler makroekonomik düzeyde gelir dağılımı, toplam harcamalar, emek arzı, tüketim, yatırım ve tasarruf kararları üzerinde de ciddi etkilerde bulunurlar (Uluatam, 1997: 307-309). Bu bağlamda rant vergilerinin işleyişi, ekonomik etkileri ve etkinliği literatürde uzun süredir tartışılmaktadır. Bu tartışmalar vergi yükünün kimin üzerinde kalacağı, tarafsız olup olmadığı, arsa spekülasyonu, geliştirme zamanı, yatırım kararları, gayrimenkul piyasası, kentsel gelişme ve yayılma ile diğer ekonomik kararlar ve tercihler üzerindeki etkileri üzerinde yoğunlaşmaktadır.

3.3.1. Rant Vergilerinin İşleyişi

Rant vergileri genel olarak arsa-arazi değerleri üzerinden alınan vergilerdir. Bu vergiler genellikle üç şekilde uygulanır. Bunlardan ilki taşınmazın birim vergi değeri üzerinden belli bir oranda (%1 gibi) alınan vergiler, ikincisi taşınmazın rayiç kira geliri üzerinden alınan vergiler, üçüncüsü ise taşınmazın değerindeki artışlar üzerinden alınan vergilerdir. Vergilendirme yapılması için taşınmazın değerinin belli prosedürlerle tespit edilmesi gerekir. Bu belirleme yapıldıktan sonra vergi matrahı ile vergi oranı çarpılmak suretiyle ödenecek vergi tespit edilir (Coleman ve Grimes, 2009).

Piyasada geçerli reel faiz oranı “r” ise, taşınmazın değeri “V”, aşağıdaki formüle göre hesaplanır:³

$$V = \frac{Y}{(1+r)} + \frac{Y}{(1+r)^2} + \dots + \frac{Y}{(1+r)^n} \quad (3.1)$$

Formülde “Y” taşınmazdan yıllara göre gelecekte elde edilecek gelirlerin toplamını ifade etmektedir. Buna göre bir taşınmazın piyasa fiyatı, gelecekteki gelir akışının iskonto edilmiş bugünkü değerine eşit olacaktır.

“n”nin sonsuz olarak kabul edilmesi durumunda, denklem şu şekilde yazılabilir:

$$V = \frac{Y}{r} \quad (3.2)$$

Örneğin, bir taşınmazın yılda 10.000 TL net kira geliri elde ettiğini ve mevcut faiz oranının (veya iskonto oranının) yüzde 5 olduğunu varsayalım. Bu durumda (2) numaralı denklem bize, taşınmazın piyasa değerinin 200.000 TL olduğunu ($10.000/0,05=200.000$) söylemektedir.

Bir an için devletin taşınmazın piyasa değeri üzerinden alınacak yeni bir vergi ihdas ettiğini varsayalım. Bu, taşınmaz sahibinin her yıl piyasa değerinin belli yüzdesi oranında vergi (t) ödemesi gerektiği anlamına gelecektir. Bu durumda taşınmazdan elde edilecek gelir ödenecek vergi nispetinde azalacak ve $(Y-tV)$ kadar olacaktır. Taşınmazdan elde edilen net kira gelirinin aynı kaldığını ve kiracıya yansıtılmadığı varsayımı altında taşınmazın değeri şu şekilde değişecektir:

$$V = \frac{Y}{r+t} \quad (3.3)$$

Yukarıdaki örnekteki rakamları kullanmaya devam ederek, yeni getirilen vergi oranının yıllık %3 olduğunu varsayalım. Bu durumda taşınmazın piyasa değeri $[(10.000/(0,05+0,03)=125.000)]$ 125.000 TL olacaktır. Her yıl devlete 125.000 TL’nin %3’ü

³ Formüller için: Oates W.E., Schwab R.M. (2009) “The Simple Analytics of Land Value Taxation”: in R. F. Dye ve R. W. England, *Land Value Taxation Theory, Evidence, and Practice*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 51-72

oranında (3.750 TL) vergi ödeneceğinden, net gelir 6.250 TL olacak %5’lik iskonto oranı üzerinde hesaplandığında taşınmazın piyasa değeri $(6.250/0,05=125.000)$ 125.000 TL’ye düşecektir.

Bu basit cebirsel örnek, gayrimenkul vergilerinin teoride nasıl işlediğine dair üç önemli sonuç ortaya koymaktadır.⁴ Bunlar ilki taşınmazın değerinin (piyasa fiyatı) gelecekteki vergi ödemelerinin iskonto edilmiş bugünkü değeri nispetinde düşmesidir.⁵ Söz konusu değer düşüşü nedeniyle taşınmazı satın alacak kişiler için vergi telafi edilmiş olmakta, dolayısıyla vergi yükünün tamamı mevcut mülk sahibinin üzerinde kalmaktadır. İkinci olarak; denklem (3.3), vergi oranının taşınmazın piyasa değeri üzerindeki etkileri açısından bazı ilginç sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin, taşınmaz değerleri üzerinden %100 oranında alınacak vergi tamamen “müsadere” gibi gözükse de böyle bir vergi dahi taşınmaz değerini dramatik olarak azaltacak, ancak sıfırlamayacaktır. Aynı örneğimize devam edersek % 100'lük bir vergi sonucu taşınmazın değeri $(10.000/(0.05+1)=9.524$ TL olacaktır. Böylece taşınmazın değeri yıllık kira getirisinin dahi altına düşmektedir. Zira söz konusu taşınmaz için yıllık 9.524 TL vergi ödenecek ve net yıllık gelir 476 TL olacaktır. Dolayısıyla değer üzerinden alınan vergilerde %100’ün üzerinde bir oran belirlemek mümkündür. Arazi değerinin sıfır olması, ancak yıllık gelirin de %100 oranında vergilendirilmesiyle mümkündür. Üçüncü olarak, bu örnek, taşınmazların gelirleri üzerinden alınan vergiler ile değerleri üzerinden alınan vergiler arasındaki ilişkiyi açıklığa kavuşturmada da yararlıdır. Taşınmazın geliri üzerine konacak bir vergi sonucunda $t_R Y$ miktarında, taşınmazın değeri üzerine konulacak bir vergide ise $t_V V$ miktarında vergi tahsil edilecektir. İki vergiden de aynı miktarda vergi tahsil edilmesi durumunda $t_R Y = t_V V$ olacaktır. Buna ilişki aşağıdaki (3.4) denklem ile karakterize edilebilir:

$$tR = \frac{t_V}{t_V + r} \quad (3.4.)$$

Buna göre, %5 faiz oranı varsayımı altında, taşınmazın değeri üzerine konacak % 3 oranındaki bir vergi, yıllık gelir üzerine konacak % 37,5 oranındaki bir vergiye eşit olacaktır.

⁴ Bu analizler taşınmaz vergilerinin nasıl işlediğine ilişkin bazı temel ilke ve görüşler sunmakla birlikte, bunların işlem maliyetlerinin sıfır (veya düşük) olduğu, herkesin tam bilgi sahibi bulunduğu ve mükemmel işleyen taşınmaz piyasaların varlığı ile alıcı ve satıcıların, gelecekteki piyasa koşullarına ilişkin tarafsız beklentilere sahip oldukları varsayımı altında yapıldığı unutulmamalıdır.

⁵ Bir varlığın mevcut piyasa değerinin, gelecekteki tüm vergi yükümlülüklerinin iskonto edilmiş bugünkü değerini içerdigi bu sonuca “verginin amortismanı” denir.

Vergilerin mali ve psikolojik etkileri bakımından vergi oranları tespit edilirken bu hususun üzerinde önemle durulması gerekmektedir.

Taşınmazın sadece değer artışlarının vergilendirilmesi halinde model daha karmaşık hale gelmektedir. Çünkü artış miktarının vergilendirilmesi halinde taşınmazın başlangıçtaki değeri gelecekteki vergi akışının iskonto edilmiş tutarı kadar düşecektir. Taşınmazın değerindeki artışın vergi nedeniyle gerçekleşen azalmayı telafi ederek tekrar başlangıç değerinin üzerine çıkması zaman alacaktır. Bu süre vergi oranı ve taşınmazın değerindeki reel artış düzeyine bağlı olacaktır. Vergi değerinin başlangıç değerinin altına düşmeyecek şekilde belirlendiği (örneğin 200.000 TL) ve taşınmazın reel değerinin yıllık (π) %2 oranında arttığını varsayarsak taşınmazın değerindeki azalma aşağıdaki formülle hesaplanabilir.⁶

$$V = \frac{(r+\pi)Y}{(r+\pi)(r+t)-rt} \quad (3.5)$$

Buna göre yukarıdaki örneğimizdeki taşınmazın değeri $[(0.05+0.02)10.000/(0.05+0.02) \times (0.05+0.03)-0.05 \times 0.03=170.732)$ 170.732 TL olacaktır. Dolayısıyla değeri 170.732 TL'ye düşen bu taşınmazın yeniden başlangıç değeri olan 200.000 TL'ye yükselmesi (%2 değer artışı varsayımı altında) yaklaşık 8 yıl alacaktır. Bu nedenle vergi değeri en az başlangıç değeri olarak belirlenmediği sürece belli bir süre vergi tahsilatı yapılamayacaktır.

İmar planı değişikliği sonucu ortaya çıkan değer artışlarının vergilendirilmesi ise nispeten daha basittir. Çünkü sistem plan değişikliği nedeniyle ortaya çıkan artışın belli bir oran üzerinden bir defada vergilendirilmesine dayanır. Burada asıl zorluk değer artışı tutarının tam olarak belirlenmesidir. Bunun için yetkili gayrimenkul değerleme uzmanları ve idarenin uzman personelinden yararlanılabilir. Verginin matrahını teşkil eden değer artışı tutarı belirlendikten sonra yasal vergi oranı uygulanarak ödenecek vergi tespit edilir. Örneğin: bir arsanın değeri 200.000 TL iken yoğunluk (emsal) artışı sonucu 250.000 TL'ye çıkmış ise %100 vergi oranı varsayımı altında 50.000 TL'nin tamamı vergi olarak alınacaktır. Dolayısıyla arsanın başlangıç değerinde bir değişiklik olmayacaktır.

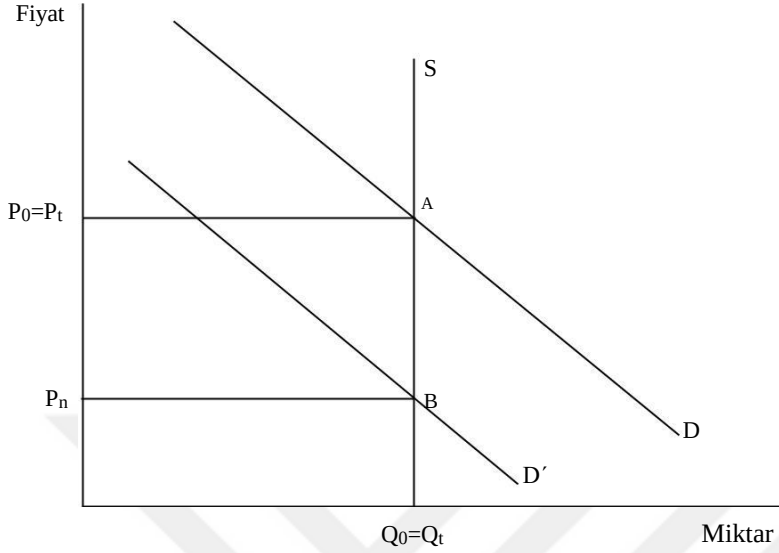
⁶ Formül için Coleman ve Grimes, 2009'dan yararlanılmıştır.

3.3.2. Rant Vergilerinin Etkinliği

Kamu ekonomisindeki en temel sorunlardan biri yeterli düzeyde hasılat sağlayan, adil, basit ve etkin bir vergi sistemi kurmaktır. Bunun en önemli unsurlarından biri de vergilemede etkinliğin sağlanmasıdır (Karayılmazlar ve Güran, 2015). Vergi sonucu bireylerin satın alma gücünün bir kısmı kamuya aktarıldığından, mükelleflerin refah düzeyinin azalması kaçınılmazdır (Elçin ve Saraçöz, 2012). Ancak “vergilemede etkinlik” bu refah kaybıyla doğrudan ilgili değildir. Eğer kamuya aktarılan satın alma gücünün ötesinde kayıp ortaya çıkarsa işte o zaman bir “etkinlik kaybından” (aşırı yük) söz edilebilir. Aşırı yük durumunda vergi konulan mal veya hizmetin tüketim/üretim düzeyi ekonomik olarak etkin düzeyin altına düşmekte, ortaya çıkan ilave refah kaybı devlete gelir olarak dönmemekte, bazı kaynaklar adeta buharlaşmaktadır (Durmuş, 2008:47). Bu aşırı yükü oluşturan verginin “ikame etkisi”dir. Bu etki vergi nedeniyle çeşitli mal ve hizmetlere yönelik tercihlerin değişmesinden kaynaklanır. Zira vergi sonrasında bireylerin sadece harcanabilir geliri azalmaz, aynı zamanda çeşitli mal ve hizmetlerin nispi fiyat yapısı da değişir. Yeni durumuna uyum sağlamak isteyen bireyler tercihlerini değiştirerek, vergi nedeniyle fiyatı artan mal ve hizmetler yerine başka mal ve hizmetleri ikame etmek durumunda kalırlar (Uluatam, 1997: 294). Öyleyse etkinliğin sağlanması için verginin tüketim ve üretim kararları üzerinde mümkün olduğunca az değişikliğe yol açması gerekir (Gündüz, 2013). Bireylerin davranış değişiklikleri üzerine vergi konulan malın arz ve talep yapısına bağlıdır. Bir malın arz ve talebi ne kadar az esnek ise verginin aşırı yükü de o derece az olacaktır (Güler, 2017). Ramsey kuralına göre etkin bir vergilendirme için esnekliği katı olan mallar daha yüksek oranda vergilendirilmelidir. Böylece kaynak dağılımında önemli bir değişiklik olmayacak, vergileme sonucu ortaya çıkan aşırı yük ve refah kaybı minimize edilecektir (Gündüz, 2013).

Toprak genel olarak arzı sabit olan bir kaynaktır. Şekil 4.2’de teorik olarak toprak arz ve talebinin grafiği yer almaktadır. Toprak arzı (S) dikey konumda, talep ise negatif eğimlidir. Arz sabit olduğundan denge fiyat düzeyi tamamen talep düzeyi tarafından belirlenmektedir. Başlangıçta arz ve talep P_0 fiyat düzeyi ve Q_0 miktarında (A noktası) dengededir. Bu aşamada toprak değeri üzerinden AB kadar bir rant vergisi ihdas edildiğini varsayalım. Bu durumda arz sabit olduğundan toprağın fiyatı (değeri) vergi miktarı kadar azalarak P_n düzeyine inecek ve yeni denge “B” noktasında oluşacaktır. Böylece herhangi bir etkinlik kaybı ortaya çıkmayacak, verginin tamamı toprak sahibi tarafından ödenecektir.

Dolayısıyla sabit arz varsayımı altından toprak üzerine konulacak rant vergisi bir herhangi bir aşırı yük oluşturmaz ve etkin olacaktır.



Şekil 3.1. Sabit arz varsayımı altında rant vergisinin etkisi (Dye ve England, 2009)

3.3.3. Rant Vergilerinin Tarafsızlığı

Tarafsızlık, vergilerin kişilerin ekonomik karar ve tercihlerini etkilemeyecek nitelikte olmasını ifade eder. Bu ilke gereğince vergilerin yapısının ve miktarının piyasanın işleyişini bozmaması, kaynakların verimli kullanımına ve rekabete engel olmaması gerekir. (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2013: 260). Rant vergilerinin savunucularına göre bu vergiler mali açıdan etkin ve verimli bir şekilde vergi geliri üreten “tarafsız vergiler”dir. Bu yaklaşım rant vergilerinin arsaların optimal geliştirme zamanı ve yoğunluk tercihlerini etkilemeyeceği (Dye ve England, 2009) ve taşınmaz sahibinin vergiden kurtulma ve yansıtma imkânı bulamayacağı varsayımlarına dayanır (Netzer, 1966: 205). Ancak bu vergilerin tarafsızlığı akademik literatürde tartışmalı bir konudur.

Tideman’a (1995) göre vergi matrahı arazinin en iyi ve en verimli kullanım şekline göre belirlendiği sürece rant vergisi (LVT) yatırım kararlarının zamanlamasını bozmayacaktır. Wildasin (1982) ise verginin arsa değeri üzerinde yarattığı kaybın başka bir şekilde (kamu yatırımı, imar vb.) telafi edilmesi halinde verginin tarafsız olacağını öne sürmüştür. Arnott (2005) rant vergisinin (LVT) matrahının belirlenmesinde; arsanın boş haldeki değeri, geliştirme projesi yapıldıktan sonraki değeri ve yapı değeri esas alınarak üç ayrı değer esas alınabileceğini belirtir. Arnott’a göre verginin tarafsızlığının sağlanması

geliştirme öncesinde arsanın vergi dışı tutulması, geliştirme sonrasında ise toplam vergi değerinden yapıların değeriyle orantılı vergi indirimi sağlanması ile mümkün olabilecektir. Böylece verginin yürürlüğe girmesinden önce arsanın en iyi ve en verimli kullanımı hangi süre ve yoğunlukta geliştirme projesi yapılmasını gerektiriyorsa vergi sonrasında da aynı süre ve yoğunluk geçerli olacaktır.

Ancak, Shoup (1970), Arnott ve Lewis (1979), Bentick (1979) ve Mills (1981) tarafından yapılan çalışmalarda rant vergilerinin (LVT) arsaları boş tutmanın maliyetini artıracığı, bu nedenle planlanan geliştirme projelerini öne çekeceği, dolayısıyla optimal geliştirme zamanını değiştirerek kaynak tahsisini bozacağından tarafsız olamayacağı ifade edilmiştir. Diğer taraftan verginin yüksek miktartlı bir ödeme gerektirmesi, arsa malikleri için likidite sorununa yol açacağından arsanın bir an önce elden çıkarılmasına veya geliştirme projelerinde değerlendirmesine neden olabilir (Dye ve England, 2009).

3.3.4. Rant Vergilerinin Yansıması

Vergiler kanuni mükellefleri tarafından ödense de çoğu zaman bu kişilerin üzerinde kalmamakta, ekonomik işleyiş içerisinde başkalarına aktarılmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla vergiyi ödeyenler ile vergi yüküne katlananlar farklı kişiler olmaktadır (Savaşan, 2014: 348). Verginin yansıtılmasında en önemli unsur arz ve talebin fiyat esnekliğidir. Bir malın talep esnekliği ne kadar düşük ise (ikamesinin olmaması, zorunlu tüketim malı olması vb. nedenlerle) verginin yansıtılması o kadar kolay olur. Aynı şekilde arz esnekliği ne kadar fazla ise (malın dayanıklı olması, piyasa şartları vb. nedenlerle) verginin tüketicilere yansıtılması o nispette kolaylaşır. Dolayısıyla vergi yükü daha çok esnekliği düşük olan (fiyat değişimlerine tepki veremeyen) tarafın üstünde kalır (Savaşan, 2014: 353).

Rant vergilerinin yansımasına ilişkin ilk çalışmalar Fizyokratlar tarafından yapılmıştır. Fizyokratlara göre, gelirler ve mallar üzerine konacak tüm vergiler nihai olarak toprak sahiplerinin üzerine kalacaktır (Tideman, 1994). A. Smith (2016: 951) özellikle arsa rantlarından alınacak vergilerin arsa sahiplerinin üzerinde kalacağını belirtmiştir. D. Ricardo (2015: 145) da toprak rantına getirilecek bir verginin yalnızca rant düzeyini etkileyeceğini ve tamamen toprak sahiplerinin üzerinde kalarak yansıtılamayacağını öne sürmüştür.

Arazi ve arsalarla yönelik vergilerin tümüyle maliklerin üzerine kalacağı görüşü sabit arz varsayımına dayanır. Bu varsayımın altında verginin amortismanı yatar. Buna göre; verginin getirildiği tarihte taşınmazın mülkiyetine sahip olanlar ortaya çıkan değer düşüşü nedeniyle vergi yükünün tamamına katlanacak ve taşınmazı sonradan satın alanlara yansıtma imkânı bulamayacaktır (Plummer 2009).

Ancak bazı durumlarda gayrimenkullere yönelik vergiler de yansıtılabilir. Örneğin kiralık ticari gayrimenkuller veya konutlar için getirilecek vergiler kısmen de olsa kiracılara yansıtılacaktır. Bizzat sahibinin kullandığı bu tür taşınmazlara yönelik vergilerin yansıtılması daha zor olacaktır. Yine tarımsal veya endüstriyel amaçlı kiraya verilen arsa ve arazilerde verginin kısmen de olsa kiracılarına yansıtılması mümkün olabilir. Ancak vergi yüksek oranlı ise malikler için önemli bir maliyet unsuru olacağından boş bırakma yerine kiralanmaya devam edileceğinden yansıtma zorlaşacaktır. Verginin çok düşük oranlı olması halinde ise yansıtma önemini yitireceğinden vergi büyük oranda malik tarafından üstlenilecektir (Uluatam, 1997: 380).

Kentsel yerleşim ve ticaret amaçlı arsalarla yönelik vergilerin yansıtılması özellikle kısa dönemde çok zordur. Zira vergi sonucu arsa değeri gelecekteki vergi ödemelerinin iskonto edilmiş bugünkü değeri nispetinde düşecektir. Böylece taşınmazı satın alacak kişiler için vergi telafi edilmiş olacak ve vergi yükünün tamamı mevcut mülk sahibinin üzerinde kalacak ve yansıtılmayacaktır. Diğer koşullar veri kabul edildiğinde mülk sahibinin vergi yükünü hafifletmek için başvuracağı seçeneklerden ilki arsasını daha erken geliştirme projelerine açmak olacaktır. Bu durumda vergi yükünün bir kısmı geliştiriciler ve sonraki maliklere yansıtılabilecektir. Ancak, hızlı nüfus artışı, kentleşme, altyapı yatırımları vb. arsa talebini yüksek oranda artıran koşullar mevcutsa arsa sahipleri geliştirme projesi için daha fazla bekleyerek taşınmazının değerinin vergi yükünden daha fazla artmasını sağlayabilirler. Bu durumda, kısa dönemde arz azalacak, uzun dönemde de denge fiyat düzeyi yükselecektir. Böylece vergi yükünü yansıtma imkânı ortaya çıkacaktır.

Arsa değeri üzerinden alınacak bir rant vergisinin (LVT) ihdası halinde şehrin görece değerli bölgelerinde yer alan boş arsa sahipleri yükü en fazla artan kesim olacaktır. Uzun dönemde vergi yükü geliştirme projeleri sayesinde kısmen yeni sahiplerine aktartılacaktır. Yine üzerinde yapı bulunan arsalar en iyi ve verimli kullanım yoğunluğunun altında kullanıyorsa daha yoğun kullanım için yenileme ve dönüşüm çalışmaları hızlanacak ve vergi

yükü kiracılara ve yeni sahiplere aktarılmaya çalışılacaktır (Skaburskis ve Tomalty, 1997). Üzerinde yapı bulunan arsalarda arsa değeri/toplam değer oranı ne kadar yüksekse rant vergilerinin yükü o derece ağırlaşacaktır. Arsanın şehrin iş merkezinin yoğunlaştığı bölgede yer alması ve akaryakıt istasyonu gibi arsa yoğun kullanım özellikleri göstermesi vergi yükünü artıracaktır (Plummer 2009).

Brueckner (1986) bir metropolün belli bir bölgesinde emlak vergisi sisteminden arsaları daha yüksek, yapıları ise daha düşük vergilendiren bir LVT sistemine geçilmesi halinde o bölgeye yönelik artan geliştirme talebi, artan yoğunluk ve düşük yapı vergisi sonucu arsa fiyatlarının artacağını dolayısıyla bunların sahiplerinin vergi yükünü yansıtacaklarını belirtmektedir. Ancak metropolün tamamında LVT sistemine geçilmesi halinde arsa değerleri düşecek, vergi yükü daha değerli ve büyük arsa kullanan konut sahipleri ile ticari ve endüstriyel kullanımlara doğru kayacak ve yansıtılamayacaktır. Wang (2012) ise LVT'nin konut ve konut dışı sektörler üzerindeki etkilerini araştırdığı çalışmada, konut arzı daha esnek olduğundan LVT'nin konut fiyatlarını daha fazla etkileyeceği, vergi oranlarının sektörler arasında farklılık göstermesi halinde (sadece konut amaçlı arsaların vergilendirilmesi) vergi yükünün tamamen arsa sahibi üzerine kalmayacağı, çünkü sektörler arasındaki vergi oranı farklılıklarının, konut alanlarının konut dışı üretime kaymasına neden olacağı ve arsa değerlerinin vergiden daha az miktarda düşeceği sonucuna varmıştır. Wang'a göre verginin geri kalanı, daha yüksek konut fiyatları ile karşı karşıya kalan konut tüketicileri tarafından karşılanacaktır. Sektörlere göre vergi yükü arsa yoğunluğuna göre değişecektir. Diğer veriler sabitken daha yoğun arsa kullanan konut sektörü daha fazla vergi yüküyle karşılaşacaktır.

3.3.5 Rant Vergilerinin Gelir Dağılımı ve Vergi Adaleti Açısından Değerlendirilmesi

Vergi adaleti toplam vergi yükünün toplumu oluşturan bireyler arasında adil olduğu kabul edilen bir şekilde dağıtılmasıdır (Yereli ve Ata, 2011). Kamu harcamalarının etkinlik ve adalet kriterlerine uygun şekilde finansmanı için “fayda ilkesi” ve “ödeme gücü ilkesi” olmak üzere iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Fayda ilkesine göre; kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı için gerekli vergiler bu mal ve hizmetlerden yararlanan kişilerden alınmalıdır. Ödeme gücü ilkesine göre ise; kamusal mal ve hizmetlerden kimlerin yararlandığına bakılmaksızın, vergiler bireylerin mali ve ekonomik gücüne göre alınmalıdır (Şener, 1998:201; Akdoğan, 1997: 172-175).

Fayda yaklaşımına göre kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı için iki tür vergileme şekli kullanılabilir. Bunlardan ilki savunma, adalet, güvenlik gibi tam kamusal mal ve hizmetler için alınan “genel vergiler”dir. İkincisi ise tam kamusal mal özelliği taşımayan mal ve hizmetler için bunlardan yararlanma şartıyla ödenen "amaç-bağımlı vergiler"dir (Yereli ve Ata, 2011). Bu yönüyle fayda yaklaşımı gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi açısından önemli bir bakış açısı sunmaktadır. Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi bir taşınmazın değerini artıran temel unsurların arasında; altyapı yatırımları, yerel hizmetler, kentsel projeler, imar düzenlemeleri ve inşaat izinleri gibi kamusal hizmetler bulunur. Dolayısıyla söz konusu hizmetlerden yarar sağlayarak taşınmazlarının değeri artan maliklerden bu hizmetler için “özel bir vergi” alınması “vergi adaleti”ne aykırı bir yaklaşım olmayacaktır. Örneğin, bir bölgeye yönelik yeni bir yol yapıldığında bu hizmetin maliyetinin kısmen bu yol sonucu taşınmazlarının değeri artan kişilerden tahsil edilmesi, bu yoldan hiç yararlanmayanlardan tahsiline göre daha adil olacaktır.

Diğer taraftan, mükelleflerin ödeme gücünün belirlenmesi için gelir, tüketim ve servet bileşenleri esas alınır. Bireyin toplam serveti, biriktirilmiş olan satın alma gücü stokunu temsil eder (Akdoğan, 1997: 181-182). Servetin en önemli unsurlarından biri de taşınmaz mallardır. Bu nedenle vergi adaleti açısından taşınmazlar ve bunlardaki değer artışlarının vergilendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Gayrimenkul rantı vergilerinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini tahmin edebilmek için taşınmaz mülkiyetinin toplum kesimleri arasındaki dağılımı ile toplam gelir ve servet içindeki payına bakmak gerekmektedir. Taşınmaz varlığı arsa/arazi değeri ile yapı değerlerinin toplamından oluşur. Rant vergileri genellikle arsa/arazi değerleri ile bunların değer artışları üzerinden alınır. Dolayısıyla toplam servet içerisinde arsa/arazi değerlerinin payı ne kadar fazla ise bu tür vergilerin gelir dağılımı üzerindeki etkileri de o oranda fazla olacaktır. Ayrıca hanehalkının sahip olduğu arsa/arazilerin değeri ile farklı gelir gruplarına göre dağılımı da önemlidir. Gelişmiş ülkelerde arsa/arazilerin gelir gruplarına göre dağılımına bakıldığında bunların büyük oranda en varlıklı kesimin elinde toplandığı görülmektedir. Örneğin ABD’de özel mülkiyetteki arsa/arazilerin %40’ı en varlıklı %1’lik kesimin elindedir. Nüfusun %78’i ise arsa/arazi varlığının %3’üne sahiptir. Gelişmekte olan ülkelerde arsa/arazilerin toplam servet içindeki payı gelişmiş ülkelere göre daha yüksektir (Plummer, 2009). Kalkınma ve büyümeyle birlikte toplam servet yükseldikçe arsa/arazilerin payının azaldığı görülmektedir. Bu nedenle rant vergilerinin gelir dağılımını düzenleyici etkileri gelişmekte olan ülkelerde daha fazla olacaktır (Li ve Zhao, 2007).

Diğer taraftan, rant vergilerinin gelir dağılımını düzeltici etki göstermesinde kentsel arsa/arazi talebinin gelir esnekliği de önemli bir faktördür. Gelir düzeyi arttıkça arsa/arazi talebi de artıyorsa böyle bir vergi gelir dağılımını düzeltici olacaktır. Cheshire ve Sheppard (1998) tarafından yapılan bir çalışmada İngiltere’deki arsa/arazi talebinin gelir esnekliğinin yüksek olduğu, dolayısıyla gelir düzeyi arttıkça arsa/arazi talebinin yükseldiği, orta-alt ve düşük gelir gruplarında konut talebinin, orta-üst ve yüksek gelir gruplarında ise arsa/arazi talebinin daha fazla olduğu sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla rant vergileri orta-üst ve yüksek gelir grupları üzerinde daha fazla vergi yükü oluşturacak ve gelir dağılımı üzerinde düzeltici etki yapacaktır. Yine rant vergilerinin ana konusu imar değişiklikleri ve yoğunluk artışlarını vergilendirmek olduğunda, arsa stoku daha çok üst gelir gruplarının elinde ise gelir dağılımı üzerinde önemli oranda düzeltici etki yaratacaktır.

Gelir dağılımı açısından önemli diğer bir konu da diferansiyel yansımadır. Yapıları yüksek oranda vergilendiren emlak vergisi yerine arsa ve arazileri yüksek oranda vergilendiren, dolayısıyla vergi yükünü yapılardan arsa ve arazilere kaydıran bir rant vergisi (LVT) ihdas edilmesi halinde ne tür sonuçlar ortaya çıkacağına ilişkin literatürde birçok çalışma yapılmıştır. Scwab ve Harris (1997) tarafından yapılan bir çalışmada ABD’in “District of Columbia” bölgesinde emlak vergisinden, LVT sistemine geçilmesi halinde düşük gelir gruplarının vergi yükü azalırken yüksek gelir gruplarının vergi yükünün artacağı, yine kendi evlerinde oturanların vergi yükü artarken, mülklerini konut, ticaret vb. amaçlarla kiraya verenlerin vergi yükünün azalacağı (yansıtma nedeniyle) sonucuna varılmıştır. Bowman ve Bell (2004, 2008) ise iki ayrı çalışmasında Virginia eyaletindeki Chesterfield, Highland ve Roanoke şehirlerinde LVT sistemine geçiş sonucunda konut sahiplerinin vergi yükü azalırken ticari gayrimenkullerin vergi yükünün arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Coleman ve Grimes (2009) Yeni Zelanda’daki LVT uygulamaların sonucunda yüksek gelirli hanehalklarının daha düşük gelirli olanlara göre LVT’den daha fazla etkilendiğini göstermiştir. England ve Zhao (2005) New Hampshire eyaletinin Dover kentinde LVT sonucu müstakil tip evlerin sahiplerinin vergi yükünün artacağı sonucuna varmıştır. De Cesare, Yoshinori ve Wendt (2003) ise Brezilya’nın Porto Alegre kentine yönelik çalışmalarında emlak vergisi yerine LVT ihdası halinde vergi yükünün apartmanlardan müstakil evlere doğru kayacağı belirtmiştir.

3.3.6. Rant Vergilerinin Etkileri

3.3.6.1. Arsa spekülasyonu üzerindeki etkileri

Arsa spekülasyonu yatırımcıların gelecekte yüksek oranlı değer artışları olacağı beklentisiyle arsa veya arazi satın alarak en karlı satış veya geliştirme fırsatını elde edene kadar boş tutmak suretiyle rant (unearned income) elde etme çabası olarak tanımlanabilir (Gaffney,1994). Spekülasyon henüz imara açılmamış atıl arazileri arsaya dönüştürerek kentsel gayrimenkul arzını artıran ve taşınmazların en verimli ve en iyi kullanım şekline göre piyasaya sunulmasının sağlayan, dolayısıyla yararlı yönleri de olan bir aktivite olsa da (Ely, 1920) ekonomik, sosyal, kentsel ve moral değerler açısından genellikle zararlı bir faaliyet olarak değerlendirilmektedir. Bunun gerekçeleri şöyle sıralanabilir;

1. Spekülasyon sürecinde taşınmazlar uzun süre atıl olarak bekletilmektedir. Bu şekilde sınırlı kaynaklar verimsiz şekilde kullanılmaktadır (Tideman, 2004).

2 - Spekülasyon nedeniyle arsa arzı kısıılırken fiyatları yükselmekte, müteahhitler pahalı arsa aldıklarından bunu maliyetlere yansıtmakta, dolayısıyla ticari alanlar ile konutların fiyatları ve kiralari aşırı şekilde artmaktadır (Haila, 2016: 152).

3 - Spekülatörler taşınmazlarını imar planı kapsamına aldırmaya veya planlarında değişiklik yapmaya çalışmakta, sonrasında ise aşırı karlar elde ederek satmakta veya geliştirme projelerine konu etmektedirler. Bu süreç imar yolsuzlukları, haksız kazanç ve manipölasyonları beslemektedir.

4- Spekülasyon gayrimenkul piyasalarında aşırı şişmiş fiyatlar ve yapay kıtlıklara neden olmaktadır (Brown, 1927).

5- Arsa-arazi spekülasyonu kentlerde coğrafi gelişme düzenini bozmakta, plan kararlarının uygulanmasını güçleştirmekte, plansız ve düzensiz kentleşmeye neden olmakta, altyapı ve diğer kentsel hizmetlerin maliyetlerini artırmaktadır (Akçeşme, 2006: 10).

6- Spekülasyon sonucunda taşınmazların kısa zamanda, emek ve ek yatırım gerektirmeden değer kazanması, rant elde etme çabalarına süreklilik kazandırmakta,

toplumun hemen hemen her kesiminde ahlaki erozyon yaratarak bir rantıye sınıfının ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Keleş, Geray, Emre ve Mengi, 1999: 45).

7- Eksik rekabetin egemen olduğu kentsel gayrimenkul piyasası, ekonomi içindeki en dinamik sektörlerden biri olsa da verimli bir sektör değildir. Bu piyasaya spekülasyonların egemen olması, sınırlı kaynakların bu verimsiz alanlara yatırılmasına neden olmaktadır. Bu durum kaynakların üretken yatırım alanlarına yönelmesine engel olmaktadır (Keleş ve diğerleri, 1999:44).

Sonuç olarak, spekülasyonlar, gayrimenkul fiyatları ve rantlardaki aşırı artışların ve yakın zamanda yaşanan krizlerin en büyük nedenlerinden biridir. Gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi gerektiğini savunanların en önemli savlarından biri bu vergilerin arsa spekülasyonunu azalttığıdır (Oates ve Schwab, 1997: 60). Rant vergisi denilince akla gelen ilk isim olan H. George önerdiği “tek vergi”nin üretime engel olmadan spekülasyonları önlemede oldukça etkili olduğu görüşündeydi;

Arsa-arazi değeri üzerinden alınan vergiler, diğer vergiler gibi üretim için bir engel oluşturmaz... Aksine spekülatif rantları ortadan kaldırılarak üretim artışı sağlamaya yardımcı olurlar... Eğer arsa-araziler sağlanan ranta yakın oranda bir vergiye tabi tutulursa kimse atıl halde taşınmaz tutamaz. Sonuç olarak, kullanımda olmayan arazi, onu gerçekten üretimde kullanacak olanların eline geçecektir (George, 1912: 241).

George’un yaşadığı dönemdeki koşulları baz alarak geliştirdiği rant vergisi ve arsa-arazi spekülasyonları hakkındaki düşünceleri ile günümüz koşullarını esas alan modern teoriler arasındaki ciddi farklar bulunmaktadır. Öncelikle George’un yaşadığı dönemde ABD’de çok büyük araziler sadece spekülasyon amacıyla satın alınıyor, belli bir süre ve boş tutularak, değer kazandıktan sonra küçük parseller halinde geliştirmeye açılıyordu. Günümüzde ise spekülasyonlar çok daha küçük parseller üzerinde yapılmaktadır. İkinci olarak, George’un zamanında gayrimenkuldeki spekülatif balonlar bugünkülerden farklıydı. O dönemde spekülâtörler çok hızlı büyüyen ve yayılan kentlerin gelişme alanlarında büyük miktarda arazi satın almakta ve fiyatları artırmak için arsa-arazi arzını suni olarak kısıtlamakta ve fiyatları şişirmekteydiler. Günümüz koşullarında çok büyük araziler alınarak tekeldi güç oluşturmak ve bu suretle balon yaratmak çok zordur. Şehirlerin gelişme ve yayılma hızı da o dönemdeki kadar yüksek değildir. Bugün daha yaygın olan şey küçük gayrimenkuller için talebe bağlı fiyat dalgalanmalarından kaynaklanan ve finansal piyasalardan beslenen spekülatif balonlardır. Üçüncü ayırım ise önerilen vergi oranının

büyüklüğüdür. George taşınmazların spekülâtif nedenlerle boş tutulması sorununa karşı bir panzehir olarak arsa-arazi değeriindeki artışların % 100 oranında bir vergilendirilmesini önermiştir. Günümüzde ise %100 oranındaki bu “tek vergi” yerine mülkiyet hakkını, mükelleflerin ödeme gücünü, politik ve pratik engelleri göz önünde bulunduran ılımlı rant vergileri çok daha uygulanabilir olarak görülmektedir (Dye ve England, 2010: 10).

Daha önce de belirtildiği gibi rant vergilerinin ilk etkisi taşınmazdan elde edilecek net getirilerin ve değerinin azalmasıdır. Böylece gayrimenkullere yönelik talep düşecektir. Bu şekilde arsa-arazi spekülasyonları azalacak, boş tutulma maliyeti artacağından taşınmazları en verimli ve iyi kullanımlarına tahsisi ve geliştirilmesi hızlanacaktır (Tideman, 1996). Rant vergilerinin spekülâtlörlere ek bir vergi maliyeti getirmesi ve nakit bir çıktı yüklenmesi de spekülasyonlara yönelen kaynakları azaltacaktır. Böylece spekülasyon sonucu ortaya çıkan suni kıtlıklar ortadan kalkacak, değer artışı beklentileri kırılacak, spekülâtif balonlar ve çöküşler azalacaktır (Dye ve England, 2010: 7). Ayrıca vergi sonucu spekülasyonun ortadan kaldırılması arsa-arazi kullanımlarını rasyonel bir temele oturtacak, spekülasyon için yapılan giderler ortadan kalkacağından kaynak israfı azalacaktır (Foldvary ve Minola, 2017). Taşınmazlar spekülâtlörlere değil onları gerçekten kullanmak isteyen kişilerin elinde olacaktır. Yine vergi sonucunda spekülasyon kaynaklı rant kollama faaliyetleri ve yolsuzluklar azalacaktır.

Rant vergileri genel olarak gayrimenkul spekülasyonlarını azaltmada etkilidir. Ancak vergi taşınmazın üzerindeki yapılardan ziyade arsalarla yönelik olmalıdır. Değer artışı üzerinden alınan vergilerin spekülasyon üzerindeki etkileri ise daha sınırlıdır. Çünkü taşınmazlarını boş tutanlar için ek bir maliyet getirmezler. Ayrıca bu vergiler, değer artış miktarının ve elde edilen gelirin tespiti zorluğu, tapu dışı işlemleri teşvik etmesi gibi uygulama sorunları barındırır (Tideman, 1996).

Skaburkis ve Tomalty (1997) tarafından yapılan Kanada’nın Ottawa kentine yönelik amprık çalışmada rant vergisinin (LVT) arsa-arazi spekülasyonlarını azalttığı sonucuna varılmıştır. Lam’a (2000) göre Taiwan’da 1977 yılında çıkarılan “arsa değer artış vergisi” rant vergilerinin spekülasyonları engelleme açısından başarılı örneklerinden biridir. Ancak, Japonya’da 1988-1992 yılları arasında çıkarılan rant vergisi kanunlarıyla spekülasyonların azaltılması hedeflenmişse de yeterli başarı sağlanamamıştır (Youngman ve Malme, 1994). Güney Kore’de 1990’ların sonundan itibaren özellikle konut fiyatlarındaki sürekli ve hızlı

artışın spekülasyondan kaynaklandığına inanıldığından değer artış vergisi oranlarında ciddi artışlar yapılmıştır. Ancak, istisna ve muafiyetlerin genişliği ile piyasadaki işlemler hakkında bilgilerin yetersizliği nedeniyle spekülatif işlemlere engel olunamamıştır (Lee, 2000). Park ve Xiao'ya (2009) göre özellikle konut fiyatlarındaki yükselişin devam etmesi vergiler ve diğer önlemlerin spekülatif faaliyetleri engellemede başarılı olamadığını göstermektedir. Chung ve Kim (2004) ise başarısızlığı, özellikle Seul'deki konut talebinin çok düşük fiyat esnekliğine bağlamaktadır. Bunun başlıca nedeni ise konut piyasasında spekülasyonu besleyen düşük faiz oranları ve kolay kredi imkânlarıdır.

3.3.6.2. Kentsel yayılma ve arazi kullanım yoğunluğu üzerindeki etkileri

Kentsel yayılma şehirlerin mekânsal olarak aşırı derecede büyümesidir. Burada temel vurgu “aşırı” kelimesidir (Brueckner, 2000). Bu anlamda kentsel yayılma, kentin çeperlerinde yer alan kırsal alanların, optimal kullanım derecesine oranla daha fazla kentsel kullanıma maruz kalması olarak anlaşılabilir (Foldvary ve Minola 2017). Bu olgunun en yaygın belirtileri düşük yoğunluklu yerleşim alanlarının yaygınlığı, arsa-arazilerin tek kullanımlı planlanması ve ulaşımda toplu taşıma yerine özel otomobile olan bağımlılıktır (Encyclopedia Britannica, 2019). Kentsel yayılmanın temelinde artan kentsel nüfusu barındırma ihtiyacı ile hane halkı gelirinin yükselmesiyle birlikte daha fazla yaşam alanı içeren ve daha büyük arsası olan konutlara yönelik talepteki artış yatar. Ancak kentsel yayılma; ulaşım maliyetleri, altyapı yatırımları, tarımsal ve kentsel rant, imar düzenlemeleri, koruma politikaları, arsa-arazi spekülasyonları gibi birçok faktörden etkilenir (Brueckner, 2000; Foldvary ve Minola 2017).

Kentsel yayılma derecesi yapılaşma yoğunluğu ile şehrin çeperlerinde boş tutulan arsa-arazilerin miktarıyla belirlenir. Bunlar ise vergiler tarafından etkilenen binaların geri dönüş süresi ve geliştirme zamanıyla ilgilidir (Skaburskis, 1995). Emlak vergileri hem arsaları hem de üzerindeki yapıları vergilendirdiğinden geliştirici tarafından seçilecek denge sermaye/arsa oranının düşürülmesine ve arsaların daha az yoğun geliştirilmesine neden olmakta ve kentsel yayılmayı teşvik etmektedir (Brueckner ve Kim, 2003). Emlak vergisi yerine aynı gelir düzeyini sağlayacak şekilde bir LVT'nin ikame edilmesi, dolayısıyla yapılar yerine arsaların vergilendirilmesi halinde ise kentsel yayılma azalacaktır. Bu sonuç, LVT'nin arsa/arazileri mevcut kullanım şekline göre değil en verimli ve iyi kullanım şekli esas alınarak tahsil edilmesi, kentin veya metropoliten alanın farklı bölgelerinde

uygulanması (uygulanan bölgede yapı yoğunluk artışı sağlanır. Ancak uygulama tüm bölgeye yayılırsa etkisi azalır) halinde daha etkili sonuç verecektir (Banzhaf ve Lavery, 2010). Diğer taraftan yapı yoğunluğu düzeyinin geliştiricinin tercihlerinden ziyade imar düzenlemeleriyle belirlendiği de göz önünde bulundurulmalıdır. Kentlerin çeperlerinde arazilerin konut, ticaret, sanayi vb. kullanıma dönüştürülmesi halinde uygulanmak üzere ihdas edilen rant vergileri de kentsel yayılma hızını yavaşlatır (Brueckner, 2000). Banzhaf ve Lavery (2010) de Pennsylvania eyaletindeki LVT uygulamasına ilişkin çalışmalarında bu verginin sermaye/arsa oranlarını ve yapı yoğunluğunu arttırarak kentsel yayılmayı azaltmaya yardımcı olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Brueckener (1986) tarafından “sermaye yoğunluğu etkisi” olarak adlandırılan bu süreçte, yapılar yerine arsaların vergilendirilmesi sonucu birim arsa başına sermaye yatırımları artış gösterecektir. Dolayısıyla yoğunluk arttıkça daha fazla sayıda insan daha küçük alanlara yerleşecek ve kentsel yayılma hızı azalacaktır.

3.3.6.3. Geliştirme zamanı tercihi üzerindeki etkileri

Rant vergileriyle ilgili tartışmalarından biri de verginin geliştirme projelerinin zamanlaması üzerindeki etkileridir. Rant vergileri spekülâtörlerin arsaları boş tutmalarını engelleyip geliştirme projelerini hızlandırabilmektedir (Dye ve England, 2010: 7). Bu özellikleri nedeniyle “düzeltici vergi” özelliği gösteren rant vergilerinin gayrimenkul projelerini aşırı derecede teşvik ettiği ve optimal geliştirme zamanı tercihlerini bozduğu eleştirileri de yapılmaktadır (Foldvary, 2016).

Yatırım kararları gayrimenkul piyasasındaki arz ve talep, faiz oranları, genel ekonomik durum, stok durumu gibi birçok değişkenden etkilenmektedir. Arazi kullanım kararları ise imar düzenlemelerine sıkı sıkıya bağlıdır. Rant vergisi taraftarlarına göre vergilendirme arsanın en verimli ve en iyi kullanımı esas alınarak yapıldığı ve geliştirmeler vergilendirilmediği sürece optimal geliştirme zamanı tercihlerini değiştirmeyecektir. Çünkü malikler veya şirketler taşınmaz geliştirme zamanı tercihlerini diğer değişkenler sabitken, elde edecekleri gelirin iskonto edilmiş net bugünkü değerine göre belirlerler. Yeni bir rant vergisi ihdas edildiğinde arsanın değerini vergi yükümlülüğünün iskonto edilmiş değeri nispetinde azaltan, yansıtma ve kurtulma imkânı olmayan sabit bir maliyet ortaya çıkar. Dolayısıyla vergi ihdas edilmeden en iyi ve en verimli kullanım şekline göre ne zaman geliştirme projesi

yapılmasını gerekiyorsa vergi sonrasında da aynı zamanlama tercihi geçerli olacaktır (Dye ve England, 2009).

Ancak, Shoup (1970) tarafından yapılan bir çalışmada; boş bir arsa için getirilen rant vergisi sonucu öncelikle arsanın değerinin düşeceği, boş tutuldukça maliyetin artacağı, dolayısıyla arsa üzerinde inşa edilmesi planlanan projenin öne çekilmesinin proje tamamlandığında elde edilmeye başlanacak gelirlerin net bugünkü değerini artıracacağı, bu nedenle rant vergisinin arsa üzerindeki projenin yapım zamanını öne çekerek optimal geliştirme zamanı tercihinin değiştiği, dolayısıyla vergileme nedeniyle erkene alınmış, etkinsiz ve verimsiz bir geliştirme projesi yapılmak durumunda kalınacağı belirtilmiştir. Arnott ve Lewis (1979) de rant vergilerinin arsaların boş tutma maliyetini artıracığını ve geliştirme projelerinin erkene alınmasına neden olacağını öne sürmüşlerdir. Bentick'e (1979) göre, geliştiricilerin farklı zaman akışlarına sahip ve birbirini dışlayan iki geliştirme projesi için seçim yapmak zorundaysa, arazinin mevcut piyasa değeri üzerinden alınacak bir vergi bekleme maliyetini, dolayısıyla daha önce yapılması planlanan projenin cazibesini artırır. Dolayısıyla, vergisel değerlendirme en iyi ve verimli kullanım şekli yerine mevcut piyasa değeri esas alınarak yapılırsa vergilendirme daha erken geliştirmeye neden olabilir. Bentick'in analizlerini geliştiren Mills (1981) ise arazi değeri üzerinden alınan vergilerin faiz oranı artışları gibi bir etki doğurarak gelirleri daha önce alınacak geliştirme projelerini cazip hale getireceğini, optimal geliştirme zamanındaki değişimin kaynak tahsisini bozacağını ifade etmiştir.

Geliştirme zamanlaması ile ilgili diğer bir tartışma da likidite sorunudur. Eğer arsa sahibi vergi ödemek için gerekli likit kaynaklara sahip değilse veya düşük maliyetlerle borçlanamıyorsa arsasını planladığından önce satmak veya geliştirmeye açmak durumunda kalabilecektir (Dye ve England, 2009). Verginin peşin ödenmesi sonucunda ortaya çıkan likidite sorunu aşmak için geliştiriciler proje getirilerini daha önce elde etmeye yönelebileceklerdir (Bentick, 1979). Ayrıca vergi sonucu arsaların değeri düştüğünden müteahhitler daha kolay arsa bulabilecektir. Bu da geliştirme projelerini hızlandırabilecektir (Bourassa, 1992).

Öte yandan, vergisel değerlendirmenin mevcut kullanım şekli yerine piyasa değerine göre yapılması halinde LVT daha erken geliştirmeye neden olabilmektedir (England ve Mohr, 2003). Örneğin, kente yakın bölgelerde yer alan tarım arazileri piyasa değerine göre

vergilendirildiği takdirde yüksek miktarda vergiye muhatap olmaktadır. Bu nedenle malikler bu arazileri bir an önce elden çıkararak kentsel amaçlı kullanımlara tahsis etmektedirler. Bu durumu engellemek için bazı ülkelerde tercihli vergilendirme sistemi kullanılarak tarımsal arazilerin kullanım şekline göre vergilendirilmesi yapılmaktadır (Udayanganie, 2012).

3.3.6.4. İnşaat sektörü üzerindeki etkileri

Rant vergisi (LVT) ihdas edilmesi sonucunda vergi yükünün yapılardan arsalarla kayması geliştirme faaliyetleri üzerinde iki temel etki doğurur. Bunlardan ilki likidite etkisidir. Likidite etkisi arsa vergilerinin artması sonucunda ortaya çıkar. Daha önce belirtildiği gibi rant vergileri arsa-arazi sahibinin üzerinde kalan ve yansıtılması çok zor olan vergilerdir. Arsanın mevcut sahibi üzerine kalacak rant vergisi sonucu ortaya çıkan likidite ihtiyacı taşınmazın geliştirilmesi veya elden çıkarılması sürecini hızlandıracaktır. Ayrıca vergi sonucu taşınmaz değerindeki düşüş potansiyel geliştiricilerin taşınmazı satın alarak inşaat faaliyetlerine başlamasına hız verecektir. İkinci etki ise yapılar üzerindeki vergilerin görece azalması sonucu ortaya çıkan “teşvik etkisi”dir (Bourassa, 1990). Bourassa (1987) ABD’nin Pittsburg kentindeki LVT uygulamalarının yeni konut inşaatları üzerindeki etkilerini incelediği çalışmada verginin önemli bir teşvik etkisi sağladığı, likidite etkisinin ise ihmal edilebilir düzeyde olduğu sonucuna ulaşmıştır. Yine Bourassa (1990) büyük bir şehir olan Pittsburg, bu şehrin yakınında yer alan banliyö kenti McKeesport ve aynı bölgede izole bir küçük şehir olan New Castle’da LVT uygulamalarının Pittsburg merkezindeki konut inşaatlarının artmasını teşvik ettiği, diğer iki şehirdeki etkisinin ise önemsiz olduğu sonucuna varmıştır. Buna göre; merkezi şehirler için LVT yeni konut inşaatlarının teşviki için yararlı bir enstrüman iken, banliyö ve izole kentlerde önemli bir etki doğurmamaktadır. Oates ve Schwab (1997) tarafından yapılan ampirik çalışmada, arsa vergilerinin yapılara göre beş kattan fazla artırıldığı Pittsburgh’ta LVT’nin inşaat aktiviteleri üzerindeki etkileri değerlendirilmiş ve diğer emsal kentlere göre inşaat faaliyetlerinde önemli bir artış yaşadığı tespit edilmiştir. Plassmann ve Tideman (2000) da LVT uygulanan Pennsylvania eyaletine bağlı 15 kentte 1972-1994 yılları arasındaki döneme ilişkin inşaat ruhsatları ile LVT uygulanmayan 204 benzer kentteki inşaat ruhsatlarını incelemiş ve LTV uygulanan kentlerde alınan inşaat ruhsat sayılarının diğer kentlere göre çok daha fazla olduğu sonucuna ulaşmıştır.

3.3.6.5. Çevre ve doğal kaynaklar üzerindeki etkileri

Rant vergileri kentlerin çeperlerinde yer alan tarım alanlarının, ormanların, meraların, yeşil alanların ve sulak alanların korunması açısından etkili araçlardan biridir. Bu nitelikteki arazilerin imara açılarak konut, ticaret, sanayi vb. kullanıma dönüştürülmesi durumunda alınacak rant vergisi imara açılma maliyetini yükselttiğinden imar değişikliği talebini azaltır ve geliştirme sürecini geciktirir (Brueckner, 2000). Rant vergileri kentsel yayılma hızını ve coğrafi genişlemeyi azaltarak da bu tür alanların kentleşmesini yavaşlatır (Bento, Franco ve Kaffine, 2009).

Rant vergileri kentlerin çöküntü bölgelerinde kalan arsaların kullanımını teşvik ederek kentsel yenilenme ve rehabilitasyon çalışmalarını hızlandırır. Kentin çeperlerinde yer alan arazilere talep azaldığından geleceğe yönelik getiri beklentileri düşer. Yine rant vergileri sonucu elde edilen kaynaklar korunması gerekli alanların kamuya mal edilmesi için kullanılır ise gelecekte ortaya çıkabilecek olan imar değişikliği talepleri tamamen ortadan kaldırılarak bu alanların kalıcı olarak korunması sağlanabilir (Bento ve diğerleri, 2009).

3.4. Rant Vergilerinin Uluslararası Uygulama Örnekleri

Kentsel gayrimenkullerin değeri genel olarak mülk sahiplerinin çabalarıyla değil kentleşme, nüfus artışı, ekonomik büyüme ve gelişme, spekülasyonlar, piyasa koşulları, kamu yatırım ve hizmetleri ile kamusal düzenleme ve uygulamalar sonucu artar. Gayrimenkullerin değerinin bu şekilde (kamunun ve toplumun katkılarıyla) yükselmesi mülk sahipleri açısından “hak edilmemiş bir kazanç” ortaya çıkarır. İşte bu tür kazançların vergilendirilmesi için bazı ülkelerde çeşitli adlar altında gayrimenkul rantı vergileri ihdas edilmiştir.

Kentsel gayrimenkul rantı vergilerinin uygulaması dünyada çok yaygın değildir. Bazı ülkelerde, “geliştirme vergisi” (development tax/charge), “arsa/arazi değeri vergisi” (land value tax) ve parsel değeri vergisi (site value tax) gibi adlarla uygulamaya konulmuştur. Bu vergiler genel olarak; arsa/arazi varlığına sahip olunması, arsa ve arazilerin kullanım şeklinin ve/veya yoğunluğun artırılması ile piyasa koşulları nedeniyle taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artışlar sonucu elde edilen “rantların” kamuya aktarılması amacıyla dizayn

edilmektedirler. Bu bölümde bazı ülkelerde yürürlüğe konulan rant vergisi uygulamaları hakkında bilgiler verilecektir.

3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri

Kentsel rant vergilerinin fikir babası olan H. George'nin doğduğu eyalet olan Pennsylvania, Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'de bu vergilerin ilk uygulamaya konulduğu yerdir. 1910'lu yıllarda bu eyaletin Pittsburgh kentinde varlıklı toprak sahipleri büyük arazileri atıl halde tutarak spekülasyona başvurmakta, bu nedenle arsa ve arazi değerlerinde aşırı yükselişler meydana gelmekteydi. Söz konusu değer artışlarını frenlemek, spekülasyonları önlemek, arsa/arazilerin boş tutulmasını engellemek ve büyüyen şehrin konut ve diğer ihtiyaçları için inşaat sektörünü teşvik etmek üzere 1913 yılında Arsa/Arazi Değer Vergisi (Land Value Tax-LVT) Yasası yürürlüğe konuldu. Yasayla arsa ve araziler ile yapılarda vergi farklılaştırılması getirilerek arsa ve arazi değeri üzerinden %1,95 oranında rant vergisi (LVT) alınması öngörüldü (Bourassa, 2009). Verginin oranı 1970 yıllarda kentsel dönüşümün desteklenmesi ile konut ve ticari yapılaşmanın teşvik edilmesi amacıyla arsa ve arazilerin rayiç değerinin %5,5'ine kadar yükseldi. Bu oran yapı vergilerinin yaklaşık 5 katı civarındaydı. 1970'lerin sonundaki bu değişimin ardından, bölgedeki diğer büyük şehirlerden farklı olarak Pittsburgh'da çarpıcı bir inşaat patlaması yaşandı. Bu süreçte konut yapımında ılımlı bir artış olurken ticari bina inşa faaliyetinde büyük artışlar meydana geldi. Oates ve Schwab (1997) Pittsburgh deneyiminden, LVT reformunun tek başına bu inşaat patlamasını açıklayamayacağını, ancak LVT'nin sınırlı da olsa bu faaliyetlere katkı sağladığının söylenebileceğini, gelir üretmesi, vergi adaleti sağlaması, diğer vergilere kıyasla kentsel ekonomiye zarar verici yan etkilerinin olmamasının da önemli olduğunu belirtmiştir.

ABD'de LVT'yi uygulamaya koyan diğer bir eyalet ise Hawaii olmuştur. 1963 yılında çıkarılan bir yasayla LVT'nin yürürlüğe konmasının temel amacı, özellikle turizmi desteklemek için mülk sahiplerini, arazilerini geliştirme projelerine açmaya teşvik etmektir. Yine New York Eyaletinin Amsterdam kentinde yeni yatırımları teşvik etmek amacıyla 1995 yılında LVT uygulamasına başlanmıştır (Bourassa, 2009).

LVT Pittsburgh'da 2001, Hawaii de 1978, Amsterdam'da ise 1996 yılında kaldırılmıştır. Başarılı bir örnek olarak gösterilen Pittsburgh'da en önemli sorun

gayrimenkul değerlemelerinin sağlıklı şekilde yapılamaması, rayiç değerinin üzerindeki değer takdirleri sonucu mükelleflerin yüksek miktartlı vergilere muhatap olması, vergi davalarında büyük artışlar yaşanması, arazi sahiplerinin yerel siyasette güçlü olması, şehrin merkezinde yer alan değerli binaların sahiplerinin düşük vergilerden fayda sağlarken, vergi yükünün özellikle müstakil tip konut sahiplerinin üzerine binmesinin vergi adaleti açısından doğurduğu sakıncalardı (Bourassa, 2009). LVT'nin kaldırılması sonrasında bekleneceği gibi, inşaat faaliyetleri yavaşladı ve vergi gelirleri düştü. Pittsburgh'un deneyimi, LVT uygulamalarının pratik ve politik zorluğunu göstermesi açısından önemlidir (Smith, 2017). Hawaii'de ise LVT uygulaması bir nevi kendi başarısının kurbanı oldu. 1970'lerin başlarında ortaya çıkan yüksek yoğunluklu ve çok sayıdaki otel inşaatı bölgenin doğal yapısını tahrip etti. Bu durum, halkta ve çevreci örgütlerde aşırı yapılaşmaya ve bunu teşvik etmek için tasarlanan LVT'ye karşı tepkilere neden oldu. Sonuç olarak 1978 yılında LVT uygulamasına son verildi. Amsterdam'da LVT'nin kaldırılma nedeni ise gayrimenkul değerlemelerinde ortaya çıkan sorunlar ve bundan kaynaklı vergi davalarındaki büyük artışlardı (Bourassa, 2009).

Halen ABD'nin Pennsylvania Eyaletinin 16 kentinde uygulamakta olan LVT, kentsel rantların vergilendirilmesi ve ekonomi üzerinde bozucu etkileri olan diğer vergilere bir alternatif oluşturması nedeniyle ilgi görmeye devam etmektedir (Bourassa, 2009).

3.4.2. Estonya Örneği

Estonya 1991 yılından sonra, SSCB'den bağımsızlığını kazanan diğer ülkeler gibi, endüstriyel çöküş, yapısal değişim, piyasa ekonomisine ani geçiş, eski ticari ortaklarından uzaklaşma ve göçün neden olduğu derin bir ekonomik krizle karşı karşıya kaldı. Sert ve hızlı liberalleşme politikalarıyla birlikte artan bütçe açıklarını gidermek için sosyal refah harcamalarının kısıtlanması, sosyal konutların özelleştirilmesi, yeni gelir vergilerinin ihdası ile birlikte arsa-arazi rantı vergileri (LVT) de uygulamaya konuldu (Ott, 1999). Temmuz 1993'te yürürlüğe giren LVT uygulamasında arsa-arazilerin rayiç değeri üzerinden % 1 oranında vergi alınması ve sağlanan hasılatın merkezi idare ile belediyeler arasında eşit olarak bölüştürülmesi öngörüldü. Daha sonra, belediyelerin % 0,3 ile % 0,7 arasında bir vergi oranı seçmelerine izin verilirken, merkezi hükümetin payı % 0,5 olarak sabit tutuldu. Böylece % 0,8 ile % 1,2 arasında toplam vergi oranı konulmuş oldu. 1995 yılında yapılan bir reformla, vergi gelirlerindeki merkezi yönetim payı ortadan kaldırılarak tüm gelirler (%)

0,8 ile % 1,2 oranındaki) belediyelere bırakıldı. 1997 ve 2002 yıllarındaki diğer reformlar belediyelerin yetkileri genişletilerek kentlerde % 0,1 ile % 2,5 arasında vergi oranları belirleyebilme imkânı getirilmiştir. Bu yetkiye dayanarak çoğu belediye % 1 civarında vergi getirirken, başkent Tallinn’de bu oranlar % 1.2, daha sonra ise % 1.6 olarak uygulanmıştır (Wenner, 2018).

Vergi oranlarının belirlenmesi ve gelirlerin toplanması belediyelere bırakılırken, verginin yönetimi ve değerlemeye dair işlemler merkezi hükümete bağlı Ulusal Arazi Kurulunun (National Land Board) sorumluluğu altındadır (Wenner, 2018). Kamu taşınmazları, belediyeye ait arsa ve araziler, mezarlıklar, kiliseler ve ibadet yerleri, yabancı devletlerin elçilikleri, uluslararası kurumların arazileri, ekonomik faaliyetlerin kısıtlandığı araziler (koruma alanları, rezerv alanları vb.) vergiden istisna edilmiştir. Estonya’da LVT’nin tahsilat oranı %98 gibi yüksek bir düzeydedir (Tomson, 2000).

Wenner (2018) tarafından yapılan çalışmada;

- Estonya’da LVT sonrasında özellikle başkent Tallinn’de sermaye/arsa oranının arttığı, şehrin daha iç bölgelerinde çok aileli apartman yapılarında artış görüldüğü, dış bölgelerde müstakil evler yerine daha yüksek katlı konutların inşa edildiği, ancak LVT’ye rağmen kentin yayılmaya devam ettiği,

- LVT’nin diğer taşınmaz vergilendirme yöntemleriyle karşılaştırıldığında, idari maliyetlerinin düşük olduğu, ancak LVT’nin sağlıklı uygulanması için adil ve iyi işleyen bir değerlendirme sistemi ile güçlü bir denetim mekanizması gerektiği,

- LVT’nin toprak mülkiyeti kurumunun dışlayıcı etkilerini azaltması, serveti ve rantı vergilendirmesi nedeniyle sosyal adalet sağlamada etkili bir araç olduğu ancak, emlak piyasasındaki değişimleri büyük oranda etkilemediği ve soylulaştırma gibi uygulamaları önleyemediği,

- Estonya’da LVT’nin belediye bütçelerine katkı sağladığı, yerel yönetim gelirleri içindeki payının kentlerde % 5 civarında iken, kırsal bölgelerde ise % 30’a kadar yükseldiği, ülkedeki belediyelerin çok büyük bir kısmının bütçeleri finansal açıdan sürdürülemez halde olduğundan LVT oranlarının arttırılmasına dönük taleplerin arttığı,

Sonuçlarına ulaşılmıştır.

3.4.3. Danimarka Örneği

Danimarka, 20. yüzyılın ilk yarısında gayrimenkul rantlarını vergilendirme ve kamu finansmanı açısından önemli bir gelir kaynağı yapmaya çalışan ilk ülkelerden biridir. 1922 yılında arsa-arazi ve yapıları bir arada vergilendiren emlak vergisi yerine, sadece arsa-arazi değerleri üzerinden alınan LVT uygulanmaya başlanmıştır (Silagi ve Faulkner, 1994). 1933 yılında ise ulusal ve yerel düzeyde uygulanan LVT'ye ek olarak arsa-arazi değerlerinde ortaya çıkan artışların da vergilendirilmesi için Arsa-Arazi Değer Artış Vergisi (LVIT) yürürlüğe konulmuştur. Böylece vergi yükünün tüketim, gelir ve yapılardan, arsa-arazi rantlarına kaydırılması amaçlanmıştır. Yine bu dönemde devlet büyük miktarlarda arazi edinmiş ve değeri yükseldiğinde elden çıkarmıştır. Böylece arsa-arazi rantları kamuya aktarılmaya çalışılmıştır (Lefman ve Larsen, 2000).

1957 yılında H. George'nin tek vergi sistemini savunan görüşlere sıcak bakan Adalet Partisinin (The Justice Party) koalisyon ortağı olmasından sonra, LVT oranları artırılmış ve 1958 yılında yapılan değişiklikle LVIT yoluyla arsa/arazilerdeki değer artışının tamamının vergilendirilmesi öngörülmüştür. Bu sayede arsa-arazi vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı %5'lerin üzerine çıkmıştır. Hükümet temsilcileri bu sayede arsa-arazi fiyatlarının düşeceğini ve gelir ve tüketim vergilerinin azalacağını öne sürmüşlerdir. Ancak, arsa-arazi fiyatlarının artmaya devam ettiği, diğer vergilerde kayda değer bir düşüş olmadığı ve tek verginin kamu harcamalarını karşılamaya yetmeyeceği görülmüştür. Diğer taraftan LVT ve LVIT vergilerine karşı küçük-orta büyüklükteki mülklerin sahipleri ile yeni ev sahibi olmak isteyenler ciddi bir muhalefet oluşturmuşlardır. Bunun sonucunda Adalet Partisi 1960 yılındaki seçimlerde parlamentoda tek bir sandalye dahi kazanamamıştır. 1965 yılında arsa-arazilerdeki değer artışlarını vergilendiren LVIT yürürlükten kaldırılmış, LVT ise oranlar düşürülerek devam uygulanmaya devam edilmiştir (Lefman ve Larsen, 2000).

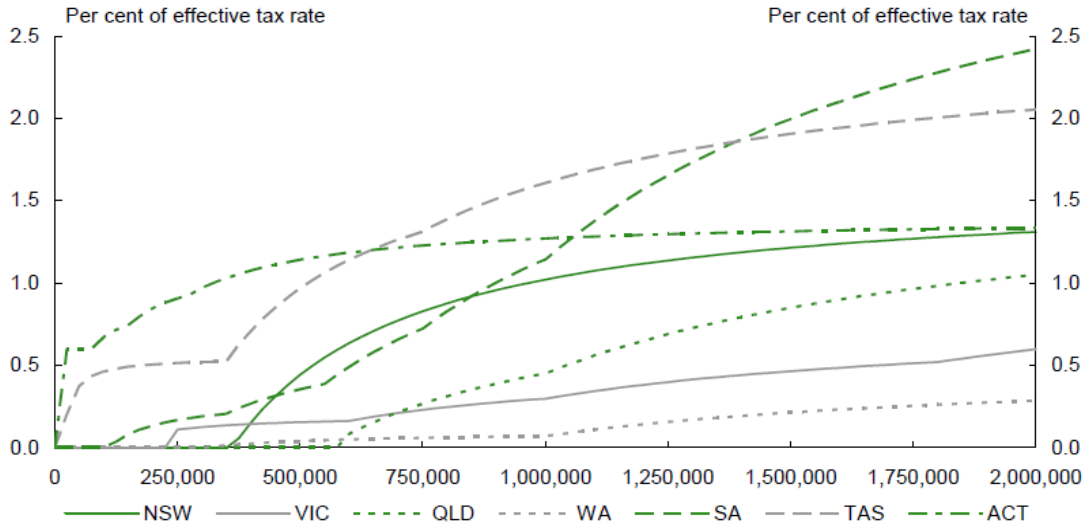
Danimarka'da halen emlak vergileri merkezi hükümet tarafından, LVT ise yerel yönetimler tarafından uygulanmaya devam etmektedir. LVT oranları yerel yönetimler ve konseyler tarafından bölgelere ve kullanım düzeylerine göre farklılaştırılmaktadır. Bu oranlar halen arsa-arazilerin tahmini piyasa değerinin yüzde 1,6 ila 3,4'ü civarındadır. Vergi oranları ülke genelinde ve hatta komşu belediyeler arasında önemli ölçüde farklılık

göstermektedir. Taşınmazların değerlendirme işlemleri merkezi hükümet tarafından yapılmakta ve her iki yılda bir güncellenmektedir (Hoj, Jorgensen ve Schou). Danimarka'da LVT gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı halen %2 civarındadır (Milan, Kapfer ve Creutzig).

3.4.4. Avustralya Örneği

Avustralya, hem federal hem de eyalet ve belediye bütçelerini finanse etmek için arsa-arazi değeri vergisini (LVT) etkili biçimde kullanan ülkelerden biridir. Güney Avustralya ve Yeni Güney Galler, 1800'lerin sonlarında, (1901 yılında kurulan Avustralya Federasyonu öncesinde) LVT'yi uygulamaya başlamıştır. 1910 yılında ise hükümetin emeklilik programını finanse etmek ve az sayıda kişinin elinde toplanan büyük yüzölçümlü arazilerin daha küçük parçalara ayrılması ve yeni yerleşimcilere satılmasını sağlamak için LVT federal düzeyde yürürlüğe konulmuştur. Ancak, beklenen gelir ve diğer etkiler sağlanamadığı için federal düzeyde 1952'de yürürlükten kaldırılmış ve sadece isteyen eyaletlerde uygulanmaya başlanmıştır. Avustralya'da LVT halen kuzey bölgesi dışındaki tüm eyaletler ve bölgelerde uygulanmaya devam edilmektedir. LVT eyaletlere göre farklılık göstermekle birlikte arsa/arazinin ham veya geliştirilmiş piyasa değeri üzerinden hesaplanmaktadır. Verginin oranları, muafiyet ve istisnaları eyaletler tarafından belirlenmektedir. Genellikle ticari arsalar ve yatırımcılara ait konut arsaları vergiye tabi iken, bizzat sahibi tarafından kullanılan arsa-araziler, konutlar, belli bir değer altındaki taşınmazlar, kamu arazileri, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve yardım kuruluşlarına ait olan veya kullanılan araziler vergiden istisna edilmiştir (Dye ve England, 2009).

Avustralya'da LVT genel olarak kişi ve kuruluşların sahip oldukları arsa/arazi varlığının toplam değeri üzerinden artan oranlı olarak alınmaktadır. Birçok eyalette, bu değerlerin önemli bir kısmı vergi dışı bırakılmakta ve belirlenen asgari eşikleri geçen tutarlar üzerinden LVT hesaplanmaktadır. Vergi oranları eyaletlere göre %0,3 ila %2,5 arasında değişmektedir. LVT eyaletler için önemli bir gelir kaynağı olup 2007-08 döneminde yaklaşık 4.3 milyar Avustralya Doları gelir elde edilmiştir (Henry, 2010). Taşınmaz vergi gelirleri, 2006-2007 dönemi itibarıyla eyalet ve diğer yerel yönetim vergi gelirlerinin yüzde 25,3'ünü oluşturmuştur (Franzen, 2009).



Grafik 3.1. Avustralya'da eyaletlere göre LVT oranları ve istisna tutarları (% , AUD) (Henry, 2010).

LVT kapsamındaki arsa ve arazilerin değerlemeleri eyaletlerin kamu değerlendirme birimleri (Valuer General) tarafından yapılmaktadır. Değerlemeler birçok eyalette her yıl yeniden tekrarlanmaktadır (Mangioni, 2018).

3.4.5. Namibya Örneği

1990 yılında bağımsızlığına kavuşan Namibya'da siyasi ve ekonomik yeniden yapılanmanın bir parçası olarak 2004 yılından itibaren arazi değeri vergisi (LVT) uygulanmaya başlanmıştır. Özellikle tarım arazilerinin büyük çoğunluğunun beyazların mülkiyetinde olması, bağımsızlık sonrası arazi reformu gündeminin bir parçası olarak rant vergisi (LVT) getirilmesinde etkili olmuştur (Hughes, Sayce, Shepherd ve Wyatt, 2020). Halen yürürlükte olan Arazi Değerleme ve Vergilendirme Yasası (2007) uyarınca vergi oranları arazilerin piyasa değerinin %0,75'i ile %1,75'i arasındadır. Sahip olunan mülklerin sayısı arttıkça vergi oranının %0,25 oranında artmasıyla, LVT birden fazla çiftlik sahibi olmayı caydırmak için artan oranlı şekilde tasarlanmıştır. Yine kullanılmayan tarım alanlarına yüksek vergi oranları uygulayarak üretimin artırılması hedeflemektedir. Arazi değerlemeleri genellikle Arazi Reformu Bakanlığı Değerleme ve Emlak Yönetimi Müdürlüğü'nün değerlendirme uzmanları tarafından yapılmaktadır. LVT'den 2004-2015 yılları arasında 319.699.355 NAD (yaklaşık 21,2 milyon ABD doları) gelir elde edilmiştir. Arazi vergisinden elde edilen gelir, öncelikle arazi reformu amacıyla, Arazi Edinimi ve Geliştirme Fonuna tahsis edilmektedir. LVT Namibya'da tüm paydaşların görüşlerinin alınması ve

geniş kapsamlı müzakereler yapılması sonrasında uygulamaya konulmuş olup bu yönüyle başarılı bir süreç yönetimi yapılmıştır. Ancak, hâlihazırda mali sıkıntılar yaşayan sektörlere ve alanlara ilave baskı yapma potansiyeli nedeniyle çevreciler LVT uygulanmasını eleştirmektedirler (Franzsen ve McCluskey, 2017).

3.4.6. Tayvan Örneği

Tayvan'da 1977 yılında yürürlüğe konulan Arsa/Arazi Vergi Yasasıyla iki önemli ve birbirini tamamlayan vergi getirilmiştir. Bunlar arsa/arazi değeri vergisi (LVT) ve arazi değeri artış vergisi (LVIT)'dir. Uygulamaya konan bu vergilerin temel amaçları; mülkiyet dağılımının dengelenmesi, yerel hizmetler için vergi yükünün azaltılması, yerel yönetimlerin gelir tabanının genişletilmesi, arsa ve arazilerin az sayıda kişinin elinde toplanmasının engellenmesi, arazi sahiplerinin piyasayı manipülasyonun önlenmesi, spekülasyonların kontrol altına alınması ve arsa/arazi değer artışlarından kamunun pay almasının sağlamasıdır (Lam ve Tsui, 1998).

Tayvan'da LVT yerel yönetim düzeyinde uygulanan bir vergidir. Arsa ve arazi değerleri belediye veya ilçe yönetimi tarafından belirlenir. Vergi oranları genel olarak arsa/arazinin piyasa değerinin %1'i olarak uygulanır. Ancak bu oran küçük kentsel arsalarda (300 m2'den az) vergilendirilebilir piyasa değerinin yüzde 0,2'si civarında iken, değerli ve büyük arsalarda yüzde 5,5 oranına kadar çıkmaktadır. Kamu arazileri, kamusal amaçlar ve hizmetler için kullanılan yerler, özel okullar, yurtlar, hastaneler, ulaştırma tesisleri, balıkçılık, maden, deney uygulama alanları, yiyecek ve giyim depolama alanları vb. arsa ve araziler vergiden istisna edilmiştir (Investaiwan, 2021).

Tayvan'da LVT uygulamalarıyla ilgili temel sorunlar taşınmaz değerlemelerinden kaynaklanmaktadır. Arsa ve arazilerin vergi değeri genellikle gerçek piyasa değerinin oldukça altında belirlenmektedir. Belediye başkanı, ilçe hâkimi ve yerel meclis delegelerinden oluşan yerel arazi değer değerlendirme komisyonu tarafından her iki yılda bir yeniden yapılan değerlemelere rağmen bu komisyon üzerindeki politik baskılar sonucu vergi değerleri yapay olarak piyasa değerlerinin altında tutulmaktadır. Sonuç olarak, nispeten yüksek gözüken LVT oranları uygulamada daha düşük vergi oranlarına dönüşmektedir. Yine bölgeler arasında tutarlı değerlendirme oranlarının olmayışı, farklı

topluluklar arasındaki nispi vergi yükünde önemli eşitsizliklere yol açmaktadır (Lin, Li, Hsieh, Huang ve Chen, 2018).

Tayvan'da arsa/arazi vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2018 yılı itibariyle %7,6 olup, elde edilen gelir yıllık 182.4 milyar Yeni Tayvan Doları (yaklaşık 6 milyar ABD Doları) olmuştur (Government Finance in the ROC, 2019: 37).

3.4.7. Güney Afrika Örneği

Güney Afrika'da 1903 yılında bazı bölgelerde arsa/arazi değeri ile üzerindeki iyileştirmelerin değerleri ayrı ayrı belirlenmeye başlamıştır. Bu uygulama ülke çapında 1916 yılında başlatılan arsa/arazi değer vergisinin (LVT) öncüsüdür. LVT özellikle büyük ölçekli atıl arazilerin ekonomiye kazandırılması açısından yararlı olmuştur. Yine arsa/arazi değerlemelerinin yapılara göre daha kolay, hızlı ve düşük idari maliyetle yapılabilmesi teoride LVT'yi avantajlı kılıyordu. Ancak, teorideki bu değerlendirme avantajı pratikte çok iyi işlemiyordu. Çünkü yasalar en az iki (yani arazi değeri ve iyileştirme değeri) veya üç değer (arazi değeri, iyileştirme değeri ve toplam değer) tespitini gerekli kılmaktaydı. Bu çoklu değerlemelerin idari yükü, ülke çapında tekdüze bir değerlendirme ve vergilendirme sistemin benimsenmesinin, dolayısıyla LVT'nin kaldırılarak emlak vergisine geçilmesinin önemli nedenlerinden biri olmuştur (Franzsen, 2009). Öte yandan 1994 yılında ayrımcı (apartheid) rejimin sona ermesi ve 1994 yılında Afrika Ulusal Kongresi'nin demokratik yönetiminin kurulmasıyla değişen siyasi ve kurumsal bağlam, eski arsa/arazi ve emlak vergi sistemlerinin gözden geçirilmesini sağlamıştır. Bu değişim de yıllar süren uygulama sonrasında LVT'nin sona ermesini hızlandırmıştır (Hughes ve diğerleri, 2020).

3.4.8. Yeni Zelanda Örneği

Yeni Zelanda'da 19. yüzyılın sonunda arazilerin büyük kısmı az sayıdaki toprak sahiplerine aitti. H. George'nin toprak reformu, tek vergi gibi düşüncelerinden etkilenen Yeni Zelanda hükümeti, 1878'de varlıklı toprak sahiplerinin daha fazla vergi ödeyebileceği düşüncesiyle ulusal düzeyde LVT uygulamaya başladı. Ancak, arazi değerlerinin düşmeye başlaması ve sadece toprak sahiplerini hedef alan bu verginin haksız olduğu savunulduğundan bir yıl sonra kaldırıldı (Hapton, 2017). 1912 yılında LVT yeniden ihdas edildi. İlk dönemlerde LVT gelirleri hükümet gelirinin % 10' unu oluşturuyordu. Fakat 1967

yılına gelindiğinde bu de bu oran% 0,5'e kadar gerilemişti. 1967'de bir vergi inceleme komitesi raporunda, büyük arazi varlıklarının azalması, gelir potansiyelinin düşük olması, değerlendirme sorunları, idari maliyelerin yüksekliği gibi gerekçelerle LVT'nin kaldırılması önerildi (Hughes ve diğerleri, 2020). Yine çok sayıda küçük mülk sahibinin LVT'ye karşı çıkması, bu verginin kutsal görülen özel mülkiyet hakkına müdahale olarak algılanması, kentlerin büyümesiyle birlikte artan arsa değerlerinden istifade etmek isteyen spekülörler ve büyük emlak şirketlerinin lobi faaliyetleri sonucunda ulusal düzeyde uygulanan LVT 1992'de kaldırılmıştır. LVT o zamandan beri yalnızca yerel yönetimler düzeyinde varlığını devam ettirmektedir (Keall, 2000).

3.5. Kentsel Gayrimenkul Rantlarına Yönelik Diğer Vergiler

3.5.1. Değerlenme Resmi

Değerlenme resmi kamu projeleri ve yatırımları sonucu belli bir bölgede ortaya çıkan taşınmaz değer artışlarının bir kısmının kamuya aktarılmasına yönelik bir araçtır (Walters, 2012). Literatürde değerlendirme resmi yerine “şerefiye” veya “değerlenme vergisi” kavramı da kullanılmaktadır. Değerlenme resmi uygulamasının altında yatan düşünce; bir bölgedeki yol, su, elektrik, kanalizasyon vb. kamu yatırımları sonucu taşınmazlarının değeri artan kişilerin bu artış karşılığında kamu yatırımlarını kısmen de olsa finanse etmeleridir. Bu şekilde değer artışının bir kısmı söz konusu yatırımları vergileriyle finanse eden topluma geri dönmektedir (Edizdoğan ve diğerleri 2013: 117).

Değerlenme resmi ve çeşitli türevleri birçok ülkede yürürlüğe konmuştur. Uygulamada, genel olarak kamu altyapı projeleri nedeniyle taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artış üzerinden %30 ila 60'ı oranında vergilendirme yapılmakta ve tek seferde tahsil edilmektedir (Peterson, 2009: 38). Özellikle İspanya, Meksika ve Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Şili gibi Latin Amerika ülkelerinde değerlendirme resmi altyapı projelerinin finansmanı için bir araç olarak kullanılmaktadır. Ancak, değerlendirme resminde elde edilen gelirlerin bu ülkelerin yerel yönetim bütçeleri içindeki payının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Örneğin, Meksika'da değerlendirme resminin yerel yönetim bütçe toplamı içindeki payı %0,42'dir. Bu oran Brezilya'da %0,25, Arjantin'de ise %0,30 civarındadır (Smolka, 2013: 23-24). Burada istisna olarak Kolombiya örneğinden bahsedilebilir. 2007 yılı itibarıyla Kolombiya'da Bogota, Cali, Medellin gibi şehirlerde yerel yönetim

bütçelerinin %25'e yakın kısmı değerlenme resminden sağlanmıştır. Yine Hindistan'ın bazı eyaletlerinde değerlenme resmi yerel yönetim bütçeleri içinde önemli bir gelir kalemidir (Walters, 2013).

ABD'de ise "değerleme resmi"nin bir türevi olan "özel değerlendirme" uygulamaları yapılmaktadır. Bunun için bazı alanlar "özel değerlendirme bölgesi" (special assessment districts) veya "iş geliştirme bölgesi" (business improvement district) olarak ilan edilmekte, bu bölgelerde yer alan taşınmazların sahipleri kamu tarafından finanse edilen bir altyapı projesinin yol açtığı taşınmaz değer artışlarına karşılık yıllık bir bedel ödemektedirler. Bu bölgelere özel olarak sunulan altyapı ve hizmetler (güvenlik, bakım, yol, özel polis hizmetleri vb.) için de ek bedeller alınmaktadır. Özel değerlendirme uygulamaların değerlendirme resminden temel farkı yıllık olarak (genellikle emlak vergisine ek olarak) ödenmesidir. Böylece maliyetlerin finansmanı belli bir döneme yayılırken vergi mükellefleri açısından da ödeme kolaylığı sağlanmaktadır. Özel değerlendirme uygulamaları yürürlüğe konmadan önce genellikle bölgedeki mülk sahiplerinin çoğunluğunun onayının alınması gerekmektedir (Walters, 2013).

Değerleme resmi İngiltere, Avustralya, Polonya gibi ülkelerde başarısız uygulamalar nedeniyle kaldırılmıştır. Örneğin Polonya'da 1997 yılında kabul edilen "Arazi Yönetim Kanunu" ile yerel yönetimlere yol, su, kanalizasyon, elektrik, gaz ve telekomünikasyon gibi kamu altyapı tesislerinin kurulması sonucunda taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artış için %50'ye kadar değerlenme resmi alınması yetkisi verildi. Ancak kamusal altyapı yatırımları sonucu ortaya çıkan değer artışını tespit etmenin pratikte çok zor olduğu görüldü. Söz konusu değer artışlarının belirlenmesi için özel değerlendirme uzmanları görevlendirilmesine rağmen yapılan değer tespitlerinin çoğu mahkemelerce iptal edildi. Öyle ki bu değerlendirme resminin idari maliyetleri, gelir tahsilatlarının yüzde 30'una kadar yükseldi. Polonya'daki uygulama açısından 415.000 nüfusuyla orta büyüklükte bir şehir olan "Szczecin"deki sonuçlar son derece çarpıcı olmuştur. % 50 oranında bir değerlendirme resmi uygulayan bu şehirde sadece 26 adet taşınmaz değerlendirme resmine konu edilebildi ve toplanan toplam gelir miktarı kamu yatırımlarının sadece % 0,6'sını karşılayabildi. Bunun üzerine değerlendirme resmi yürürlükten kaldırıldı. Avustralya'nın Sydney'in kentinde ise 1969 yılında %30 oranında değerlendirme resmi konuldu. 62 milyon Avustralya Doları tutarındaki su ve kanalizasyon yatırımına karşılık 3.4 milyon Avustralya Doları gelir elde edilebildi. Buna ilave olarak, idari giderlerin yüksekliği (%10), taşınmaz sahiplerinin şiddetli muhalefeti ve

halkın değerklenme resmi ödememek için kamu yatırımlarını dahi istememeleri nedeniyle bu uygulamadan vazgeçildi (Peterson, 2009: 38-40).

Sonuç olarak; dünya çapında “değerleme resmi” uygulamaları son derece sınırlı kalmıştır. Bunun nedenleri; (1) kamu yatırımları nedeniyle hangi bölgelerin etkilendiğı ve taşınmazlarda ne kadar değerk artışı olduğunu tespit etmenin çok zor ve maliyetli olması, (2) %30 ila 60 olarak belirlenen değerklenme resmi oranlarının halk tarafından çok yüksek bulunarak yoğun itiraz ve muhalefetle karşılaşılması, (3) taşınmaz değerkinde ortaya çıkan artışların kesin ve kalıcı olup olmadığının veya ne kadarlık kısmının kamu yatırımların kaynaklandığının belirli olmaması, (4) enflasyon, talep artışı vb. etkilerin dikkate alınmaması, (5) değerklenme resmi uygulamalarının sadece rantı yüksek bölgelere yönelik uygulanması dolayısıyla kamu yatırımlarının da bu bölgelere kayması, (6) değerkleme resmi uygulamalarının kamu yatırımlarının finansmanından ziyade gelir elde amacına yönelmesi, olarak sıralanabilir (Peterson, 2009: 37-40; Smolka, 2013: 26-31; Walters, 2012, 2013).

3.5.2. Emlak Vergisi

Emlak vergisi “servet üzerinden” alınan vergilerden biridir. Diğer servet vergilerinde olduğu gibi, emlak vergisinde de kişilerin ekonomik faaliyetleri değil, sahip oldukları ekonomik varlıklar vergiye tabi tutulmaktadır. Emlak vergisinin konusu, gerçek veya tüzel kişilere ait bina, arsa ve arazilerdir (Can, Bülbül ve Dağışan, 2013: 16). Ülkelerin birçoğunda da emlak vergileri arsa, arazi ve binalar için belli dönemlerde tespit edilen değerkler üzerinden yıllık olarak alınmaktadır (Walters, 2016: 25).

Tarihin en eski vergi türlerinden biri olan emlak vergisinin ilk uygulamaları MÖ.2000 yıllarında Çin’de ortaya çıkmış, sanayi devrimine kadar en önemli gelir kaynaklarından biri olarak varlığını devam ettirmiştir. Sonraki süreçte yeni vergi türlerinin ortaya çıkmasıyla kısmen önemini kaybetse de, özellikle yerel yönetimler açısından önemli bir gelir kalemi olarak varlığını devam ettirmektedir (Can ve diğerleri, 2013: 16).

Emlak vergilerinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Youngman, 2016);

1- Emlak vergileri; gelir, kurumlar, KDV gibi vergilere kıyasla daha basit, somut, açık ve şeffaf niteliktedir.

2 – Emlak vergileri yerel hizmetlerin finansmanı için yerel yönetimler tarafından alınan vergilerdir. Zira verginin konusu olan taşınmazlar yerel olarak vergilendirilmeye daha elverişlidir.

3 – Emlak vergileri dolaysız servet vergileridir. Bu vergiler yerel kamu hizmetlerinin düzeyi ve maliyeti ile ilgili seçmenlere önemli bir sinyal gönderir. Bu yönleriyle politik olarak en çok karşı çıkılan vergi türlerinden biridir.

4 – Emlak vergileri yerel yönetimlerin mali özerkliği için önemli bir araçtır. Merkezi hükümet tarafında sağlanacak yardımlardaki öncelikler ve politikalarındaki değişiklikler göz önüne alındığında, emlak vergileri, yerel yönetimeler açısından düzenli ve öngörülebilir bir gelir kaynağı olarak öne çıkmaktadır.

6 - Emlak vergileri rayiç değerlerin doğru şekilde tespit edilebildiği bir değerlendirme sistemiyle entegre edilerek etkin bir şekilde yönetilirse, taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artışlardan kamunun pay alması için önemli bir mekanizma sağlayabilir.

7- Emlak vergileri vergiden kaçma, kaçınma, yansıtma ve etkinlik kaybının en az olduğu vergilerden biridir.

8 – Gayrimenkuller genellikle orta ve üst gelir gruplarına ait olduğundan vergi adaletini sağlamak açısından emlak vergileri etkin bir araç olarak görülmektedir.

Emlak vergisinin matrahının belirlenmesinde hangi değer esas alınması gerektiği üzerinde en çok tartışılan konulardan biridir. Değer tespitine yönelik olarak Dünya’da kullanılan sistemler genel olarak dört başlık altında sınıflandırılabilir (Norregaard, 2013). Bunlar;

1. Kira değeri sistemi: Özellikle eski İngiliz kolonilerinde (Hindistan, Nijerya, Malezya vb.) kullanılan bu sistemde vergi matrahı taşınmazın rayiç kira değerine göre belirlenir. Çeşitli değerlendirme tekniklerinden yararlanılarak emsal kira bedeli hesaplanabilmekte ise de; gerçek kira ödemeleri ile ilgili verilerin kısıtlı olması, bazı taşınmazların nadiren kiralık olarak piyasaya çıkması ve kira kontrolleri gibi nedenlerle ciddi pratik zorlukları olan bir sistemdir. Ayrıca kira değeri genellikle mülkün mevcut kullanımını

yansıttığından, en etkin ve verimli kullanıma dayalı potansiyel gelir ve değer takdiri yapılamamaktadır.

2. Rayiç değer sistemi: Emlak vergisi matrahı olarak taşınmazın (arsa, arazi ve yapılar) açık bir piyasadaki rayiç değeri esas alınır. Birçok OECD ülkesi ve Latin Amerika ülkelerinde kullanılan sistem giderek yaygınlık göstermektedir. Bu sistem, “kira değeri sistemine göre” daha pratik olsa da; piyasa işlemlerine ilişkin gerçek verilerin kıtlığı, değerlendirme sorunları ve yüksek idari maliyetler gibi problemleri bulunmaktadır.

3. Arazi değeri sistem: Sadece arsa ve arazilerin piyasa değerini vergi matrahı olarak alan bu sistem Avustralya, Yeni Zelanda, Danimarka, Estonya, Jamaika ve Kenya gibi ülkelerde kullanılır. Arazinin piyasa değeri en etkin ve verimli kullanım şekline göre belirlenir. İdari masrafları “rayiç değer sistemine” göre daha düşüktür. Ancak, kentsel alanlarda arsa-arazi değerlemesinin karmaşıklığı uygulama sorunlarına neden olmakta ve maliyetleri artırmaktadır.

4. Bölge sistemi: Bu sistemde belli bölgelerde yer alan taşınmazlar aynı matrah üzerinden vergilendirilir. Arsa ve arazilerin alanına, yapıların ise inşaat alanı ve maliyetlerine göre belirli bir oranda vergilendirildiği bu sistem Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak kullanılır. Bölge sistemi basit, şeffaf ve kolaylıkla uygulanabilen bir sistemdir. Belli bir emlak piyasası olmasa dahi uygulanabilir. Sistem sadece fiziksel alana dayanan 'saf' bir form yanında, imar ve kalite göstergeleri gibi diğer girdileri kullanarak taşınmazın rayiç değerini daha iyi belirlemeyi amaçlayan karmaşık “hibrit” formları da içermektedir. Vergi oranlarında bölgesel olarak ciddi farklılıklar oluşturması, rayiç değerleri ve potansiyel vergi düzeyini tam olarak kavrayamaması nedeniyle “adil bir sistem” değildir. Ayrıca piyasa fiyatlarındaki değişimleri takip edemediğinden esnek değildir.

Emlak vergisi oranları ve gelirlerinin ülkelere göre dağılımı analiz edildiğinde genel olarak GSYH düzeyi ile emlak vergileri arasında pozitif bir korelasyon olduğu görülmektedir. Yüksek gelir grubundaki ülkelerdeki emlak vergisi gelirlerinin GSYH'ye oranı % 1.06 iken, orta gelir grubunda yer ülkelerinde bu oran %0,43, alt gelir grubunda yer alan ülkelerde ise % 0,33 civarındadır. Örneğin İngiltere'de emlak vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı % 3,42, ABD'de %3,07, Kanada'da ise %3,04 düzeyindedir. Bu oran;

Tunus, Peru, Arnavutluk, Afganistan, Ermenistan Azerbaycan'da %0,15-20 civarındadır. OECD ülkelerinde bu oran ortalama olarak %1.05'dir. 34 OECD ülkesinin 7'sinde % 2'nin üzerindedir. Yine yüksek gelir grubundaki ülkelerde emlak vergisi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı %4,46 iken, orta ve alt gelir grubunda yer alan ülkelerde bu oran %2,12'dir. Örneğin ABD'de emlak vergisi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 16,76, İngiltere'de % 12,06, Kanada'da ise % 11,61 düzeyindedir. Bu oran; Tunus, Peru, Arnavutluk, Afganistan, Moldova, Azerbaycan % 0,40-60 civarındadır (Norregaard, 2013: Appendix Tables 1,2,3,4).

3.5.3. Değer Artış Kazancı Vergisi

Değer Artış Kazancı Vergisi (Capital Gain Tax), gayrimenkullerin satışından elde edilen karlar üzerinden alınan bir vergidir. Bu vergi türü birçok ülkede gelir vergisi sisteminin bir parçası olup, genellikle merkezi hükümetler tarafından tahsil edilir. Bu nedenle yerel yönetimler açısından önemli bir gelir kalemi olarak değerlendirilemez. Öte yandan, gayrimenkul değer artış vergilerinin tarhiyatı için alım-satım arasında görece kısa bir süre öngörülmektedir. Oysa gayrimenkullerin satışı için genellikle uzun bir süre beklenilmektedir. Bu nedenle satış işlemlerinin büyük çoğunluğu değer artış vergisine tabi olmamakta, elde edilen karlar maliklere kalmaktadır (Walters, 2012).

Dünyadaki ülkelerin büyük çoğunluğunda taşınmazlara yönelik değer artış vergileri uygulanmaktadır. Değer artış vergilerinin efektif oranı genel olarak diğer vergilere göre daha düşük olup, ortalama olarak yüzde 15 ila 20 arasındadır. Ancak bazı ülkelerde (Güney Afrika ve Myanmar gibi) vergi oranı yüzde 40'ları bulmaktadır. Birçok ülkede işletmelere ait taşınmazlar için vergi oranları daha yüksektir. Ancak, ülkeler arasındaki idari etkinlik farklılıkları, istisna ve muafiyetler göz önüne alındığında, yasal olarak öngörülen ile gerçekte uygulanan vergi oranlarının ne olduğunu değerlendirmek zordur. Diğer taraftan, spekülörleri cezalandırırken uzun vadeli yatırımcıları teşvik etmek için vergi oranları genellikle taşınmazların elde tutulduğu süreye göre belirlenmektedir (Walters, 2016: 80).

Değer artış vergisi teorik olarak son derece basittir. Taşınmazın satış fiyatı alış bedelinin enflasyona endekslenmiş tutarından fazla ise aradaki fark değer artış vergisine tabi olacaktır. Ancak, Güney Kore ve Taiwan gibi başarılı örnekler bulunsa da, özellikle

gelişmekte olan ülkelerde taşınmazlara yönelik değer artış vergisi uygulamasının ciddi zorlukları bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Bahl ve Wallace, 2008).

1 - Özellikle gelişmekte olan ülkelerde vergi idaresinin kapasitesi bu tür vergilerin uygulaması için yeterli olmayabilir.

2 -Bu verginin idari maliyetleri, alım-satım fiyatlarının takibi, değerlendirme vb. nedenlerle oldukça yüksektir.

3. Taşınmazın gerçek alış ve satış fiyatlarının belgelendirilmesi ve doğrulanması son derece zor ve maliyetlidir.

4- Alış tarihinden sonra taşınmaz üzerinde yapılan iyileştirmelerin maliyetinin tespiti ve doğrulanması çok zor ve maliyetlidir.

5 - Enflasyon düzeltmesinin ne şekilde yapılacağı karmaşıktır.

6 - Aile içi işlemlerin ne şekilde ele alınacağı açık değildir.

3.5.4. Transfer Vergileri (Tapu Harçları)

Tapu harçları veya transfer vergileri (transfer tax-stamp duty) gayrimenkullere ilişkin mülkiyet haklarının bir kişiden diğerine aktarıldığında ödenen bir vergi türüdür. Bu vergi genel olarak taşınmazların mülkiyet devrinin yapıldığı aşamada gayrimenkulün rayiç değeri üzerinden belli bir oranda alınır. Dolayısıyla değer artış vergilerinin aksine elde edilen kar üzerinden değil, taşınmazın değerinin tümü üzerinden vergilendirme yapılır (Walters, 2012).

Transfer vergilerinin en temel amacı mülkiyet kayıt sistemini finanse etmektir. İkinci önemli amaç ise gelir elde etmektir. Öte yandan, gayrimenkul değerlerinde hızlı artışlar yaşanan bazı ülkelerde spekülasyonları önlemek ve piyasayı soğutmak amacıyla, taşınmazın kullanım şekline göre değişen yüksek oranlı transfer vergileri kullanılmaktadır (Walters, 2016: 109).

Transfer vergileri dünyadaki ülkelerin büyük çoğunluğunda uygulanan bir vergi türüdür (Şili, Venezüella, Polonya, Romanya gibi sınırlı sayıda ülkede uygulanmamaktadır).

Vergi oranları ABD (bazı eyaletlerde %0), Kanada, Arjantin, Brezilya gibi ülkelerde %2 civarında iken, Avustralya, Endonezya, Fransa, Almanya, Japonya, Hollanda, İspanya, Portekiz, Finlandiya gibi ülkelerde kademeli olarak %4 ila %7'ye kadar çıkmaktadır. İtalya, Belçika, Lüksemburg, Peru, Çin, Güney Kore gibi ülkelerde ise kademeli olarak %10'lar düzeyinde transfer vergisi alınmaktadır. Vergi oranları Rusya'da %18'e, Yunanistan'da %19'a, Ukrayna'da ise % 22,4'e kadar çıkmaktadır (Walters, 2016: 111-112).

Transfer vergileri makul düzeyde (%2-4) tutulmaları halinde hem mülkiyet kayıt sisteminin finansmanını sağlamak hem de belli oranda gelir elde etmek için çok elverişli vergilerdir. Ayrıca aşırı değer artışları ve spekülasyonların yaşandığı dönemlerde vergi oranlarının geçici olarak artırılması etkili bir araç olabilir. Ancak aşırı yüksek vergi oranları taşınmaz devirlerinin kayıt dışı olarak yapılmasına, gerçek alım satım bedellerinin gizlenmesine, mülkiyet kayıt sisteminin etkinliğini yitirmesine, inşaat sektöründeki büyümenin yavaşlamasına, gayrimenkul piyasasında ofis, konut, ticari ünite vb. taşınmazların arz ve talebini düşürme, konut değişikliği ve taşınmaları azaltma vb. bozucu etkilere neden olabilir.

3.6. Kentsel Gayrimenkul Rantlarının Kamuya Aktarılmasına Yönelik Diğer Modeller ve Araçlar

Gayrimenkullerin değerlerinde ortaya çıkan artışlardan kamuya pay aktarılmasında vergileme modelleri yanında, “kamusal taşınmaz mülkiyeti modelleri” ile taşınmazlara imar ve yapılaşma hakkı verilmesi veya bunların değiştirilmesi ile özel inşaat projelerinin yapımı sırasında alınan mali yükümlülükleri kapsayan “gayrimenkul geliştirme katkılarını içeren modeller” uygulama alanı bulmaktadır. Bu bölümde söz konusu model ve araçlar ile uluslararası uygulama örnekleri açıklanacaktır.

3.6.1. Kamusal Taşınmaz Mülkiyeti Modeli ve Araçları

3.6.1.1. Tüm arazilerin kamulaştırılarak doğrudan hükümetin kontrolü altına alınması

Bu model ülkede bulunan tüm taşınmazların kamu mülkiyetine geçirilmesi ve yönetilmesi anlayışına dayanmaktadır. Geçmişte Sovyetler Birliği ve Çin gibi sosyalist ülkelerde uygulamaya konan bu model özel mülkiyeti ortadan kaldırdığından gayrimenkul

rantının ortaya çıkışına izin vermemektedir. Bu yöntem günümüzde Kuzey Kore gibi ülkeler dışında uygulanmamaktadır (Alterman, 2012).

3.6.1.2. Arsa bankacılığı

Arsa bankacılığı; arazi kullanımlarını iyileştirmek, spekülasyonları önlemek, hızlı kentleşmenin olumsuz etkilerini azaltmak ve zaman içinde ortaya çıkacak değer artışlarını kamuya mal etmek için, arazilerin imar ve yerleşime açılmadan önce bir kamu kuruluşu veya şirketi tarafından kamulaştırılması veya satın alınması esasına dayanır. Bu modelde araziler değer kazandıktan sonra satılmakta, kiralanmakta veya kamusal amaçlara tahsis edilmektedir. Böylece rantlar daha ilk aşamada kamuya mal edilmektedir. Ancak, kaynak yetersizliği; kıt kamu fonları için daha önemli ve kısa vadeli önceliklerin bulunması; arazi edinmek için yasal prosedürlerin zorluğu; büyük toprak sahiplerinin etkinliğinin aşılammaması; yüksek enflasyonun arazi fiyatları üzerindeki yıkıcı etkileri ve başarısız yönetim uygulamaları gibi nedenlerle bu yöntem pek fazla uygulanmamaktadır (Smolka, 2013: 21).

3.6.1.3. Uzun süreli kiralama

Bu modelde özel mülkiyette bulunan taşınmazlar kamulaştırılmakta veya yeterli stok varsa kamuya ait taşınmazlar elden çıkarılmamakta, bunun yerine konut, ticaret, sanayi vb. kullanımlar için uzun süreli olarak kiraya verilmektedir. Örneğin Amsterdam'da belediye sınırları içinde bulunan taşınmazların %90'ı kamuya aittir. Özellikle sosyal konutlar, hastaneler, kültürel tesisler vb. amaçlı kullanımlarda görece düşük kira bedelleri alınırken, ticari ve sanayi amaçlı kullanımlar için kira bedelleri rayiç değer üzerinden belirlenmektedir. Buradan sağlanan kaynaklar da yeni projelerin finansmanında kullanılmaktadır (Fainstein, 2012).

Singapur bu modeli en etkin şekilde kullanan ülkelerden biridir. Bu ülkede özel mülkiyette olan taşınmazlar kademeli olarak kamulaştırılarak kamu mülkiyetindeki taşınmazların oranı %90'a kadar çıkmıştır. Singapur bu taşınmazları nüfusun çoğunluğu için kamusal konut sağlamak ve ekonominin büyümesi için kamusal sanayi ve ticaret alanları oluşturmak için kullanmaktadır. Bu taşınmazların bir kısmı kamu konutları ve sanayi bölgeleri olarak ayrılarak kullanım değeri elde edilirken, bir kısmı da özel gayrimenkul

geliştirme projeleri için kiraya verilmek suretiyle kamuya gelir kaynağı sağlamak üzere değerlendirilmektedir. Kiralama işlemleri Singapur Kentsel Yeniden Geliştirme Kurumu (The Urban Redevelopment Authority) tarafından, kamuya açık ve şeffaf ihalelerle yapılmaktadır. Singapur'da imar ve taşınmaz geliştirme yetkileri devlete ait olup, ülkede hem kamu hem de özel sektöre ait yetkilendirilmiş taşınmaz geliştirme şirketleri faaliyet göstermektedir. Kentsel gayrimenkul rantlarının kamuya mal edilmesine yönelik olarak Singapur'da uygulanan bu model analiz edildiğinde son derece başarılı sonuçlar alındığı görülmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Haila, 2016: 205-214);

1 – Taşınmaz kiralamaları ve kısmi satışlardan çok önemli oranda gelir (2003-2009 döneminde 40 milyar \$) elde edilmiştir. Singapur bütçesinin %20'si taşınmaz bağlantılı gelirlerden oluşmaktadır.

2 - Kamusal taşınmaz mülkiyeti sayesinde arazi spekülasyonları önlenmiştir.

3 - Kamusal mülkiyet altında arazi spekülasyonu ve rantların özel şahıslara aktarılması söz konusu olmadığından insanların çoğunluğu için uygun fiyatlı konut üretmenin mümkün olduğu gösterilmiştir.

4 - Taşınmazların kamu mülkiyetinde olduğunda da kalkınma ve endüstrinin gelişmesine izin verecek şartların sağlanabileceği gösterilmiştir.

5 - Gayrimenkul piyasasındaki finansallaşmanın zararlı etkilerini önlemek için kamusal düzenlemelerin etkili ve yararlı olabileceği ortaya çıkmıştır.

6 - Taşınmazlarda özel mülkiyetin sınırlandırılarak arazi spekülasyonlarının önlenmesinden özel sektörün de yararlandığı görülmüştür.

7 - Kamu mülkiyeti ve kiralama sistemi, planlı kentleşmeyi sağlamak için önemli bir araç olmuştur.

3.6.1.4. Arsa ve arazi düzenlemesi

Arsa ve Arazi Düzenlemesi (AAD) bir alana yönelik imar planının uygulamaya konulması için, plan kapsamında bulunan kadastro parsellerinin maliklerinin rızasına

bakılmaksızın birleştirilebilip (hamur edilerek) imar planının gerektirdiği kamusal hizmet alanları için gerekli kesintiler yapıldıktan sonra eski maliklerine yeniden dağıtılmasına yönelik bir süreçtir (Keleş, 1993: 128). Esasen bir planlama aracı olan AAD kentsel planlama açısından kullanışsız olan parsellerin kullanışlı ve ekonomik bir yapıya dönüşümünü sağlar. AAD modelinde dağılım genel olarak yeniden düzenlenmeden önceki alanların büyüklüğüne veya arazi değerine göre yapılmaktadır (Yomralıoğlu, 1992). AAD imar planları nedeniyle gayrimenkul değerlerinde ortaya çıkan artışların karşılığı olarak özel mülkiyette bulunan taşınmazların bir kısmının kamu mülkiyetine alınarak kamusal altyapı ve hizmet alanları ile proje alanlarına tahsis edilmesini içerir (Şimşek ve Hazar, 2017: 339-340).

AAD toplumsal olarak yaratılan değer olan gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılmasında en etkili ve yaratıcı yöntemlerden biridir. Ham arazilerin arsaya dönüştürülmesi yanında kentsel yenileme-dönüşüm alanlarında da uygulanabilmesi, işlemlerin çoğu zaman maliklerden parasal olarak bir katkı istenilmeden yürütülmesi, gelişmekte olan ülkelerde hızlı şehirleşmenin ortaya çıkardığı fiziki ve finansal ihtiyaçları azaltması, çoğu zaman kamusal kaynaklar kullanılmadan kendi kendini finanse etmesi gibi özellikleri bu modelin başlıca üstünlükleridir (Hong ve Needham, 2007: IX).

AAD modeli Japonya, Almanya, Fransa, Güney Kore gibi gelişmiş ülkelerin yanında, Hindistan, Endonezya, Nepal gibi gelişmekte olan ülkelere de uygulanan bir modeldir. Fransa, Taiwan gibi ülkelere ise arsa gönüllü katılımına bağlı olsa da AAD genellikle zorunlu olarak uygulanır. AAD uygulaması genel olarak yerel yönetimler tarafından yürütülür ve kamusal hizmet alanları için maliklerden belli oranlarda taşınmaz katkısı alınır. Yine ülkelerin birçoğunda kamusal hizmet alanları yanında projelerin finansmanı için de maliklerden taşınmaz katkısı sağlanmaktadır. Örneğin Güney Kore ve Japonya'da uygulama alanında bulunan taşınmazların %8-10'u projelerin finansmanı için kamu mülkiyetine geçirilmektedir (Türk, 2008).

AAD özellikle hızlı gelişen şehirlerde arazilerin daha etkin, verimli kullanılmasını ve değerlerinin artmasını sağlar. Hindistan gibi bazı ülkelere AAD kapsamında kamuya mal edilen taşınmazlar satılarak bu değer artışı altyapı tesislerinin ve kamu yatırımlarının finansmanında kullanılmaktadır (Walters, 2016: 200-209).

AAD uygulamaları küçük ve orta büyüklükteki alanlar ile üzerinde yapı olmayan alanlarda daha başarılı olmaktadır. Bu uygulamalar, merkezi hükümet düzeyinde yasaların ve düzenlemelerin varlığını gerektirir. AAD projelerinin maliyetlerinin ve faydalarının arazi sahipleri, kamu kurumları (belediye, valilik vb.) ve toplum arasında paylaşımında şeffaflık ve adalet de önemli ilkelerdir. Yine, taşınmazların sınırları ve üzerindeki mülkiyet haklarının tam olarak tespitinin yapılmış olması AAD uygulamalarının başarısı için kritik bir etkidir. İyi işleyen bir gayrimenkul piyasasının varlığı da AAD uygulamalarının başarısını artırmaktadır. (Türk, 2008).

3.6.2. Gayrimenkul Geliştirme Katkılarını İçeren Modeller

Bu modeller taşınmazlara yönelik imar ve yapılaşma hakları ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapılması ile gayrimenkul geliştirme projelerinin yapımı için gerekli izinlerin alınması sürecinde müteahhitler veya arazi sahiplerine getirilen mali yükümlülükleri kapsar.

3.6.2.1. İmar haklarının satışı ve transferi

İmar ve yapılaşma hakları bir arazi üzerindeki iyileştirmeler, binalar ve diğer yapıların inşası için kamu otoriteleri tarafından yapılan düzenlemeleri ve verilen izinleri kapsar. Çoğu durumda bir arsa için izin verilen imar ve yapılaşmanın düzeyi, malikler veya geliştiricilerin taleplerine göre daha azdır. Bu talep, ilave imar ve yapılaşma haklarının satışı yoluyla yerel idareler için ilave kaynak üretmek için kullanılabilir (Walters, 2016: 86). Bu modelin uygulanabilmesi için arazi mülkiyeti ile üzerindeki imar ve yapılaşma haklarının birbirinden ayrılması gerekmektedir. Bunun için özellikle korunması veya dönüştürülmesi gereken belli bölgelerdeki (tarım arazileri, doğal ve ekolojik alanlar, mevcut altyapının yetersiz olduğu alanlar vb.) taşınmazların imar ve yapılaşma hakları kısıtlanarak, bu haklar kentin geliştirilmesi veya yapı yoğunluğunun artırılması istenilen bölgelerine aktarılmaktadır (M. Aksoy, Yalçın ve E. Aksoy, 2019).

İmar ve yapılaşma haklarının satışına yönelik uygulamalar gelir elde etme yanında, kentsel altyapı tesislerinin inşası ve koruma bölgelerinin oluşturulması için de kullanılmaktadır. Bazı durumlarda ise müteahhitlere yoğunluk artışı sağlanarak sosyal konut vb. projelerin finansmanı da sağlanmaktadır (Walters, 2016: 86). İmar ve yapılaşma hakları

satışı iki aşamada ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki kırsal arazilerin kentsel arsaya dönüşümü, ikincisi ise mevcut arsalarındaki kullanım türü veya yoğunluğunun değiştirilmesidir (Peterson, 2009: 9).

İmar ve yapılaşma haklarının satışında çeşitli modeller uygulanmaktadır. En basit modelde emsal oranı (yoğunluk) arttırılmakta ve bu ilave hak için arsa malikinden bir bedel alınmaktadır. Örneğin bir arsanın emsal oranı 1.0'dan 1.2'ye çıkarıldığında inşaat alanı %20 artacağından arsa sahibi inşaat izni başvurusunda bulunduğunda, söz konusu artış için bir bedel takdir edilmekte ve arsa sahibinden tahsil edilmektedir. Daha karmaşık modellerde ilave yapılaşma istenilmeyen “gönderen bölgeler” ve ek yapılaşmanın sağlanabileceği “alan bölgeler” belirlenir. Gönderen bölgelerden gelen imar ve yapılaşma hakları kent yönetimleri tarafından (çoğunlukla ek bir yoğunluk artışıyla birlikte) müteahhitlere satılmaktadır (Walters, 2016: 88).

Bu model özellikle Latin Amerika ülkeleri ile Hindistan'da başarıyla uygulanmaktadır. Örneğin, Brezilya'nın São Paulo kentinde belediye şehrin belirli bölgelerini gelişme alanı olarak belirleyerek bu bölgeye ilişkin ilave imar ve yapılaşmanın türünü ve miktarını tespit etmiş, daha sonra bu alan için “Ek İnşaat Sertifikaları” (Certificates of Additional Construction Potential) çıkararak ve açık arttırma yöntemiyle satmıştır. 2004-2009 döneminde söz konusu sertifikaların satışıyla elde edilen gelir 812 milyon ABD Dolarını bulmuştur (Walters, 2016: 162). Yine Brezilya'nın Porto Alegre kentinde belediye, yeni açılacak 12,3 kilometre ve 40 metre genişlediğindeki bir cadde için mülk sahiplerine kentin herhangi bir yerinde kullanılabilecek imar transferi sertifikası vererek toplam 13,2 hektarlık arazinin kamulaştırma maliyetinin yüzde 50'sini (9,8 milyon ABD Doları) karşılamıştır (Smolka, 2013: 43). Curitiba şehrinde ise 2011 ve 2012 yıllarında emsal artışı yoluyla sağlanan ilave inşaat alanlarının satışında 35 milyon ABD doları gelir elde edilmiştir (Walters, 2016: 89). Hindistan'ın Mumbai kentinde ise yerel idare yüksek gelir düzeyine hitap eden konut alanlarının yer aldığı iki bölgede emsal (yoğunluk) oranlarını 1.0'dan 1.3'e yükselterek, ilave olarak sağlanan %30 ek inşaat alanının müteahhitlere satışını gerçekleştirmiştir. Mumbai kenti bu satışlardan bir milyar ABD dolarının üzerinde gelir elde etmiştir (Peterson, 2009: 77).

İmar ve yapılaşma haklarının satışında başarılı olunabilmesi için; yoğunluk artışı verilecek bölgedeki talep yapısının dikkatli olarak analiz edilmesi, bu bölgede yeterli

altyapının sağlanması, siyasi ve toplumsal desteğin sağlanması, yoğunluk artışının mevcut imar planlarına uyumlu olması, işlemlerin açık ve şeffaf bir program dâhilinde yürütülmesi, müteahhitlerin talepleri ile toplumsal ve çevresel dengenin uyumlaştırılması, gönderen bölgelerin seçimi ve imar haklarının dikkatlice belirlenmesi, mülkiyet haklarının korunması için azami çaba gösterilmesi, ek yoğunluk artışı gibi teşvik uygulamalarının sonuçlarının dikkatlice analiz edilmesi, programların basit, anlaşılır ve işleyen bir şekilde dizayn edilmesi gerekmektedir (Pruetz ve Standridge, 2008).

3.6.2.2. İmar ve yapılaşma haklarının kamulaştırılması

Bu model İngiltere'ye özgü olup, bazı sosyal, siyasi ve ekonomik sorunlara çözüm arayışı içinde ortaya çıkmıştır. İngiltere'de 20. yüzyılın başlarında gayrimenkul rantlarının "hak edilmemiş bir gelir türü" olduğu ve kamusal eylemlerden (yatırımlar, ulaşım ağları, parklar, imar düzenlemeleri vb.) kaynaklandığı, bu yüzden de kamuya mal edilmesi gerektiği fikri güçlenmeye başlamıştı. Nitekim 1909 yılında kabul edilen Konut ve Kent Planlama Kanununda (Housing and Town Planning Act of 1909) imar düzenlemeleri sonucu taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artışın %50 oranında vergilendirilmesi öngörülmüştür (Fainstein, 2012; Booth, 2012). Ancak, söz konusu kanuna göre ödenecek vergi matrahının tespitinin zorluğu ile mükelleflerin ödeme güçlüğüne düşmesi sonucu uygulamada beklenen vergi tahsilatı gerçekleşmemiştir. Bunun üzerine daha radikal yöntemler gündeme gelmiştir. İşçi partisinin iktidar olduğu 1947 yılında kabul edilen planlama kanunuyla (Town and Country Planning Act of 1947) imar ve yapılaşma hakları kamulaştırılmıştır (Booth, 2002). Bu kanunla; taşınmazlar üzerinde yapılacak her türlü inşaat faaliyeti için yerel otoritelerden izin alınması, imar düzenlemeleri sonucu ortaya çıkan değer artışının %100 oranında vergilendirilmesi, gerektiğinde taşınmazların imarsız olarak kamulaştırılması ve imar düzenlemeleri yapıldıktan sonra satılması öngörülmüştür (Fainstein, 2012). Bu kanun imar sonucu oluşacak tüm değer artışının kamuya aktarılmasını öngördüğü için arazi sahiplerinin taşınmazlarını imar ve yapılaşmaya açmak istememesi, taşınmazların imarsız olarak kamulaştırılması için oluşturulan Merkezi Arazi Komisyonu'nun (Central Land Board) kaynak yetersizliği ve diğer nedenlerle inşaat sektörünün ihtiyaç duyduğu ölçüde kamulaştırma yapamaması ve değerlendirme sorunları uygulamada ciddi problemlere yol açmıştır (Booth, 2002).

Muhafazakâr Partinin iktidara gelmesinden sonra 1953 ve 1954 yıllarında yapılan kanuni değişikliklerle (Town and Country Planning Acts of 1953 and 1954) imar düzenlemeleri sonucu ortaya çıkan değer artışının %100 oranında vergilendirilmesi uygulamasına son verilmiş ve Merkezi Arazi Komisyonu lağvedilmiştir. Ancak, daha önce çok sayıda kişi taşınmazlarını imarsız olarak alıp-satmış olduğundan bu değişiklikler gayrimenkul piyasası ve inşaat sektöründe yoğun spekülasyonlara ve haksız kazançlara yol açmıştır (Connellan, 2004). İşçi partisinin yeniden iktidara gelmesinden sonra 1967 yılında imar düzenlemeleri sonucu ortaya çıkan değer artışının %40 oranında vergilendirilmesi ve taşınmazların imarsız veya imarlı değerinin %60'ı karşılığında kamulaştırılması yönünde yeni bir kanun (Land Commission Act of 1967) çıkarılmıştır (Booth, 2002). Yine aynı yıl kabul edilen başka bir kanunla (Finance Act of 1967) imar ve yapılaşma hakları dışında arsa ve arazi değerlerinde ortaya çıkan artışların da vergilendirilmesi için yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak beklenen gelirler elde edilememiş ve arazi kamulaştırılması yapılamamıştır (Connellan, 2004). 1971 yılında Muhafazakârların iktidara gelmesiyle birlikte bu yasalar da yürürlükten kaldırılmıştır. 1976 yılında ise işçi partisi yeniden iktidara gelerek imar düzenlemeleri sonucu taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artışın on bin sterlini geçen kısmının %66,6 ila 80 arasında vergilendirilmesi için yeni bir yasa çıkarmıştır. Ancak, muhafazakârların yeniden iktidara gelmesiyle 1979 yılında çıkarılan bir yasayla vergi oranları düşürülmüş, 1985 yılında ise tamamen kaldırılmıştır (Corkindale, 1999).

Sonuç olarak, İngiltere’de imar ve yapılaşma haklarının kamulaştırılması uygulaması siyasi bir çekişme konusu olarak ele alındığından ve sistemin uygulanması için gerekli koşullar sağlanamadığından başarısız bir model ortaya çıkmıştır.

3.6.2.3. Kapsayıcı imar düzenlemeleri

Kapsayıcı imar düzenlemeleri (inclusionary zoning); imar planı düzenlemeleri sonucu taşınmaz değerinde ortaya çıkan artışların alt ve orta gelir grubuna yönelik konut yapımında kullanılmasını öngören bir modeldir (Schuetz, Meltzer ve Been, 2011). Bu modelde imar planları ve/veya arazi kullanım kararları yoluyla, gayrimenkul geliştirme projesi yapanlara inşa ettikleri konutların bir kısmını alt ve orta gelir grubuna piyasa fiyatının altında satma veya kiralama şartı getirilmektedir (Andersh, 2016).

Kapsayıcı imar düzenlemeleri genellikle üç şekilde uygulanmaktadır. İlk ticari nitelikli gayrimenkul geliştirme projelerinin yapımına izin verilmesi karşılığında müteahhitlere belli miktarda parayı sosyal konut fonuna yatırma zorunluluğu getirilmesidir. İkincisi konut geliştirme projelerinde yer alan belli sayıda konutu alt ve orta gelir gruplarına düşük fiyattan satma veya kiralama şartı getirilmesidir. Üçüncüsü ise müteahhitlere, mevcut proje yerine alt ve orta gelir grubuna başka bir yerde konut inşa edilmesi, para veya arsa bağışı yapılması gibi alternatifler sunulmasıdır (Iglesias, 2013; Calavita ve Mallach, 2010).

Kapsayıcı imar düzenlemelerinin ilk uygulaması konut fiyatlarının çok hızlı şekilde artmaya başladığı, arazi kullanım kararları, kentsel ayrışma ve kutuplaşmalar ile çevre sorunlarına karşı duyarlılıkların yükseldiği bir dönem olan 1970'lerde başlamıştır (Calavita ve Mallach, 2010). Bu anlamda ilk uygulama 1972 yılında ABD'nin Boston şehrinde yapılmış, 1973 yılında San Francisco'da, 1974 yılında ise Washington DC bölgesinde yürürlüğe konmuştur (McFarlane, 2009). 1980'li yıllarda Reagan'ın başkanlığıyla birlikte sosyal konutlara yönelik fonların önemli oranda azaltılması, bu tür konutların serbest piyasa kuralları içinde ve kamusal kaynaklar kullanılmadan yapılmasına yönelik arayışları hızlandırmıştır (Bento, Lowe, Knaap ve Chakraborty, 2009). Bu çerçevede 1980'lerden sonra kapsayıcı imar düzenlemeleri New York, Chicago, Denver gibi şehirlerde de alt ve orta gelir grubuna yönelik konut yapımı için bir araç olarak kullanılmıştır (Mah, 2009). Kapsayıcı imar düzenlemeleri ABD'den sonra Kanada, Batı Avrupa, Avustralya, Hindistan ve Güney Afrika'ya yayılmıştır. Fransa gibi ülkelerde bu model konut fiyatlarının hızlı artışı karşısında alt ve orta gelir gruplarına bir destek aracı sağlaması yanında izolasyon ve sosyal ayrışmayı temsil eden devasa sosyal konut projelerine karşı da bir alternatif olarak görülmüştür. Çünkü bu model sayesinde çeşitli sosyal ve ekonomik çevrelerden gelen insanların aynı konut yerleşkelerinde ikamet etmeleri sağlanabilmektedir (Mallach, 2010).

ABD'de bugüne kadar 500'den fazla şehirde ve 27 eyalette kapsayıcı imar düzenlemeleri uygulamaya konulmuş ve bu yolla yaklaşık 150.000 konut yapımı gerçekleştirilmiştir. Tüm uygulamalarda ortak anlayış, gayrimenkul geliştirme projelerine yönelik imar planları, arazi kullanım kararları ve inşaat izinlerinin verilmesi için alt ve orta gelir gruba yönelik konutların yapımına veya finansmanına katkı sağlanması şartı getirilmesidir. Ancak bu programların tasarım ve uygulanmasında çeşitlilik söz konusudur. Bölgelere göre değişen uygulama farklılıklarının ana hatları şu şekilde sıralanabilir

(Williams, Carlton, Juntunen, Picha ve Wilkerson, 2016; Schuetz ve diğerkleri, 2011; Bento ve diğerkleri, 2009; Calavita ve Mallach, 2010);

1) Uygulamanın zorunlu veya isteğe bağılı olması: ABD'deki programlar genellikle zorunlu olmakla birlikte gönüllü uygulamalar da yapılmaktadır. Örneğın San Francisco ve Washington DC bölgesindeki uygulamalar zorunlu iken Boston bölgesindekiler isteğe bağılıdır. Ayrıca, programların nerede ve ne zaman uygulanacağı büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Örneğın bazı programlar sadece imar değışiklikleri söz konusu olduğunda zorunlu tutulmaktadır.

2) Projede alt ve orta gelir grubu için ayrılacak uygun fiyatlı konutların yüzdesi: genellikle gayrimenkul geliştirme projesinde yer alan konutların %10 ila % 20'lik kısmı alt ve orta gelir gruba piyasa fiyatının altında satılmak veya kiralanmak için ayrılmaktadır. Örneğın San Francisco bu oran genellikle % 10 ila % 15, Washington DC bölgesinde %5 ila 15%, Boston bölgesinde ise %10 - %15 olup, Boston'un bazı bölgelerinde %50'ye kadar çıkabilmektedir.

3) Alt ve orta gelir grubu olarak kategorize edilen hanehalkı gelir düzeyi: birçok uygulama programında o bölgede yaşayan hane halkı ortalama gelirinin %60'ı ila %120'si arasında kalan kişiler projelerde orta ve alt gelir grupları için ayrılan konutları satın alma veya kiralama hakkına sahip olmaktadır. Örneğın San Francisco'da kiralama hakkı için düşük gelir düzeyindeki, satın alma hakkı için ise orta gelir düzeyindeki kişiler kapsama alınmaktadır. Washington DC'deki uygulamada kiralama ve satın alma hakkı için ortalama gelirin %65 ila %70 civarında olma şartı getirilmektedir. Boston bölgesinde ise gelir düzeyleri daha yüksek belirlenmektedir.

4) Kapsam ve muafiyetler: inşaat projelerin program kapsamına alınmasında bazı bölgelerde projenin büyüklüğüne (konut sayısı, inşaat alanı vb.) göre karar verilirken, bazı bölgelerde projenin türü (çok katlı binalar, dönüştürülen veya yenilenen binalar) önem kazanmaktadır. Örneğın; Washington DC'de küçük ölçekli projeler program kapsamına alınmamaktadır. Boston bölgesinde sınırlı sayıda proje kapsama girerken, San Francisco'da neredeyse tüm yeni konut projeleri kapsama alınmaktadır.

5) Müteahhitlere sağlanan teŗvikler: birçok uygulamada müteahhitlerin maliyetlerini azaltıcı ve teŗvik edici seçenekler sunulmaktadır. Bunlar; yoğunluk artıŗları, harç ve vergi indirimleri, emlak vergisi muafiyetleri, sübvansiyonlar ve otopark alanlarının azaltılması gibi uygulamalardır.

6) Projeden konut ayırma yerine sunulan alternatifler: bazı programlarda müteahhitlere inŗa edecekleri konut projesinden orta ve alt gelir grupları için kontenjan ayırmak yerine, bunun karŗılıęı olarak belirlenen bedeli ödeme seçeneği sunulmaktadır. Yine, projede yer alan konutlar yerine, yakın bölgede konut inŗa veya tahsis etme, orta ve alt gelir gruplarına yönelik konut yapımı için arsa ayırma, imar haklarını transfer etme gibi alternatif uygulamalar yapılmaktadır.

7) Orta ve alt gelir grupları için ayrılan konutların rezerv süresi: bazı programlarda söz konusu konutların bu özelliklerini süre sınırı olmadan devam ettirmeleri şartı getirilirken, bazılarında 30 ila 60 yıl şartı aranmaktadır. Örneğin, Washington DC bölgesinde programların 1/3' nde süre sınırı yoktur. San Francisco'da bu özellik projenin türüne göre 30 yıl, 40-49 yıl, 50-59 veya süresiz devam etmektedir. Boston da ise rezerv süreleri genellikle daha uzundur.

Kapsayıcı imar düzenlemelerinin faydaları şu şekilde sıralanabilir (Williams, Carlton, Juntunen, Picha ve Wilkerson, 2016; Schuetz ve diğerleri, 2011; Bento ve diğerleri, 2009; Calavita ve Mallach, 2010);

1. Gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılmasında basit ve çok etkili bir modeldir.
2. Sosyal konutlar ve diğer kamusal altyapı yatırımları kamu kaynakları kullanılmadan finanse edilebilmektedir.
3. Daha ucuz, küçük,  evre dostu konutların yapımını teŗvik ederek konut seçeneklerini arttırmaktadır.
4. Sosyal olarak dezavantajlı kiŗilere (yaŗlı, engelli, iŗsiz vb.) destek sağlanmasında önemli bir alternatif oluŗturmaktadır.

5. Kentlerdeki sosyal ayrışma ve kutuplaşmaların azaltılarak sosyal entegrasyonun sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.

6. Kentsel rantların belli bir kesime aktarılması, arsa spekülasyonu, rant kollama vb. faaliyetlerin azaltılmasına ve gelirin daha adil dağılımına katkı sağlamaktadır.

7. Serbest piyasa kuralları çerçevesinde çalışan bir program olduğundan kaynakların verimli ve etkin kullanımına engel olmamaktadır.

Ancak kapsayıcı imar düzenlemelerinin bazı olumsuz etkileri de ortaya çıkabilmektedir. Bunlar şu şekildedir (Williams, Carlton, Juntunen, Picha ve Wilkerson, 2016; Schuetz ve diğerleri, 2011; Bento ve diğerleri, 2009; Calavita ve Mallach, 2010).

1. İnşaat sektörüne yönelik yeni bir vergi ihdası gibi işlev görerek, konut müşterilerine, alt yüklenicilere, inşaatçılara ve arsa sahiplerine ek maliyet olarak yansiyabilir.

2. Konut maliyetlerini artırarak fiyatları yükseltebilir.

3. Yeni konut yapımını azaltarak inşaat sektörünün yavaşlamasına ve konut arzının azalmasına neden olabilir.

3. Projenin inşa edileceği arsanın ekonomik değerini düşürebileceğinden satışa sunulan arsa arzını azaltabilir.

4. Mülkiyet hakkı açısından tartışmalı durumlar ortaya çıkabilir.

5. İnşaat alanına yönelik yoğunluk artışı aşırı olursa bazı bölgelerde konut ve nüfus yoğunluğunu çok fazla artırabilir.

6. Alt ve orta gelir grupları için ayrılan konutların oranı çok fazla olursa sosyal kaynaşma yerine, suç oranında artış, konut fiyatlarında düşüş vb. sorunlar yaşanabilir.

Yapılan akademik çalışmalarda; kapsayıcı imar düzenlemelerinin etkileri konusunda farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Schuetz ve diğerleri (2011) Boston ve San Francisco

şehirlerindeki uygulamaları analize ederek, bu programların yeni başlayan konut sayısında ciddi anlamda azalışa, konut fiyatlarında ise anlamlı bir artışa neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ancak bu artışın sadece bu programlarından kaynaklanmadığı, piyasa koşullarına da bağlı olduğu da vurgulanmıştır. Vinit, Regus, Slovin ve Das (2010) ise Kaliforniya'nın kapsayıcı imar düzenlemesi uygulanan iki bölgesi ile bu programların uygulanmadığı yaklaşık 100 şehri karşılaştırmış ve kapsayıcı imar programlarının yeni alınan inşaat ruhsatı sayısında önemli bir etki doğurmadığı sonucuna ulaşmıştır. Bento ve diğerleri (2009) kapsayıcı imar düzenlemelerinin uygulandığı şehirlerde ortalama konut büyüklüğünün yaklaşık 4,5 m² (48 feet²) azaldığı, bunun inşaat şirketlerinin imar programlarının doğurduğu ekstra maliyeti telafi etme çabalarından kaynaklandığı, yine inşaat şirketlerinin villa tipinden çok katlı konut inşasına yöneldiği, yeni başlayan konut inşaatı sayısında anlamlı bir değişiklik olmadığı, bu programların projelerde yer alan yüksek değerli konutların arzını azalttığından fiyatlarında yükselişe neden olduğu, buna karşın düşük değerli konutların arzını artırarak fiyatlarında azalışa yol açtığı sonucuna varmıştır.

3.6.2.4. Geliştirme ve etki harçları

Boş arazilerin kentsel arsalarla dönüştürülmesi veya mevcut kentsel alanlarda yenileme ve dönüşüm çalışmaları yapılması büyük miktarlarda altyapı yatırımı gerektirmektedir. Bu alanlardaki geliştirme projeleri nedeniyle ortaya çıkan altyapı ve kamusal hizmet ihtiyaçlarını karşılamak yerel yönetim bütçeleri için büyük yükler getirmektedir. İşte bu maliyetleri karşılamak için birçok ülkede müteahhitlere veya arazi sahiplerine bir takım mali yükümlülükler getirilmektedir. Bu yükümlülükler genel olarak; yerel yönetimler tarafından, yetki alanı içindeki arazilerin geliştirilmesi veya dönüştürülmesi için onay isteyen müteahhitler veya arazi sahiplerinden tek seferde alınan parasal ödeme veya arazi bağışlarını kapsamaktadır (Walters, 2016: 88). Söz konusu yükümlülükler genellikle iki şekilde uygulanmaktadır. Bunlar; (1) Geliştirme projesi kapsamında yer alan yol, su, kanalizasyon ve elektrik gibi alt yapı tesisleri ile kamusal hizmet alanlarının müteahhitler tarafından yapılarak yerel yönetimlere devredilmesi. (2) Geliştirme projesinin şehir altyapısı ve hizmetleri üzerindeki olumsuz etkilerini telafi etmek ve yeni talepleri karşılamak için (örneğin yeni okul, hastane, itfaiye vb.) müteahhitler veya arazi maliklerine belli miktarda parasal ödeme yükümlülüğü getirilmesidir. Bu uygulamaların ilk şekli birçok ülkede uygulanırken, ikinci şekli olan etki harçları (impact fees) daha çok ABD'ye özgüdür (Peterson, 2009: 45). Geliştirme ve etki harcı uygulamalarının başarıya kavuşması için farklı

tür ve büyüklükteki taşınmaz geliştirme projeleri sonucu ortaya çıkacak ilave kamusal yatırım ihtiyaçları dikkatlice analiz edilmelidir. Bu şekilde etki harçları konut, ticari ve endüstriyel kullanım gibi farklı geliştirme projeleri için farklı düzeyde uygulanabilmektedir (Peterson, 2009: 45-48).

Etki harçları, ABD’de gelişme ve büyüme bölgelerindeki altyapı finansmanının önemli bir bileşeni haline gelmiştir. Örneğin Florida eyaletinin Orange County kentinde geliştirme projeleri için izin alınması sırasında okul, güvenlik, itfaiye, parklar, ulaşım hizmetleri ile su ve kanalizasyon gibi altyapı tesislerine yönelik yatırımlar için etki harcı tahsil edilmektedir (Orange County, 2020). 2006 yılı itibariyle nüfusu yaklaşık bir milyon olan bu kentte 2005-2006 yıllarında tahsil edilen etki harcı miktarı 366,3 milyon ABD Doları olmuştur. 2005-2006 yıllarında Florida eyaletindeki tüm yerel yönetimlerin etki harcı geliri ise yaklaşık 2 milyar ABD Doları olup, bu tutar söz konusu idarelerin toplam gelirlerinin %3,5’ine tekabül etmektedir (Burge, 2010). 2015 yılında yapılan bir araştırmaya göre ülke çapında ortalama etki harcı bedeli müstakil konutları için 11,868 \$, apartman daireleri için 6,870 ABD Doları, yaklaşık 93 m²’lik büyüklüğündeki ticari üniteler için 6,346 ABD Doları, ofisler için \$4,536 ABD Doları, sanayi alanları içinse 3,150 ABD Doları düzeyindedir (Duncan Associates, 2015).

Şilinin Santiago kentindeki uygulamada ise; yerel idare 2010 yılında kentsel altyapıdan yoksun olan bölgelerde tarım arazilerine yapılması planlanan yaklaşık 40.000 konutluk 14 farklı geliştirme projesini onayladı. Planlamada projeler kapsamındaki altyapı tesislerinin geliştiricilerce inşa edilmesi öngörülmüştü. Ancak, söz konusu projelerin, geliştirme alanlarının ötesindeki ulaşım ağı üzerinde önemli etkileri olacağı ve ilave yol yapım maliyetinin 106 milyon ABD Dolarını bulacağı ortaya çıktı. Bunun üzerine yerel idare ile geliştiriciler arasında yapılan pazarlıklar sonucunda konut başına 1.600 ABD Doları etki harcı alınması konusunda anlaşmaya varıldı. Böylece söz konusu maliyetin yaklaşık % 61’inin geliştiriciler tarafından karşılanması sağlandı (Peterson, 2009: 78-79).

Brueckner’e (1997) göre yeni geliştirme projeleriyle artan altyapı yatırımları ve kamusal hizmetlerin etki harçları yoluyla finanse edilmesi genel emlak vergisi veya diğer yöntemlere göre ekonomik açıdan daha etkindir.

Uygulama sırasında yaşanan sorunlar ve yargı süreçleri değerlendirilerek geliştirme ve etki harçlarının tatbiki için bazı bölgelerde bir takım standartlar getirilmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Chapin County, 2019);

1. Geliştiricilere yüklenen etki harçları ile finanse ettiği yatırım harcamaları arasında "rasyonel bağlantı" (rational nexus) olmalıdır. Diğer bir deyişle, idare yeni yatırımların geliştirme projesi nedeniyle artan nüfusa yönelik hizmetlerle ilgili olduğunu ispat etmelidir.

2. Etki harçları altyapı maliyetlerinin "orantılı bir payı" ile sınırlandırılmalıdır. Bu şekilde geliştirme projesi sonucu artan nüfusun altyapı hizmetlerini kullanma ve yararlanma derecesine göre etki harcı tahsil edilecektir.

3. Etki harçlarından elde edilen tüm gelirler, sadece söz konusu harçla finanse edilmesi öngörülen yatırımlar ve bölgeler için, makul bir zaman diliminde kullanılmalıdır. Yerel yönetim bütçesinin diğer bölümlerini finanse etmek veya işletme bütçesine katkıda bulunmak için kullanılmamalıdır.

Etki harçlarına ilişkin çalışmaların büyük çoğunluğunda bu harçların konut fiyatlarını artırdığı sonucuna varılmıştır (Been, 2005). Bazı çalışmalarda ise etki harçlarının konut arzını genişlettiği savunulmuştur (Burge ve Ihlanfeldt, 2006). Aslında bu değerlendirmeler etki harçlarının ne kadarlık kısmının arazi sahibi üzerinde kaldığıyla yakından ilgilidir. Örneğin, ABD'nin Dallas kentindeki etki harçlarının en azından bir kısmının arsa sahiplerinin üzerinde kaldığı sonucuna ulaşılmıştır (Evans-Cowley, Forgey, Rutherford, 2005).

3.6.2.5. Toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri

Yerel yönetimler genellikle yeni geliştirme projelerinin neden olduğu yol, su, kanalizasyon, drenaj ve park alanları gibi tesislerinin maliyetini karşılamak için projeleri yapan müteahhitlere yönelik mali yükümlülükler getirmektedirler. Ancak sosyal konutlar, kütüphane müzeler, kreşler gibi bir bölgenin yaşam kalitesine katkıda bulunan ve toplumun çeşitli sosyal, kültürel, rekreasyonel ve altyapı ihtiyaçlarını karşılayan kamusal alanlar, hizmetler ve olanakları içeren "toplumsal hizmetler" bu yükümlülüklerle finanse edilememektedir. İşte toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri (Community Amenity

Contributions), bu tür hizmetlerin finansmanına yönelik olarak, müteahhitler ve yerel yönetimler arasında imar düzenlemeleri ve yapılaşma izinlerinin verilmesi sırasında, olay bazında kararlaştırılan ve müteahhitlerce karşılanması öngörülen mali katkıları içerir (British Columbia, 2014).

Yerel yönetimler açısından geliştirme projeleri sonucu ortaya çıkan toplumsal hizmet ihtiyaçlarının finansmanı için esnek ve verimli bir mekanizma oluşturan söz konusu katkı ödemeleri kentsel gelişim sürecinin üç temel bileşenine dayanmaktadır: Bunlar (1) yerel yönetimlerin imar ve yapılaşma yetkileri (2) imar düzenlemeleri ve geliştirme projeleri sonucu arazi değerlerinde ortaya çıkan artışlar (3) arazi değerlerindeki artışlarından kamunun bir pay alması gereğidir (Cseke, 2015).

Toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri genellikle bir arazi için imar planı değişikliği yapılarak yoğunluk artışı sağlandığı durumda başvurulmuş bir yöntemdir. Gönüllülük esasına dayanan bu yöntemde yoğunluk artışı ve buna karşılık müteahhitlerin sağlayacağı katkı ödemeleri yerel yönetim ile geliştirici arasında yapılan görüşmeler sonucunda belirlenir. Dolayısıyla bu yöntem kamusal bir eylem sonucu (yoğunluk artışı) arazi değerlerinde ortaya çıkan artışın kısmen kamuya aktarılması sonucunu doğurur.

Toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri genel olarak üç şekilde uygulanmaktadır (British Columbia, 2014);

1. Yoğunluk Bonusu Sağlama: Bu yöntemde, geliştirici hâlihazırdaki imar planında arsa için belirlenmiş olan yoğunluk düzeyine göre geliştirme projesi yapabilir. Ancak daha yüksek yoğunluk içeren bir geliştirme projesi yapmak isterse, yerel yönetimlerce önceden belirlenmiş olan kriterlere göre belirli toplumsal hizmet tesisleri (sosyal konutlar vb.) yapmak durumundadır. Bu yaklaşım, geliştiriciler için öngörülebilirlik ve kesinlik sağlar. Zira belirtilen katkı sağlanırsa, daha yoğun bir geliştirme projesi yapma hakkı söz konusudur.

2. Toplumsal Katkı Ödemeleri İçin Önceden Hedefler Koyma: Bu yöntemde yerel yönetimlerce, arazilerin imar değişikliği için başvuru yapıldığında istenilecek katkı türü ve miktarı için minimum bir hedef belirlenir. Bu hedefler müteahhitler ile yapılacak pazarlık sürecinde başlangıç noktası olarak kullanılır.

3. Taşınmaz Değerindeki Artışa Dayalı Pazarlık: Bu yöntemde arazinin imar planı değişikliği öncesindeki ve sonrasındaki değerleri tespit edilerek, plan değişikliği sonrasında ortaya çıkan değer artışı için geliştiricinin toplumsal hizmetlere ne oranda katkı sağlayacağına odaklanılır. Bu yöntem şeffaflık, netlik ve öngörülebilirliğinin düşük olması nedeniyle eleştirilmektedir.

Kanada'nın Vancouver kentinde “toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri” son derece başarılı şekilde uygulanmaktadır. Vancouver'da genellikle şehir merkezi dışındaki küçük projeler için standart bir uygulama getirilerek net yoğunluk artışı için m² başına 32.29 Kanada Doları tutarında sabit bir katkı alınması öngörülmüştür (2015 yılı itibariyle). Bu katkı yoğunluk artışı olmaksızın sadece kullanım şeklinin (ör: konuttan ticari kullanıma) değiştirilmesi halinde de talep edilmektedir (Walters, 2016: 151).

Standart dışı imar değişikliklerinde ise müteahhitlerce sağlanacak katkı ödemeleri müzakere yöntemiyle belirlenmektedir. Yerel idarelerce katkı miktarının tahmini için bilimsel değerlendirme standartları ve teknikleri kullanılmaktadır. Vancouver kentinde standart dışı imar değişiklikleri şu şekilde sınıflandırılmıştır: (i) toplam büyüklüğü 0.81 hektardan büyük olan parseller (bölgesel merkezler veya alışveriş merkezlerinde 0.40 hektar). ii) arazi kullanım şekillerinin sanayiden konuta çevirmesi iii) kent merkezlerinde yükseklik veya yoğunluk artışları ile arazi kullanım şekillerinin değiştirilmesi (Walters, 2016: 152).

Standart dışı imar değişikliklerinde; ilk olarak müteahhit tarafından yapmayı planladığı geliştirme projesinin ayrıntılı finansal ve teknik analizini ile maliyet ve satış geliri tahminlerini içeren bir teklif sunulur. Daha sonra proje kapsamındaki arazilerin hâlihazırdaki imar durumuna göre değeri belirlenir. Üçüncü aşamada imar planındaki değişiklik nedeniyle arazide ortaya çıkacak tahmini değer artışı tutarı belirlenir. Bu değer artışı satış bulgularının karşılaştırılması veya tahmin edilen satış gelirlerinden müteahhidin karı ve inşaat maliyetleri çıkartılarak tahmin edilebilmektedir. Son aşamada ise müteahhitler ile yerel yönetimler proje kapsamında bulunan taşınmazlardaki değer artışına karşılık ne kadarlık “toplumsal hizmetlere katkı ödemesi” yapılacağı üzerinde müzakere ederek uzlaşmaya varırlar. Geliştirme projesinin riskleri, kamusal yararlar ve makul bir müteahhit karı hesaba katıldıktan sonra, ortalama olarak taşınmaz değerinde ortaya çıkan artışın % 70 ila %80'i arasında “toplumsal hizmetlere katkı ödemesi” alınmaktadır (City of Vancouver, 2015).

Diğer taraftan Vancouver’da 2017 yılının Eylül ayından itibaren toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri için özel bölgeler tespit edilmiştir (CAC Target Area). Kentin çeşitli kısımlarında tespit edilen 10 özel bölgede m2 başına 32,13 ila 733,90 Kanada Doları arasında asgari katkı ödemesi alınması öngörülmüştür. Bunlardan kent merkezinde yer alan iki bölgede ticari amaçlı geliştirme projelerinde taşınmaz değerinde ortaya çıkan değer artışının %100’ü oranında katkı ödemesi alınması öngörülmüştür (City of Vancouver, 2017a).

Vancouver’da 2016 yılında 51 geliştirme projesine yaklaşık 288.000 m2 ilave inşaat yoğunluğu verilmiştir. Bu projelerden elde edilen “toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri”nin tutarı 127 milyon Kanada Doları olmuştur. Buna ilave olarak 345 adet de sosyal konut yaptırılmıştır. Vancouver’da 2010-2016 döneminde “toplumsal hizmetlere katkı ödemelerinin toplamı 872 milyon Kanada Dolarını bulmuştur. Söz konusu tutarın %41’i belediyeye ait sosyal konutlar, %11’i çocuk bakım tesisleri, %17’si sosyal tesisler, %12’si parklar, açık alan, kamusal alanlar, kamusal sanat eserleri, %15’i tarihi ve kültürel değerler, %3’ü ise ulaşım hizmetleri için kullanılmıştır (City of Vancouver, 2017b).

Toplumsal hizmetlere katkı ödemelerinin gayrimenkul piyasası üzerindeki etkileri söz konusu piyasaların yapısına göre değişkenlik göstermektedir. Genel olarak; arsa arzının fazla olduğu, iyi işleyen bir piyasada söz konusu katkı ödemelerinin getirilmesiyle birlikte arsa fiyatlarının düşeceği ve bu ödemelerin maliklerin üzerine kalacağı, bu sayede konut fiyatlarında artış yaşanmayacağı, ancak arsa arzının sınırlı olduğu yerlerde maliklerin güçlü bir pazarlık pozisyonunda olduğundan daha düşük bir fiyatı kabul etmeyeceği, bu nedenle de satışa yönelik arazi ve arsaların azalacağı, dolayısıyla konut fiyatlarının artabileceği söylenebilir (British Columbia: 2014). Yapılan amprik çalışmalarda bu tür katkı ödemelerinin genellikle piyasadaki konut fiyatlarını artırdığı, artış miktarının verilen katkı ödemesinden daha fazla olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Örneğin ABD’de yapılan bir araştırmada bu tür ödemelerdeki 1 dolarlık bir artışın yeni ev fiyatlarında 1.50 ila 1.70 dolar arasında artışa neden olarak yeni konut alıcılarına yansıtıldığı bulunmuştur (Burge, 2008). Avustralya’daki bir çalışmada ise söz konusu artışın ve yansıtılan tutarın 3.69 dolar olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Bryant ve Eves, 2014). Bunun nedeninin artan maliyetler ve riskler nedeniyle geliştiricilerin daha fazla kar payı elde etmeye çalışmalarıdır. Bununla birlikte konut fiyatlarındaki artış piyasanın yapısına ve uygulanan katkı modeline göre değişkenlik gösterecektir (Bryant ve Eves, 2012).



4. TÜRKİYE’DE KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARININ OLUŞUMU, DAĞITIMI VE VERGİLENDİRİLMESİ

4.1. Sosyo-Ekonomik Gelişmeler ve Kentsel Gayrimenkul Rantları Üzerindeki Etkileri

4.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Avrupa’da feodalite döneminde uygulanan soylu-serf ilişkisine dayalı toprak rejimi, burjuvazinin yükselmesiyle birlikte yerini özel mülkiyet kurumuna bırakmıştır. Toprağın alınıp satılabilen bir değer olarak ortaya çıkmasıyla birlikte rantın paylaşımı özel mülkiyet kurumu ile toprağa yatırılan sermaye bağlamında gerçekleşmiştir. Osmanlı Devletinde ise toprağın mülkiyeti genel olarak devlete ait olduğundan rant oluşumu ve dağıtımı son derece sınırlı düzeyde kalmıştır (Yırtıcı, 2011).

Osmanlı döneminde araziler yüksek devlet görevlilerine, askerlere ve yerel yöneticilere tımar sistemine göre dağıtılırdı. Kuru mülkiyeti (rekabesi) devlete, tasarruf hakkı ise kullanımına bırakılanlara ait olan topraklar “miri arazi” olarak adlandırılırdı. Bu araziler kişilere süresiz olarak verilir ve ölümü halinde mirasçılara intikal ederdi. (Cin, 1965-1966). Toplam arazilerin %80-90’ını miri arazilerin oluşturduğu Osmanlı döneminde kentleşme ve yapılaşmanın belli kurallara bağlanması için 1848 yılında "Ebniye (Bina) Nizamnamesi" çıkarılmış, ilk yerel idare birimi olarak da 1854 yılında “İstanbul Şehremaneti” kurulmuştur. 1858 yılında Arazi Kanunnamesi’nin yürürlüğe konmasıyla toprakta özel mülkiyet rejiminin kurulmasına yönelik adımlar atılmıştır (Karadağ ve Şit, 2016). 1882 yılında ise -09.07.1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanunuyla kaldırılana dek Türk imar sistemini şekillendiren- Ebniye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla kentsel alanlardaki her türlü yapılaşma talebi “Sultan izni”ne bağlanmıştır. Kanun yapılaşma izinlerinin verilmesini mülk sahiplerinin karakol ve okul alanlarını bedelsiz olarak terk etmesi şartına bağlanmıştır. Ayrıca, yapılaşma nedeniyle ortaya çıkacak kentsel altyapı yatırım ve hizmetlerinin maliyetlerine katılması için “şerefiye” ödenmesi öngörülmüştür (Özcan, 2006).

Diğer taraftan Osmanlı döneminde tüzel kişilere gayrimenkul edinme hakkı ilk defa 1912 yılında çıkarılan “Eşhâs-ı Hükmiyenin Emvâl-i Gayrimenkuleye Tasarruflarına

Mahsus Kanun-u Muvakkat” ile verilmiştir. Dolayısıyla piyasa ekonomisinin ve şirketlerin aktif rol aldığı Avrupa’nın aksine, Osmanlı Devleti’nde 1912 yılına kadar şirketlerin taşınmaz edinmesi, satması, proje geliştirmesi vb. faaliyetlerde bulunması ve bunların üzerinden kar ve rant sağlaması mümkün olmamıştır.

Bu nedenlerle Osmanlı döneminde kayda değer bir kentsel gayrimenkul rantından söz etmek mümkün değildir.

4.1.2. 1923-1954 Dönemi

1923 yılında kurulan Cumhuriyetin temel hedefi bağımsız ve modern bir ulus-devlet kurmaktır. Uzun savaşıardan çıkmış olan ülkede yeterli düzeyde sermaye birikimi yoktur. Sanayileşme düzeyi çok düşüktür. Sayıları çok az olan bankalar, fabrikalar, demiryolları, tekeller yabancıların elindedir. Bu koşullar altında modern bir ekonomi ve milli bir burjuvazi oluşturulması için büyük bir çaba içerisine girilmiştir (Özçelik ve Güner, 2007). Bu çerçevede 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresinde, ülkenin kalkınma hedefine dönük, yerli ve yabancı sermayeyi teşvik eden, serbest piyasa ekonomisinin ilkelerini önceleyen, tarımı ve çiftçiyi özendiren, milli burjuva yaratma hedefi doğrultusunda sermayenin milli unsurlara geçişini kolaylaştıran ve ılımlı bir korumacılık öngören politikaların uygulanması yönünde kararlar alınmıştır (Boratav, 1988: 34).

1926 yılında Medeni Kanunun kabulüyle birlikte Türkiye’de kentsel rantların temelini oluşturan özel mülkiyet hakları ilk kez tanınmıştır. Yine, aynı yıl kentlerde konut yapımını teşvik amacıyla düşük faizli ve uzun vadeli kredi vermek, yapı üretimi ile inşaat malzemesi ticareti yapmak üzere Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur (Aydın, 2017).

Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren mekânsal planlamaya da büyük önem verilmiş, bu çerçevede 1924 yılında kabul edilen 417 sayılı yasa ile Ankara Şehremaneti kurulmuş ve başkent Ankara için 1924 yılında Lörcher’e bir kent planı hazırlatılmıştır (Cengizkan, 2003). 14.04.1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin hizmet alanları genişletilmiş ve tüm belediyelerin imar plan yapması öngörülmüştür. 1932 yılında Ankara için Jansen’e yeni ve kapsamlı bir kent planı yaptırılmış ve uygulamaya konulmuştur. 21.06.1933 tarih ve 2433 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2290 sayılı “Belediye Yapı ve Yollar Kanunu” ile de tüm belediyelerin 5 yıl içinde şehir

planı hazırlama mecburiyeti getirilmiştir. Bu yasada belediye arazilerinin elden çıkarılmasına dönük bir maddeye de yer verilmiş ve taşınmazların satılması suretiyle kentsel rantlardan yararlanarak gelir elde edilmesi hedeflenmiştir (Akın, 2007: 94).

İstenilen kalkınma düzeyi için özel teşebbüsün ve yabancı sermaye yatırımlarının yeterli olmayacağının anlaşılması, 1929 yılında başlayan Büyük Buhran ve Sovyetler Birliğinin uyguladığı planlı ekonomik sistemin başarıları devletçiliği ön plana çıkarmıştır (Eroğlu, 2007). Devletçilik politikasına paralel şekilde, 1930 yılına değin yabancı şirketler tarafından gerçekleştirilen kentsel altyapı ve hizmetler belediyelerin yetki alanına geçmiştir. Bu hizmet ve yatırımların finansmanı için 1933 yılında Belediyeler Bankası kurulmuştur (Akın, 2007: 95). Devlet eliyle sanayileşme modeli, kamu işletmelerinin bilinçli yer seçim tercihleri sayesinde mekânsal politikaların da en önemli araçlarından biri olmuştur. Bu çerçevede kamu yatırımları Anadolu'ya yayılmış, sanayi tesislerinin kurulduğu Karabük, Nazilli, Ereğli, Batman ve Gölcük gibi küçük şehirler hızla büyümüştür (Yakar, 2002: 58).

1939-1945 yılları arasında İkinci Dünya Savaşından kaynaklanan olağanüstü koşulların etkisiyle ekonominin her alanında müdahale ve kontrol politikaları uygulanmıştır (Arslan, 2016). 2. Dünya Savaşının sona ermesinden sonra ise dış yardım alınması ve yabancı sermayenin çekilmesi için daha liberal politikalar yürürlüğe konmuştur. Bu sayede 1947 yılında IMF üyeliği gerçekleşmiş, 1947 yılından itibaren Marshall Planı çerçevesinde ciddi miktarda (GSMH'nin %5'i) dış yardım alınmıştır (Akın, 2007: 90-93).

Tarım sektörüne yönelik kredi imkânlarının artışı, ürün fiyatlarının desteklenmesi, Marshall yardımlarının etkisiyle traktör sayısının hızla artması ve karayolu ulaşım ağının geliştirilmesi sonucu işlenen tarım toprakları genişlemiş ve tarımsal üretim hızla artmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2001: 107-108). Diğer taraftan İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa ülkelerinin satın alma güçlerinin yükselmesi ve Kore Savaşı sonucu tarım ürünlerinin fiyatlarında ciddi artışlar görülmesi tarımsal üretimin miktar ve değer olarak artışında önemli rol oynamıştır (Doğan, 2015: 109).

1950 yılında yaklaşık 21 milyon olan Türkiye nüfusunun %25'i kentlerde yaşamaktadır. Bu oranın 1927 yılında % 24,2 olduğu düşünüldüğünde 1927-1950 döneminde kent-kır dağılımında ciddi bir değişim olmadığı görülmektedir. Bu durum tarım lehine uygulanan ekonomi politikalarının kırsal kesimdeki nüfus artışını emdiğini, kentlerde güçlü

bir çekim yaratacak sanayileşmenin de gerçekleştirilemediğine işaret etmektedir. Ancak, 1946-1953 döneminde tarımdaki hızlı makineleşme kırsal alanda işgücü fazlası yaratmaya başlamıştır. Bu dönemde kente göçü sınırlayan faktörler tarımsal üretim, ihracat ve ürün fiyatlarındaki artışlar olmuştur (Yakar, 2002: 53-66).

Çizelge 4.1. 1927-1950 dönemi toplam nüfus ve köy-kent dağılımı ⁷

Sayım Yılları	Toplam Nüfus	Kentsel Nüfus	Oran (%)	Kırsal Nüfus	Oran (%)
1927	13.648.270	3.305.879	24,2	10.342.391	75,8
1935	16.158.018	3.802.642	23,5	12.355.376	76,5
1940	17.820.950	4.346.249	24,4	13.474.701	75,6
1945	18.790.174	4.687.102	24,9	14.103.072	75,1
1950	20.947.188	5.244.337	25	15.702.851	75

İkinci Dünya Savaşından sonra ekonomik büyüme ve enflasyon baskısı kentsel toprak talebini artırırken, ucuz arsa üretimi ve orta sınıfların konut sahipliği devlet tarafından teşvik edilmiştir. Özellikle Ankara’da hissedilen kentsel arsa talebini karşılamak için 1948 yılında çıkarılan 5218 sayılı Yasa ile belediyeye ve devlete ait arsaların mesken yapacaklara tahsisi öngörülmüş, bu alanlarda yapılan ruhsatsız yapıların çok düşük bedellerle sahiplerine satışına imkân verilmiştir. Yine bu yasa ile belirlenen bölgelerdeki hazine arazilerinin Ankara Belediyesine bedelsiz olarak devri sağlamıştır. Aynı yıl kabul edilen 5228 sayılı “Bina Yapımını Teşvik Yasası” ile Hazine, özel idare ve diğer idarelere ait arazilerin belediyelere devredilerek, konut yapımı için kooperatiflere verilmesi öngörülmüştür. Ancak, uygulamada ortaya çıkan sorunlar nedeniyle yeterli sonuç elde edilememiş, konut yapımından ziyade arsa spekülasyonlarında artış görülmüştür. 1953 yılında çıkarılan 6188 sayılı Kanun da belediye sınırları içinde yer alan hazine arazilerinin ilgili belediyeye devrini öngörürmüş, bu yolla ucuz arsa temini ve gecekondulaşmanın önlenmesi amaçlanmıştır. Ancak, öngörülen amaçlar gerçekleşmemiş, kamunun elindeki arazilerin özel mülkiyete geçmesiyle birlikte arsa spekülasyonları daha da artmıştır (Akın, 2007: 97).

4.1.3. 1954-1980 Dönemi

1954 yılı sonrasında Türkiye’de ekonomi politikalarında ciddi değişimler başlamıştır. 1946-1953 döneminde dış ödemeler açığının hızla artması, tarım ürünlerine

⁷ TÜİK verileri kullanılarak oluşturulmuştur. https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=202 adresinden 15.03.2021 tarihinde alınmıştır.

yönelik Kore Savaşı'ndan doğan yüksek talebin sona ermesi ve yaşanan kuraklıklar sonucu üretim ve ihracatta ciddi düşüşler görülmesi liberal dış ticaret politikalarının terk edilmesini zorunlu kılmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2001: 106-107).

1954-1960 yılları arası Türkiye ekonomisi için bir durgunluk dönemi olarak kayıtlara geçmiştir (Boratav, 1988: 89). Nitekim 1950-1953 döneminde tarım sektörü yıllık ortalama %12,3, sanayi sektörü %10,5, GSYH %11,4 büyürken, 1954-1960 döneminde yıllık ortalama büyüme tarımda %2,75, sanayide % 7,2 düzeyinde kalmış, GSYH büyümesi ise %4,1 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu büyüme rakamları durgunluktan en fazla tarım sektörünün etkilendiğini göstermektedir. Böylece tarımın milli gelirdeki payı 1953 yılında %45,4 iken, 1960 yılında %38,2'ye kadar düşmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 11-20).

1950'li yılların sonlarında Türkiye ekonomisinde yaşanan ekonomik bunalımla birlikte sosyal ve siyasi alanda da ciddi sorunlar baş göstermiştir. 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen askeri darbe sonrasında yeni bir ekonomik modele geçilerek “planlı kalkınma ilkesi” benimsenmiştir. Bu çerçevede Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuş ve Beş Yıllık Kalkınma Planları hazırlanmaya başlanmıştır (Doğan, 2015: 145). 1962-1979 dönemi 1954 yılında başlayan ithal ikameci sanayileşme politikalarının planlı kalkınma modeliyle uygulamaya konulduğu bir dönem olmuştur (Boratav, 1989: 94). Bu dönemde GSMH'de önceki dönemlere göre yüksek bir büyüme hızı yakalanmıştır. 5'er yıllık dönemde tarım sektörü ortalama %3,1 büyürken sanayi sektöründe bu rakam %9,07, hizmetler sektöründe ise % 7,8 olmuştur. Ancak, 1974 yılındaki petrol krizi, Kıbrıs Barış Harekâtı, ABD ambargosu gibi nedenlerle 1977'den sonra ciddi döviz bunalımı yaşanmış, sanayi sektöründe ortaya çıkan durgunluk, artan enflasyon, tasarruf-yatırım dengesini bozarken, karaborsa ve stokçuluk türemiştir. 1970'lerin sonuna gelindiğinde enflasyon ve dış açıklar hızla artmış ve Türkiye dış borçlarını ödeyemez hale gelmiştir. 1979 yılındaki devalüasyona rağmen ihracat artmamış, enflasyon % 60'ları geçerken, mili gelir % -0,3 daralmıştır. Bu şartlar altında ekonomide serbestleşmeyi içeren 24 Ocak 1980 kararları uygulamaya konulmuştur. 24 Ocak kararlarıyla birlikte; sübvansiyonlar, korumacı dış ticaret politikaları ve sabit kur rejimiyle beslenen ithal ikameci sanayileşme stratejisi de sona ermiştir (Doğan, 2015: 14-176).

Çizelge 4.2. Plan dönemleri itibariyle büyüme hızları, 1963-1977, (%) (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 12)

	I. Plan Dönemi		II. Plan Dönemi		III. Plan Dönemi	
	1963-1967		1968-1972		1973-1977	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Tarım	4.2	3.2	4.1	3.1	3.7	3.3
Sanayi	12.3	9.7	12.0	7.6	11.4	9.9
Hizmetler	6.8	7.9	6.3	7.7	7.1	7.9
GSMH	7.0	6.7	7.0	6.9	7.4	6.5

Planlamaya dayanan ithal ikameci sanayileşme stratejisinin uygulandığı 1962-1979 dönemi taban fiyat ve destekleme yoluyla tarım lehine politikaların yoğun şekilde uygulandığı bir dönem olmuştur. Ancak, traktör sayısındaki olağanüstü artışla birlikte hızlanan makineleşme, büyük arazi sahibi çiftçiler lehine gelişen gelir eşitsizlikleri, miras sonucu arazilerin bölünmesi, geçimlik işgücüne ihtiyacın azalması vb. nedenlerle tarımda ciddi bir işgücü fazlası ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler sonucu köylerden kentlere doğru bir göç dalgası başlamıştır. (Yakar, 2002: 77-78). Nitekim 1955 yılında % 71,2 olan kırsal nüfus oranı 1980 yılında %56,1'e kadar düşmüş, toplam nüfus artış hızı %2,5 iken, kentlerdeki nüfus artış hızı %4,5'leri bulmuştur.

Çizelge 4.3. 1955-1980 dönemi toplam nüfus ve köy-kent dağılımı⁸

Sayım Yılları	Toplam Nüfus	Kentsel Nüfus	Oran (%)	Kırsal Nüfus	Oran (%)
1955	24.064.763	6.927.343	28,8	17.137.420	71,2
1960	27.754.820	8.859.731	31,9	18.895.089	68,1
1965	31.391.421	10.805.817	34,4	20.585.604	65,6
1970	35.605.176	13.691.101	38,5	21.914.075	61,6
1975	40.347.719	16.869.068	41,2	23.478.651	58,2
1980	44.736.957	19.645.007	43,9	25.091.950	56,1

1954-1980 yılları arası kırdan kente göçün yoğunlaşmasıyla birlikte kentsel sorunların hızla arttığı bir dönem olmuştur. Tarımdaki makineleşme sürecinin hızlanmasıyla birlikte kırsal alanlarda ortaya çıkan işgücü fazlası 1954 yılından itibaren başta İstanbul olmak üzere büyük kentlere akmaya başlamıştır. Köyden kente göçen nüfusun yarattığı barınma ihtiyacı gecekondu problemini doğururken, büyüyen sorunlar; altyapı, planlama, arsa, konut vb. kentsel politikaların yeniden ele alınmasını zorunlu hale getirmiştir (Yırtıcı, 2011). Hızlı kentleşmeyle ortaya çıkan sorunlara yasal çerçevede çözüm bulmak amacıyla

⁸ TÜİK verileri kullanılarak oluşturulmuştur. https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=202 adresinden 15.03.2021 tarihinde alınmıştır.

1956 yılında 6785 sayılı İmar Kanunu⁹ çıkarılarak düzenli kentleşmenin ve yapılaşmanın sağlanması ile gecekondulaşmanın önlenmesi için belediyelere önemli yetkiler verilmiştir. Kentlerin mekânsal olarak büyümesiyle birlikte gayrimenkul rantı elde etmek için yapılan arsa-arazi spekülasyonlarının belediye sınırları dışında yoğunlaşması üzerine, bu yetkiler mücavir alanları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ancak verilen yetkilere rağmen, belediyelerin henüz planlama sorumluluğunu taşıyacak imkân ve kabiliyetten uzak olmaları, planların hazırlanması ve uygulamaya geçmesinin çok uzun sürmesi, hızlı göç ve kentleşme hareketleri nedeniyle yapılaşmanın planlama sürecinin çok önünde gitmesi vb. sebeplerle çarpık kentleşmeye, gecekondulaşmaya ve kentsel arsa rantı elde etmeye dönük spekülatif hareketlere engel olunamamıştır (Torlak, 2002). Sorunların artarak devam etmesi üzerine 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuş, 29.07.1959 tarih ve 10265 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7367 sayılı Yasayla gecekondu yapımını önlemek ve kentsel arsa temin etmek amacıyla belediye sınırları içinde bulunan Hazine arazilerinin bedelsiz şekilde belediyelere devri öngörülmüştür.

1961 Anayasasında yer alan planlama ilkeleri doğrultusunda “Milli Fiziki Plan” kavramı ortaya atılmış, ulusal ve bölgesel düzeyde planlama çabalarına girişilmiştir. Buna paralel olarak Antalya, Çukurova, Zonguldak ve Doğu Marmara bölgesel planlama çalışmaları yapılmıştır (Kılıç, 2004). 1960’lı yılların ikinci yarısından sonra, nüfusun hızla attığı İstanbul, Ankara ve İzmir’de çarpık kentleşmeye engel olmak için çağdaş planlama ilke ve teknikleri kullanılarak özel planlamalar yapmak üzere Metropolitan Planlama Büroları kurulmuştur. Kentsel koruma ve turizm alanlarının planlaması da bu dönemde yapılmaya başlanmıştır. Yine bu dönemde İller Bankası’na Konya, Adana, Trabzon, İzmit, Gaziantep gibi büyük kentlere yönelik planlama çalışmaları yapılmıştır (Akın, 2007: 112).

Kentler hızla büyürken 02.07.1965 tarih ve 12038 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu kentlerdeki konut mülkiyet düzeninin kurulması açısından önemli bir kilometre taşı olmuştur. Bu yasa sayesinde özellikle orta sınıfın konut talebi artmaya başlamış ve kentsel arsa fiyatlarında önemli yükselişler görülmüştür. Kat karşılığı inşaat ve yap-sat yöntemiyle apartmanların inşası bu yasa sayesinde hızlanmıştır. Yine bu dönemde konut üretiminde kooperatiflerin de ön plana çıkmaya başladığı görülmektedir (Akın, 2007: 113). Öte yandan, hızlı ve düzensiz kentleşmeyle birlikte arsa

⁹ Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 16.07.1956, Sayısı: 9359

fiyatlarında ortaya çıkan aşırı artışları önlemek üzere, arsa alım-satım faaliyetlerinde bulunmak, konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları için arazi ve arsa sağlamak, gerektiğinde arsa-arazi stoku yapmak, bu arsa-arazileri planlamak ve donatmak üzere 10.05.1964 tarih ve 13195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1164 sayılı Kanunla Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Diğer taraftan, kentlerin kırsal kesimden aşırı göçleri kaldıracak konut, altyapı ve istihdam imkânlarına sahip olmaması büyük bir gecekondular sorunu yaratmıştır. Kentlerin çevrelerindeki arazilerin büyük kısmının Hazineye ait olması, devletin bu arazileri koruma imkân ve isteğinin güçlü olmaması nedeniyle gecekondular genellikle Hazine arazileri üzerine inşa edilmiştir. Kırsal bölgelerden kente yeni gelen ve geçimini genellikle marjinal ekonomik sektörlerde çalışarak sağlayan gecekondular kesiminin zaman içinde kent nüfusundaki ağırlığı da artmaya başlamıştır. Siyasiler açısından oy deposu olarak görülen bu kesimin konut sorununu çözmek adına gecekondular afları önemli politik araçlardan biri haline gelmiştir. Nitekim 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondular Yasasıyla; mevcut gecekonduların ıslah edilerek yasal hale getirilmesi, altyapı imkânlarının sağlanması, tapularının verilmesi ve Hazineye ait arsa ve arazilerin belediyelere devri öngörülmüştür. Ancak yasaya rağmen gecekondular sorununa çözüm bulunamamış ve büyük kentlerdeki gecekondular sayısı 1953 yılında 80.000 iken 1980 yılında 1.150.000’e ulaşmıştır. Gecekondular sorunun diğer bir yönü de kente yeni göçenler için sağlanamayan konut ve altyapı imkânlarını devlete ait arazilerin işgaline üstü kapalı şekilde göz yumarak telafi etmesidir. Gecekondular nüfus bir yandan ithal ikameci sanayileşme için ucuz işgücü deposu işlevi görürken, üretilen mallar içinde bir iç talep yaratmaktaydı. Gecekonduların devlet arazileri üzerine, sınırlı sermaye kaynakları çok az kullanılarak, düşük maliyetlerle ve içinde oturanlarca yapılması da ekonomik açıdan etkin bir çözüm olarak ortaya çıkmaktaydı. Ancak yasal hale gelen ve mülkiyet haklarına kavuşan gecekondular kentlerin büyümeye devam etmesiyle birlikte geçici barınma işlevinden çıkarak kentsel arsa-arazi rantı elde etmenin bir aracı haline gelmeye başlamıştır. Dolayısıyla başlangıçta kente göç edenlerin barınma gereksinimine buldukları bir çözüm olarak görülen gecekondular, zamanla rantı dayalı haksız kazanç kaynağı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Yırtıcı, 2011; Yakar, 2002: 81-83; Akın, 2007: 116-119).

1954-1980 döneminde uygulanan ithal ikameci sanayileşme stratejisiyle birlikte, büyük sermaye ithal malların iç pazarda üretimi ve pazarlanmasına odaklanmış, kentsel arazi

ve arsa rantı ise küçük ve orta ölçekli girişimcilere bırakılmıştı. Yine Emlak ve Kredi Bankası aracılığıyla 1950'lere kadar devlet desteğiyle yapılan banliyölerin finansmanında kullanılan kaynakların, ithal ikameci sanayileşme politikaları doğrultusunda altyapı yatırımlarına yönlendirilmesi orta sınıf için konut yapımında kullanılan kaynakların azalması anlamına gelmekteydi. Bu koşullar altında 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nun çıkarılmasıyla kentlerde orta sınıfların konut sorununu çözmek için apartmanlaşma ve yapsatçılık olguları ön plana çıkmıştır. Yetersiz sermaye birikimine çözüm olarak kat karşılığı ve topraktan konut satışı yöntemlerin uygulandığı yapsatçılık, gecekondu bölgelerinde yoğunlaşan vasıfsız işgücü için de istihdam olanakları yaratmıştır. Kentlerin büyümesiyle birlikte merkezi alanlarda kalan arsaların kat karşılığı inşaat payının %30'lardan %50'lere çıkması bu arsaların sahiplerinin önemli miktarda kentsel rant elde etmelerini sağlamıştır (Yırtıcı, 2011; Yakar, 2002: 84-87).

Sonuç olarak; 1954-1980 döneminde kentsel gayrimenkul rantları gecekondulaşma ve yapsatçılık yoluyla alt ve orta sınıflar arasında paylaşılmıştır. Bu toplum kesimleri kentsel gayrimenkul rantları sayesinde başka türlü elde etme imkânları olmayan getiriler sağlarken, geniş tabanlı bu paylaşım hem kentsel arsa piyasasını geliştirmiş, hem de arsa rantlarının paylaşımından kaynaklanabilecek sorunları azaltmıştır. Ancak gecekondulaşma ve yapsatçılık, çarpık kentleşmenin, dayanıksız ve düşük kaliteli bina stokunun ve kamu arazilerinin rant kaynağına dönüştürülerek adeta yağmalanmasının en önemli nedeni olarak ortaya çıkmıştır (Yırtıcı, 2011).

4.1.4. 1980-2000 Dönemi

24 Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konulan “Ekonomik İstikrar Tedbirleri” hızla yükselen enflasyonu kontrol altına almak, iç piyasada arz-talep dengesini sağlamak ve ödemeler bilançosu açıklarını kapatmanın ötesinde ekonominin yapısı ve işleyişinde çok ciddi yapısal dönüşümleri içermektedir (Doğan, 2015: 190). Bu yapısal dönüşüm 1980 öncesine göre üç temel değişim öngörmektedir. Bunlardan ilki 1980 öncesinde uygulanan ithal ikameci ve korumacı sanayileşme politikalarının yerini ihracata dayalı büyüme ve dışa açılma stratejisinin almasıdır. İkincisi devletin ekonomideki rolünün büyük oranda azaltılması için; taban fiyat uygulamaları, sübvansiyonlar ve fiyat kontrollerinin kaldırılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, iç ve dış finans piyasalarında liberasyonun sağlanması, döviz kurları ve faiz oranları üzerindeki denetimin azaltılması, kamu

işletmelerinin özelleştirilmesi, yabancı sermayenin teşvik edilmesi, kamu yatırımlarının hızla düşürölerek sanayi üretim ve yatırımlarında yerli ve yabancı özel sermayenin öne çıkarılmasıdır. Üçüncü temel dönüşüm ise uluslararası kuruluşların ekonomi politikalarının belirlenmesindeki rolünün giderek artmasıdır. Bu çerçevede 1980 sonrası tüm Dünya'ya yayılan neoliberal politikalar ve küreselleşme sürecine uygun olarak Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşlar yapısal uyum anlaşmaları yoluyla Türkiye ekonomisine ilişkin karar alma süreçlerinde daha etkin roller oynamaya başlamışlardır (Ölmezoğulları, 2012).

24 Ocak Kararları ve IMF ile yapılan stand-by anlaşmasıyla birlikte alınan dış krediler sayesinde döviz, enerji, hammadde, ara malı ve yatırım mallarındaki darboğazlar ve ithalat engelleri aşılarak sanayide ciddi bir üretim artışı yaşanmıştır. Uygulanan faiz ve para politikalarının da etkisiyle enflasyonda da düşüş sağlanmıştır (Doğın, 2015: 216). Bu sayede 1980 yılında % - 2,8 olan GSMH büyüme hızı 1987'de %9,8'e kadar yükselmiştir. Ancak 1988-1989 yıllarındaki yavaşlamanın etkisiyle 1980-1989 dönemi GSMH ortalama büyüme hızı yaklaşık % 4 olmuştur. Bu dönemde tarım sektöründeki büyüme hızı %0,7 olurken, sanayi sektörü % 6,4 hizmetler sektörü ise % 4,4 büyümüştür. 1980-1989 döneminde destekleme politikalarından büyük oranda vazgeçilmesi sonucu tarımın GSMH içindeki payı %23'ten %16,4'e kadar gerilemiştir. Aynı dönemde sanayi sektörünün payı ise %21,6'dan %26,5 yükselmiştir (Yakar, 2002: 88-90).

Dışa açılma stratejisine dayalı ekonomik politikalarla birlikte Türkiye'nin 1980 yılında 2.9 milyar \$ olan ihracatı, 1989 yılına gelindiğinde 11.6 milyar \$'a, ihracatın ithalatı karşılama oranı da % 36,8'den % 73,8'e yükselmiştir (Doğın, 2015: 220-221). Ancak ekonominin dış kaynaklara bağımlılığı sürmüş, 1980 yılında 16.2 milyar \$ olan dış borç miktarı 1987 yılına gelindiğinde 40.4 milyar \$ seviyesine çıkmıştır. Dış borçlarla finanse edilen kamu yatırımları altyapı, ulaşım, enerji gibi sektörlerle kayarken inşaat sektörü de öne çıkmıştır. Kamu harcamaları ve reel ücretlerde yaşanan yükselişler iç talebi canlandırırken, enflasyon, faiz oranları, kamu açıkları ve döviz kurlarında ciddi artışlar görölmüş, bu nedenle sanayi yatırımları azalmaya başlamıştır. Bunun üzerine döviz kurlarını düşük tutarak enflasyonu düşürmek hedefiyle 1989 yılında 32 Nolu Kararname çıkarılarak sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sağlanmıştır. Ancak kısa vadeli sermaye girişleriyle birlikte TL değeri kazanırken dış borçlanma eğilimi artmış, dış açıklar, faiz ve enflasyon oranları daha da yükselmiştir (Erçel, 2000). Bu durum 1989-1993 döneminde yüksek kronik enflasyonla beraber dış açığın giderek arttığı bir ortam yaratmıştır. Artan bütçe açıklarıyla

birlikte kamu maliyesinde yaşanan çöküntü, diğer makroekonomik dengeleri de bozmuş, yükselen dış borçlanma ve ithalatla birleşen bu tablo 1994 yılında yaşanan ekonomik krizi tetiklemiştir (Kaya, 2013:12-14).

5 Nisan 1994 tarihinde alınan kararlarla, kamu maliyesi disipline edilerek açıkların kontrol altına alınması amaçlanmıştır. Bunun için KİT ürünlerine yüksek oranda zamlar yapılmış, tarımsal desteklemeler kısıtlanmış, ücretler sınırlandırılmış, vergiler artırılmış, özelleştirme programına hız verilmiş ve kayıtsız ekonomiyle mücadele programı uygulamaya konulmuştur. Devalüasyon ve sıkı maliye politikası sonucu dış ticaret ve kamu açıkları geçici de olsa azalmıştır. Ancak 1995 yılından itibaren personel giderleri ve faiz ödemeleri hızla artmaya başlamış, artan bütçe açıkları iç ve dış borçlanmayla finanse edilmiştir. 1998 yılında ortaya çıkan Rusya ve Asya krizlerinin de etkisiyle ihracatta ortaya çıkan düşüş, yurtiçi talepteki azalma, siyasal belirsizlikler ve artan güvensizlik ortamı sonucunda kısa vadeli sermaye girişinin yavaşlaması ülkeyi yeniden bir ekonomik krize sürüklemiştir. Böylece suni tedbirlerle giderilmeye çalışılan makroekonomik dengesizlikler yeniden ortaya çıkmış 1999 yılı sonunda gelindiğine ekonomik alanda “topyekûn bir reform” yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir (Kaya, 2013: 18-21).

1990-2000 döneminde GSMH’nin ortalama büyüme hızı %4,1 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde tarım sektöründeki ortalama büyüme hızı %2,2 olurken, sanayi sektörü % 4,9, hizmet sektörü ise % 4,7 büyümüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 11). Bu gelişmelerin etkisiyle 1990-2000 döneminde tarımın GSHM içindeki payı %17,5’den %14,1’e, sanayi sektörünü payı ise %25,5’den %23,3’e düşmüştür. Hizmetler sektörünün payı ise sermaye hareketlerinin serbest bırakılması sonucu artan sıcak para girişlerinin ve yatırımların konut, turizm, ulaştırma gibi sektörlerle kaymasının etkisiyle %57’den %62,6’ya yükselmiştir (Yakar, 2002: 93-96). Bu dönemde özel sektör konut yatırımlarına yönelirken, kamu yatırımları ulaşım ve enerji sektörlerinde yoğunlaşmıştır. Uzun dönemli reel sabit sermaye yatırımları azalırken kısa dönemli finansal yatırımların artması ‘rantiye’ olarak adlandırılan spekülative birikim anlayışının ön plana çıkmasına yol açmıştır (Akın, 2007:131).

Türkiye’de 1980 sonrasında dışa açılma ve ihracata dayalı kalkınma modeliyle birlikte tarımsal desteklerin azaltılması sonucu 1990 yılına kadar kırdan kente doğru çok hızlı bir göç süreci yaşanmıştır. Özellikle 1980-1985 döneminde yıllık nüfus artış hızı %2,5 iken, kentlerdeki nüfus artışının %7,7’ye yükselmesiyle birlikte kentsel nüfus oranı beş yıl

içinde %43,9'dan %53,1'e çıkmıştır. Yine bu dönemde kentler arası göç olgusu da ortaya çıkmış, gelişen sanayi ve ticaretin etkisiyle özellikle İzmir ve İstanbul'da çok hızlı bir nüfus artışı yaşanmıştır. 1990 yılından sonra tarımsal desteklerin artması ve iç ticaret hadlerinin tarım lehine gelişmesi göçleri yavaşlatmış, böylece 1990-2000 döneminde kentleşme hızı %2,9'a inmiştir. 1990'lardan sonra terör olayları nedeniyle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki Diyarbakır, Van, Şanlıurfa gibi il merkezleri ile Adana, Mersin, Antalya, Bursa, İzmir ve İstanbul'a doğru hızlı bir göç hareketi yaşanmıştır. Bu nüfus hareketleri sonucu 2000 yılına gelindiğinde kentsel nüfus oranı %65'i bulmuştur.

Çizelge 4.4. 1980-2000 dönemi toplam nüfus ve köy-kent dağılımı¹⁰

Sayım Yılları	Toplam Nüfus	Kentsel Nüfus	Oran (%)	Kırsal Nüfus	Oran (%)
1980	44.736.957	19.645.007	43,9	25.091.950	56,1
1985	50.664.458	26.865.757	53,1	23.798.701	46,9
1990	56.473.035	33.326.351	59,0	23.149.684	41,0
2000	67.803.927	44.006.274	64,9	23.797.653	35,1

1980 sonrası dönem Türkiye'de kentleşme, planlama, konut politikaları ve kentsel rantların oluşumu ve dağıtımı açısından büyük değişimlere sahne olmuştur. Öncelik kırdan kente göçle birlikte hızla artan konut açığının kapatılmasına verilmiş, bu amaçla 10.07.1981 tarih ve 17398 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2487 sayılı Toplu Konut Yasasıyla kooperatifler, kooperatif birlikleri ve sosyal güvenlik kurumlarına toplu konut yapımı için arsa tahsisi ve kredi verilmesi, Kamu Konut Fonu kurularak gider bütçesinin %5'i oranında kaynağın bu fona aktarılması öngörülmüştür. Ancak yasada belirtilen kaynakların sağlanamaması ve özel sektör inşaat firmalarının destek kapsamı dışında bırakılması gibi nedenlerle toplu konut üretiminde yeterli başarı sağlanamamıştır.

Konut sorununa 1982 Anayasası'nda da yer verilmiş, devletin konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alacağı ve toplu konut teşebbüslerini destekleyeceği hüküm altına alınmıştır (md:57). 17.03.1984 tarih ve 18344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut İdaresi (TOKİ) kurulmuş, Toplu Konut Fonu oluşturularak ciddi gelir imkânları sağlanmıştır. Bu kanunun en önemli özelliklerinden biri de kooperatiflerin yanında özel sektör inşaat firmalarının da desteklenecek kuruluşlar kapsamına alınması olmuştur. Toplu Konut Fonundan ciddi destekler sağlanmasıyla birlikte

¹⁰ TÜİK verileri kullanılarak oluşturulmuştur. https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=202 adresinden 15.03.2021 tarihinde alınmıştır.

1984-1999 yılları arasında 1.130.101 konut inşa edilmiştir. Bu destekler sayesinde inşaat sektöründe yaşanan yükseliş sonucu sektöre yeni müteahhitler girmiş, mevcutların ölçekleri de hızla büyümüştür. Özellikle TOKİ'nin 1987 yılından sonra kendi arsaları üzerinde doğrudan konut yaptırmaya başlaması inşaat şirketlerinin büyümesine ve sektördeki sermaye birikimine önemli katkılar sağlamıştır (Kömürcüoğlu, 2017).

1983 yılında planlanma, konut ve kentsel altyapı faaliyetlerinden sorumlu İmar ve İskân Bakanlığı'nın kaldırılması, 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Yasayla¹¹ büyükşehir belediyelerin kurulması ve 3194 sayılı İmar Kanunu¹²nün çıkarılmasıyla birlikte, imar planı yapımına ve onanmasına ilişkin yetkiler belediyelere devredilmiş ve altyapı yatırımları için daha büyük kaynaklar aktarılmaya başlanmıştır. Bu düzenlemeler sonucu kentlerin daha hızlı gelişimi ve kentsel rantların artması için gerekli kurumsal yapı oluşturulmuştur.

1983 yılından itibaren gecekondular ve kaçak yapılaşmaya yönelik af düzenlemeleri içeren çok sayıda yasa çıkarılmıştır. 2981¹³ ve 3290 sayılı Kanunlar¹⁴ ile özel mülkiyete tabi arsa ve araziler üzerine inşa edilen imar mevzuatına aykırı yapılar ile kamuya ait arsa ve araziler üzerindeki gecekondular yasal hale getirilmiştir. 775 sayılı Yasa sadece konut olarak kullanılan gecekonduları kapsarken 3290 sayılı Yasayla sanayi ve ticaret yapıları af kapsamına alınmış, kamu arazilerine yönelik kaçak yapılaşma adeta teşvik edilir hale gelmiştir. Yine 775 sayılı yasada aftan yararlanmak için başka arsa veya konutu olmama şartı aranırken, 2981 sayılı yasayla bu kural da kaldırılmış, böylece kamu arazilerinin üzerindeki gecekondular alanları kentsel rant sağlamanın ve arsa spekülasyonlarının bir aracı haline dönüşmüştür (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2001: 9).

1980'lerin ikinci yarısından itibaren üst sınıfların yerleşim alanları kentlerin çeperlerine doğru kaymaya başlamış, dışarıdan soyutlanmış lüks villa ve konut sitelerinin inşası hız kazanmıştır. Bu villa ve konutlar daha önceki dönemden farklı olarak yapsatçılar tarafından değil büyük inşaat firmaları tarafından inşa edilmiştir. 1980 sonrası dönemde büyük kentlerdeki kamu altyapı ihaleleriyle büyüyen özel sektör inşaat şirketleri 1990'ların başından itibaren kentsel mekânlara doğrudan yatırım yapmaya başlamış, oteller, iş

¹¹ 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹² 09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹³ 08.03.1984 tarih ve 18355 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁴ 07.06.1986 tarih ve 19130 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

merkezileri, ofisler, üst ve orta gelir gruplarına yönelik konut projeleri kentsel gelişimi şekillendiren büyük sermaye yatırımları olarak ön plana çıkmıştır. Öte yandan, büyük şirketler ucuz ve ham arazileri satın alarak imar rantlarından da önemli oranda pay elde etmişlerdir (Yakar, 2002: 99). Böylece kentsel gayrimenkul rantlarının paylaşımında küçük sermayenin yerini büyük sermaye almaya başlamıştır. Toplu konutlara sağlanan destekler sonucu 1980 sonrası dönemde kooperatiflerin sayısı ve yaptıkları konut sayılarında da önemli artışlar görülmüştür. Öncelikle arazi alımı, sonrasında ise imar planları yaptırma ve inşaat faaliyetleriyle yürüyen sistem sayesinde kooperatifler orta sınıfların kentsel rantlardan pay alma aracı haline gelmiştir.

4.1.5. 2000 Yılı Sonrası Gelişmeler

4.1.5.1. Ekonomik gelişmeler

1980’li yıllardan itibaren küreselleşen Dünya ekonomisi 1997 yılında Asya-Pasifik bölgesinde başlayan finansal ve reel krizin etkisine girmiş, 1998 yılında Rusya’nın moratoryum ilanını, Meksika, Brezilya ve Arjantin’de yaşanan krizler izlemiştir (Turgut, 2006). Bu krizlerin etkisiyle iyice kırılganlaşan Türkiye ekonomisi 1999 yılındaki Marmara depreminin etkisiyle sarsılmış, Kasım 2000 ve Şubat 2001’de ise tam anlamıyla kriz ortamına sürüklenmiştir. 2001 krizinin ardından “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” hayata geçirilerek fiyat istikrarı ve sürdürülebilir büyüme için ekonomi politikalarında çok ciddi değişikliklere gidilmiştir. IMF’nin yaklaşık 45 milyar USD desteği alınarak yürütülen program kapsamında finansal sistemin düzenlenmesi için bankacılık reformu yapılması, Hazine’nin Merkez Bankası’ndan borçlanma imkânının kaldırılması, para politikasının sıkılaştırılması, bütçe ve kamu kesimi açıklarının kapatılarak faiz dışı fazla verilmesi, mali disiplin sağlanması, kamu borçlarının yeniden yapılandırması ve özelleştirmelere hız verilmesi öngörülmüştür (Eğilmez, 2017).

Başlatılan ekonomik programın başarıyla uygulanması neticesinde, Türkiye ekonomisi 2002-2007 döneminde ortalama % 7,5 büyümüş, böylece 2001 yılında 200,5 milyar USD olan GSYH, 2007 yılına gelindiğinde 683 milyar USD düzeyine yükselmiştir. Bu sayede 2001 yılında 3.108 USD olan kişi başı gelir TL’nin yabancı para birimleri karşısında değer kazanmasının da etkisiyle 2007 yılında 9.735 USD seviyesine ulaşmıştır.

2003-2007 döneminde yıllık ortalama %17,2 büyüyen inşaat sektörü bu ekonomik performansa ciddi bir katkı sağlamıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı [HMB], 2021:3-8).

Uygulamaya konulan ekonomik programın en önemli yansımaları kamu mali göstergelerinde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde bütçe açıkları, kamu borç stoku, borçlanma gereği, faizler ve enflasyon önemli oranda düşmüş, TL ciddi ölçüde değer kazanmıştır. Öte yandan kamu net dış borç stoku miktar olarak artsa da GSYH'ye oranı büyük oranda azalmıştır. Yine bu dönemde dış ticaret hacmi de büyük bir artış göstermiştir. 2002 yılında 36,1 milyar USD olan ihracat 2007 yılında 107,3 milyar USD seviyesine yaklaşmıştır. Ancak, ithalat da 87,6 milyar USD'den 277,3 milyar USD'ye çıktığından dış ticaret açığı 4 kat artarak 15,5 milyar USD'den 62,8 milyar USD'ye yükselmiştir (Koç, 2015).

2002-2007 yılları arasındaki ekonomik büyümenin en önemli etkenlerinden biri de yabancı sermaye girişleri olup bu dönemde doğrudan yatırım, portföy yatırımları ve kredi-mevduat şeklindeki sermaye girişlerinin toplamı 105 milyar USD'yi bulmuştur. Bu sayede bir yandan ekonomik büyümenin ve ithalatın finansmanını sağlarken, bir yandan da menkul ve gayrimenkul varlık fiyatları ve finansman imkânları artmıştır. Bu dönemde Türkiye'nin dış borç stokunda da önemli artışlar olmuştur. Özellikle özel sektörün dış borç miktarı katlanarak artmış ve 43,1 milyar USD'den 160,6 milyar USD'ye çıkmıştır. Bu artışın yaklaşık 40 milyar USD'si bankacılık sektöründe gerçekleşmiştir (HMB, 2021: 138-140).

2002-2007 dönemi esas itibariyle, tüm dünyada bir ekonomik büyüme dönemi olarak kayda geçmiştir. Bunun en önemli nedeni 2001 yılından itibaren ABD ve diğer gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlanan genişletici para ve maliye politikalarıdır. Nitekim 2003-2007 döneminde büyüme oranları gelişmiş ülkelerde %3'ü aşarken gelişmekte olan ülkelerde %8'leri bulmuştur. Artan dolar likiditesi kredi genişlemesine, varlık fiyatlarının yükselmesine ve sınır ötesi sermaye akımlarının hızlanmasına imkân sağlamıştır. Ekonomik büyüme sonucu gelir ve satın alma gücünün yükselmesiyle birlikte hane halklarının özel tüketim, perakende ve gayrimenkul varlıklara yönelik harcamaları ile finansal borçlanma kapasiteleri de önemli oranda artmıştır (Gürlesel, 2009).

Sonuç olarak, 2002-2007 döneminde dış konjonktürün de etkisiyle Türkiye Ekonomisi ciddi bir büyüme göstermiş ve kamu mali göstergelerinde önemli iyileşmeler sağlamışsa da, ekonominin kronik sorunu olan sermaye yetersizliği bu dönemde de kendini

hissettirmiş, ekonomik büyüme ve kalkınmanın finansmanı yabancı sermayeye ve ithalata bağımlı olmayı sürdürmüş, işsizlik de yapısal bir sorun olmaya devam etmiştir.

ABD’de ipotekli konut satışına yönelik (mortgage) kredilerin ve türev piyasanın aşırı ve kontrolsüz genişlemesi, menkul kıymet fonlamalarında ortaya çıkan sıkışıklıklar ve gayrimenkul fiyatlarında yaşanan balon artışlar 2008 yılında finansal bir krize dönüşmüş ve hızla derinleşerek tüm dünyaya yayılmıştır (Kaderli ve Küçükkaya, 2012). Küresel ölçekte etkili olan kriz, hızla düşen talep, kapasite kullanım oranları, özel tüketim harcamaları ve dış ticaret hacimleriyle birlikte reel sektörü de etkisi altına alarak gelişmiş ülkelere yayılan ciddi bir resesyona neden olmuştur (Öksüzler ve Teyyare, 2010). Türkiye de krizden ciddi anlamda etkilenmiş, ekonomik büyüme keskin bir şekilde yavaşlayarak 2008 yılında %0,8’e düşmüştür. 2009 yılında ise %4,8 oranında küçülme yaşanmıştır. İnşaat sektörü 2008’de %4,7, 2009’da ise %15,9 oranında küçülerek ciddi bir ivme kaybetmiştir (HMB, 2021: 3-8). Kriz kamu mali göstergelerinde de bozulmalara yol açmış, kamu kesimi faiz dışı fazlası azalırken, bütçe açıkları ve borçlanma gereği artmış, borç stoku yükselmiş, işsizlik rekor seviyelere ulaşmıştır. Kriz dış ticareti de önemli ölçüde etkilemiş, özellikle 2009 yılında Türkiye’nin ihracat ve ithalatında önemli düşüşler görülmüştür. 2009-2010 yıllarında doğrudan yabancı sermaye yatırımları da önemli oranda azalmış, yabancı portföy yatırımlarında ise krizin patladığı 2008 yılında net 5,01 milyar USD çıkış yaşanmıştır (HMB, 2021: i).

Küresel ölçekteki bu krize rağmen Türkiye’de bankacılık sektörünün 2001 yılında yapılan reformlar sayesinde güçlü kalması ile uygulanan genişletici para ve maliye politikaları sayesinde Türkiye ekonomisi 2010 yılında %8,4, 2011 yılında ise % 11,2 oranında büyüme kaydetmiştir (Öksüzler ve Teyyare, 2010). Bu dönemde en yüksek büyüme 2010 yılında %16,7, 2011 yılında ise %24,9 ile inşaat sektöründe görülmüştür (HMB, 2021: 3-8). Ancak, kriz sonrası dönemde Türkiye ekonomisinin kronik sorunları yeniden baş göstermeye başlamıştır. 2011 yılında ticaret açığının 105 milyar USD’ye, cari açığın GSYH’ye oranının ise %10’lara ulaşması üzerine Merkez Bankası iç talebi baskılamaya dönük sıkı para politikalarını devreye almıştır. Daralan özel tüketim ve yatırım harcamaları, Avrupa ülkelerinde durgunluğun ve borç krizlerinin devam etmesi ve Suriye’de yaşanan siyasi krizlerle birlikte artan belirsizlikler sonucu 2012 yılında ekonomik büyüme keskin bir şekilde azalarak %4,8 düzeyine gerilemiştir. Öte yandan, 2010 ve 2011 yıllarında yaşanan yüksek oranlı büyümeyle birlikte bütçe gelirlerinin artması kamu kesimi borçlanma

gereğinin de küçülmesini sağlamış ise de 2012 yılında ekonomik aktivitelerdeki yavaşlamaya bağlı olarak vergi gelirlerinin artış hızının düşmesi ve faiz harcamaları başta olmak üzere bütçe giderlerindeki artış, merkezi yönetim bütçe dengesinde bozulmalara yol açmıştır. Yine kriz sonrası dönemde kamu ve özel sektörün dış borçlarında ciddi artışlar görülmüş, 2010-2012 döneminde kamu dış borç stoku 89 milyar USD'den 106,3 milyar USD'ye çıkarken, özel sektörün dış borcu da 190,5 milyar USD'den 228,2 milyar USD'ye yükselmiştir (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği [TOBB], 2013: 52, 131, 170).

2013 yılında iç talep ve kamu harcamalarındaki artışa bağlı olarak Türkiye ekonomisi % 8,5 oranında büyüme kaydetmiştir. Ancak, 2014-2016 döneminde iç talebi baskılamaya yönelik tedbirler, artan döviz kurlarını frenlemek için faiz artışına gidilmesi, AB ve Euro bölgesindeki ülkelerde ekonomik durgunluğun devam etmesi, Suriye ve Irak'ta yaşanan siyasi çalkantılar, Rusya ile yaşanan jeopolitik sorunlar, artan terör olayları ve 15 Temmuz 2016'da yaşanan darbe girişiminin yarattığı belirsizlikler nedeniyle ekonomik büyümede yavaşlama görülmüştür. 2016 yılındaki düşük büyüme sonrasında ekonomik faaliyetleri canlandırmak ve büyümeyi desteklemek için iç talebi artırmaya dönük yeni bir program devreye sokulmuştur. Bu çerçevede kredi garanti fonu aracılığıyla verilen krediler, vergi indirimleri, üretim ve istihdamı artırmaya yönelik yeni teşviklerle artan iç talep ve dış konjonktürdeki olumlu gelişmeler sayesinde 2017 yılında GSYH %7,5 oranında büyümüştür. Ancak bu süreç çok kısa sürmüş, 2018 yılından itibaren yabancı sermayenin gelişmekte olan ülkelere çıkış göstermeye başlaması, ABD ile Çin arasındaki ticaret savaşları, döviz kurlarında yaşanan hareketlilik ve TL'de yaşanan değer kayıpları, ABD ile yaşanan diplomatik krizler, S400 krizi, küresel piyasalardaki belirsizlikler, Suriye'deki terör oluşumlarına karşı yürütülen harekâtlar, Merkez Bankasının TL'deki değer kaybını ve enflasyondaki artışı önlemek için uyguladığı sıkı para politikası ve finansal imkânlardaki daralma sonucu azalan özel tüketim ve yatırım harcamalarının etkisiyle 2018 yılında %3 büyüme gerçekleştirebilmiştir. Türkiye ekonomisi 2019 yılının ilk iki çeyreğinde ise küçülme yaşamış ve yılı %0,9 gibi çok düşük bir büyüme oranıyla kapatmıştır. 2020 yılına ise “koronavirüs salgını” damga vurmuştur. Pandemiye karşı alınan önlemler nedeniyle özel tüketim harcamalarının gerilemesi, yatırımların durması, ihracat ve ithalatın daralmasıyla birlikte yılın ikinci çeyreğinde %9,9'luk bir küçülme yaşanmıştır. Sonraki süreçte genişletici para politikaları ve kredi faizlerinde yapılan indirimlerle birlikte konut ve tüketim harcamalarındaki artışlar iç talepte hareketlilik yaratmıştır. Ancak azalan ihracat, düşen turizm gelirleri, döviz kurundaki hızlı artış, TCMB rezervlerinde gerileme, artan cari açık,

yabancı portföy yatırımlarının çıkışı, CDS-Risk primlerinin yükselmesi, kamu bankalarının kredi genişlemesi nedeniyle açık pozisyonlarının hızla artması ekonomiyi ciddi bir krize doğru sürüklemeye başlamıştır. Bu koşullar altında Türkiye ekonomisi 2020 yılını %1,8’lik büyümeyle kapatmıştır. Bu gelişmelerle birlikte 2014-2020 döneminde Türkiye ekonomisi USD bazında yaklaşık %24 küçülmüş, kişi başı gelir 12.582 USD’den 8.599 USD’ye kadar gerilemiştir. 2013-2017 döneminde tüm sektörlerde dalgalı bir seyir göze çarpmaktadır. 2017 yılı sonrasında ise ciddi bir yavaşlama ve daralma görülmektedir. Özellikle inşaat sektöründe 2014 yılı sonrasında büyüme oranları yavaşlamış, 2018’de %1,8, 2019’da %8,6, 2020 yılında ise %3,5 küçülme görülmüştür.

Çizelge 4.5. 2013-2020 döneminde sektörler ve GSYH büyümesi (% , USD)¹⁵

	Tarım, orman ve balıkçılık (%)	Sanayi (%)	İnşaat (%)	Hizmetler (%)	GSYH (%)	GSYH (Milyar (\$))	Kişi Başı Gelir (\$)
2013	2,4	9,5	14,3	7,4	8,5	958.125	12.582
2014	0,5	5,2	4,8	6,1	4,9	939.923	12.178
2015	9,3	5,1	4,9	5,6	6,1	867.071	11.085
2016	-2,6	4,5	5,1	3,5	3,3	869.241	10.964
2017	4,9	9,3	9,4	7,5	7,5	859.055	10.696
2018	2,1	1,4	-1,9	4,7	3	797.124	9.792
2019	3,7	-0,7	-8,6	2,9	0,9	760.778	9.213
2020	4,8	1,6	-3,5	1,1	1,8	717.049	8.599

2016 yılı sonrasında kamu mali göstergeleri de bozulmaya, işsizlik ve enflasyon rakamları artmaya başlamıştır. 2014 yılında %0,4 olan kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH’ye oranı, 2017 yılında %1,8’e, 2019 yılında ise %3,2’ye kadar yükselmiştir. Yine 2015 yılında %1 düzeyinde olan merkezi yönetim bütçe açığı 2019 yılına gelindiğinde yaklaşık 3 kat artarak %2,9 düzeyine çıkmıştır. Merkezi yönetim borç stoku da %28’lerden %32,5’e yükselmiştir. 2016 yılına kadar ılımlı seyreden TÜFE 2017 yılında artmaya başlamış, 2018 yılında ise rekor bir atışla %20,3 düzeyine yükselmiştir. Türkiye ekonomisinin kronik sorunu olan işsizlik de 2013 yılından sonra tırmanışa geçmiş, 2019 yılında 13,7’ye kadar yükselmiş, tarım dışı işsizlik oranı ise %16’ları bulmuştur.

¹⁵ Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/05/Uretim-4.xls> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

Çizelge 4.6. 2012-2019 dönemi kamu mali göstergeleri ¹⁶

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası / GSYH	0,9	0,9	0,5	0,6	0,6	1,0	2,4	3,5
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYH	0,9	0,4	0,5	0,0	1,0	1,8	2,5	3,2
AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku / GSYH	32,4	31,2	28,5	27,4	28,0	28,0	30,2	32,5
Merkezi Yönetim Bütçe Açığı/GSYH	1,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,5	1,9	2,9
TÜFE (Yıl Sonu, %)	6,2	7,4	8,2	8,8	8,5	11,9	20,3	11,8
İşsizlik Oranı (%)	8,4	9,0	9,9	10,3	10,9	10,9	11,0	13,7
Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)		10,9	12,0	12,4	13,0	13,0	12,9	16,0

2012 yılı sonrasında Türkiye'nin kamu, özel ve bankacılık kesimi dış borç stokunda ciddi bir artış olmuştur. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları 2012-2015 arasında dalgalı bir seyir izlemiş 2015 yılından sonra ise düşmeye başlamıştır. Sıcak para niteliğindeki portföy yatırımlarında da 2015 sonrasında (2017 yılı hariç) ciddi bir azalma ortaya çıkmıştır. 2012 sonrasında ihracat ve ithalat rakamlarında ciddi bir değişiklik görülmemiştir. 2019 yılındaki azalışa rağmen istenilen dış ticaret açığı seviyesi bir türlü yakalanamamıştır.

Çizelge 4.7. Dış ticaret, yabancı sermaye ve dış borç verileri, 2012-2019 (milyar USD)¹⁷

Yıllar	İhracat	İthalat	Doğrudan Yatırımlar	Portföy Yatırımları	Kamu Dış Borç Stoku	Özel Sektör Dış Borç Stoku	Bankacılık Kesimi Dış Borç Stoku
2012	152,46	236,55	9,64	41,029	106,3	228,2	118,6
2013	151,80	251,66	9,93	24,02	118,9	270,3	157,7
2014	157,61	242,18	6,29	20,22	121,3	283,2	174,7
2015	143,84	207,23	14,17	15,34	116,6	281,2	167,2
2016	142,53	198,62	10,79	6,41	123,3	283,6	165,1
2017	156,99	233,80	8,39	24,06	136,2	315,9	182,5
2018	167,92	223,05	9,37	3,11	139,9	296,8	163,4
2019	171,46	202,70	6,13	1,26	157,0	268,8	149,4

2000-2020 döneminde sektörlerin GSYH'den aldıkları paylar incelendiğinde, tarım sektörünün GSYH içindeki payının %10 seviyesinden %6,6'e kadar gerilediği görülmektedir. Sanayi sektörünün GSYH içindeki payı ise 2000 yılında %21,5 düzeyinde

¹⁶ Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: Web <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/05/Kamu-Maliyesi-2.xls> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

¹⁷ Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: Web <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/05/Dis-Ticaret-ve-Odemeler-Dengesi-4.xls> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

iken 2020 yılında 22,4 düzeyine çıkmıştır. Aynı dönemde hizmetler sektörünün payı da %52,8'den %54,6'ya yükseltmiştir. İnşaat sektörünün 2000 yılında %5,3 olan payı 2015 yılında %8,1'e yükselmiş, ancak 2020 yılında %5,4'e kadar gerilemiştir.

Çizelge 4.8. 2000-2020 dönemi GSMH'nin sektörel dağılımı, (%)¹⁸

	2000	2005	2010	2015	2020
Tarım, ormancılık ve balıkçılık	10,0	9,2	9,0	6,9	6,6
Sanayi	21,5	19,7	18,4	19,7	22,4
İnşaat	5,3	5,5	6,1	8,1	5,4
Hizmetler	52,8	53,0	54,5	53,5	54,6
Vergi-Sübvansiyon	10,4	12,6	12,0	11,8	11,0

Türkiye'de 2000 yılı sonrasında tarımdaki düşük oranlı büyüme rakamları ve sektörün GSYH'den aldığı payların düşüşüne paralel olarak köylerden kentlere göçler devam etmiştir. Nitekim 2000 yılında %64,9 olan kent nüfusu, 2007 yılında %70,48'e yükselmiştir.¹⁹

4.1.5.2. Kurumsal yapı ve gayrimenkul sektörüne ilişkin gelişmeler

Türkiye'de 2000'li yıllar üretim sektöründe karlılığı azalan büyük sermayenin kentsel gayrimenkul rantlarına yönelişinin arttığı bir dönem olmuştur. Küreselleşme ve neoliberal şehircilik anlayışı ile birlikte kentsel gayrimenkullerin uluslararası sermaye için daha çekici hale gelmeye başlaması, ekonomik büyüme, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, yasal ve kurumsal düzenlemeler, finansman ve pazarlama imkânlarının artmasıyla bu süreç daha da hızlanmış ve AVM'ler, ofisler, oteller, iş merkezleri, büyük konut ve karma projeler hızla artarken, kamu özel işbirliği (KÖİ) projeleri, kamu binaları, kentsel dönüşüm, yenileme, eski sanayi alanlarının dönüşümü ile kamu taşınmazlarının özelleştirilmesi yeni rant ve yatırım alanları ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda, dalgalanmalar yaşansa da 2002-2017 döneminde inşaat ve gayrimenkul sektörlerinde, diğer sektörleri de olumlu yönde etkileyen hızlı bir büyüme süreci yaşanmıştır.

¹⁸ Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/05/Uretim-4.xls> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

¹⁹ 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Yasa kapsamında büyükşehir Belediyesi bulunan illerde yeni ilçeler kurulması ve sınır değişiklikleri nedeniyle kentsel nüfus oranları artmıştır. Yine 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan il sayısının artması ve belediye sınırlarının tüm ili kapsamı sonucu kır/kent nüfusu istatistiklerine ilişkin verilerin sağlıklı şekilde yorumlanma imkânı kalmamıştır.

Bu süreçte büyük sermaye grupları bir yandan inşaat sektöründen elde edilecek kara odaklanırken, diğer yandan da kentsel rant elde etmeye yönelmişlerdir. Bu amaçla kentlerin gelişme alanlarında yer alan ham araziler ve düşük imar haklarına sahip arsalar satın alınırken, özelleştirilen büyük ölçekli kamu taşınmazları da devralınmıştır. Bu yöntemlerle elde edilen arsa ve araziler merkezi ve yerel yönetimler tarafından plan değişikliklerine tabi tutularak büyük miktarlarda kentsel rant oluşturulmuş ve dağıtılmıştır. Bu şekilde mevcut inşaat şirketleri kentsel alandaki gayrimenkul projelerine büyük yatırımlar yaparken, kamu ihaleleri ve ayrıcalıklı imar düzenlemeleri sayesinde gayrimenkul sektöründeki birçok şirket de hızla büyümüştür.

2000'li yıllardan sonra gayrimenkullere yönelik doğrudan yabancı sermaye yatırımlarında da hızlı bir artış yaşanmıştır. Özellikle körfez sermayesi ve Arap yatırımcıların satın alımları, küresel ölçekteki gayrimenkul fonlarının yatırımları, döviz kurlarının artışıyla Türkiye'deki gayrimenkullerin yabancı yatırımcılar açısından ucuzlaması, yabancılara yönelik konut satışlarının KDV'den muaf tutulması, ülkemize yönelik yabancı göçlerinin etkisi ile özellikle belli illerde artan konut talebi, yabancı yatırımcıların gayrimenkul yatırımlarının artmasında önemli katkılar sağlamıştır (Emlak Konut GYO, 2017).

Türkiye'de 2000 yılı sonrasındaki yıllar gayrimenkul piyasasında TOKİ'nin öne çıktığı bir dönemdir. 2003 yılında Konut Müsteşarlığı, 2004 yılında ise Arsa Ofisi kaldırılarak, yetkileri TOKİ'ye devredilmiştir. 4916 sayılı Kanunla²⁰ Hazine arazilerinin toplu konut yapılmak üzere emlak vergi değeri üzerinden TOKİ'ye devri sağlanarak arsa envanteri genişletilmiştir. Öte yandan 2007 yılında çıkarılan 5609 sayılı Kanun²¹'la, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın 775 sayılı Gecekondu Kanunu'ndan kaynaklanan görev ve yetkileri TOKİ'ye verilmiş ve bu kapsamında kullanılacak Hazine taşınmazlarının da TOKİ'ye bedelsiz olarak devri öngörülmüştür. Bunlara ilaveten 6009 sayılı Kanun'la²² toplu konut alanı ilan edilen yerlerdeki Hazine taşınmazlarının TOKİ'ye devrine yer verilmesi, 6306 sayılı Kanunla²³ kentsel dönüşüm, yenileme ve afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi konusunda geniş yetkiler sağlanmasıyla birlikte TOKİ, iştirakleriyle birlikte

²⁰ Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 19/7/2003 Sayı: 25173

²¹ Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 28/03/2007 Sayı: 26476

²² Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 1/8/2010 Sayı: 27659

²³ Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 31/5/2012 Sayı: 28309

gayrimenkul ve inşaat sektöründe çok önemli bir oyuncu haline gelmiştir. Nitekim 2002-2020 döneminde TOKİ tarafından 717.154 sosyal konut üretilmiş, kaynak geliştirme projeleri çerçevesinde orta ve üst sınıflara yönelik olarak inşa edilen lüks konutların sayısı ise 112.265 olmuştur (Toplu Konut İdaresi, 2020).

2001 krizinden sonra yapılan reformların etkisiyle bankacılık sisteminin güçlenmesi, yabancı sermaye girişlerinin artmasıyla birlikte finansman olanaklarının genişlemesine paralel olarak 2007 yılında yürürlüğe giren 5582 sayılı “Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile ipotek dayalı konut finansman sistemi düzenlenmiş, ipotek dayalı menkul kıymetlerin ihracına olanak tanınmış, finansman sistemine ilişkin ipotek teminatlı menkul kıymetler ve varlık teminatlı menkul kıymetler gibi yeni araçlar tanımlamıştır. 2012 yılında çıkarılan 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu²⁴ ile gayrimenkul piyasasının gelişmesi ve büyümesinde ve kentsel rantların yükselmesinde çok önemli rol oynayan Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları (GYO) ve Gayrimenkul Yatırım Fonları (GYF), Kira Sertifikası, Gayrimenkul Sertifikası, Varlık Finansman Fonları ve Gayrimenkul Değerleme Kuruluşları gibi sermaye piyasası kurumlarının ve araçlarının yasal çerçevesi çizilmiştir.

2000’li yıllardan sonra özelleştirme uygulamalarına da hız verilmiş, Galata Port, Karayolları 17. Bölge Müdürlüğü, Levent İETT Garajı gibi özelleştirme uygulamalarının (Kahraman, 2010: 151, 184) yanında şehir içlerinde kalan ve rantı yüksek bölgelerde bulunan kamu taşınmazları yoğun şekilde satışlara konu edilmiştir. Yine bu dönemde Hazine taşınmazlarının plan değişikliği yoluyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve TOKİ tarafından da satışına olanak tanınmıştır. 2012 yılında kabul edilen 6292 sayılı Kanunla birlikte 2/B alanlarının satışı yapılmış, 2005 yılından sonra Mera Kanununda yapılan çok sayıda değişiklikle bu alanların satışı ve kentsel kullanımlara tahsisi kolaylaştırılmıştır. Yine Kıyı Kanunu, Orman Kanunu ve Turizmi Teşvik Kanunlarında yapılan değişikliklerle, yat limanı, kurvaziyer liman, turizm tesisleri vb. için kıyılar ve orman alanlarındaki irtifak haklarının genişletilmesi sağlanmıştır.

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununun, 2005 yılında ise 5393 sayılı Belediye Kanununun çıkarılması da gayrimenkul sektörünün gelişimini de etkileyen

²⁴ Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarihi: 30/12/2012 Sayı: 28513

önemli kurumsal reformlar olmuştur. Bu kanunlarla büyükşehir ve diğer belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri, arsa üretimi ve toplu konut inşası konusunda önemli yetkiler verilmiştir. 2011 yılında çıkarılan 644 ve 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurularak, imar ve planlama konusunda çok geniş yetkilerle donatılmıştır.

Öte yandan, İstanbul 3. Havaalanı, Kanal İstanbul, Çanakkale Köprüsü gibi mega projeler, şehir hastaneleri, otoyollar, havalimanları, köprüler gibi büyük yatırımların gerçekleştirildiği kamu özel işbirliği (KÖİ) projeleri ile kentsel dönüşüm ve yenileme uygulamaları da son dönemde gayrimenkul sektörünün etkileyen, rant oluşumu dağıtımında önem arz eden gelişmeler olarak öne çıkmıştır.

Diğer taraftan, 3194 sayılı İmar Kanununa 11.05.2018 tarih ve 7143 sayılı Kanunla eklenen geçici 16'ncı madde ile "imar barışı" adı altında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılara imar affı getirilmiştir. Kanun kaçak yapının Hazine ve Belediyelere ait arsa ve araziler üzerine yapılmış ise doğrudan satışını da öngörmektedir. "İmar barışı" kapsamında 2020 yılının Kasım ayı itibarıyla 7 milyon 285 bin başvuru yapılmış ve 25 milyar 317 milyon TL yapı kayıt belgesi bedeli tahsil edilmiştir (haberler.com, 2021a). Böylece imar mevzuatına aykırı olarak yapı yapanların kaçak yapıları yasal hale getirilerek ciddi oranda rant sağlanmış, karşılığında da önemli miktarda gelir elde edilmiştir. Dolayısıyla devlet ranttan kısmen de olsa pay almıştır.

Sonuç olarak; sosyal ve ekonomik gelişmeler ile başta imar planı değişiklikleri olmak üzere, kamusal düzenleme ve uygulamalar sonucunda çok büyük miktarlarda kentsel rant ortaya çıkmıştır. Türk mali sisteminde etkili bir vergisel aracın bulunmaması nedeniyle söz konusu rantlardan kamuya pay aktarılması mümkün olmamış, bu rantlar taşınmaz sahipleri ve geliştiricileri ile geniş ölçekli çıkar ve baskı grupları tarafından paylaşılmıştır. Kaynakların verimsiz gayrimenkul yatırımlarında yoğunlaşmasına neden olan bu durum ülkenin büyüme potansiyeli açısından ciddi bir kısıt oluşturmuştur. Öte yandan, kentsel alanların birer rant kaynağına dönüşmesiyle birlikte, kentlerde sosyal ayrışma, kutuplaşma, çöküntü bölgelerinin orta-üst sınıfların eline geçmesi, yeşil alanların azalması, gelir dağılımının bozulması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin artışı, çarpık kentleşme, çevre ve altyapı sorunları gibi birçok olumsuz gelişme ortaya çıkmıştır.

4.2. Türkiye’de Gayrimenkul Sektörü

Gayrimenkul sektörü kentsel rantların oluşumu, gelişimi ve paylaşımında çok önemli roller oynamaktadır. Türkiye’de inşaat sektörü²⁵ ve gayrimenkul faaliyetleri²⁶ alt başlığında sınıflandırılan bu sektör; GSYH ve istihdam içerisinde ciddi bir paya sahip olmasının yanında, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, turizm, ticaret, lojistik-depolama, finansal piyasalar, bankalar, kentsel alt yapı yatırımları gibi birçok ekonomik faaliyet ve değişken ile doğrudan ve dolaylı etkileşim içindedir. Gayrimenkul sektörü, başta inşaat-yapı malzemeleri, iş makineleri-teçhizatları, yapı kimyasalları, iklimlendirme, mobilya, orman ürünleri, demir-çelik, cam, çimento, müteahhitlik-müşavirlik hizmetleri olmak üzere sanayi ve hizmet sektöründe yer alan iki yüz civarında alt sektörle bağlantı içindedir. Bu bölümde gayrimenkul sektörünün Türkiye ekonomisindeki yeri ve önemi ile kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve bölüşümündeki rolüne ilişkin genel bir değerlendirme yapılacaktır.

4.2.1. Gayrimenkul Sektörü ve Ekonomik Büyüme İlişkisi

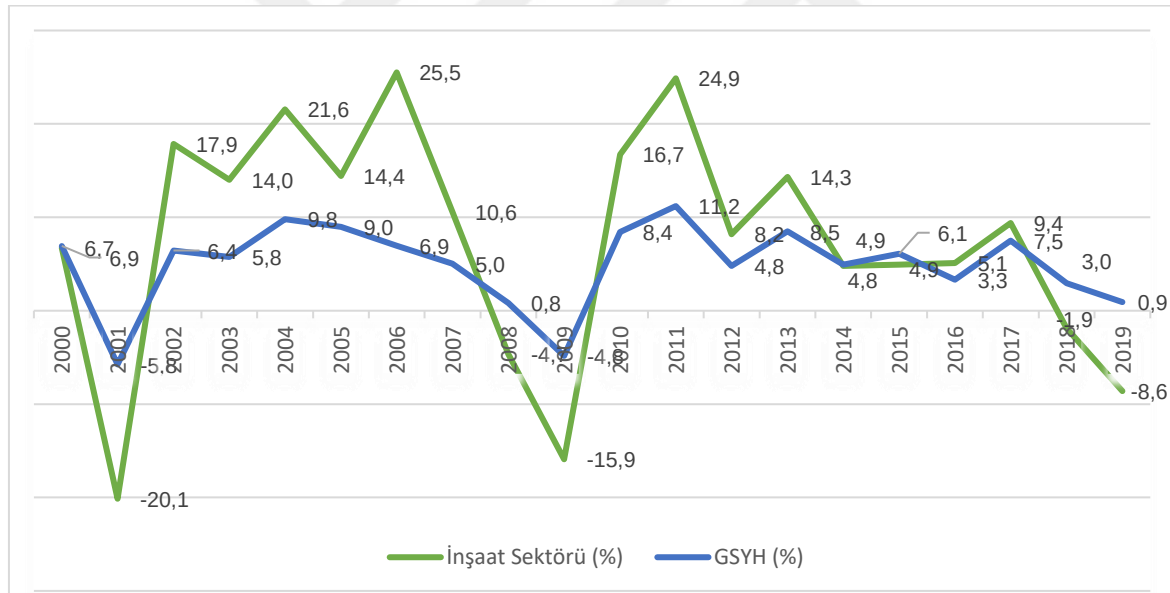
Gayrimenkul sektörü ekonomik büyümeyi en çok etkileyen ve bundan en çok etkilenen sektörlerin başında gelmektedir. Türkiye ekonomisinde 2002-2007 döneminde gerçekleşen yüksek oranlı büyüme ve buna eşlik eden kamu mali göstelerindeki düzelme, enflasyondaki düşüş, kredi faiz oranlarındaki azalış, TL’nin güçlenmesi ve döviz kurlarının gerilemesi, beklenti ve güven endekslerinde iyileşmeler gayrimenkul sektörünü de son derece olumlu etkilemiştir. Bu süreçte konut üretimi ve satışında ciddi artış yaşanmış, ofis, AVM, depolama, lojistik gibi ticari gayrimenkullerin arz ve talebinde önemli genişlemeler olmuştur. Yabancı sermaye yatırımları ve finansman imkânlarının artışıyla birlikte başta İstanbul olmak üzere bazı illerimiz küresel gayrimenkul sektörünün cazip pazarları haline gelmiştir. Bu dönemde inşaat sektöründe yıllık %25’leri aşan büyüme rakamları yakalanmıştır. 2008 yılında yaşanan küresel mortgage krizinin ardından inşaat sektörü bir duraklama dönemine girmiş, ancak çabuk toparlanarak 2010-2013 arasında ciddi bir büyüme

25 TÜİK tarafından kullanılan NACE Rev.2_ faaliyet sınıflandırılması kapsamında; “İnşaat sektörü; bina inşaatı (inşaat projelerinin geliştirilmesi, ikamet amaçlı olan veya ikamet amaçlı olmayan binaların inşaatı) bina dışı yapıların inşaatı (kara ve demir yollarının inşaatı, hizmet projelerinin inşaatı) özel inşaat faaliyetleri (Yıkım ve şantiyenin hazırlanması, elektrik tesisatı, sıhhi tesisat ve diğer inşaat tesisatı faaliyetleri, binanın tamamlanması ve bitirilmesi) faaliyetlerini” kapsamaktadır.

26 TÜİK tarafından kullanılan NACE Rev.2_ faaliyet sınıflandırılması kapsamında; “Gayrimenkul faaliyetleri; kendine ait gayrimenkulün alınıp satılması, kendine ait veya kiralanan gayrimenkulün kiraya verilmesi veya işletilmesi, bir ücret veya sözleşme temeline dayalı olan gayrimenkul faaliyetleri (gayrimenkul acenteleri, bir ücret veya sözleşme temeline dayalı olarak gayrimenkulün yönetilmesi)”ni kapsamaktadır

göstermiştir. 2014 yılında uygulamaya konan daraltıcı para ve maliye politikalarının etkisiyle sektörün büyüme rakamlarında yavaşlama görülmüştür. 2016 yılından itibaren uygulanan teşvikler ve kredi kolaylıkları ve genişlemelerinin etkisiyle 2017 yılında sektör yeniden bir ivme yakalamış, ancak 2018 yılından itibaren iç ve dış konjonktürde ortaya çıkan siyasi etkenler, küresel piyasalardaki belirsizlikler, enflasyon ve döviz kurlarındaki yükselişi önlemek için Merkez Bankasının uyguladığı sıkı para politikası ve finansal imkânlardaki daralmaların etkisiyle ciddi bir talep yetersizliği ortaya çıkmıştır. Girdi maliyetlerindeki artışların da etkisiyle inşaat sektörü 2018 yılında %1,9, 2019 yılında ise %8,6 oranında küçülmüştür.

Aşağıdaki grafikten (4.1.) de görüleceği üzere, 2000-2019 döneminde inşaat sektörü genel ekonomik büyüme ve genişleme dönemlerinde GSYH'den daha fazla büyümüş, daralma dönemlerinde ise GSYH'den daha hızlı küçülme göstermiştir.



Grafik 4.1. 2000-2019 dönemi inşaat sektörü ve GSYH büyüme oranları²⁷

4.2.2. Gayrimenkul Sektörünün GSYH İçindeki Yeri

İnşaat ve gayrimenkul faaliyetleri sektörlerinin GSYH içindeki payları incelendiğinde dalgalı bir seyir gözlenmektedir. 2000 yılında inşaat sektörünün GSYH

²⁷ Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. İnternet: Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/05/Uretim-4.xls> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

içindeki payı %5,3 iken 2002 yılında %4,5'e kadar düşmüş, 2008 yılında hızlı bir artışla %6,8'e yükselmiştir. 2008 krizi sonrasında yaşanan duraklama nedeniyle 2011'de yeniden %5,6 düzeyine gerileyen bu pay, 2017 yılına kadar istikrarlı şekilde artarak %8,5'e kadar yükselmiştir. Ekonomide yaşanan sorunlar nedeniyle sektörün GSYH içindeki payı 2018'de %7,1'e 2019'da ise %5,4 kadar gerileyerek 2000 yılındaki düzeyine çekilmiştir. Gayrimenkul faaliyetleri sektörünün GSYH içinde payı da benzer şekilde 2000-2003 döneminde %8,4'den %7,9'a düşmüş, bundan sonra artışa geçerek 2009 yılında %10,4'e kadar yükselmiştir. 2010 yılı sonrasında ivme kaybeden sektörün GSYH içindeki payı 2014'de %8'e, 2019 da ise %6,5'e kadar inmiştir. İnşaat ve gayrimenkul faaliyetleri sektörlerinin GSYH içindeki toplam payları da benzer bir trend izlemiş, 2000 yılında %13,7 iken 2007-2017 yılları arasında %16'lar seviyesinde seyretmiş, ancak 2019 yılında, 2000 yılındaki düzeyinin de altına inerek, %11,9'a kadar gerilemiştir.

Çizelge 4.9. 2000-2019 dönemi inşaat ve gayrimenkul faaliyetleri sektörünün GSYH içindeki payları²⁸

Yıllar	İnşaat Sektörü		Gayrimenkul Faaliyetleri		İnşaat ve Gayrimenkul Faaliyetleri Toplam Payı (%)	GSYH (Bin TL)
	Değer (Bin TL)	Pay (%)	Değer (Bin TL)	Pay (%)		
2000	9.051.580	5,3	14.373.330	8,4	13,7	171.494.210
2001	11.411.501	4,6	20.921.174	8,5	13,1	247.266.207
2002	16.318.040	4,5	28.596.928	7,9	12,4	362.109.648
2003	21.738.153	4,6	37.370.381	7,9	12,5	472.171.775
2004	30.998.112	5,3	47.109.256	8,1	13,4	582.852.799
2005	37.615.880	5,5	57.704.094	8,5	14,0	680.275.847
2006	49.840.507	6,3	70.236.543	8,8	15,1	795.757.109
2007	59.836.484	6,7	84.432.813	9,5	16,2	887.714.414
2008	68.013.269	6,8	97.134.919	9,7	16,5	1.002.756.496
2009	56.304.615	5,6	105.097.227	10,4	16,0	1.006.372.482
2010	70.648.173	6,1	115.621.085	9,9	16,0	1.167.664.479
2011	100.051.781	7,1	125.728.303	8,9	16,0	1.404.927.615
2012	117.361.414	7,4	136.372.986	8,6	16,0	1.581.479.251
2013	146.189.900	8,0	148.972.224	8,2	16,2	1.823.427.315
2014	165.499.835	8,1	163.852.019	8,0	16,1	2.054.897.828
2015	190.540.272	8,1	180.721.034	7,7	15,8	2.350.941.343
2016	222.713.783	8,5	201.559.619	7,7	16,2	2.626.559.710
2017	266.074.737	8,5	222.123.214	7,1	15,6	3.133.704.267
2018	267.648.431	7,1	252.566.862	6,7	13,8	3.758.315.621
2019	233.275.950	5,4	282.779.250	6,5	11,9	4.320.191.227

²⁸ Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/05/Uretim-4.xls> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

4.2.3. Gayrimenkul Sektörünün Toplam İstihdam İçindeki Yeri

İnşaat ve gayrimenkul faaliyetleri sektörlerinin toplam istihdam içindeki payları incelendiğinde inşaat sektörünün istihdam yaratan ana sektörlerden biri olduğu, gayrimenkul faaliyetlerinin ise yapısı gereği GSYH’den aldığı paya göre daha düşük istihdam sağlayan bir sektör olduğu görülmektedir. Bu sektörlerin toplam istihdam içindeki payları yıllara göre dalgalanma göstermekle birlikte %6,5 ile %8,55 arasında değişmektedir.

İnşaat sektörünün toplam istihdam içindeki payının yıllara göre değişimi incelendiğinde büyüme ve genişleme dönemlerinde daha yüksek istihdam imkânları sağlarken, daralma ve küçülme dönemlerinde istihdam oranlarında ciddi düşüşler göze çarpmaktadır. Nitekim inşaat sektörünün 2002 yılında toplam istihdamdaki payı %4,5 iken 2006-2010 döneminde %6 ile %6,6 seviyesinde, 2011-2017 döneminde ise %7,2 ile %7,4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ancak 2018 sonrası başlayan daralma dönemiyle birlikte sektörün istihdamdaki payı 2018 yılında %6,9’a, 2019 yılında ise %5,5’e kadar düşmüştür.

Çizelge 4.10. İnşaat ve gayrimenkul faaliyetleri sektörünün toplam istihdam içindeki payları, 2002-2020 ²⁹

	İnşaat Sektöründe İstihdam (Bin kişi)	Gayrimenkul Faaliyetleri Sektöründe İstihdam (Bin kişi)	Toplam İstihdam (Bin kişi)	İnşaat Sektörünün Payı (%)	İnşaat ve Gayrimenkul Faaliyetleri Toplam Payı (%)
2002	958	--	21.354	4,5	
2003	965	--	21.147	4,6	
2004	966	--	19.631	4,9	
2005	1.097	--	19.633	5,6	
2006	1.193	--	19.933	6,0	
2007	1.231	--	20.209	6,1	
2008	1.239	--	20.604	6,0	
2009	1.305	63	20.615	6,3	6,64%
2010	1.434	61	21.858	6,6	6,84%
2011	1.680	154	23.266	7,2	7,88%
2012	1.717	184	23.937	7,2	7,94%
2013	1.768	186	24.601	7,2	7,94%
2014	1.912	205	25.933	7,4	8,16%
2015	1.914	212	26.621	7,2	7,99%
2016	1.987	242	27.205	7,3	8,19%
2017	2.095	286	28.189	7,4	8,45%
2018	1.992	293	28.738	6,9	7,95%
2019	1.550	298	28.080	5,5	6,58%

²⁹ Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: Web <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/05/istihdam-2.xls> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

4.2.4. Yapı İzinleri

İnşaat sektörünün büyüklüğü ve gelişimi ile doğrudan bağlantılı olan yapı izinleri genel olarak belediyeler ve il özel idareleri tarafından verilmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu 20 ve 32’nci maddeleri uyarınca ruhsat alınmadan yapılabilecekler hariç tüm yapılar için “yapı ruhsatı” alınması ve bunların imar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun şekilde yapılması gerekmektedir. Yapının ruhsat ve projelerine uygun şekilde ve yasal süresi içinde tamamlanması durumunda ise “yapı kullanma izin belgesi” alınmalıdır. Yapı izinleri kentsel gayrimenkul rantlarının oluşum ve dağıtımında da önemli bir aşamadır. Taşınmazların araziden arsaya dönüşümü ve imar hakları elde etmesiyle oluşan rantların somut şekilde elde edilmesindeki son aşama gerekli ruhsat ve izinlerin alınıp plana uygun yapı inşa edilmesiyle gerçekleşmektedir. Bu yönüyle yapı ruhsatları ve yapı kullanma izin belgelerinin sayısı ve yüzölçümü kentsel gayrimenkul rantlarının düzeyini göstermek açısından da önemli bir veridir.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Ek 1 ila 6’ncı maddeleri uyarınca yapı ruhsatı aşamasında “bina inşaat harcı”, 80’nci maddesi uyarınca da "plan ve proje tasdik harcı" ve "yapı kullanma izni harcı" alınmaktadır. Dolayısıyla yapı inşaat ruhsatları ve kullanma izin belgeleri yerel yönetimler açısından önemli bir gelir kaynağıdır.

Diğer taraftan, yapı ruhsatları ve yapı kullanma izin belgeleri özellikle yerel idareler açısından kentsel rantların dağıtımı, bu rantlardan pay alınması, kurumların gayri resmi gelir yaratımı ile siyasetin finansmanı açısından da önemli bir araçtır.

4.2.4.1. Yapı ruhsatları

Aşağıdaki tabloda 1970-2020 döneminde ülke çapında verilen yapı ruhsatlarına ilişkin veriler yer almaktadır. Buna göre 1970-1990 yılları arasında 70 bin civarında seyreden yapı ruhsatı sayısı 1995 yılında 138 bin civarına yükselmiş, yaşanan krizlerin etkisiyle 2002 yılında 43 bine kadar düşmüştür. Ekonomik büyümeyle birlikte 2004-2007 arasında alınan ruhsat sayısı 114 binleri aşmış ancak 2008 krizi sonrası yaşanan ekonomik daralma sonrası yeniden düşüşe geçmiştir. 2010-2017 arasında ise dalgalı da olsa hızlı bir yükseliş trendi yakalanarak 2017 yılında 160 bini geçmiştir. Ancak 2018 sonrasında ortaya çıkan genel ekonomik sorunların etkisiyle 2019 yılında itibariyle 56 bine kadar düşmüştür.

Alınan yapı ruhsatlarının yüzölçümü açısından değişimi izlendiğinde ise 1970 yılında 19 milyon m2 olan toplam yapı yüzölçümünün 1995 yılına gelindiğinde yaklaşık 84 milyon m2'ye yükseldiği, daha sonra kademeli olarak azalarak 2002 yılında 36 milyon m2'ye kadar gerilediği, 2004-2007 dönemindeki hızlı artış sonrası 125 milyon m2'yi aşan toplam yüzölçümün 2008 krizinden sonra 100 milyon m2 civarına düştüğü, 2010 yılından sonra genel olarak yükseliş trendinin hakim olduğu ve 2017 yılında 287 milyon m2'yi aştığı, ancak 2018 yılı sonrasında keskin bir azalış trendine girerek 2019 yılında 74 milyon m2'ye kadar gerilediği görülmektedir.

Çizelge 4.11. 2002-2020 döneminde alınan yapı ruhsatlarının dağılımı ³⁰

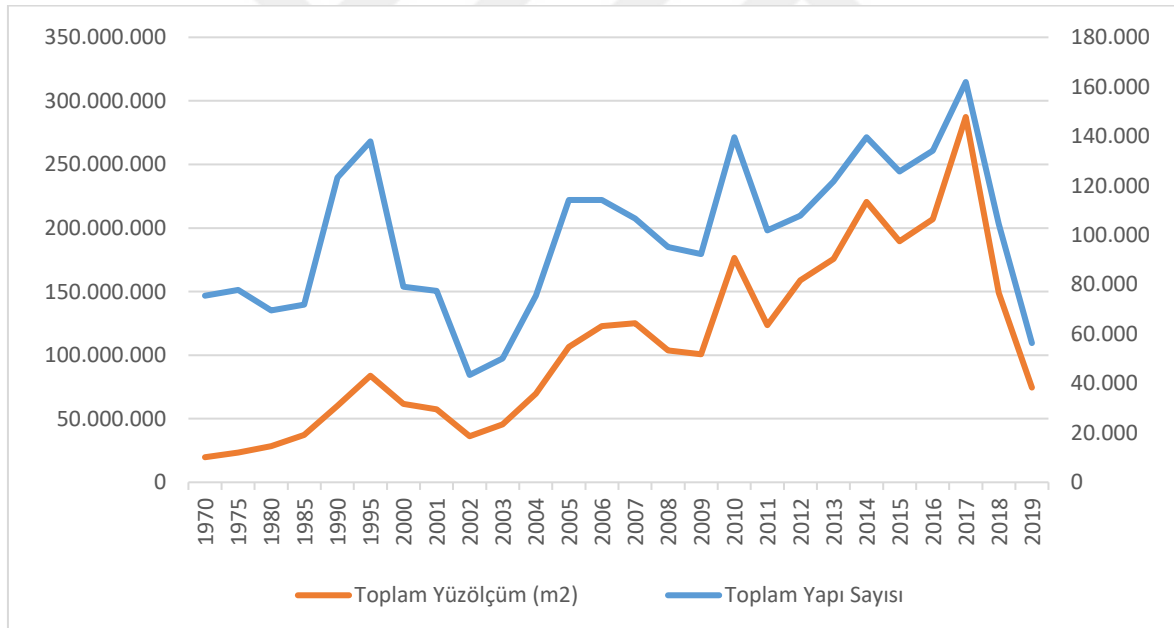
Yıllar	Toplam Yapı Ruhsatı			Özel Sektör		Yapı Kooperatifleri		Devlet	
	Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Birim (m2)	Sayı	Yüzölçümü (m2)	Sayı	Yüzölçümü (m2)	Sayı	Yüzölçümü (m2)
1970	75.503	19.741.753	261	70.418	16.877.909	3.666	1.681.355	1.419	1.182.489
1975	77.852	23.337.452	300	74.138	20.031.335	2.539	1.778.247	1.175	1.527.870
1980	69.579	28.422.401	408	50.720	14.839.260	5.913	3.486.780	1.470	1.558.304
1985	71.844	37.251.360	519	55.459	25.067.431	13.740	9.148.983	2.645	3.034.946
1990	123.304	60.083.035	487	95.795	45.063.901	23.477	9.880.778	4.032	5.138.356
1995	137.905	83.956.863	609	114.232	63.572.276	21.761	16.269.210	1.912	4.115.377
2000	79.140	61.694.941	780	62.154	43.780.528	12.664	11.190.779	4.322	6.723.634
2001	77.430	57.449.494	742	65.235	44.047.722	8.649	7.754.472	3.546	5.647.300
2002	43.430	36.187.021	833	36.379	28.241.254	4.928	4.446.122	2.123	3.499.645
2003	50.140	45.516.030	908	42.972	37.759.415	4.911	4.444.900	2.257	3.311.715
2004	75.495	69.719.611	923	67.592	58.868.532	5.793	5.771.760	2.110	5.079.319
2005	114.254	106.424.587	931	102.802	87.973.288	6.809	7.218.013	4.643	11.233.286
2006	114.204	122.909.886	1.076	105.206	102.733.264	6.005	10.798.286	2.993	9.378.336
2007	106.659	125.067.023	1.173	96.840	105.763.741	5.194	8.308.582	4.625	10.994.700
2008	95.193	103.846.233	1.091	85.175	82.567.705	3.556	6.084.524	6.462	15.194.004
2009	92.342	100.726.544	1.091	81.839	79.963.328	5.526	6.936.646	4.977	13.826.570
2010	139.616	176.429.366	1.264	126.102	145.564.214	6.089	10.347.493	7.425	20.517.659
2011	101.900	123.621.864	1.213	94.148	103.901.551	1.591	2.942.059	6.161	16.778.254
2012	107.816	158.749.723	1.472	99.348	128.608.617	1.617	2.674.200	6.851	27.466.906
2013	121.754	175.807.606	1.444	111.023	145.911.368	3.543	3.931.923	7.188	25.964.315
2014	139.541	220.653.829	1.581	130.547	190.575.191	2.290	4.044.478	6.704	26.034.160
2015	125.741	189.674.525	1.508	117.028	159.207.634	1.808	3.519.063	6.905	26.947.828
2016	134.099	206.971.538	1.543	124.465	173.435.773	1.858	3.558.525	7.776	29.977.240
2017	161.921	287.333.966	1.775	150.693	241.408.652	2.162	5.701.221	9.066	40.224.093
2018	104.434	149.013.497	1.427	93.958	118.770.761	1.891	3.220.392	8.585	27.022.344
2019	56.262	74.549.318	1.325	49.853	58.455.784	699	1.617.102	5.710	14.476.432
2020 (ilk 9ay)	58.865	72.454.226	1.231	54.472	60.283.678	939	1.731.243	3.454	10.439.305

Yukarıdaki tabloda dikkat çeken diğer bir husus ruhsat başına düşen inşaat m2 değerinin de yıllar içinde yükselmesidir. Gelişen yapı teknolojisi, sosyal ve ekonomik gelişmeler ve ortaya çıkan yeni trendlerle birlikte yapıların yüzölçümleri zaman içinde

³⁰ TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. İnternet Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaat-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

artmaktadır. Ruhsat alınan arsanın yüzölçümüne ilişkin veri olmadığından sağlıklı bir karşılaştırma yapılamamakla birlikte, birçok şehirde binaların kat sayısının ve inşaat alanının arttığı gözlemlenmektedir. Arsaların daha yoğun kullanılması ve birim arsa başına daha fazla inşaat yapılması sonucunu doğuran bu süreç yıllar içinde arsa rantlarının da yükseldiğine işaret etmektedir.

1970-2020 yılları arası alınan yapı ruhsatları ve bir önceki döneme göre değişimleri aşağıdaki grafikten de gözlenmektedir. Daha önceki bölümlerde ayrıntılı olarak yer verilen ekonomik büyüme/daralma dönemlerinde inşaat sektöründe yaşanan büyüme/daralmaların alınan yapı ruhsatı adedi (sağ eksen) ve inşaat alanı yüzölçümlerine (sol eksen) de yansıdığı görülmektedir. Grafikte, toplam inşaat alanı yüzölçümünün alınan ruhsat sayısından daha fazla arttığı, dolayısıyla arsaların daha yoğun kullanıldığı ve birim arsa başına kentsel rantın yıllar içinde yükseldiği görülmektedir.



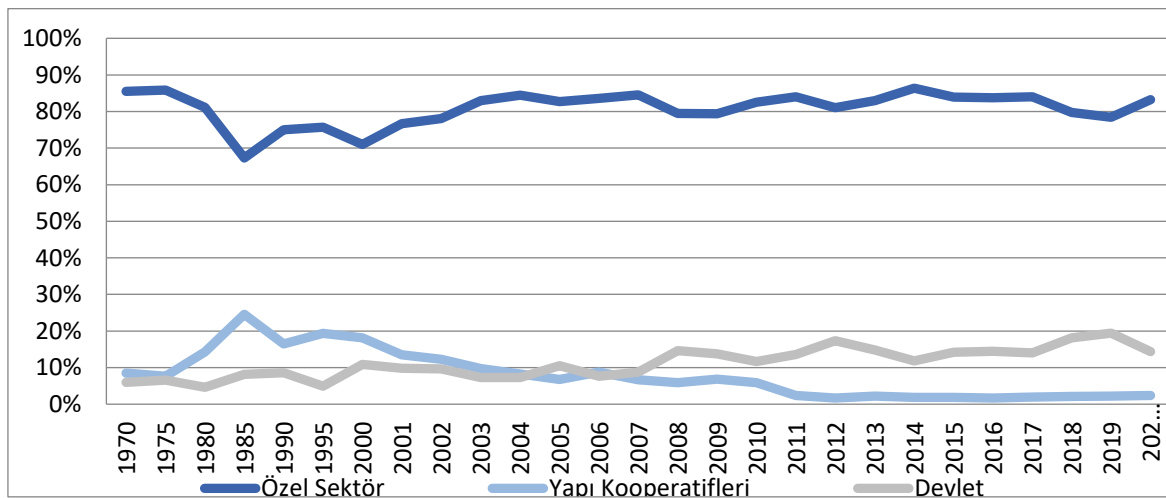
Grafik 4.2. 1970-2020 dönemi yapı inşaat ruhsatları³¹

Yukarıdaki grafikte (4.2) 1970-2020 döneminde ülke çapında özel sektör, yapı kooperatifleri ve devlet tarafından alınan yapı ruhsatlarının sayısı ve toplam yüzölçümlerine ilişkin veriler de yer almaktadır. Aşağıdaki grafikten de gözlemlenebileceği üzere yapsatçılık

³¹ TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. İnternet Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaate-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

şeklinde konut üretiminin hakim olduğu 1970’li yıllarda özel sektör tarafından ruhsata bağlanan yapıların inşaat alanı yüzölçümünün (m²) toplam içindeki payı % 85, yapı kooperatiflerinin payı %8, devletin payı ise %7 civarındadır. 1980’li yıllardan sonra yapı kooperatiflerinin öne çıkmasıyla birlikte yapı kooperatiflerinin payı %25’lere kadar yükselmiş, özel sektörünün payı ise %67’ye kadar inmiştir. 1990’lı yıllardan itibaren büyük sermayenin kentsel gayrimenkul rantlarına ilgisinin artmasıyla birlikte özel sektörünün inşaat yatırımları da yeniden artmaya başlamış, buna paralel olarak özel sektör tarafından ruhsata bağlanan yapıların inşaat alanı 63 milyon m²’yi, payı ise %76’yı aşmıştır. 1995 yılında yapı kooperatiflerinin toplam inşaat alanı da tarihsel süreç içindeki en yüksek rakamı olan 16.269.210 m²’ye ulaşsa da, toplam içindeki payı %25’ten %16’lara kadar gerilemiştir. 2000’li yıllar büyük sermayenin kentsel gayrimenkul rantlarına yönelişinin daha da arttığı bir dönem olmuş, büyük konut projeleri, AVM, ofis, oteller vb. yatırımlar hızla artmaya başlamıştır. Nitekim bu dönemde özel sektör tarafından ruhsata bağlanan yapıların inşaat alanı 105 milyon m²’ye, toplam içindeki payı da %85’lere kadar yükselmiştir. Bu dönemde yapı kooperatiflerin payının ise ciddi oranda azaldığı, inşaat alanının 4,4 milyon m²’ye, toplam içindeki payının ise %6’lara kadar düştüğü görülmektedir. 2000’li yıllar özellikle TOKİ’nin öne çıkmasıyla birlikte devletin inşaat yatırımlarının da hızla artmaya başladığı bir dönem olmuştur. Nitekim devlet tarafından ruhsat alınan yapılan inşaat alanı 15 milyon m²’yi geçmiş, toplam içindeki payı ise %5’lerden %15’lere kadar yükselmiştir. 2008 yılında ortaya çıkan küresel ekonomik krizin etkisiyle inşaat sektöründe büyüme yavaşlamış olsa da, 2010 yılından sonra tekrar canlanma yaşanmış, özel sektörünün ruhsata bağlanan inşaat alanı 2014 yılında 190 milyon m²’yi, 2017 yılında ise 241 milyon m²’yi aşmıştır. Bu dönemde özel sektörün toplam içindeki payı %84-85’ler civarında seyretmiştir. Aynı dönemde devlet tarafından ruhsata bağlanan yapıların inşaat alanının da hızla arttığı 2014 yılında 26 milyon m²’yi 2017 yılında ise 40 milyon m²’yi aştığı, toplam içindeki payının ise %14 civarında seyrettiği görülmektedir. Yapı kooperatiflerin ruhsata bağlanan yapıların inşaat yüzölçümündeki dramatik azalış 2010’lu yıllarda da devam etmiş ve toplam içindeki payı %2’lere kadar gerilemiştir. 2018 sonrası dönemde inşaat sektöründe yaşanan daralmanın etkisiyle 2017’de 241 milyon m² olan özel sektör tarafından ruhsata bağlanan yapıların inşaat alanı 2019 yılında 58 milyon m²’ye, toplam içindeki payı ise %78’lere kadar gerilemiştir. Aynı dönemde devlet tarafından ruhsat alınan yapılan inşaat alanı da 40 milyon m²’den 14 milyon m²’ye gerilemiş, buna karşın toplam içindeki payı %19’lara kadar yükselmiştir.

Özetle yapsatçılık olgusunun hâkim olduğu 1970’lerde inşaat yatırımlarında özel sektör hakim durumda iken, 1970’li yılların sonundan başlayarak yapı kooperatifleri de öne çıkmaya başlamış, bu süreç 1990’lı yılların sonlarına kadar devam etmiştir. 1990’lı yıllarda büyük sermayenin kentsel gayrimenkul rantlarına ilgisinin artmasıyla birlikte özel sektörün yatırımları artmaya başlamış, ekonomik konjonktüre göre dalgalanma yaşansa da 2017 yılına kadar bu yatırımlar hızlı bir şekilde artmaya devam etmiştir. 2000’li yıllardan itibaren yapı kooperatiflerinin boşalttığı alanı devlet doldurmaya başlamış, yapılan yatırımlarla devletin gerek inşaat alanı gerekse toplamdaki payı hızla artmıştır.



Grafik 4.3. Yapı ruhsatlarının yapı sahipliğine göre dağılımı, 1970-2020 (%)³²

4.2.4.2. Yapı kullanma izin belgeleri

Aşağıdaki tabloda 1970-2020 döneminde ülke çapında verilen yapı kullanma izin belgelerine ilişkin veriler yer almaktadır. Buna göre 1970 yılında 42.274 olan izin belgesi sayısının dalgalı bir seyir izleyerek 1990-2000 yılları arasında 96 binleri aştığı, 2000’li yılların ilk yarısında yeniden düşüşe geçerek 40 binlere kadar gerilediği, 2000’li yılların ikinci yarısında tekrar artış trendine girerek 94 bin civarına yükseldiği, 2010’lu yıllarda artış trendinin devam ettiği ve 2014 yılında 124 bini, 2018 yılında ise 127 bini aştığı, 2019 yılında ise yeniden düşüşe geçerek 94 bin civarına gerilediği görülmektedir.

³² TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. İnternet Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaat-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

Çizelge 4.12. 2002-2020 Yapı sahipliğine göre yapı kullanma izin belgelerinin dağılımı

Yıl	Toplam		Özel Sektör		Yapı Kooperatifleri		Devlet	
	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)
1970	42.274	8.092.806	40.159	7.115.327	1.328	458.185	787	519.294
1975	55.314	11.551.447	53.138	10.180.309	1.815	917.286	361	453.852
1980	63.301	17.385.113	60.390	15.104.427	2.351	1.482.583	560	798.103
1985	52.183	15.489.192	48.715	12.238.309	2.861	2.431.145	607	819.738
1990	94.489	33.169.629	81.699	24.409.652	10.332	6.881.170	2.458	1.878.807
1995	96.661	37.509.886	80.297	26.324.916	14.753	8.515.233	1.611	2.669.737
2000	90.849	42.462.925	73.205	29.406.637	16.746	11.337.569	898	1.718.719
2001	86.155	40.178.879	63.870	25.068.160	18.812	11.516.388	3.473	3.594.331
2002	47.094	31.676.425	31.415	21.878.421	15.057	8.686.674	622	1.111.330
2003	41.342	30.936.681	28.584	21.564.699	10.797	7.544.754	1.961	1.827.228
2004	40.792	31.028.172	31.644	23.417.409	8.510	6.823.573	638	787.190
2005	64.126	50.324.600	47.275	36.950.882	15.923	11.477.600	928	1.896.118
2006	73.383	57.207.320	62.686	45.579.880	9.117	7.624.133	1.580	4.003.307
2007	68.056	63.403.212	60.989	52.212.250	5.344	6.179.000	1.723	5.011.962
2008	76.069	70.957.036	67.120	55.483.121	5.155	6.716.994	3.794	8.756.921
2009	94.772	94.567.729	80.160	71.734.454	8.804	10.008.542	5.808	12.824.733
2010	82.131	85.281.468	70.950	65.689.394	6.285	7.479.617	4.896	12.112.457
2011	98.339	105.650.512	89.732	89.720.392	4.339	5.343.033	4.268	10.587.087
2012	95.763	106.950.602	88.721	91.360.316	2.859	3.013.007	4.183	12.577.279
2013	120.933	138.495.060	112.384	119.201.132	2.912	4.190.413	5.637	15.103.515
2014	124.510	152.869.154	116.725	132.720.049	2.919	3.807.493	4.866	16.341.612
2015	110.204	143.105.650	103.091	126.116.208	2.470	3.727.531	4.643	13.261.911
2016	111.383	151.305.780	103.415	130.688.278	3.722	4.210.826	4.246	16.406.676
2017	118.802	163.356.035	111.579	141.015.131	2.840	4.282.678	4.383	18.058.226
2018	127.111	174.604.381	118.262	150.775.795	2.780	3.632.354	6.069	20.196.232
2019	94.044	150.413.034	86.589	128.216.595	2.057	2.981.310	5.398	19.215.129
2020 (İlk 9ay)	53.986	86.198.564	49.045	71.469.979	1.140	2.223.959	3.801	12.504.626

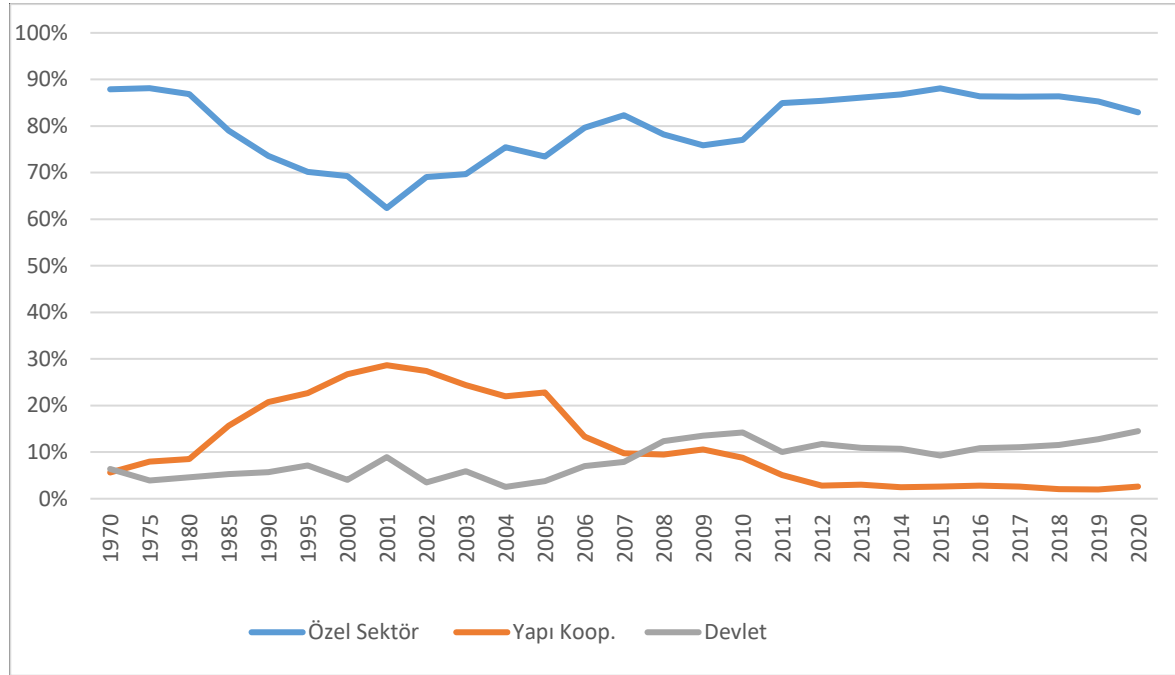
Yapı kullanma izin belgeleri inşaat tamamlanıp iskân aşamasına geçilebilir duruma geldikten sonra alınmaktadır. Dolayısıyla son dönemde inşaat teknolojisinde ortaya çıkan gelişme ve yeniliklerinin etkisiyle aradaki süre kısalmış olsa da yapı inşaat ruhsatının alınmasından genellikle 2 ila 4 yıl sonra yapı kullanma izin belgesi alınmaktadır. Bu nedenle genel ekonomik durumun ve inşaat sektöründeki dalgalanmalarının yapı kullanma izin belgesi rakamlarına yansımaları gecikmeli olarak ortaya çıkmaktadır.

Yukarıdaki tabloda dikkat çeken diğer bir husus da, yapı inşaat ruhsatlarında olduğu gibi, yapı kullanma izin belgelerinde de izin belgesi başına düşen yüzölçümü (m2) değerinin de yıllar içinde yükselmesidir. Daha önce ifade edildiği gibi, yapı teknolojisi ve sosyo-ekonomik gelişmelerle birlikte yapıların kat adedi ve yüzölçümlerinde zaman içinde ortaya

çıkan artış arsaların daha yoğun kullanılması, dolayısıyla birim arsa daha fazla inşaat yapılması sonucunu doğurmuştur. Bu durum süreç içinde arsa rantlarının da yükseldiğine işaret etmektedir.

Yukarıdaki tablo ve aşağıdaki grafikten görüleceği üzere 1970-2020 döneminde yapı kullanma izin belgelerinin hem sayı hem de yüzölçümü yönünden ağırlıklı olarak özel sektör tarafından alındığı görülmektedir. Yapı kullanma izin belgelerinin yıllar içindeki değişimi sahiplik açısından analiz edildiğinde yukarıda bahsedilen yapı inşaat ruhsatlarına benzer bir süreç yaşandığı görülmektedir. Aşağıdaki grafikten de gözlemlenebileceği üzere 1970’li yıllarda özel sektör tarafından kullanma izni alınan yapıların inşaat alanı yüzölçümünün (m²) toplam içindeki payı % 88, yapı kooperatiflerinin payı %7, devletin payı ise %5 civarındadır. 1980’li yıllardan sonra yapı kooperatifleri öne çıkmaya başlamış, ancak yapı kooperatiflerine ait inşaatlar kaynak yetersizliği nedeniyle genellikle çok uzun sürdüğünden, bunun yapı kullanma izin belgelerine yansması 1990 ve 2000’li yılların ilk yarısını bulmuştur. Nitekim 2001 yılında yapı kooperatiflerinin payı %29’u, kullanma izni alınan yapı alanı ise 11,5 milyon m²’yi aşmıştır. 2000’li yıllardan itibaren büyük sermayenin kentsel gayrimenkul rantlarına yönelişi sonucu artan büyük konut projeleri, AVM, ofis, lojistik, depolama, oteller vb. yatırımlarının etkileri 2000’li yılların ortalarından itibaren yapı kullanma izin belgesi rakamlarına yansmaya başlamıştır. Nitekim özel sektör tarafından kullanma izni alınan yapıların inşaat alanı 2005 yılında 45,6 milyon m²’yi, 2009 yılında 71,7 milyon m²’yi, 2014 yılında ise 132,7 milyon m²’yi aşmış, toplam içindeki payı da %87’lere kadar yükselmiştir. Yapı kooperatiflerin payı ise 2000’li yıllardan sonra azalmaya başlamış olup, yapı alanı 2010 yılında 7,4 milyon m²’ye, 2014 yılında ise yapı alanı 3,8 milyon m²’ye düşmüş, toplam içindeki payı ise %2’lere kadar gerilemiştir. 2000’li yıllarda TOKİ’nin öne çıkmasıyla birlikte artan devlete ait inşaat yatırımlarının yapı kullanma izin belgelerine yansması da 2000’li yılların ikinci yarısını bulmuş, yapı alanı 12,8 milyon m²’ye, toplam içindeki payı ise %5’lerden %14’lere kadar yükselmiştir. 2018 yılına gelindiğinde özel sektörün kullanma izni alına yapıların alanı 150,7 milyon m²’ile tarihi zirvesine yükselmiş, toplam içinde payı ise %86 olmuştur. Aynı yıl devlet tarafından kullanma izni alınan yapıların alanı da hızla artarak 20,2 milyon m² ye çıkmış, toplam içindeki payı ise %12 olmuştur. Yapı kooperatiflerince kullanma izni alınan yapıların alanındaki azalış devam etmiş, 2018 yılında 3,6 milyon m²’ye inmiş, toplam içindeki payı ise %2’ler civarında kalmıştır. Sonraki dönemde inşaat sektöründe ortaya çıkan daralmanın etkisiyle özel sektör, devlet ve yapı kooperatifleri tarafından kullanma izni alınan yapıların inşaat alanlarında

ciddi düşüşler görülmüştür. Kullanma izni alınan yapıların alanındaki bu düşüşün, aynı dönemde yapı inşaat ruhsatlarında yaşanan düşüş kadar keskin olmamasının nedeni daha önce de belirtildiği gibi inşaat süreci nedeniyle konjonktürel dalgalanmaların yapı kullanma izin belgelerine yansımalarının gecikmeli olarak ortaya çıkmasıdır.



Grafik 4.2. 1970-2020 döneminde yapı kullanma izin belgelerinin yapı sahipliğine göre dağılımı (%)³³

4.2.5. Gayrimenkul Yatırımlarının Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları İçindeki Payı

2003 yılı sonrasında Türkiye’de de yabancı özel ve tüzel kişilerin gerek konut gerekse ofis, AVM, otel vb. yatırımlarında hızlı bir artış görülmüştür. Özellikle “Körfez Sermayesi” ve diğer Arap Ülkelerinden gelen yatırımcıların satın alımları, küresel ölçekteki gayrimenkul yatırım fonlarının yaptığı yatırımlar, döviz kurlarının artışıyla Türkiye’deki gayrimenkullerin yabancı yatırımcılar açısından ucuzlaması, yabancılara yönelik konut satışlarının KDV’den muaf tutulması, yabancı göçlerinin etkisi ile özellikle belli illerde artan

³³ TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. İnternet Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaat-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

konut talebi, yabancı yatırımcıların gayrimenkul yatırımlarının artmasında önemli etkenler olarak sıralanabilir (Emlak Konut GYO, 2017).

2003 - 2020 döneminde Türkiye'ye toplam Doğrudan Yabancı Yatırım (DYY) girişi 176,4 milyar Amerikan Doları (USD) düzeyinde gerçekleşirken, yabancıların gayrimenkul alımlarına yönelik net yatırımları 57,2 milyar USD olmuştur. 2003-2020 döneminde gayrimenkul alımlarına yönelik doğrudan yabancı sermaye yatırımların toplam içindeki payı %32,5 düzeyindedir. Gayrimenkuldeki yüksek getiri oranları ve iç pazardaki büyüme potansiyeli gayrimenkul piyasasına yönelik yabancı yatırımcı ilgisini arttırmıştır. Bunda yabancıların gayrimenkul alımı kolaylaştıran yasal düzenlemeler, büyük konut, ofis, AVM projeleri, kentsel dönüşüm yatırımları da önemli rol oynamıştır.

2003-2008 döneminde istikrarlı şekilde artarak 998 milyon USD'den 2,937 milyar USD'ye yükselen gayrimenkul alımlarına yönelik doğrudan yabancı yatırımlar 2009'da yaşanan küresel ekonomik krizin etkisiyle gerileyerek 1,782 milyar USD'ye inmiş, kriz sonrası dönemde hızla toparlanarak 2014 yılında 4,321 milyar USD, 2018 yılında ise 5,915 milyar USD düzeyine yükselmiştir.

Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere 2017 yılı sonrasında ekonomik açıdan zor bir döneme giren ve GSYH büyüme oranları ciddi oranda düşen Türkiye'de diğer sektörlerle yönelik DYY girişi azalırken, yükselen döviz kurlarıyla birlikte görece ucuzlayan taşınmaz fiyatlarının da etkisiyle gayrimenkul yatırımlarına yönelik yabancı sermaye girişleri artmaya devam etmiştir. Nitekim 2020 yılında gayrimenkul yatırımlarının net doğrudan yabancı sermaye yatırımları içindeki payı %95 düzeyine yaklaşmıştır. Bu durum gayrimenkul sektörünün önemli ölçüde döviz girişi sağlayarak ödemeler dengesine katkı sağlamada ve ülke içinde yaşanan ekonomik krizleri aşmada önemli bir sektör olduğuna işaret etmektedir.

Çizelge 4.13. Gayrimenkul yatırımlarının DYY içindeki payı³⁴

Yıllar	Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları	Yabancıların Gayrimenkul Yatırımları	Gayrimenkul Yatırımlarının Toplam İçindeki Payı	GSYH Büyüme Oranı (%)
2003	1.222	998	81,7%	5,8
2004	2.005	1.343	67,0%	9,8
2005	8.967	1.841	20,5%	9
2006	19.261	2.922	15,2%	6,9
2007	19.941	2.926	14,7%	5
2008	17.302	2.937	17,0%	0,8
2009	7.032	1.782	25,3%	-4,8
2010	7.617	2.494	32,7%	8,4
2011	13.812	2.013	14,6%	11,2
2012	9.638	2.636	27,4%	4,8
2013	9.927	3.049	30,7%	8,5
2014	6.287	4.321	68,7%	4,9
2015	14.167	4.156	29,3%	6,1
2016	10.697	3.890	36,4%	3,3
2017	8.339	4.643	55,7%	7,5
2018	9.235	5.915	64,0%	3
2019	6.323	4.979	78,7%	0,9
2020	4.637	4.402	94,9%	1,8

4.2.6. Konut Üretimi

Türkiye’de 2000 yılından bu yana bina sayımı yapılmamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 20). Ulusal Adres Veri Tabanı kayıtlarına göre 2020 yılı Eylül ayı itibariyle Türkiye’de toplam konut sayısı (konut, lojman, yazlık/mevsimlik konut, kapıcı dairesi ve konut inşaatları) 39,1 milyondur (Strateji ve Bütçe Başkanlığı [SBB], 2021: 356). Türkiye’de konut ihtiyacı genel olarak; (1) Hane halkı sayısındaki artış, (2) Göç (kırdan-kente, kentten-kente, uluslararası göçler) (3) Çöküntü alanlarındaki yenileme, (4) Kentsel dönüşüm kaynaklı konut ihtiyacı şeklinde sınıflandırılabilir (Gürlel, 2006). 2023 yılında Türkiye nüfusunun 86,9 milyona çıkacağı, 2017 itibarıyla ortalama hane halkı büyüklüğünün 3,4 olduğu dikkate alındığında 2019-2023 arasını kapsayan 11. Kalkınma Planı döneminde sadece nüfus artışına bağlı konut ihtiyacının 1 milyon 482 bin olacağı öngörülmektedir. Yine kırdan kente göç yavaşlamış olsa da kentten-kente göç sürmektedir. Ayrıca ülkemize sığınan göçmenlerin ve yabancıların konut talebi artarak devam etmektedir. Diğer taraftan, nüfusumuzun %71’inin 1. ve 2. deprem kuşağında bulunduğu, yapı stokumuzun eski, kalitesiz ve sağlıksız olduğu göz önüne alındığında önümüzdeki dönemde yeni konut

³⁴ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur. İnternet: web: https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?evds=/serieMarket/collapse_18/5980/DataGroup/turkish/bie_ydydyse/ adresinden 15.01.2021 tarihinde alınmıştır. İnternet: Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/05/Uretim-4.xls> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır

talebinin artmaya devam edeceği öngörülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 29, 53). Dolayısıyla hem kentsel dönüşüm ve yenileme alanlarında yer alan arsalar hem de yeni imara açılarak konut alanına ayrılacak arsa/araziler için kentsel rantların artışının devam etmesi beklenmelidir.

Aşağıdaki tabloda 1970-2020 döneminde yapı inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni verilen konutlara ilişkin veriler yer almaktadır. Bu rakamlar gecekonduları kapsamamakta olup, yasal üretim ve iskân izni verilen konutları göstermektedir. Buna göre 1970 yılında yapı ruhsatı verilen daire sayısı 155 bin civarında iken, 1985 yılında 259 bine, 1995 yılında ise 518 bine kadar çıkmıştır. Aynı dönemde yapı kullanma izni verilen daire sayısı da 71 bin civarından 249 bin civarına kadar yükselmiştir. 1999 ve 2001 yılında yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle hem yapı inşaat ruhsatı hem de yapı kullanma izni verilen konutların sayısı, yüzölçümü ve daire sayısında ciddi azalmalar görülmüştür. 2003-2007 dönemindeki ekonomik büyüme ve gelişmelerin etkisiyle alınan yapı ruhsatı ve kullanma izni verilen daire sayısı yeniden yükselişe geçmiş ise de 1995 yılındaki düzeyini ancak 2005 yılında yakalayabilmiştir. Konut üretim ve iskân izinleri 2008 krizi sonrasında duraklamış olsa da, bu dönemden sonra da hızlı bir şekilde artmaya devam etmiştir. Nitekim yapı ruhsatı verilen ikamet amaçlı daire sayısı 2014 yılında bir milyonu aşmış, 2017 yılında ise 1,4 milyona yaklaşmıştır. Aynı yıl yapı kullanma izni verilen daire sayısı da 830 bini aşmıştır. 2018 yılından sonra ise inşaat sektöründe ortaya çıkan çöküşle birlikte ruhsata bağlanan ikamet amaçlı dairelerin sayısını hızla düşürerek 2018 yılında 663 binlere, 2019 yılında ise 323 binlere kadar gerilemiştir. Yapı kullanma izin belgesi alınan dairelerin sayısı ise 2019 yılında 736 binlere, 2020 yılında ise 442 binlere düşmüştür. Kullanma izni alınan dairelerin sayısındaki düşünün yapı ruhsatı alınan daire sayısına göre daha geç ortaya çıkmasının nedeni daha önce de belirtildiği gibi inşaat sürecinin tamamlanmasının zaman alması nedeniyle konjonktürel dalgalanmaların yapı kullanma izin belgelerine yansımalarının gecikmeli olarak ortaya çıkmasıdır.

İkamet amaçlı konut inşa etmek için alınan yapı ruhsatları ile yapı kullanma izin belgelerine ilişkin dikkat çeken diğer bir husus da ortalama daire büyüklüğünün (ODB) yıllar içinde artmış olmasıdır. 1970’li yıllarda 100’ m² nin altında olan ODB’nin 1980’lerde 100 m²’yi aştığı, 1990’larda 110 m²’ye, 2000’li yıllarda 140 m²’leri, 2010’lu yıllarda ise 150 m²’leri geçtiği görülmektedir. Bunun nedenleri; inşaat teknolojilerindeki gelişmeler, yaşam tarzında değişimler, yeni alanların imara açılması, sosyal konut ağırlıklı yapı

kooperatiflerinin rolü azalırken lüks konuta yönelik yapı kooperatiflerinin ortaya çıkması, 1990'lı yıllardan itibaren kentsel gayrimenkul rantına yönelik özel sektörünün lüks konut inşaatlarındaki artış, TOKİ, Emlak Konut, Kiptaş vb. kamusal konut üreticilerinin sosyal konutların yanında lüks konut üretimi ve finansmanını arttırmaları şeklinde sıralanabilir. Artan daire büyüklüğüyle birlikte üretilen lüks konutlar orta sınıfın konut talebini karşılarken, aynı zamanda kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu, yükselişi ve paylaşımının da bir aracı haline gelmiştir.

Çizelge 4.14. 1970-2020 döneminde konut olarak inşa edilen yapıların yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgelerinin dağılımı³⁵

	YAPI KULLANMA İZİN BELGESİ				YAPI RUHSATI			
	Yapı Sayısı	Daire sayısı	Yüzölçümü (m ²)	ODB (m2)	Yapı Sayısı	Daire sayısı	Yüzölçümü (m ²)	ODB (m2)
1970	35.299	71.589	6.504.497	91	56.113	154.825	15.257.346	99
1975	44.122	97.431	9.387.576	96	59.134	181.685	18.195.973	100
1980	58.970	139.207	13.930.836	100	61.849	203.989	22.380.958	110
1985	49.380	118.205	12.456.690	105	61.793	259.187	29.794.484	115
1990	89.217	232.018	25.692.004	111	109.398	381.408	43.918.561	115
1995	91.548	248.946	28.868.813	116	127.297	518.236	66.524.750	128
2000	86.279	245.155	31.365.923	128	70.292	315.162	45.352.124	144
2001	81.568	243.464	30.731.948	126	68.514	279.616	40.332.702	144
2002	37.943	161.374	22.434.567	139	36.973	161.431	25.461.564	158
2003	35.635	162.781	23.473.412	144	42.284	202.237	32.511.687	161
2004	35.101	164.734	23.294.971	141	65.286	329.774	51.080.151	155
2005	52.372	249.336	36.365.523	146	99.220	545.336	82.297.998	151
2006	61.860	294.269	42.497.967	144	99.451	597.786	92.941.776	155
2007	56.548	325.255	47.067.846	145	91.610	581.029	89.807.200	155
2008	63.851	356.358	51.930.814	146	81.003	501.005	74.340.807	148
2009	80.480	468.133	69.427.573	148	79.021	516.229	77.912.168	151
2010	70.493	428.045	62.958.381	147	119.776	902.634	139.160.581	154
2011	85.481	554.459	80.456.437	145	87.246	647.693	93.459.859	144
2012	82.503	554.251	79.672.096	144	91.129	767.426	116.006.709	151
2013	102.327	723.540	104.384.728	144	102.251	836.138	129.797.003	155
2014	104.596	775.007	114.838.266	148	117.251	1.027.303	163.878.814	160
2015	94.536	730.012	109.215.596	150	106.704	893.427	140.335.751	157
2016	95.447	750.743	115.040.207	153	113.038	1.002.725	159.071.137	159
2017	104.122	830.294	127.607.634	154	139.555	1.397.758	226.997.398	162
2018	110.157	890.647	136.947.354	154	84.016	664.019	105.341.306	159
2019	81.113	736.431	118.376.454	161	45.695	323.027	51.147.038	158
2020	46.899	422.140	68.640.557	163	49.986	356.564	56.545.324	159

2002-2020 döneminde yapı ruhsatı alınan iki veya daha fazla daireli ikamet amaçlı binaların sahipliğine ilişkin veriler analiz edildiğinde; özel sektör tarafından inşaat ruhsatı alınan daire sayısının 2002 yılında 119 bin civarında iken 2017 yılında 1,26 milyon

³⁵ TÜİK verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaat-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

seviyesine kadar yükseldiği görülmektedir. Bu rakamlar on beş yıllık bir süreçte özel sektörün konut üretiminin on katın üzerinde arttığını göstermektedir. Ancak daire sayısı inşaat sektöründeki hızlı çöküşün etkisiyle 2018 yılında 584 binlere, 2019 yılında ise 275 binlere kadar düşmüştür. 2002-2017 döneminde özel sektörde üretilen konutların yüzölçümü 18,4 milyon m²'den 201,4 milyon m²'ye çıkmış, 2018 yılından sonra ise 42,8 milyon m²'lere kadar gerilemiştir. Bu durum 2002-2017 döneminde özel sektörünün konut üretimi yoluyla kentsel gayrimenkul rantlara yönelişinin ve bu rantlardan aldığı payın hızla arttığının, 2018 yılından sonraki çöküşün etkisiyle sürecin yavaşladığının göstergesidir.

Yapı kooperatifleri tarafından inşaat ruhsatı alınan apartman dairelerinin sayısı incelendiğinde, 2002 yılında 20 binler civarında olan daire sayısının 2010 yılına kadar dalgalı bir seyir izlese de artarak 50 binlere kadar yükseldiği, ancak 2010 yılı sonrasında hızla azalarak 2016 yılında 12 binlere, 2019 yılında ise 4 binlere kadar gerilediği görülmektedir. Aynı süreç yapı kooperatiflerince üretilen dairelerin toplam yüzölçümü rakamlarına da yansımış, 2002 yılında 3,16 milyon m² olan daire alanı, 2010 yılında 8,58 milyon m²'ye kadar çıkmış, daha sonra azalarak 2016 yılında 2,42 milyon m²'ye, 2019 yılında ise 0,81 milyon m²'ye kadar gerilemiştir. Bu durum yapı kooperatiflerinin zaman içerisinde işlevini yitirmeye başladıklarını göstermektedir. Nitekim yapı kooperatiflerinin inşaat ruhsatı alınan apartman dairelerinin toplam yüzölçümü içerisindeki payı 2002 yılında %14,2 düzeyinde iken 2019 yılında %1,7'lere kadar gerilemiştir. Hem ruhsata bağlanan hem de kullanma izni alınan konutlar açısından yapı kooperatiflerin 1970'li yılların sonundan başlayan yükselişinin 2000'li yılların başlarından itibaren sona ermesi kentsel gayrimenkul rantlarının dağıtımını açısından önemli bir sürece işaret etmektedir. Zira yapı kooperatifleri kentsel orta sınıfının kentsel gayrimenkul rantı elde etme aracı olarak da işlev görmektedir. 1970'li yıllarda yapsatçılık döneminde arsa sahipliğinden, daha sonraki dönemde de yapı kooperatifleri yoluyla kentsel rantlardan pay alan kentli orta sınıf, 1990'lardan itibaren başlayan ve 2000 yıllardan hızlanan büyük sermayenin kentsel rantlara yönelişiyle birlikte geri plana düşmüştür. Aslında 2000'li yıllardan sonra ortaya çıkan yapı kooperatiflerinin yapısı incelendiğinde, bazılarının klasik anlamda yapı kooperatifi olmadıkları, vergi vb. avantajlardan yararlanmak için geri planında daha çok inşaat firmaları bulunan kurumlar oldukları görülmektedir. Bu durum orta sınıfın kooperatifler yoluyla rant elde etme imkânının iyice sınırlandığını, inşaat şirketlerinin yapı kooperatiflerini kentsel gayrimenkul rantı elde etme aracı olarak kullandıklarını göstermektedir.

2002-2017 döneminde devlet tarafından yapı ruhsatı alınan dairelerin sayısı ve yüzölçümünün hızla arttığı bir dönem olmuştur. Dönem içine dalgalı bir seyir izlese de 2002 yılında 6.224 olan daire sayısı 2008 yılında 57.669'a, 2017 yılında ise 93.227'ye kadar yükselmiştir. 2017 yılından sonra ise bu sayılarda hızlı bir düşüş yaşanmış, 2018 yılında 49.641'e, 2019 yılında ise 27.366 rakamına kadar gerilemiştir.

2002-2020 döneminde devlet tarafından inşa edilen konutların baş aktörü TOKİ ve iştiraki olan Emlak Konut GYO olmuştur. Bu dönemde 717.154 sosyal konut üretilmiş, kaynak geliştirme projeleri çerçevesinde inşa edilen konutların sayısı ise 112.265 olmuştur (Toplu Konut İdaresi, 2020). Kaynak geliştirme projeleri kapsamında orta ve üst sınıflara yönelik lüks konut inşası, TOKİ'nin sosyal konutlar ve diğer projeleri için bir finansman aracı olarak kullanılmaktadır. Özellikle Hazineye ait arsa ve arazilerin TOKİ'ye devredilerek lüks konut üretiminde kullanılması ve finansman yaratılması kamu taşınmazlarından elde edilen kentsel gayrimenkul rantlarının devlet tarafından sosyal politikalar için bir araç olarak kullanıldığını göstermektedir. Bu durum kentsel rantların oluşumu, paylaşımı, kamuya ve sosyal sınıflara aktarılmasında TOKİ'yi önemli bir oyuncu haline getirmektedir.

Çizelge 4.15. İki veya daha fazla daireli ikamet amaçlı binaların sahipliğine göre yapı ruhsatlarının dağılımı, 2002-2020³⁶

Yıl	Toplam		Özel			Devlet			Yapı Kooperatifleri		
	Daire Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Daire Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Payı (%)	Daire Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Payı (%)	Daire Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Payı (%)
2002	145.890	22.361.276	119.156	18.450.442	82,5	6.224	745.092	3,3	20.510	3.165.742	14,2
2003	186.574	29.420.976	159.676	25.261.538	85,9	9.243	1.116.525	3,8	17.655	3.042.913	10,3
2004	306.869	46.867.563	264.995	40.417.867	86,2	17.590	2.550.997	5,4	24.284	3.898.699	8,3
2005	510.808	75.905.337	424.346	63.900.486	84,2	54.386	7.005.521	9,2	32.076	4.999.330	6,6
2006	567.943	87.149.466	491.230	74.975.014	86,0	27.405	4.192.783	4,8	49.308	7.981.669	9,2
2007	555.851	85.314.318	481.058	73.648.892	86,3	36.101	5.203.179	6,1	38.692	6.462.247	7,6
2008	477.897	70.155.633	389.468	58.000.763	82,7	57.699	7.367.686	10,5	30.730	4.787.184	6,8
2009	496.496	74.158.683	412.758	62.213.760	83,9	53.250	6.723.837	9,1	30.488	5.221.086	7,0
2010	876.724	134.334.249	746.779	115.492.374	86,0	79.404	10.261.719	7,6	50.541	8.580.156	6,4
2011	626.991	89.748.638	563.073	80.600.369	89,8	50.937	6.768.641	7,5	12.981	2.379.628	2,7
2012	747.919	111.820.548	664.533	99.625.760	89,1	72.621	10.301.547	9,2	10.765	1.893.241	1,7
2013	812.919	125.353.096	730.149	112.343.320	89,6	66.511	10.234.400	8,2	16.259	2.775.376	2,2
2014	1.002.453	158.660.371	937.209	148.943.137	93,9	50.416	6.999.587	4,4	14.828	2.717.647	1,7
2015	871.112	135.375.179	804.446	124.271.141	91,8	52.330	8.302.722	6,1	14.336	2.801.316	2,1

³⁶ TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. İnternet Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaat-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

Çizelge 4.15. (devam) İki veya daha fazla daireli ikamet amaçlı binaların sahipliğine göre yapı ruhsatlarının dağılımı, 2002-2020

2016	980.815	154.165.606	901.532	140.266.472	91,0	66.848	11.477.925	7,4	12.435	2.421.209	1,6
2017	1.372.089	221.237.910	1.261.267	201.429.149	91,0	93.227	15.682.591	7,1	17.595	4.126.170	1,9
2018	642.230	100.766.940	584.370	91.152.550	90,5	49.641	7.763.585	7,7	8.219	1.850.805	1,8
2019	306.948	47.933.264	275.351	42.839.671	89,4	27.366	4.279.800	8,9	4.231	813.793	1,7
2020	338.599	53.039.301	306.854	47.762.308	90,1	27.386	4.466.251	8,4	4.359	810.742	1,5

4.2.7. Konut Satışları

Konut satış rakamları kentsel gayrimenkul rantlarının düzeyini ve seyrini belirleyen en önemli göstergelerden biridir. Konut satışlarındaki artışlar, artan talebe bağlı olarak rant düzeyinin yükseldiğine, azalışlar ise rant düzeyinde duraklamalar ve düşüşler görüldüğüne işaret etmektedir. 2013-2020 döneminde konut satış rakamları incelendiğinde, 2013-2017 yılları arasında konut satışlarının istikrarlı şekilde arttığı, 2017 yılı sonrasında ise genel ekonomik veriler ve beklentilerdeki bozulmalara paralel olarak azalmaya başladığı görülmektedir.

Türkiye’de 2013-2018 döneminde ilk el konut satışlarının toplam içindeki payının %45-47 bandında olduğu, ancak 2019’da %37,9’a ve 2020’de %30,9’a düştüğü görülmektedir. Bunun temel nedeni inşaat sektöründeki daralma ve yeni konut maliyetlerindeki artışlara bağlı olarak yeni konut arzında ortaya çıkan azalmadır. Diğer taraftan özellikle 2020 yılında konut kredilerindeki faiz oranlarının düşürülmesine bağlı olarak artan konut talebi, arzı yetersiz olan ilk el konutlar yerine ikinci el konutlara yönelmiştir. Toplam konut satışları içerisinde ipotekli konut satışlarının payının yıllara göre değişimi izlendiğinde, 2014-2017 döneminde %33’ler seviyesinde iken 2018-2019 yıllarında konut kredi faizlerindeki artışa bağlı olarak %20’lere kadar düştüğü, 2020 yılında ise konut kredi faizlerindeki büyük düşüşlerin etkisiyle %41,7’lere kadar yükseldiği görülmektedir.

Çizelge 4.16. 2013-2020 dönemi konut satış istatistikleri³⁷

Yıl	Toplam Satışlar	İlk-ikinci El Satış Ayrımı			İpotekli-Diğer Satış Ayrımı			Yabancılar Yapılan Satışlar (Adet)
		İlk satış	İkinci el satış	İlk satışların payı (%)	İpotekli satışlar	Diğer satışlar	İpotekli satışların payı (%)	
2013	1 157 190	529 129	628 061	45,7	460 112	697 078	39,8	12.181
2014	1 165 381	541 554	623 827	46,5	389 689	775 692	33,4	18 959
2015	1 289 320	598 667	690 653	46,4	434 388	854 932	33,7	22 830
2016	1 341 453	631 686	709 767	47,1	449 508	891 945	33,5	18 189
2017	1 409 314	659 698	749 616	46,8	473 099	936 215	33,6	22 234
2018	1 375 398	651 572	723 826	47,4	276 820	1 098 578	20,1	39 663
2019	1 348 729	511 682	837 047	37,9	332 508	1 016 221	24,7	45 483
2020	1 280 852	396 184	884 668	30,9	534 256	746 596	41,7	31 423

2013-2020 (ilk 10 ay) döneminde yabancılar 210.962 adet konut satılmıştır. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü verilerine göre, 2019 ve 2020 yılları itibariyle yabancılar konut satışının yaklaşık %80'i İstanbul, Antalya, Ankara, Bursa ve Yalova illerinde yapılmıştır.

Türkiye'deki konutların kalite etkisinden arındırılmış fiyat değişimlerini izlemek amacıyla 2010 yılından itibaren T.C. Merkez Bankası tarafından Konut Fiyat Endeksi hesaplanmakta ve yayınlanmaktadır. Türkiye çapındaki konut fiyat endeksi 2010 yılından 2020 yılına kadar %212 artış göstermiştir. Aynı dönemde yeni konutlardaki fiyat artış oranı %222'yi bulmuştur. Konut birim fiyatları ise 2010-2020 döneminde %283 artış göstermiştir. Fiyat endeksleri ve birim fiyatlarda 2020 yılındaki artış dikkat çekicidir. Bunda özellikle ilk çeyrekte son konut kredisi faiz oranlarındaki büyük düşüşler sonucu artan konut talebinin ve üretim maliyetlerindeki artışın etkili olduğu düşünülmektedir. 2010-2020 döneminde konut fiyat endeksleri ve birim fiyatlarının enflasyona göre artış oranları incelendiğinde TÜFE ve Yİ-ÜFE oranlarından daha fazla bir artış gözlemlenmektedir. Bu durum söz konusu dönemde konut fiyat artışlarının enflasyona göre daha fazla olduğuna, dolayısıyla kentsel rantların reel anlamda yükseldiğine işaret etmektedir.

³⁷ TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. İnternet Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaate-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır. 2013 yılından itibaren TÜİK ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından tüm Türkiye'de yapılan konut satışları ilk el-ikinci el konut satışları ile ipotekli ve diğer konut satışları şeklinde ayrıma tabi tutularak yayınlanmaktadır. 2013 öncesindeki veriler sadece il merkezleri ve merkez ilçeleri kapsadığından sağlıklı bir karşılaştırma imkânı vermemektedir. Yabancılar konut satışları da 2013 yılından itibaren ilk 10 il ve diğer iller ayrımında yayınlanmaktadır.

Çizelge 4.17. 2010-2020 Dönemi konut fiyat endeksleri ve enflasyon oranları³⁸

Yıllar	Konut Fiyat Endeksi	Yeni Konutlar Fiyat Endeksi	Yeni Olmayan Konutlar Fiyat Endeksi	Türkiye Konut Birim Fiyatları (TL/m2)	TÜFE	Yİ-ÜFE
2010	48,10	48,00	48,10	1.015,40	178,40	172,95
2011	51,20	50,50	51,50	1.134,00	189,95	192,12
2012	56,40	56,40	56,40	1.263,70	206,84	203,82
2013	63,60	63,60	63,50	1.496,60	222,33	212,96
2014	73,10	71,80	73,00	1.771,60	242,02	234,78
2015	84,50	83,30	84,50	2.140,30	260,59	247,19
2016	94,80	93,70	94,80	2.411,00	280,85	257,81
2017	103,40	103,90	103,30	2.598,60	312,14	298,60
2018	108,00	110,30	108,40	2.848,30	363,13	379,25
2019	118,80	122,10	117,90	2.930,50	418,24	445,86
2020	149,90	154,40	148,60	3.886,30	469,59	500,17
Artış (%)	212%	222%	209%	283%	163%	189%

4.2.8. Ticari Gayrimenkul Sektörü

Kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtılmasıyla ilgili en önemli bileşenlerden biri de ticari gayrimenkullerdir. Özellikle 2000’li yıllardan sonra başta İstanbul olmak üzere, Ankara, İzmir, Antalya, Bursa gibi kentlerde ticari gayrimenkuller kentsel rant elde etmenin önemli bir aracı haline gelmiştir. Daha büyük ölçekte sabit yatırım gerektiren ticari gayrimenkuller, yüksek kira getirisi ve kapitalizasyon oranları ile yatırımın geri dönüş süresinin konuta göre daha kısa olması sayesinde büyük inşaat şirketleri ve Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları için cazip yatırım imkânları sunmaktadır.

Ticari gayrimenkul yatırımlarının düzeyi genel olarak ekonomik faaliyetler, yatırım fırsatları, sermaye piyasalarının gelişmişliği ve derinliği, hukuki ve kurumsal altyapı, sosyokültürel ve politik ortam, bürokratik süreçler, düzenlemeler ve iş yapma kolaylıkları tarafından belirlenir (SPL, 2020c: 72).

Ticari gayrimenkuller ofis (işyeri), oteller, AVM gibi toptan ve perakende ticaret binaları, sanayi binaları ve depolar şeklinde ayrıma tabi tutulmaktadır. Ticari gayrimenkul açısından öne çıkan illerde ortalama birim satış fiyatları aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Ticari gayrimenkul birim fiyatlarının en yüksek olduğu il İstanbul olup, onu İzmir ve Ankara takip etmektedir. Dolayısıyla bu iller aynı zamanda ticari gayrimenkul rantlarının en yüksek

³⁸ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. İnternet: web: <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?> adresinden 08.03.2021 tarihinde alınmıştır.

olduğu yerlerdir. İstanbul, İzmir ve Ankara illerinde ticari gayrimenkul birim satış fiyatlarının konut birim satış fiyatlarına göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Buradan ticari gayrimenkullerin ve bu yapıların inşa edildiği arsaların konut alanlarına göre daha yüksek rant getirisine sahip olduğu sonucuna da varılmaktadır.

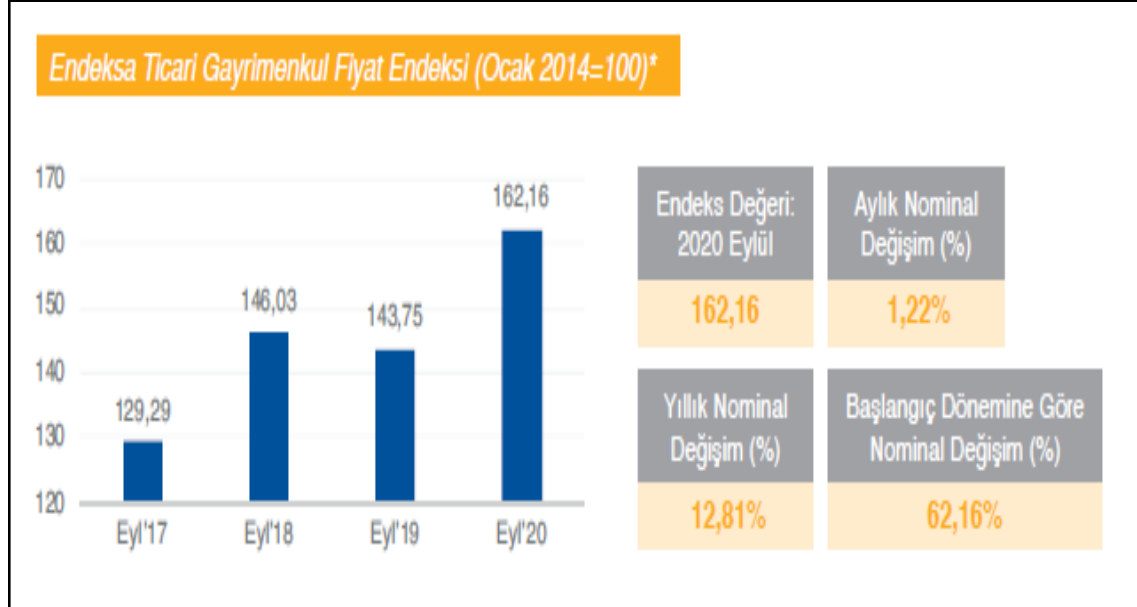
Çizelge 4.18. Ticari gayrimenkulde öne çıkan illerde ortalama birim satış fiyatları (TL/m²)³⁹

İl	Ticari Gayrimenkul Ortalama Satış Fiyatı	Dükkan ve Mağazalar Ortalama Satış Fiyatı	Ofis ve Bürolar Ortalama Satış Fiyatı	Konut Birim Satış Fiyatı
İstanbul	6.768	6.951	6.559	5.979
İzmir	5.443	5.719	5.283	4.186
Bursa	4.106	4.307	4.082	--
Antalya	4.069	4.352	3.499	--
Ankara	4.345	4.359	4.328	2.729
Kocaeli	3.759	3.921	3.542	--
Adana	3.482	4.251	2.880	--

Ticari gayrimenkullerin satış fiyatı değişimlerine ilişkin olarak Endeksa tarafından yayımlanan Türkiye Ticari Gayrimenkul Endeksi Ocak 2014 tarihinde 100 seviyesinde iken Eylül 2020 itibarıyla 162,16 puan seviyesine yükselerek %62 civarında bir artış gerçekleştirmiştir. Endeksin 2018 yılından sonra düşüşe geçtiği ve 2020 yılının ikinci çeyreğinden sonra kredi faiz oranlarındaki azalışın etkisiyle yeniden yükselişe geçtiği görülmektedir. Nitekim 2020 yılı başında 146,97 puan seviyesinde olan endeks, 9 aylık dönemde %10,3 Eylül 2019-Eylül 2020 döneminde ise % 12,8 artış göstermiştir (Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları Derneği [GYODER], 2020: 22,43). Aynı dönemde T.C. Merkez Bankası verilerine göre konut fiyat endeksi 64,10 (Ocak 2014) seviyesinden 146,70 (Eylül 2020) seviyesine çıkarak %128 civarında bir artış göstermiştir. Dolayısıyla Ocak 2014-Eylül 2020 döneminde konut fiyatları ortalama %128 artarken, ticari gayrimenkullerin ortalama fiyat artışı %62 düzeyinde kalmıştır. 2014 yılı sonrasında ekonomik büyüme rakamlarında görülen yavaşlama ve dalgalanmaların ticari gayrimenkulleri konuta göre daha

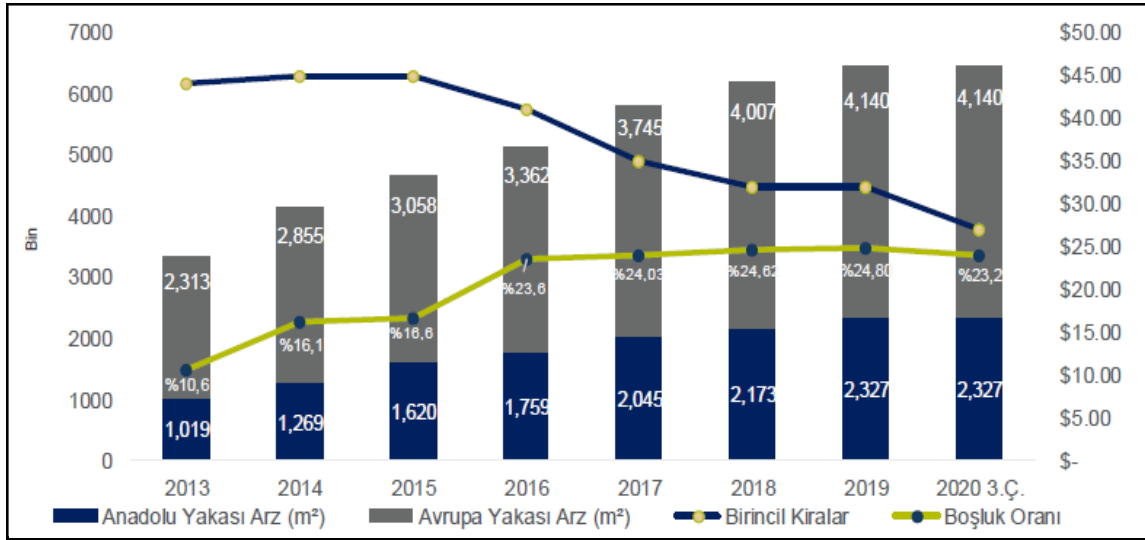
³⁹ GYODER (2020: 42) ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: web: <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?> adresinden 08.03.2021 tarihinde alınmıştır.

fazla etkilediğini göstermektedir. Bu rakamlar aynı zamanda kentsel rantlar açısından son dönemde ticari gayrimenkullerden ziyade konutların öne çıktığına işaret etmektedir.



Grafik 4.3. Endeksa ticari gayrimenkul fiyat endeksi (GYODER, 2020: 43)

Türkiye’de ofis yatırımlarının merkezi İstanbul’dur. 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle İstanbul ofis pazarında genel arz 6,46 milyon m²’dir. Aynı dönem itibariyle söz konusu ofis alanlarındaki boşluk oranı ise %23,2’dir. İnşaatı devam eden ofis binalarının toplam yüzölçümü ise 2,2 milyon m² civarındadır (GYODER, 2020: 22). Aşağıdaki şekilden görüleceği üzere 2013 yılında 3,3 milyon m² olan ofis alanı stoku 2019 yılında 6,4 milyon m²’yi aşmıştır. Buna karşın 2013 yılında %10,6 olan boşluk oranı, 2019 yılında %24,8’e kadar yükselmiştir. Ofis alanlarının Amerikan Doları (\$) bazında m² kira bedellerinin de 2015 yılında 45\$/m² düzeyinde iken 2020 yılında 27\$/m² düzeyine kadar gerilediği görülmektedir. Kira bedellerindeki bu düşüş ve boşluk oranlarındaki artış son dönemlerde İstanbul’daki ofis alanlarının rant düzeyindeki azalışa işaret etmektedir.



Grafik 4.4. 2013-2020 dönemi İstanbul ofis pazarında arz, kira düzeyi ve boşluk oranları (Cushman & Wakefield, 2020).

Türkiye’de 2020 yılı 3. çeyrek itibarıyla mevcut alışveriş merkezi (AVM) sayısı 444 olup, toplam kiralanabilir alan sayısı 13,4 milyon m2 civarındadır. Kiralanabilir AVM alanlarının %37’lik kısmı tek başına İstanbul’da bulunmaktadır. İnşası devam eden 32 AVM ile birlikte kiralanabilir alanın 1,2 milyon m2 daha artarak 2022 yılı itibarıyla 14,5 milyon m2’ye ulaşması beklenmektedir. Mevcut durumda ülke genelinde her 1.000 kişi başına 161 m2 AVM alanı düşmektedir. İstanbul’da bu alan, 323 m2, Ankara’da ise 300 m2 olup, bu iki il ülke genelinin yaklaşık iki katı yoğunluğa sahiptir (GYODER, 2020: 45).

Türkiye’de 1988-2003 döneminde açılan toplam AVM sayısı yalnızca 25’dir. Bu rakam beş yıl içinde 7,5 kat artarak 2008 sonu itibarıyla 189’a çıkmıştır (Zeytinoğlu, Uydacı, Akay, Değerli ve Yerden, 2016). 2008-2018 döneminde ise 189 olan AVM sayısı yaklaşık 2,5 kat artarak 453’e çıkmıştır. Aynı dönemde toplam kiralanabilir alan ise yaklaşık 2,7 kat artarak 5 milyon m2’den 13,5 milyon m2 civarına yükselmiştir. Bu hızlı artışın ülkede yaşanan ekonomik sorunların etkisiyle 2017 yılı sonrasında yavaşladığı gözlemlenmektedir. Türkiye’de 2003-2018 döneminde AVM sayısındaki bu olağanüstü artış kentsel rantların gelişimi ve dağıtımını açısından da çarpıcı bir gösterge sunmaktadır. Kapanan fabrikalara, KİT’lere, Hazineye, Belediyelere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, şirketlere ve özel şahıslara ait büyük yüzölçümlü arazi ve arsaların çeşitli yöntemlerle plan değişikliğine tabi tutularak AVM alanlarına dönüştürüldüğü bu dönemde çok büyük miktarlarda kentsel rant yaratılmış ve kamuya pay aktarılmaksızın şirketler ve şahıslarca paylaşılmıştır.



Grafik 4.5. 2008-2020 dönemi AVM sayıları ve toplam kiralanabilir alan (GYODER 2020: 45).

Türkiye’de işletme belgeli Turizm ve Otel tesisi sayısı Eylül 2020 itibariyle 4.163 olup, toplam oda kapasitesi 483.330’dur. Yatırım belgesi almış tesislerin faaliyete geçmesiyle toplam tesis sayısı 4.853’e, oda kapasitesi ise 563.917’ye yükselecektir. Bu tesislerin büyük kısmı Antalya, Muğla, İstanbul, İzmir ve Ankara illerinde bulunmaktadır. Özellikle oda kapasitesi açısından Antalya’nın ağırlığı dikkat çekmektedir. Kentsel gayrimenkul rantları açısından önemli bir araç olan otel ve turistik tesislerin önemli bir kısmı özellikle Antalya ve Muğla illerinde Hazine ve orman arazilerinin üzerine inşa edilmiştir.

Çizelge 4.19. Türkiye’de konaklama tesisi sayısı ve kapasiteleri (GYODER, 2020: 50).

İl	İşletme Belgeli		Yatırım Belgeli	
	Tesis	Oda	Tesis	Oda
Antalya	805	214.468	94	20508
Muğla	410	51.212	76	8660
İstanbul	637	63565	97	10291
İzmir	218	19758	35	3417
Ankara	181	14412	12	1001
Toplam	2251	363.415	314	43877
Türkiye Toplamı	4.163	483.330	690	80.587

Ticari gayrimenkullerin diğ er bir bileş eni de sanayi tesisleri ve lojistik depolardır. Birincil lojistik pazarı olan İstanbul-Kocaeli bölgesinde ticari kullanım amaçlı depo arzı 6,64 milyon m² civarındadır. 2020 Eylül ayı itibarıyla %12 oranında bir boşluk bulunmaktadır. İnşaat halindeki stok miktarı ise 538 bin 231 m²'dir (GYODER, 2020:56). Özellikle liman, demiryolu, karayolu ağları gibi bölgelerde yoğunlaş an bu tesisler kentsel rantların oluşumu ve dağıtımını açı ndan önem arz etmektedir.

Aş ağıdaki tabloda 2002-2020 döneminde kullanım amacına yapı inşaat ruhsatı alınan ticari gayrimenkullere ilişkin veriler yer almaktadır. Buna göre;

2003-2007 dönemindeki ekonomik büyüme ve gelişmelerin de katkısıyla yapı ruhsatı alınan ofis, otel, toptan ve perakende ticaret binaları ile sanayi binaları ve depoların sayısı ve yüzölçümünde %300'leri aş an artışlar görölmüş tür.

2008 krizi sonrasında ticari gayrimenkuller için alınan yapı ruhsatların sayısı ve yüzölçümünde duraklamalar olsa da, hızlı yükseliş trendi bu dönemden sonra da devam etmiştir. Nitekim 2002 yılında yapı ruhsatı verilen otel vb. bina sayısı 587, yüzölçümü toplamı ise 733.637 m² iken, 2014 yılında bina sayısı 1.393'e, yüzölçümü toplamı ise 5.718.692 m²'ye çıkmıştır. Yine 2002 yılında 1.739 olan yapı ruhsatı alınan sanayi binaları ve depoların sayısı, 2014 yılında 4.043'e, yüzölçümü ise 3.796.078 m²'den 9.861.662 m²'ye yükselmiştir. Benzer bir trend yapı ruhsatı alan toptan ve perakende ticaret binalarında da görölmüş, 2002 yılında 2.106 olan bina sayısı, 2014 yılında 5.975'e, yüzölçümü ise 2.208.641 m²'den 11.560.020 m²'ye kadar artmıştır. Yapı ruhsatı alınan ofis binalarının sayısı 2002 yılında 768, yüzölçümü ise 1.367.163 m² iken, 2017 yılında yapı sayısı 3.826, yüzölçümü ise 11.793.250 m²'ye yükselmiştir.

2017 yılı sonrasında ekonomik büyümenin yavaşlaması ve döviz kurlarının artışıyla birlikte yapı ruhsatı alınan ticari gayrimenkullerin hem bina sayısında hem de yüzölçümünde ciddi düşüşler görölmüş tür.

Çizelge 4.20. Kullanma amacına göre verilen ticari binalar için alınan yapı ruhsatlarının dağılımı⁴⁰

	Ofis (İşyeri)		Otel vb. Binalar		Sanayi Binaları ve Depolar		Toptan ve Perakende Ticaret Binaları	
Yıllar	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)
2002	768	1.367.163	587	733.637	1.739	3.796.078	2.106	2.208.641
2003	779	1.556.230	894	1.526.099	2.061	4.863.005	2.921	3.028.571
2004	777	1.532.349	1.061	1.749.678	2.712	7.324.986	3.934	4.357.464
2005	1.101	2.368.295	1.467	2.294.077	3.378	7.966.094	5.748	5.595.632
2006	2.551	4.574.876	1.419	2.149.512	3.067	8.721.263	4.138	7.030.834
2007	2.798	4.788.842	877	3.218.292	3.696	10.608.756	3.498	7.596.872
2008	2.132	4.115.098	1.239	2.339.043	2.939	6.992.750	3.570	7.320.543
2009	1.571	3.483.742	1.064	1.476.416	2.756	4.418.828	4.094	5.180.246
2010	2.027	4.809.980	1.593	3.001.422	4.419	7.408.898	5.421	7.640.494
2011	1.811	4.823.020	1.015	2.687.781	3.098	6.029.216	3.353	5.776.156
2012	2.042	6.637.222	1.260	3.738.311	3.341	6.972.010	3.582	9.016.157
2013	1.834	5.137.123	1.374	4.762.118	3.526	8.006.167	4.951	9.169.394
2014	2.680	7.463.808	1.393	5.718.692	4.043	9.861.862	5.975	11.560.020
2015	3.950	8.502.992	824	3.399.611	3.306	7.705.828	3.238	7.184.821
2016	2.947	7.926.729	1.042	3.012.747	4.047	6.987.008	3.257	6.940.232
2017	3.826	11.793.250	1.376	3.820.504	4.412	8.564.645	3.684	7.169.611
2018	1.240	2.192.941	1.442	2.179.505	4.371	8.540.365	4.647	7.954.371
2019	483	1.233.303	841	1.295.148	2.228	4.784.503	2.524	4.249.493
2020 (ilk 9ay)	603	914.094	485	959.193	2.530	4.653.264	2.177	3.366.400

Yapı kullanım izni verilen ticari gayrimenkullerin 2002-2020 dönemine ilişkin verileri incelendiğinde yapı ruhsatlarına benzer bir süreç yaşandığı gözlemlenmektedir. Buna göre 2003-2007 dönemindeki ekonomik büyüme ve gelişmelerin etkisiyle kullanım izni verilen ofis, toptan ve perakende ticaret binaları, sanayi binaları ve depolar ile otel vb. binaların sayısı ve yüzölçümünde %200'leri aşan artışlar görülmüştür. 2008 krizi sonrasında yapı kullanım izni alınan ticari gayrimenkullerin sayısı ve yüzölçümünde duraklamalar olsa da, hızlı yükseliş trendi 2009 yılı sonrasında da devam etmiştir. 2018 yılından sonra ise genel ekonomide ortaya çıkan sorunların etkisiyle inşaat sektöründe ortaya çıkan çöküşle birlikte yapı kullanım izni alan ticari yapıların sayısı ve yüzölçümlerinde ciddi düşüşler görülmüştür. Yapı kullanma izni alınan ticari binaların sayısı ve yüzölçümündeki düşüşün yapı ruhsatı alınan ticari binalara göre daha geç ortaya çıkmasının nedeni inşaat sürecinin tamamlanmasının zaman alması nedeniyle konjonktürel dalgalanmaların yapı kullanma izin belgelerine yansımalarının gecikmeli olarak ortaya çıkmasıdır.

⁴⁰ TÜİK verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaat-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

Çizelge 4.21. Kullanma amacına göre verilen ticari binalar için alınan yapı kullanma izin belgelerinin dağılımı⁴¹

Tarih	Ofis (İşyeri)		Otel vb. Binalar		Sanayi Binaları ve Depolar		Toptan ve Perakende Ticaret Binaları	
	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)	Yapı Sayısı	Yüzölçümü (m2)
2002	439	956.669	335	550.063	4.876	3.919.079	3.007	2.503.278
2003	355	651.290	362	714.324	1.408	2.560.808	3.098	2.201.468
2004	482	739.860	469	689.495	1.612	3.387.522	2.654	1.826.962
2005	525	1.374.206	575	972.862	4.555	5.807.237	5.263	4.247.349
2006	1.879	2.219.454	524	928.768	2.046	5.440.646	5.671	3.582.127
2007	2.118	2.171.081	727	1.115.863	2.756	5.640.863	4.031	3.931.552
2008	1.437	2.087.271	846	1.686.684	2.360	5.211.994	5.664	5.750.947
2009	1.439	2.653.647	884	2.202.883	2.933	5.955.735	6.668	8.696.361
2010	1.498	2.512.220	847	1.670.489	2.842	5.675.847	3.815	6.420.483
2011	1.251	3.181.956	1.105	2.578.713	2.916	5.919.230	4.735	6.866.450
2012	1.550	3.852.077	814	2.193.638	2.502	6.436.585	5.228	6.925.959
2013	963	2.855.632	1.701	3.637.452	3.179	7.826.901	8.631	9.581.801
2014	1.347	4.049.772	1.419	4.504.521	3.607	7.050.819	8.638	10.151.451
2015	2.897	7.546.068	644	2.348.868	2.143	4.049.147	5.772	9.246.326
2016	2.381	6.013.947	985	3.056.558	3.369	6.264.301	4.543	8.695.063
2017	2.424	6.657.720	847	2.638.174	2.783	4.957.298	4.522	8.499.300
2018	1.818	4.286.035	805	2.436.087	3.926	7.088.880	5.275	10.822.966
2019	532	1.464.709	712	1.897.896	2.820	5.982.989	4.640	9.960.055
2020 (ilk 9 ay)	636	1.609.882	388	958.746	1.673	3.639.551	2.077	4.191.779
TOPLAM	25.971	56.883.496	14.989	36.782.084	54.306	102.815.432	93.932	124.101.677

Süreç içinde dalgalanmalar yaşansa da, özellikle 2002-2018 döneminde yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi alınan ticari gayrimenkullerin sayısı ve yüzölçümlerindeki artış, oluşan ve dağıtılan kentsel gayrimenkul rantlarının düzeyini göstermesi açısından da önemli bir göstergedir. 2002-2020 döneminde yapı kullanma izni alarak faaliyete geçen ofislerin yüzölçümü toplamı yaklaşık 56,9 milyon m2, toptan ve perakende ticaret binaların toplam yüzölçümü 124,1 milyon m2, otel vb. binaların yüzölçümü 36,8 milyon m2, sanayi ve lojistik binalarının toplam yüzölçümü ise 102,9 milyon m2 civarındadır. Böylece 2002-2020 döneminde yapı kullanma izni verilen ticari gayrimenkullerin toplam yüzölçümü yaklaşık 320 milyon m2 olmaktadır. Endeksa (2021) verilerine göre Aralık 2020 itibarıyla Türkiye çapında ticari gayrimenkullerin ortalama satış değeri 4807 TL/m2'dir. 2002-2020 döneminde yapı kullanma izni verilen ticari gayrimenkullerin değeri yaklaşık 1,54 trilyon TL olmaktadır. Aşağıdaki tabloda ticari gayrimenkullerin çeşitli oranlara göre arsa değerleri ve bu değerler üzerinden söz konusu arsaların imar planında ticari alan olarak ayrıldığı

⁴¹ TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. İnternet Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaat-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

aşamada alınacak çeşitli oranlara göre hesaplanmış rant vergisi hasılat tutarlarına ilişkin bir projeksiyon yer almaktadır. Buna göre arsa değerinin ticari gayrimenkul değerinin %60 oranında olduğu varsayıldığında, 2020 yılı rakamlarına göre %5 vergi oranı üzerinden yaklaşık 46,1 milyar TL, %25 oranı üzerinden ise 230,7 milyar TL rant vergisi tahsil edilebilecekti. Arsa değeri %50 alındığında ise %5 vergi oranında tahsil edilebilecek rakam 38,4 milyar TL, %25 oranında ise 192,3 milyar TL olacaktı, arsa değeri %40 olarak alındığında ise %5 vergi oranında rant vergisi tutarı 30,8 milyar TL civarında olurken, %25 vergi oranında bu tutar 153,8 milyar TL'ye kadar yükselebilecekti. Görüleceği üzere 18 yılı kapsayan bu süreçte ticari gayrimenkullere bir rant vergisi ihdas edilmiş olsaydı kentsel gayrimenkul rantlarından kamuya ciddi oranda pay aktarılması söz konusu olabilecek, bu rantlardan sadece arsa/arazi sahipleri, müteahhitler, inşaat ve gayrimenkul şirketleri ile baskı ve çıkar grupları yararlanmayacak, toplum tarafından yaratılan değerlerin en azından bir kısmı yine topluma ait olacaktı.

Çizelge 4.22. Ticari gayrimenkullerin değeri, arsa payları ve vergi oranlarına göre rant vergisi tutarları (TL)

Rant Vergisi Oranları	Toplam Değer (TL)	Arsa Değeri (%60)	Arsa Değeri (%50)	Arsa Değeri (%40)
	1.538.240.000.000	922.944.000.000	769.120.000.000	615.296.000.000
5%		46.147.200.000	38.456.000.000	30.764.800.000
10%		92.294.400.000	76.912.000.000	61.529.600.000
15%		138.441.600.000	115.368.000.000	92.294.400.000
20%		184.588.800.000	153.824.000.000	123.059.200.000
25%		230.736.000.000	192.280.000.000	153.824.000.000

4.3. Türkiye’de Gayrimenkul Finansmanı

4.3.2 Konut Finansmanı ve Konut Satışlarıyla İlişkisi

Türkiye’de gayrimenkule ilişkin finansal işlemlerin ağırlık merkezini konut finansmanı oluşturmaktadır. 30.12.2012 tarih ve 28513 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 57’nci maddesi uyarınca konut finansmanı; konut kredilerini, finansal kiralama yöntemiyle konutların tüketicilere kiralanmasını, tüketicilere sahip oldukları konutların teminatı altında kredi verilmesini ve yeniden finansman için kullanılan kredileri kapsar. Aynı madde uyarınca konut finansmanı kuruluşları; bankalar ile

BDDK tarafından konut finansmanı faaliyetinde bulunması uygun görülen finansal kiralama şirketleri ve finansman şirketleridir.

Türkiye’de Ocak 2021 itibariyle 34 adet mevduat bankası, 14 adet kalkınma ve yatırım bankası, 6 adet de katılım bankası olmak üzere 54 banka bulunmaktadır. Konut satışlarının düzeyini ve satış fiyatlarını belirlemede en önemli faktörlerden biri konut kredisi faiz oranları ve miktarıdır. 2020 yılı eylül ayı itibariyle Türkiye’de bankaların vermiş oldukları konut kredisinin bakiye tutarı 277,3 milyar TL’yi aşmıştır. Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere söz konusu kredilerin %90,96’lık kısmı (252.284 milyar TL) mevduat bankalarınca, %9,04’lük kısmı ise katılım bankalarınca verilmiştir. Bankalar arasındaki dağılım incelendiğinde kamu mevduat bankalarının konut kredisi hacmi içindeki payının Ağustos 2018’de %48,17 iken, Eylül 2020’de %63,26’ya çıktığı görülmektedir. Aynı dönemde yabancı mevduat bankalarının payı ise %26,82’den %16,50’ye, yerli özel mevduat bankaların payı ise %18,27’den %11,21’e düşmüştür. Bu durumun temel nedeni özellikle 2019 yılından sonra kamu bankalarının düşük faizli konut kredisi vermeye başlamasıdır.

Çizelge 4.23. Konut kredilerinin bankalara göre dağılımı (GYODER, 2018, 2020)

	Ağustos 2018 Konut Kredisi Hacmi (Milyon TL)	Sektör Payı (%)	Eylül 2020 Yılı Konut Kredisi Hacmi (Milyon TL)	Sektör Payı (%)
Mevduat Bankaları	184.700	93,26%	252.284	90,96%
Kamu Mevduat Bankaları	95.406	48,17%	175.443	63,26%
Yabancı Mevduat Bankaları	53.113	26,82%	45.764	16,50%
Yerli Özel Mevduat Bankaları	36.181	18,27%	31.077	11,21%
Katılım Bankaları	13.357	6,74%	25.058	9,04%
Toplam Bankacılık Sektörü	198.059	100%	277.343	100%

Aşağıdaki tabloda 2010-2020 yılları arasında konut kredisi ortalama yıllık faiz oranları, kredi bakiyesi tutarları ve yıllara göre ipotekli konut satış adetleri yer almaktadır. Buna göre 2010 yılında %12 civarında olan kredi faizleri 2011 yılında azalarak, %9,53’e düşmüş, konut kredisi bakiyesi de bundan etkilenerek 58,8 milyar TL’den, 73,3 milyar TL’ye yükselmiştir. 2012 yılında kredi faizleri yükselmiş, kredi bakiyesinin artışı da yavaşlamıştır. 2013-2016 döneminde ortalama konut kredisi faizleri %10 civarında seyretmiş, kredi bakiyesi 109,7 milyar TL’den 143,7 milyar TL’ye yükselmiştir. Bu dönemde ipotekli konut satışları hızlı şekilde artarak yıllık 460 binlere kadar çıkmıştır. Kredi faiz oranları 2016 yılında yeniden %14 seviyelerine yükselmiş, 2017 yılında ise %11,4'lere gerilemiştir. 2018 ve 2019 yıllarında ise konut kredi faizlerinde ciddi bir artış

trendi göze çarpmaktadır. Bunun yansıması olarak kredi bakiyesinde ve ipotekli konut satışlarındaki yükseliş trendi durmuş, hatta azalışlar yaşanmıştır. 2020 yılının ilk çeyreğinden sonra hükümet politikalarına bağlı olarak konut kredi faizlerinin düşürülmesi sonucunda Ocak 2020’de 202 milyar TL olan konut kredi bakiyesi Ekim 2020’de 278,4 milyar TL’ye yükselmiştir. Yine 2019 yılında toplam 332.508 olan ipotekli konut satışları da ilk 10 ayda 534 bini aşmıştır. Öte yandan tablodan görüleceği üzere konut kredi faizlerindeki değişimler Konut Fiyat Endeksini de etkilemektedir. Özellikle kredi faizlerinde ortaya çıkan büyük düşüşler konut satış adedini artırırken yükselen talep düzeyiyle birlikte konut fiyat endeksinde de önemli artışlar görülmektedir. Örneğin, 2020 yılının ilk çeyreğinden sonra kredi faiz oranlarındaki düşüşler konut satış adedini bir önceki yıla göre %60 (ilk 10 ayda), konut fiyatlarını ise % 26,2 oranında artırmıştır.

Çizelge 4.24. 2010-2020 Dönemi konut kredi faizleri, kredi bakiyesi, ipotekli konut satışları ve konut fiyat endeksi⁴²

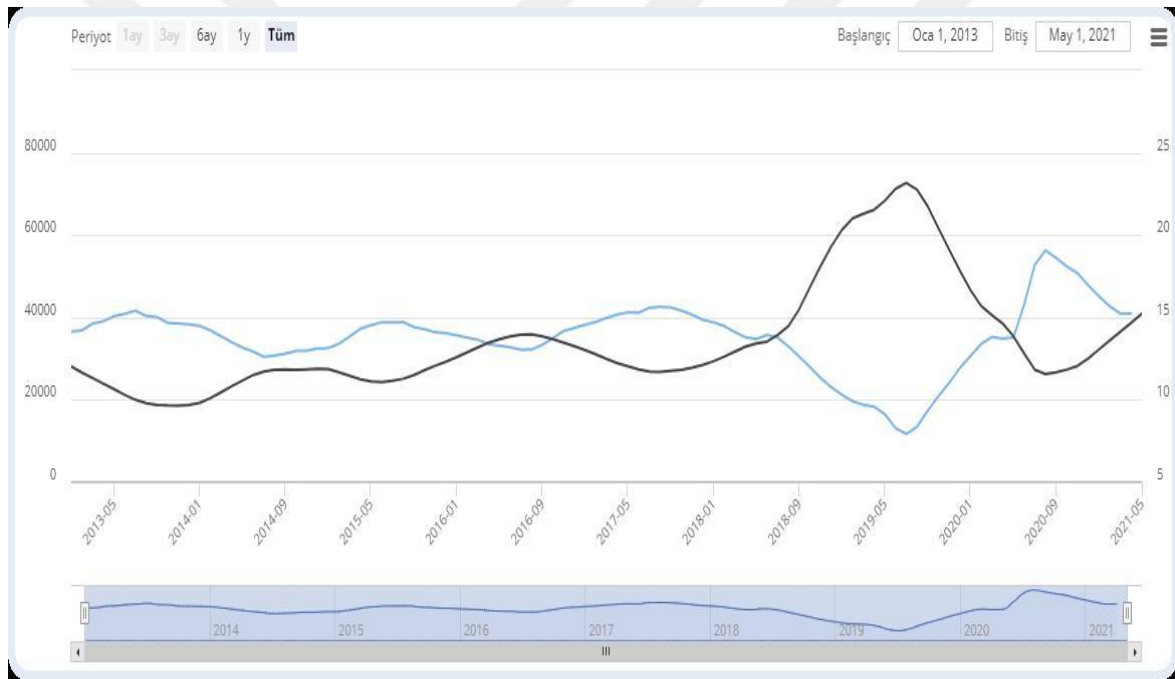
	Konut Kredisi Ortalama Faiz Oranı (yıllık, %)	Konut Kredi Bakiyesi (Milyon TL)	İpotekli Konut Satış Adedi	Konut Fiyat Endeksi
1.01.2010	12,06	58.831	246.741	48,10
7.01.2011	9,53	73.269	289.275	51,20
6.01.2012	14,40	85.128	270.136	56,40
4.01.2013	9,90	109.680	460.112	63,60
3.01.2014	10,69	125.394	389.689	73,10
2.01.2015	10,97	143.666	434.388	84,50
1.01.2016	14,08	164.058	449.508	94,80
6.01.2017	11,43	191.623	473.099	103,40
5.01.2018	14,29	188.542	276.820	108,00
4.01.2019	27,70	186.145	332.508	118,80
5.04.2019	17,12	184.295		
9.08.2019	13,64	181.094		
3.01.2020	12,57	202.737	534.256	149,90
5.06.2020	9,98	230.882		
21.08.2020	11,66	274.278		
25.09.2020	14,78	277.130		
30.10.2020	15,18	278.403		

Konut kredisi faizleri ile ipotekli konut satışları arasındaki ilişki aşağıdaki şekilde daha açık biçimde görülmektedir. Türkiye’de 2013-2020 yılları arasında konut kredisi faiz oranları ile ipotekli konut satış sayılarının yer aldığı grafikte bu iki değişken arasındaki negatif korelasyon dikkat çekmektedir. Şekilden izleneceği üzere, dönemsel olarak konut

⁴² Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve TÜİK verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: Web: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaat-ve-konut-116&dil=1> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır. İnternet: web: <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

kredi faizleri (siyah çizgi, sağ eksen) düştükçe ipotekli konut satışları (mavi çizgi, sol eksen) artmakta, konut kredi faizleri arttığında ise ipotekli konut satışları düşmektedir.

Yukarıda tablo ve grafikten de görüleceği üzere konut kredi faizlerindeki düşüşler, hem kredi bakiyesini, hem de konut satış adedini ve fiyatlarını arttırmaktadır. Faiz oranlarındaki artışlar ise kredi bakiyesindeki yükseliş trendlerini yavaşlatmakta, konut satış adetlerinde de düşüşlere neden olmaktadır. Bu durum yeni konut inşası için de önemli bir sinyal oluşturmaktadır. Böylece kredi faizleri arsa talebi ve birim fiyatları üzerinde de belirleyici bir rol oynamaktadır. Sonuç olarak kentsel gayrimenkul rantı düzeylerini belirlemede konut kredileri önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.



Grafik 4.6: 2013-2021 döneminde ipotekli konut satışları ve konut kredi faizleri, (%)
(Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2021)

4.3.3. Gayrimenkullere İlişkin Sermaye Piyasası

Türkiye’de gayrimenkul piyasasında faaliyet gösteren sermaye piyasası kurumları; gayrimenkul yatırım ortaklıkları (GYO), gayrimenkul yatırım fonları (GYF), gayrimenkul değerlendirme kuruluşları, gayrimenkul portföy yönetimi şirketleri, konut finansmanı ve varlık finansmanı fonları, varlık kiralama şirketleri ve ipotek finansman kuruluşlarıdır.

GYO'lar; gayrimenkuller, gayrimenkule dayalı haklar, gayrimenkul projeleri ile altyapı yatırım ve hizmetlerinden oluşan portföyü işleten sermaye piyasası kurumlarıdır (SPL, 2020c: 190). GYO'lar sağladıkları kaynakları portföylerinde toplayarak büyük ölçekli gayrimenkul projelerini gerçekleştirmek için kullanmaktadırlar. Böylece, bireysel yatırımcılara kendi tasarruflarıyla yapamayacakları büyük gayrimenkul yatırımlarından pay sahibi olma şansı verilmektedir. GYO'lar getiri potansiyeli fazla olan gayrimenkuller ile gayrimenkul projelerine yatırım yapmakta ve bunları menkul değerler haline getirmektedir. Bu şekilde konut, ofis, alışveriş merkezi gibi tüm gayrimenkuller likit hale gelebilmekte ve GYO'ların hisse senetleri olarak alınıp satılabilmektedir (Berberoğlu ve Erdoğan, 2013: 27-28).

GYO'ların çeşitli vergi avantajları bulunmaktadır. Öncelikle GYO'ların kazançları kurumlar vergisinden istisnadır. Gelir Vergisi Kanunu'na göre GYO'ların kazançları stopaja tabi olmakla birlikte stopaj oranı "0" olarak uygulanmaktadır. Ayrıca, GYO'ların gayrimenkul satış vaadi sözleşmeleri ile münhasıran gayrimenkul portföyleriyle ilgili alım-satım sözleşmeleri damga vergisinden istisna edilmiştir (SPL, 2020c: 198).

GYO'lar gayrimenkul sektöründeki faaliyetleri, finansman olanakları, yatırımları ve projeleriyle kentsel gayrimenkul piyasasının gelişmesi ve büyümesinde, dolayısıyla gayrimenkul değerlerinin ve kentsel rantların yükselmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Sermaye Piyasası Kurulu (2021) verilerine göre, 2020 yılı Aralık ayı itibarıyla Türkiye'de borsada işlem gören 33 GYO bulunmaktadır. Bunların aktif büyüklüğü toplam 91,2 milyar TL, piyasa değerleri ise yaklaşık olarak 46,5 milyar TL'dir. GYO'ların 2019 yılı toplam karı 4,5 milyar TL civarındadır. Sektördeki en önemli oyuncu aktif büyüklüğü 27.5 milyar TL, piyasa değeri ise 6,58 milyar TL olan TOKİ iştiraki Emlak Konut GYO'dur.

Türkiye'de gayrimenkule dayalı sermaye piyasasının önemli araçlarından biri de gayrimenkul yatırım fonları (GYF)'dir. Küreselleşmeyle birlikte ellerinde fon fazlası bulunan gelişmiş ülkeler tasarruflarını değerlendirmek, gelişmekte olan ülkeler ise bu fonları ülkelerine çekmek için yeni yatırım araçlarına yönelmişlerdir. Son dönemde GYF'ler sayesinde gayrimenkullerin menkul kıymetleştirme yoluyla likit varlıklar haline dönüştürülerek uluslararası ticaretin ve yatırımların bir parçası haline gelmesi süreci hızlanmaktadır (Şengül Güneş ve Tanrıvermiş, 2020). GYF'ler yatırımcılara katılım payı verilerek tasarrufların bir havuz şeklinde oluşturulan gayrimenkul varlıklarına

yönlendirildiği bir sistemdir. GYF'ler bir yandan yüksek ölçekli ve değerli gayrimenkul geliştirme projeleri ve yatırımlar için kaynak yaratırken, bir yandan da küçük tasarruf sahiplerine, bireysel şekilde yatırım yapma imkânları olmayan proje ve yatırımlara ortak olma ve getiri elde etme imkânı sağlamaktadırlar. GYF'ler özellikle gayrimenkul yatırımı yapmak isteyen yabancı yatırımcılar açısından SPK denetime tabi, garantili, güvenilir, vergi avantajları bulunan bir alternatif yatırım olanağı sunmaktadır. Diğer taraftan GYF'ler bankalardan kredi almak ve ipotek satmak suretiyle yarattığı kaynaklarla da gayrimenkul satın almaktadırlar (Şengül Güneş ve Tanrıvermiş, 2020). GYF'ler de GYO'lar gibi kurumlar, gelir ve damga vergisi istisnalarına sahiptir (SPL, 2020c: 203).

Türkiye'de Eylül 2020 itibarıyla 46 adet GYF bulunmaktadır. Bunların toplam fon büyüklüğü 6,97 Milyar TL'dir. Aralık 2018'de fon büyüklüğünün 3.43 Milyar TL olduğu göz önüne alındığında 2 yıldan az bir sürede GYF fonlarının neredeyse iki katına çıkmış olduğu görülmektedir. GYF hacimlerine göre en büyük gayrimenkul yönetim şirketleri %33 pay sahibi olan İş Portföy Yönetim Şirketi ile %24 pay sahibi olan Albaraka Portföy Yönetim Şirkettir (GYODER, 2020: 60). Münhasıran GYF kurmak ve yönetmek üzere "gayrimenkul portföy yönetim şirketi" (GPYŞ) de kurulabilmektedir. 31.12.2019 tarihi itibarıyla Türkiye'de 10 GPYŞ faaliyette bulunmaktadır (SPL, 2020c:204).

Sonuç olarak görece yeni bir finansman aracı olan GYF'ler gayrimenkul sektörünün gelişmesine, dolayısıyla gayrimenkul değerlerinin ve kentsel rantların artmasında önemli katkılar sağlanmaktadır.

Gayrimenkul finansmanı ile ilgili son dönemde gündeme gelen bir diğer kurum da İpotek Finansman Kuruluşları (İFK)'dır. Bu kuruluşların temel fonksiyonu bankalar tarafından verilen ipotekli konut kredilerinin menkul kıymetleştirilerek bankalar açısından yeni kaynağa dönüştürülmesidir. Alt gelir grubu için konut finansmanı sağlanması için genellikle kamu desteğiyle kurulan İFK'ler, menkul kıymetleştirme yoluyla banka bilançolarının konut kredisi yükünden arındırılmasına yardımcı olmaktadır. Türkiye'de ilk İFK 2020 yılında Birleşik İpotek Finansmanı A.Ş. adıyla kurulmuştur.

Yine son dönemde gündemde olan diğer gayrimenkul finansman araçlardan kira sertifikası; varlıkların getirilerinden pay sahibi olmayı sağlayan menkul kıymetlerdir. Kira sertifikaları münhasıran bu amaçla kurulan Varlık Kira Şirketlerince (VKŞ) ihraç edilir.

2019 sonu itibarıyla Türkiye’de 14 VKŞ faaliyet göstermektedir (SPL, 2020c: 207). Türkiye Katılım Bankaları Birliği verilerine göre katılım bankalarının VKŞ’leri aracılığıyla ihraç ettikleri kira sertifikalarının toplam tutarı Aralık 2020 itibarıyla (2013-2020 dönemi) 129,7 milyar TL olmuştur.

Diğer bir sermaye aracı olan gayrimenkul sertifikaları; devam eden veya yeni başlayacak gayrimenkul projelerinin küçük paylara bölünmesi ile oluşturulan bir yatırım aracıdır. Projeyi yapan şirket gayrimenkulün bağımsız bölümlerini küçük paylara (sertifikalara) bölerek satmaktadır. Yeterli sayıda sertifika alanların bağımsız bölüm sahibi olması mümkündür. Yeterli sayıda sertifikaya sahip olmayanlar ise değer artışlarından yararlanabilmektedir (Borsa İstanbul, 2021). Gayrimenkul sertifikaları; GYO’lar, TOKİ, İller Bankası ve bunların iştirakleri ve yetkili anonim ortaklıklar tarafından ihraç edilebilmektedir. Türkiye’de ilk ihraç 1996 yılında Türkiye Emlak Bankası’na yapılarak İstanbul Ataşehir Konut Projesi’nin finansmanı için kullanılmıştır. Uzun yıllar sonra ikinci ihraç, 143 milyon TL tutarıyla TOKİ ortaklığında inşa edilen Park Mavera 3 projesinde yer alan 218 konut için yapılmış, bunlardan 157 adedi yeterli sayıda sertifika edinen hak sahiplerine devredilmiştir (Bloomberght, 2021).

Gayrimenkul finansmanına yönelik diğer araçlar ise, ipoteğe dayalı menkul kıymetler karşılığında toplanan paralarla kurulan Konut Finansmanı Fonu (KFF) ile varlığa dayalı menkul kıymetler karşılığında toplanan paralarla kurulan Varlık Finansmanı Fonu (VFF)’dur. 2019 sonu tarihi itibarıyla Türkiye’de 8 adet VFF faaliyet göstermekte olup, hâlihazırda faaliyet gösteren bir KFF bulunmamaktadır (SPL, 2020-c: 204).

4.4. Kentsel Gayrimenkul Rantının Oluşumu ve Dağıtımında Rol Alan Kamu Kurum ve Kuruluşları

Kentsel gayrimenkul rantının oluşumu ve dağıtımı sürecinde kamu kurum ve kuruluşları da belirleyici bir rol oynamaktadırlar. Türkiye’de gayrimenkul mevzuatı açısından dağınık, karmaşık ve çok parçalı bir kurumsal yapı vardır. Bu durum yetki ve görev çakışmalarına, uyumsuzluğa, koordinasyon sorunlarına, bürokratik süreçlerin uzamasına, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte problemli alanlarda kısmi iyileştirmeler yapılmış ise de bazı sorunlar halen varlığını sürdürmektedir.

Türkiye’de devlet idaresi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre teşkilatlanmıştır. 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun ikinci maddesi uyarınca; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri (Kanuna ek I,II ve III sayılı cetvellerde yer alan idareler), sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşur. Kamu idarelerinin görevleri, ilgili Kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde yer alır.

4.4.1. Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

Kentsel rantın oluşumu ve dağıtımı sürecinde rol alan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı şeklinde örgütlenen Bakanlıklar ile bunlara bağlı ve ilgili kuruluşlardır.

4.4.1.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Görev ve yetkileri 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1. sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97 ila 126’ncı maddeleri arasında sayılan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kentsel planlama, imar uygulamaları, yapı denetimi, çevre, kentsel dönüşüm, afet riski altındaki alanların tespit ve yenilenmesi, taşınmaz kayıt ve sicil sistemi, toplu konut uygulamaları, yapı kooperatifleri, yerel yönetimler ile merkezi idarenin ilişkileri, coğrafi bilgi sistemleri, kentsel altyapı yatırımları, Hazine taşınmazlarının idaresi alanlarında önemli roller üstlenmektedir.

Bakanlık üst ölçekli mekânsal strateji planlarını, çevre düzeni planlarını, ilgili idarelerce sonuçlandırılmayan planları hazırlamak ve onaylamak yanında, Cumhurbaşkanınca belirlenen alanlar ve projeler kapsamında bulunan taşınmazlara, Hazineye ve kamu kurumlarına ait taşınmazlar ile enerji, toplu konut, afet riski altındaki alanların dönüşümü vb. alanlara ait planları hazırlamakta ve/veya onaylamaktadır. İmar barışı ve yerel yönetimlere ilişkin işlemler de bakanlığın görev alanına girmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97. maddesinin (ö) bendi uyarınca 10 Temmuz 2018 tarihinden itibaren Hazineye taşınmazlarının yönetimi görevi de Maliye Bakanlığından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiş olup, bu kapsamda Milli Emlak Genel Müdürlüğü de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanmıştır. Kararnameyle

Bakanlığa (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) Hazinesinin taşınmazlarının satışı, kiralanması, ecrimisil alınması, trampası, tahsisi, irtifak hakkı tesisi, kullanım izni verilmesi, yönetimi, elden çıkarılması ve yeni taşınmaz edinimi konusunda geniş yetkiler verilmiştir.

Bakanlığın bağlı kuruluşlarından Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) ülkedeki tüm taşınmazların tapu sicilleri tutmakta, taşınmazlar üzerindeki hakları kayıt altına almakta ve gayrimenkullerle ilgili akitli veya akitsiz bütün tapu ve tescil işlemlerini yürütmektedir. TKGM ayrıca ülkenin kadastro suna ilişkin işlemleri, orman sınırları dışına çıkarılan 2/B alanlarının kullanım kadastro sunu yapmakta, ayrıca tapu planlarını ve haritaları üretmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı kuruluşlardan biri de gayrimenkul piyasasında çok önemli roller üstlenen Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)'dir. TOKİ'nin gayrimenkul piyasasında başta 2985, 6306, 775, 1164, 5366 sayılı Kanunlar olmak üzere ilgili mevzuatından kaynaklanan çok önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır. TOKİ bünyesinde yer alan Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (Emlak Konut) A.Ş., TOBAŞ (Toplu Konut-Büyükşehir Belediyesi İnşaat Emlak ve Proje A.Ş.), Emlak Pazarlama, İnşaat, Proje Yönetimi ve Ticaret A.Ş., Vakıf Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş. ve Vakıf İnşaat Restorasyon ve Ticaret A.Ş., GEDAŞ Gayrimenkul Değerleme A.Ş., gibi iştirakleriyle birlikte toplu konut üretimi, sosyal ve lüks konut projeleri, kaynak geliştirme projeleri, kamu bina ve tesislerinin yapımı, gecekond u dönüşüm uygulamaları, afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi, kentsel arsa üretimi, planlama alanlarında önemli fonksiyonlar üstlenmektedir. Diğer taraftan, Hazineye ait çok sayıda taşınmaz TOKİ'ye devredilmekte ve arsa olarak satışı yapılmaktadır. Yine, Hazineye, yerel yönetimlere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait arsa ve araziler TOKİ ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından planlaması yapılmak suretiyle, TOKİ ve iştirakleri tarafından gelir paylaşımı yöntemiyle satılmaktadır.

4.4.1.2.Kültür ve Turizm Bakanlığı

Kültür ve Turizm Bakanlığı 16.03.1982 tarih ve 17635 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında turizm bölge, alan ve merkezlerinin tespiti ve ilanı yapmakta, yine bu yerlere ilişkin turizm amaçlı nazım ve uygulama imar planlarını hazırlamakta ve onaylamaktadır. 1. Sayılı Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesinin 285'nci maddesi uyarınca Bakanlığa, Cumhurbaşkanı kararıyla sınırları belirlenen kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri oluşturmak, bunlara ilişkin her türlü planları yapmak, yatırımları yönlendirmek ve gerektiğinde yatırım yapmak yetkisi verilmiştir. Turizmi Teşvik Kanunu ve Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik uyarınca Hazinesin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler, kıyı bölgeleri, eko-turizm kapsamındaki yayla vb. yerler, kruvaze ve yat limanları, deniz alanları, milli parklar ve çevre koruma bölgelerinde yer alan ormanlar ve kamu taşınmazları Bakanlık tarafından turizm yatırımlarına tahsis edilmektedir. Turizm yatırım ve işletme belgeleri de Bakanlık tarafından verilmektedir. Kültür varlıkları ve arkeolojik sit alanlarına ilişkin koruma imar planları koruma kurulları aracılığıyla Bakanlık tarafından yapılmaktadır.

4.4.1.3. Tarım ve Orman Bakanlığı

Bağlı kuruluşları arasında Orman Genel Müdürlüğü ve DSİ Genel Müdürlüğü de bulunan Tarım ve Orman Bakanlığının temel görevleri arasında ormanların yönetimi, korunması, geliştirilmesi ve işletilmesi, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanlarının tespiti ve planlanması, tarım alanlarının, sulak alanların ve su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına ilişkin gerekli tedbirlerin alınması yer almaktadır. Kentsel gayrimenkul rantları açısından çok önemli olan orman niteliği kaybetmiş alanların tespiti ve orman sınırları dışına çıkarılması, tarım alanlarının yerleşim, sanayi, ticaret vb. amaçlar için kullanılmasına izin verilmesi, meraların bu vasıflarının kaldırılarak yatırım, yerleşim, altyapı tesisleri vb. şeklinde kullanılmasının uygun görülmesi, kamu yararının bulunması ve zorunluluk hallerinde devlet ormanlarda yapılacak bina ve tesisler için izin verilmesi ve irtifak hakkı tesis edilmesi, özel ormanlarda parsel alanının %6'sını geçmemek üzere yapılaşma izni verilmesi Bakanlığın yetkisinde bulunmaktadır.

4.4.1.4. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı organize sanayi bölgeleri ve endüstri bölgelerinin planlanmasına, yer seçimine, imar planlarının yapılmasına ve inşasına ilişkin işlemleri yapmakta, ayrıca bu bölgeler ile birlikte teknoloji geliştirme bölgesi, serbest bölge ve sanayi siteleri için yatırım alanlarını belirlemekte, mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları

ve nazım imar planlarında sanayi alanlarına ayrılacak yerler için uygun görüş vermektedir. 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü ve Kalkınma Ajanslarının Bakanlığa bağlanması sonras bölgesel bazda planlar hazırlanması, yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlanması, bölge plân ve programlarına uygun olarak kırsal ve yerel kalkınmaya yönelik faaliyetlerde bulunulması ve projelere destekler sağlanması gibi görev ve yetkiler verilmiştir.

4.4.1.5. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

Ulaştırma Bakanlığı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 474 vd. maddeleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlarına (Karayolları Genel Müdürlüğü, TCDD) verilen yetkiler çerçevesinde deniz, kara, hava, bilgi teknolojilerine ilişkin alt yapı projelerini, demiryolu, karayolu, liman, kıyı yapıları, hava meydanlarını yapmak, yaptırmak, plan ve projelerini onaylamak yetkilerine sahiptir.

4.4.1.6. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. Maddesi uyarınca özelleştirme programına alınmış olan kuruluşlara ait arsa ve arazilerin imar planları ve gerekli imar değişiklikleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanmakta ve Cumhurbaşkanı onayıyla yürürlüğe girmektedir. İmar Kanununa 5398 sayılı Kanunla eklenen Ek 3'ncü madde uyarınca, özelleştirme programında bulunan kuruluşlara ait veya bunlar lehine irtifak ve/veya kullanım verilmiş ya da özel kanunları gereğince özelleştirme programı kapsamına alınan arsa ve arazilerin imar ve/veya parselasyon planları Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanmakta ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktadır. Bu araziler, Kıyı Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu veya Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında bulunsalar dahi planlama yetkisi Özelleştirme İdaresi ve Cumhurbaşkanıya aittir. Diğer taraftan, özellikle son dönemlerde özelleştirmeye ilgisi bulunmayan çok sayıda Hazine taşınmazının da planlama yetkisi ve daha esnek satış yöntemlerinden yararlanmak üzere Özelleştirme İdaresine devredildiği ve bu kurum tarafından satışa konu edildiği

görülmektedir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı verilerine göre 2016-2021 döneminde satışı yapılan taşınmaz sayısı 1.113 olup, elde edilen toplam gelir 2.881.671.823 TL'dir.⁴³

4.4.2. Mahalli İdareler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesi uyarınca mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunla kurulan kamu tüzelkişileridir. Türkiye'de mahalli idareler büyükşehir belediyeleri, belediyeler (il ve ilçe belediyeleri), il özel idareleri ile köy tüzel kişiliklerinden oluşur.

Mahalli idareler kentsel gayrimenkul rantlarının oluşum ve dağıtım sürecinde çok önemli roller oynamaktadırlar. Bu konuda en önemli aktör olarak belediyeler öne çıkmaktadırlar. Belediyelerin kentsel planlamaya yetkileri 3194 sayılı İmar Kanununda yer almakta olup, Kanunun 8'nci maddesi belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının belediyelerce yapılacağını hüküm altına almıştır. Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri genel olarak 5216 sayılı Kanun'un 7, 8, 9, 10 ve 11'nci maddelerinde sayılmıştır. Bunlar kent planlaması (çevre düzeni planı, nazım imar planı, gerektiğinde uygulama imar planları), kentsel hizmetler, kentsel alt yapı hizmetleri, ulaşım, imar, ruhsatlandırma ve yapı denetimi başlıkları altında sıralanabilir. Diğer belediyelerin benzer nitelikteki görev ve yetkileri ise 5393 sayılı Kanunun 14'ncü maddesinde yer almaktadır. Kanunun 69'ncü maddesi uyarınca belediyeler düzenli kentleşmeyi sağlamak ile konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak için arsa üretmek, konut ve toplu konut yapmak yetkisine sahiptir. Kanunun 73'ncü maddesi belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama yetkisi de vermiştir. Bir alanı kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etme yetkisi büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde büyükşehir belediyelerine aittir. İlçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmesi için büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesine bağlıdır. Büyükşehir belediyeleri kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar ve parselasyon planları ile inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm işlemleri yapma yetkisine haizdir.

⁴³ İnternet: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/6/2021/10/tasinmaz-satis-devri.xls> adresinden 01.10.2021 tarihinde alınmıştır.

Diğer bir mahalli idare olan il özel idaresinin görev ve yetkileri 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yer almaktadır. Türkiye’de halen Büyükşehir Belediyesi kapsamında olmayan 51 ilde İl Özel İdaresi teşkilatı bulunmaktadır. İl özel idaresinin görev alanı genel olarak belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yerleri kapsar. Kanunun 6’ncı maddesi uyarınca belediye sınırları dışında bulunan alanlardaki imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler il özel idaresince yapılır. Kanun il özel idarelerine tüm il sınırları içinde geçerli yetki ve görevler de vermiştir. Diğer taraftan bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; altyapı, sağlık, eğitim, çevre vb. yatırımlar ile yapım, bakım ve onarım işlerini il özel idaresi aracılığıyla yaptırabilmektedir. Büyükşehir Belediyesi bulunan illerde söz konusu yatırımlar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları tarafından yapılabilmekte ve izlenmektedir.

4.5. Türkiye’de Kentsel Planlama

Kent planlama süreci; imar planlarının yapılması, arsa ve arazi düzenlemesi yoluyla imar parsellerinin oluşturulması ve yapı izni verilmesi şeklinde üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir (Dinç, 2011: 140-142). Planlama kentsel alanda devletin düzenleyici rolünün en önemli yansımasıdır. Bu bağlamda, imar planları bir bölgenin ya da bir taşınmazın yapılaşma amacı ve koşulları ile kullanım şeklini belirleyen düzenleyici idari işlemlerdir (Şimşek ve Hazar, 2017: 47). Özellikle yerel yönetimlerin temel uğraş alanı imar faaliyetlerinin gerçekleşmesine yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasıdır. Bir bölge veya alandaki kamu veya özel yatırımlar ile geliştirme projelerine yön vermesi nedeniyle taşınmaz değerlerini etkileyen ana faktör olan planlama süreci, aynı zamanda kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağılımının da en önemli aracıdır.

Türkiye’de mekânsal planlamanın genel olarak bölge, kent ve mahalle ölçeğine ve üst kademeden alt kademeye doğru bir bütünsellik ve hiyerarşi içerdiği görülür. Ülkemizde hem merkezi yönetim ve hem de yerel yönetimler planlama yoluyla kentsel rant oluşumu ve dağılımı süreçlerinde önemli roller oynamaktadırlar. Plan yapma ve onaylamaya ilişkin yetkiler genel olarak yerel yönetimlere ait olsa da özellikle 2011 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulmasıyla birlikte plan yapma, yaptırma, onaylama ve denetleme konusunda merkezi idareye de geniş yetkiler verilmiştir. Mekânsal planlamaya ilişkin temel kanunlar 3194 sayılı İmar Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı

Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu olarak sayılabilir. Ancak, planlama konusunda halen yürürlükte bulunan ve farklı kurumlara görev ve yetkiler veren çok sayıda kanun ve yönetmelik bulunmaktadır.

Türkiye’de imar planlarına ilişkin temel kanun olan 09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 3’ncü maddesi uyarınca herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz. Bu husus planlamanın doğası gereğidir. Eğer bir bölgeyi planda ayrıldığı amaç dışında kullanmak mümkün olsaydı, planlamanın bağlayıcılığı ve anlamı kalmazdı. Yine, planlamanın bir gereği olarak herhangi bir alanda yatırım yapma, işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilirken imar düzenlemelerine aykırı hareket edilemez (Şimşek ve Hazar, 2017: 51).

3194 sayılı İmar Kanununun 6’ncı maddesine göre; mekânsal planlar; “Çevre Düzeni Planları” ve “İmar Planları” olarak ayrıma tabi tutulur. İmar planları ise “nazım imar planı” ve “uygulama imar planı” olarak ikiye ayrılır. 14.06.2014 tarih ve 29030 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından; Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak üçe ayrılmıştır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademeden alta doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı’ndan oluşur.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğine göre hazırlanacak her tür ve ölçekteki mekânsal planların ana amacı kamu yararıdır. Tüm planların, planlama ilke ve esaslarına, bunların hazırlanmasına ilişkin standartlara, gösterim tekniklerine ve tanımlara uygun olarak yapılması esastır.⁴⁴

⁴⁴ “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğine göre hazırlanacak her tür ve ölçekteki mekânsal planlar aşağıda yer alan planlama ilke ve esaslarına, planların hazırlanması ile ilgili standartlara, gösterim tekniklerine ve tanımlara uygun olarak yapılır.

Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır.

Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür.

Planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir.

Üst kademe planlar, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen plandır.

Mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ile nazım imar planları üzerinden ölçü alınarak uygulama yapılamaz.

İmar Planları; nüfusun yerleşim ihtiyaçlarının karşılanamaması, kamu yatırımları, çevre koruma vb. nedenlerle değişikliklere tabi tutulmaktadır. İmar planlarının değiştirilmesi ilgili mevzuatımızda kullanılan kavramlar; plan revizyonu, plan değişikliği ve ilave imar planıdır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği uyarınca “plan revizyonu”; imar planlarının üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması, mevcut planların ihtiyaca cevap vermemesi veya uygulanmasının mümkün olmadığının anlaşılması halinde tamamının veya bir kısmının yenilenmesidir.

“Plan Değişikliği” ise; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak şekilde, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılan kullanım amacı ve/veya yapılaşma düzeyi değişiklikleridir. Örneğin bir taşınmazın imar planında ayrıldığı amacın yeşil alandan konut alanına çevrilmesi veya konut alanı olan bir yer için inşaat alanı artışı verilmesi plan değişikliğidir.⁴⁵

Planlar, diğer kademedeki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yolu ile elde edilemez.

Doğal, tarihi ve kültürel değerlerinin koruma ve kullanma dengesinin sağlanması esastır.

Yapıların ve çevrenin kalitesinin artırılması için planlarda gerekli sağlıklaştırma ile ilgili kararlara yer verilir.

Planlarda afet, jeolojik ve doğal veriler esas alınır.

Planlarda, varsa mevcut geleneksel dokunun korunması esastır.

Ülke ve bölge düzeyinde karar gerektiren büyük projelerin mekânsal strateji planı veya çevre düzeni planında değerlendirilmesi esastır.

Planlama süreci; araştırmaların yapılması, sorunların ortaya konulması, veri ve bilgi toplama ile ilgili analiz aşaması; bilgilerin biraraya getirilmesi, birleştirilmesi ve sonuçların değerlendirilmesi ile ilgili sentez aşaması ve plan kararlarının oluşturulması aşamalarından oluşur.

Planların hazırlanmasında plan türüne göre katılım sağlanmak üzere anket, kamuoyu yoklaması ve araştırması, toplantı, çalıştay, internet ortamında duyuru ve bilgilendirme gibi yöntemler kullanılarak kurum ve kuruluşlar ile ilgili tarafların görüşlerinin alınması esastır.

Planların iptal edilmesi halinde, daha önce alınan kurum ve kuruluş görüşleri ile birlikte yapılan analiz ve sentez çalışmaları yeni plan hazırlanmasında bu Yönetmelik kapsamında yeniden değerlendirilir.

Planlar, çevresinde veya bitişiğinde yer alan mevcut planlar ile uyumlu hazırlanır. Korunacak alanların çevresinde yapılan planlar ise bu alanların hassasiyeti dikkate alınarak hazırlanır.”

⁴⁵ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 26’ncı maddesine imar planı değişiklikleri yapılırken şu esaslar gözetilmelidir:

“(1) İmar planı değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır.

(2) İmar planlarında sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi esastır. Yürürlükteki imar planlarında öngörülen sosyal ve teknik altyapı standartlarını düşüren plan değişikliği yapılamaz.

(3) İmar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişiklikleri zorunluluk olmadıkça yapılamaz.

(4) Kat adedi veya bina yüksekliğini artıran imar planı değişiklikleri, yörenin yerleşim özellikleri, dokusu ve kimliği dikkate alınmak suretiyle, şehrin veya alanın yakın çevresinin silüeti, yapıların güneşe göre cephesi ve yönelmesi özelliklerini olumsuz yönde etkilememesi esas alınarak yapılır.

(5) İmar planında verilmiş olan inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi sonucu nüfus yoğunluğunun artırılmasına dair imar planı değişikliklerinde:

“İlave İmar Planı”; İmar planlarının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut imar planına bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde yapılan ek imar planıdır.

İmar planı kesinleşen yerlerde plan uygulama araçlarından en önemlisi arsa ve arazi düzenlemesidir (Başlar, 2011). Arsa ve arazi düzenlemesinin amacı, imar planlarına uygun olarak sorunsuz, düzgün, üzerinde bağımsız yapı yapmaya elverişli imar parselleri oluşturmaktır. Bu bağlamda arsa ve arazi düzenlemesi, kentlerin gereksinimi olan yeteri kadar arsayı inşaat yapımına hazır duruma getirmektedir (Sakal, 2016:42).

3194 sayılı Kanununun 18’nci maddesi çerçevesinde imar hududu içinde bulunan arsa ve araziler “hamur kuralı” çerçevesinde birleştirilmekte ve yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayrılmaktadır. Bu aşamada arazilerin %45’e kadarlık kısmı düzenlemeden kaynaklanan değer artışları karşılığında, kentsel faaliyetlerin sürdürülmesine yönelik ortak hizmet alanlarının (yol, park, okul vb.) oluşturulması için "düzenleme ortaklık payı" olarak alınmaktadır. Arsa ve arazi düzenlemesi yapma yetkisi belediye sınırları içerisinde belediyelere, belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise il özel idarelerine aittir. Büyükşehir belediyesi olan yerlerde parselasyon planları Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanır (Şimşek ve Hazar, 2017: 369).

4.5.1. Plan Türlerine Göre Genel Yetkiler

Ülkemizde mekânsal planlama konusunda genel yetkili kurumlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Belediyeler ve Özel İdareleridir.

a) Artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanları standartlara uygun olarak plan değişikliğine konu alana hizmet vermek üzere ayrılır.

Nüfus yoğunluğuna bağlı olmaksızın, kat adedinin artırılmasının istenmesi durumunda; önerilecek kat adetlerinin tayininde aşağıdaki formüle göre bulunacak bütün yollardaki karşılıklı bina cepheleri arasındaki asgari uzaklık sağlanacaktır.

$K = [(Y1 + Y2)/2] + 7,00 \text{ m}$ (bu formülde; K = Karşılıklı bina cepheleri arasındaki mesafe (metre),

Y1 = Yolun bir cephesine önerilecek yapının yüksekliği, Y2 = Yolun diğer cephesinde önerilecek yapının yüksekliğini, ifade eder.

c) Parsellerin birleştirilmesi ve yapı düzeni değişikliği içeren, kat adedinin artırılmasına yönelik uygulama imar planı değişikliklerinde de yukarıdaki formüle uyulması esastır.

(6) İmar planında gösterilen yolların genişletme, daraltma ve güzergâhına ait imar planı değişikliklerinde (maddede sayılan esaslara uyulur).

(7) Yoğunluk artıran veya kentsel ulaşım sistemini etkileyen imar plan değişikliklerinde, kentsel teknik altyapıya yönelik etkilerin belirlenmesi ve gerekli önlemlerin alınması amacıyla ayrıca kentsel teknik altyapı etki değerlendirmesi raporu, analizi hazırlanır veya hazırlatılır.”

4.5.1.1. Mekânsal strateji planı

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (KHK) 102/a maddesi uyarınca; yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli “mekânsal strateji planlarını” hazırlamak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak görev ve yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğüne aittir.

4.5.1.2. Çevre düzeni planları

Havza veya bölge bazındaki “çevre düzeni planlarını” yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını denetlemek görev ve yetkisi 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 102/c maddesi gereğince ÇŞB Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

İl çevre düzeni plânı ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi uyarınca, valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'nci maddesi uyarınca; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan belediye meclisi tarafından onaylanır.

4.5.1.3. Nazım imar planları

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8'nci maddesi uyarınca; belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Bu planlar belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Büyükşehir belediyesi olan yerlerde nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylamak yetkisi 5216 sayılı Yasa'nın 7/b maddesi gereğince büyükşehir belediyelerine aittir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde imar planı yapma yetkisini il özel idarelerine vermiştir.

4.5.1.4. Uygulama imar planları

Belediye sınırları içinde kalan yerlerin uygulama imar planları 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8'nci maddesi uyarınca ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Büyükşehir belediyesi olan yerlerde nazım imar planlarına uygun olarak hazırlanacak uygulama imar planları ise ilçe belediyeleri tarafından yapılır. Ancak ilçe belediyelerince hazırlanan uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak büyükşehir belediyesinin yetkisindedir. Yine ilçe belediyelerince nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânları ve parselasyon plânları yapılmaz ise büyükşehir belediyesi söz konusu planları yapma ve yaptırma yetkisine sahiptir. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde uygulama imar planı yapma yetkisi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi uyarınca il özel idarelerine aittir.

Çizelge 4.25. Türkiye’de plan türlerine göre genel yetkiler

Plan Kademesi	Kapsam/Alan	Ölçek	Yetkili Kurum/Onay
Mekânsal Strateji Planı	Ülke, Bölge	Ölçeği Belirli Değil	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü)
Çevre Düzeni Planı	Havza veya bölge	1/50000	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü)
	İl sınırları bütünü	1/100000	İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi
Nazım İmar Planı	Büyükşehir Belediyesi	1/5000-1/25000	Büyükşehir Belediye Meclisi
	Belediye ve Mücavir Alan	1/5000	Belediye Meclisi
	Belediye ve Mücavir Alan Dışı	1/5000	İl Genel Meclisi
Uygulama İmar Planı	Büyükşehir İlçe Belediyesi	1/1000	İlçe Belediyeleri, Büyükşehir Belediye Meclisi
	Belediye ve Mücavir Alan	1/1000	Belediye Meclisi
	Belediye ve Mücavir Alan Dışı	1/1000	İl Özel İdareleri, İl Genel Meclisi

4.5.2. Planlamada Özel Yetki Verilen Kurum ve Kuruluşlar

Ülkemizde planlama konusunda başta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, belediyeler ve il özel idareleri ile birlikte, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, TOKİ olmak üzere birçok yetkili kamu idaresinin özel

yetkileri bulunmaktadır. Plan türlerine göre kamu idarelerin bu yetkileri aşağıda yer aldığı gibidir;

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 109'ncu maddesi uyarınca; tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanlara çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yetkisindedir. Yine, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesine göre; merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları ve tesisleri, kamu özel ortaklığı yatırımları, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili altyapı, üst yapı ve iletim hatları, resmi bina ve tesisleri için gerekli alanlar ile İçişleri Bakanlığının ihtiyaç duyacağı taşınmazlara ilişkin nazım ve uygulama imar planları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılır.

31.05.2012 tarih ve 28309 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında kalan yerlerin imar planları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 73'ncü maddesi uyarınca kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarında nazım ve uygulama imar planları belediyeler tarafından yapılır. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde ise bu yetki büyükşehir belediyelerine aittir. Bu yetki büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyelerine devredilebilir. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) da bu alanlarda imar planı yapabilir.

2985 sayılı Toplu Konut Kanununun 4'ncü maddesi gereğince Toplu Konut Alanlarında imar planı yapma yetkisi TOKİ'ye aittir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 7'nci maddesi uyarınca, Kültür ve Turizm Gelişme Bölgeleri ile Turizm Alan ve Merkezlerinde her ölçekte imar planı yapma yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığına aittir.

Koruma amaçlı imar planları koruma kurullarının onayından geçmek şartıyla ilgisine göre belediye veya il özel idaresi tarafından yapılabileceği gibi, Kültür ve Turizm Bakanlığınca da yapılabilir (Şimşek ve Hazar, 2017: 99).

3194 sayılı İmar Kanunun 9'nci maddesi gereğince özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin imar planları ilgili belediyelerin görüşleri alınarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yapılır ve Cumhurbaşkanınca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer.

Kıyılarda yapılacak doldurma ve kurutma suretiyle elde edilen arazilere ilişkin imar planları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından onaylanır. Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan alanlardaki planlar ise Kültür ve Turizm Bakanlığınca onaylanır (Şimşek ve Hazar, 2017: 10).

4.5.3. Planlamaya İlişkin Değerlendirme

Türkiye’de mekânsal planlama mevzuatı parçalı ve dağınık bir yapıya sahiptir. Planlama konusunda birçok kuruluşa yetkiler tanınması plan bütünlüğünü ve hiyerarşisini bozmakta, hukuki karmaşaya ve çelişkilere neden olmaktadır.

Türkiye’de kent planlaması, gelişmiş ülkelerin aksine şehir ekonomisi, şehir sosyolojisi, kentsel ulaşım, şehir ekolojisi ve kentsel hukuk konuları ikinci plana atılarak daha çok fiziki planlama şeklinde yürütülmektedir. Mevcut sistemde; bilimsel analiz aşamaları yer almasına karşın, plan kararları detaylı ve hassas fizibilite çalışmaları yapılmadan alınmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı [ÇŞB], (2017:32).

Plan kararlarına ilişkin mevcut sistem şeffaflık ve katılımcılık ilkelerine uygun değildir. Özellikle merkezi idarenin plan yapma ve onaylama yetkilerini genişleten düzenlemeler bu ilkeleri iyice aşındırmaktadır. Bunun sonucunda, baskı ve çıkar gruplarının talepleri doğrultusunda kamu yararına ve toplum ihtiyaçlarına aykırı, bilimsellik ve bütünsellikten uzak, tamamen rant odaklı çok sayıda imar planı değişikliği yapılabilmektedir. Hatta baskı ve çıkar gruplarının egemen olduğu bazı yerlerde planlama sürecinin kendisi bir rant oluşum ve dağıtım mekanizmasına dönüşmektedir. Bu durum kentsel arazi ve arsaları spekülasyona açık hale getirirken imar planlarının bütünselliğini, uyumunu ve düzenini bozmakta, çarpık yapılaşmaya neden olmakta ve kentleri adeta beton yığınının çevirerek yaşanmaz hale getirmektedir.

Planlamada rant odaklı yaklaşımın en olumsuz sonuçlarında biri de gelişmekte olan bir ülke olarak sınırlı düzeyde bulunan sermayenin verimli üretim alanları yerine gayrimenkul sektörüne yoğunlaşmasına neden olmasındır.

Ülkemizde planlama araçları olarak arazi ve arsa düzenlemesi, 18. madde uygulaması, kamulaştırma, ön alım hakkı, irtifak hakları, trampa/takas vb. geleneksel uygulama araçları kullanılmaktadır. Özellikle İstanbul, İzmir, Antalya gibi büyük yerleşim alanına sahip kentlerde ormanlar, tarım arazileri, meralar, korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları, kıyı alanları ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler yapılaşma baskısı altında bulunmaktadır. Çıkar grupları tarafından rant alanları olarak görülen bu yerlerin korunması için mevcut planlama sistemi ve uygulama araçları yetersiz kalmaktadır (ÇŞB, 2017: 33-34).

Küreselleşme süreci ve neo-liberal kentleşme politikaları kentleri rant elde amaçlı olarak sürekli bir gelişim ve değişim baskısı altında tutarken, kentsel kimliğin korunması ve sürdürülebilirliği giderek zorlaşmaktadır (ÇŞB, 2017: 34-35).

Kentsel planlamanın “insan” yerine rantı ön plana çıkarması, kentlerin insan odaklı mekânsal tasarımını engellemekte, mahalle ve komşuluk kültürünü yok etmektedir. İnsanları gettolar halinde yaşamaya sevk eden bu anlayış şehirlerde ayrışma ve kutuplaşmayı körüklemektedir.

Kentlerin çeperlerinde yer alan arazilerin rant amaçlı olarak imara açılması sonucunda doğal ve ekolojik alanlar yok edilmekte, arz fazlası yapılar oluşmakta, arsa ve araziler verimsiz şekilde kullanılmakta, yaşam kalitesi düşmekte ve sürdürülebilirlikten uzaklaşmaktadır.

İmar planları kentsel gelişmenin maliyetlerine katkı sağlayacak şekilde yönetilememektedir. Bu nedenle imar planlarıyla oluşan ekonomik değerler sosyal ve teknik donatı alanlarında kullanılması gerekirken rant olarak çıkar ve baskı gruplarına gitmektedir.

Özetle içerisinde arsa-arazi sahipleri, siyasetçiler, bürokratlar, meslek grupları, inşaat firmaları, emlakçılar, özel ve tüzel kişilerin yer aldığı çok geniş ölçekli çıkar ve baskı grupları imar planları yoluyla rant elde etme peşinde koşarken, betonlaşma, çarpık

yapılaşma, hava kirliliği, yeşil alanların azalması, trafik yoğunluğu, ayrışma, kutuplaşma, aşırı fiyat ve kira artışları gibi birçok sorunla birlikte kentlerimiz yaşanamaz hale gelmektedir. Bu nedenle planlamada kamu yararı, sürdürülebilirlik ve insan unsuru ön planda olmalı, arsa ve arazilerin değişim değeri yerine kullanım değerleri öne çıkarılmalı, rant alanları sınırlandırılarak kentsel alanlar kamusal ve toplumsal yararlanmaya uygun şekilde planlanmalıdır. Planlama sonucu oluşan kentsel gayrimenkul rantları da mümkün olduğunca kamuya aktarılmalıdır.

4.6. Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları

Türkiye’de 1954 yılı sonrasında kırsal alandan kentlere göçün ve nüfus artışının etkisiyle hızlı bir kentleşme süreci yaşanmıştır. 1980’lere kadar planlı alanlarda yap-sat tipi düşük kaliteli apartmanlaşma olgusu yaşanırken, kentlerin çeperlerinde yer alan kamu arazileri üzerinde büyük gecekondular oluşmuş, af yasaları gecekondular sayısını ve kaçak yapılaşmayı daha da arttırmıştır.

1984 yılından itibaren çıkarılan gecekondular ve imar affı yasaları kapsamında yapılan ıslah imar planı uygulamalarıyla özellikle büyük kentlerimizde devasa gecekondular alanlarının dönüşümü ön plana çıkmıştır. İmar yetkilerinin de yerel yönetimlere devredildiği bu süreçte gecekondular sahiplerine tapu tahsis belgeleri ve tapuları verilmiş ve yeni yapılaşma hakları sağlanmıştır (ÇŞB, 2017: 124-125). Yerel yönetimlerin imar yetkilerini denetimsiz şekilde kullanmaları arsa-arazi rantına göre şekillendirilmiş bir kentsel yapı ortaya çıkarmıştır (Özden, 2006).

Öte yandan, 1980’li yıllardan sonraki süreçte küreselleşme ve neoliberal şehircilik anlayışının da etkisiyle sermayenin kentsel rantlara yönelmesi ile nüfus ve kentleşme hızının artması sonucu mevcut arsa stoku azalmaya başlamış, bunun sonucunda arsa/arazi değerlerinde büyük artışlar yaşanmıştır. Bu durum, gecekondular bölgeleri ile işlevini kaybetmiş sanayi/depolama alanlarında yeni imar ve yapılaşma talepleri ortaya çıkarmıştır. Gayrimenkullere yönelik artan yabancı yatırımcı ilgisi ve finansal olanakların genişlemesinin de etkisiyle özellikle kentsel alanda işlevini yitirmiş, yüksek rant potansiyeli bulunan alanlarda kentsel dönüşüm ve yenileme uygulamaları büyük bir hız kazanmıştır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 2009: 44-45). Kentlerinin rekabetçi konumlarını yükseltmek isteyen yerel yönetimlerin dönüşüm ve yenileme uygulamalarına girişmesi de bu sürece

katkı sağlamıştır. Yine deprem kuşağında bulunan ülkemizde yaşanan 1999 Marmara Depremi ve diğer büyük depremler kentsel dönüşümün önemini daha da arttırmış, afet riski gerekçesiyle büyük bir yık-yap süreci başlatılmıştır (ÇŞB, 2017: 25).

Türkiye’de kentsel dönüşümün yasal çerçevesi genel olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun 73’ncü maddesi, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki hükümler) ile çizilmiştir.

Kentsel dönüşüm projelerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOKİ, Büyükşehir ve diğer belediyeler, Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları, KİPTAŞ gibi belediye şirketleri ile büyük inşaat şirketleri önemli roller üstlenmektedirler.

Kentsel dönüşüm projeleri büyük finansal kaynak gerektiren yatırımlardır. Finansman modelleri genellikle içsel ve dışsal modeller olarak kategorize edilmektedir.

İçsel finansman modelleri; (1) özellikle riskli yapıların dönüşümde kullanılan “kat karşılığı model”, (2) genellikle TOKİ tarafından boş kamu arazilerinde konut ve karma projelerin yapımına dayanan “hasılat paylaşımı” modeli, (3) Hazine ve belediyelere ait taşınmazlar üzerinde bulunan gecekondü dönüşümüne yönelik “Gecekondü Kanunu’na dayalı model”, (4) genellikle riskli alan ilan edilen bölgelerde, rezerv alanı ilan edilen yerlere konut yapımı karşılığında boşaltılan riskli alanların yatırımcı kuruluşa devrine dayanan “anlaşma modeli”, (5) mülkiyet değeri esaslı “değer yöntemi” ve inşaat maliyetine dayalı “bedel esaslı” yöntemler kullanılmaktadır (ÇŞB, 2017: 145-149).

Kentsel dönüşüm projelerine yönelik dışsal kaynak çözümleri ise (1) tahvil ihracı, (2) Gayrimenkul Yatırım Fonları, (3) Altyapı Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları, (4) “Gayrimenkul Sertifikası” ve (5) uluslararası kuruluşlardan fon temin edilmesi olarak sıralanabilir (ÇŞB, 2017: 147-149).

6306 sayılı Kanun uyarınca işyeri veya konutu riskli yapı olarak belirlenen kişilere Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca kira yardımı, kredi faiz desteği vb. yardımlar da sağlanmaktadır (ÇŞB, 2017: 147). Söz konusu yardımlar ve kentsel dönüşüm uygulamaları için 2012 yılında “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı” ihdas edilmiş olup, bu hesaptan 2020

yılına kadar sağlanan kaynakların tutarı yaklaşık 19,9 milyar TL'dir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, 6306 sayılı Kanun kapsamında 59 ilde 268 riskli alan, 33 ilde 158 Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı, 11 ilde ise 16 yenileme alanı belirlenerek ilan edilmiştir. Yine aynı Kanun kapsamında 66 ilde toplam 48.000 hektarlık “rezerv yapı alanı” belirlenmiştir. Türkiye’de 2020 yılı itibariyle riskli yapı olarak tespit edilen bağımsız birimlerin sayısı 685.000’dir (SBB, 2021: 357).

Öte yandan, kentsel dönüşüme yönelik olarak 5393 ve 6306 sayılı Kanunlarda bir takım vergisel teşvikler de öngörülmüştür. 5393 sayılı Kanunun 73’ncü maddesinin 6’ncı fıkrası uyarınca “Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili vergi, resim ve harçların dörtte biri alınır”. 6306 sayılı Kanunun 7’nci maddesinin 9’ncü fıkrasında ise söz konusu kanun gereğince yapılacak işlemlerin noter, tapu ve belediyelerce alınan harçlar ile damga vergisi, döner sermaye ücreti ve diğer ücretlerden istisna olduğu belirtilmiştir.

Türkiye’de kentsel dönüşüm ve yenileme uygulamaları değerlendirdiğinde temel motivasyonun rant elde etmek olduğu görülmektedir (Ayık ve Avcı, 2013). Alt gelir gruplarının yaşadığı, kent merkezine ve cazibe alanlarına yakın konumdaki görece yüksek rant potansiyeline sahip yerler öncelikli dönüşüm alanları olarak belirlenmekte, soylulaştırma yapılarak alt gelir grupları bölgeden çıkarılırken elde edilen rant daha çok inşaat şirketleri ile çıkar ve baskı gruplarına gitmektedir. Kentsel dönüşüm ve yenileme projelerinin finansmanı imar haklarının arttırılması yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Finansman ve daha yüksek rant elde amacıyla yapılan söz konusu emsal artışları kentsel dokuyu, kültürel ve tarihsel mekânları, kent belleğini ve kimliğini yok etmektedir. Kent içinde yer alan çöküntü alanları rant odaklı konut, rezidans ve AVM gibi kullanım alanlarına tahsis edilemeye çalışılırken yapay bir kentsel kimlik ortaya çıkmaktadır. Dönüşüm uygulamalarında kamusal alanların azaldığı, betonlaşma ile birlikte doğal yapının tahrip edildiği bir süreç yaşanmaktadır. Öte yandan yüklenici ve hak sahipleri arasındaki anlaşmazlıklar, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonsuzluk, finansman olanaklarının yetersizliği vb. nedenlerle birçok dönüşüm ve yenileme projesi tamamlanamamaktadır.

4.7. Büyük Ölçekli Kamu Projeleri

Kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtılmasıyla ilgili en önemli etkenlerden biri de büyük ölçekli kamu ve kamu özel işbirliği (KÖİ) yatırımları ve projeleridir. Özellikle Kanal İstanbul, 3. Havaalanı, Çanakkale Köprüsü gibi mega projeler, metrolar ve diğer şehir içi ulaşım projeleri, şehir hastaneleri, otoyollar, havalimanları, gibi büyük KÖİ projeleri gayrimenkul değerlerinde önemli artışlara neden olmaktadır. Ancak bu artışlardan kamuya pay aktarılamamakta, oluşan rant taşınmaz sahiplerine, inşaat şirketlerine, emlakçılara, spekülörlere, gayrimenkul şirketlerine ve güzergâh bilgilerine önceden ulaşabilen ayrıcalıklı alıcılara gitmektedir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre çeşitli sektörlerde yapılan KÖİ projeleri ve toplam yatırım tutarları aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Buna göre toplam 204 KÖİ projesinde yaklaşık 84,9 milyar ABD doları yatırım gerçekleştirilmiştir. Bu projelerde en büyük payı 43 proje ve yaklaşık 27,4 milyar ABD dolarıyla Karayolları almış, 19 Havaalanı projesi için yaklaşık 20,5 milyar ABD doları yatırım yapılırken, 18 şehir hastanesinin yatırım tutarı 11,6 milyar ABD doları olmuştur.

Çizelge 4.26. Türkiye’de çeşitli sektörlerdeki KÖİ projeleri dağılımı⁴⁶

SEKTÖR	SAYI	TOPLAM (\$)
Karayolu	43	27.359.074.990
Havaalanı	19	20.478.270.268
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	19	1.333.268.242
Demiryolu	1	295.486.595
Kültür ve Turizm Tesisi	1	309.336.416
Endüstriyel Tesis	2	1.552.726.083
Sağlık Tesisi	18	11.563.724.119
Enerji	98	19.782.062.740
Liman	23	2.245.941.469
TOPLAM	224	84.919.890.921

KÖİ yöntemiyle yapımı planlanan ve maliyeti en az 15 milyar ABD Doları olarak hesaplanan Kanal İstanbul Projesi (Ekotrent, 2021) büyük ölçekli kamu/KÖİ projelerinin kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve bölüşümü açısından önemini ortaya koyan somut örneklerden biridir. Nitekim proje gündeme geldiği 2011 yılından sonra güzergâh olarak planlanan bölgede ciddi bir emlak hareketliliğine neden olmuş, proje güzergâhın

⁴⁶ İnternet: <https://koi.sbb.gov.tr/> adresinden 15.09.2021 tarihinde alınmıştır.

açıklandığı 2014 yılı sonrasındaki dönemde ise bölgedeki arazi fiyatlarında 3-4’e kata varan artışlar görülmüştür (Dünya, 11 Mart 2021).

Kanal İstanbul projesi kapsamında bulunan alanın yüzölçümü yaklaşık 33.674 hektardır. Söz konusu alan en son 07.04.2020 tarih ve 105645 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlık Makamı oluruyla “Rezerv Yapı Alanı” olarak ilan edilmiştir. Böylece 6306 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesi gereğince söz konusu alana ilişkin tüm planlama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na geçmiştir. Bölgeye ilişkin 1/100000 ölçekli Rezerv Yapı Alanı İstanbul Çevre Düzeni Planı Değişikliği 16.03.2021 tarihinde onaylanmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021b). Söz konusu “Rezerv Yapı Alanı”nı kapsayan İstanbul İli, Yenışehir (Avrupa Yakası) Rezerv Yapı Alanı (Kanal İstanbul Projesi) 1., 2. ve 3. Etap 1/5000 ölçekli Revizyon Nazım İmar Planları ve ile 1., 2. ve 3. Etap 1/1000 ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planları 25.03.2021 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nca resen onaylanmıştır. Söz konusu planlarla 33.674 hektarlık proje alanının 1. Etapta 3.999, 2. Etapta 3.448, 3. Etapta 5.613 hektar olmak üzere toplam 13.060 hektarlık kısmı imar planı kararlarına konu edilmiştir. Planlar kapsamında “Yenışehir” adıyla yaklaşık 500 bin nüfuslu yeni bir yerleşim alanı kurulması öngörülmektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021b, 2021c, 2021d).

Kanal İstanbul Projesi kapsamında bulunan 33.674 hektarlık alan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından “rezerv yapı alanı” alanı olarak ilan edildiğinden bu alanda yapılan imar düzenlemelerinden değer artış payı alınamayacaktır. Çünkü 7221 sayılı Kanun gereğince rezerv yapı alanlarındaki uygulamalar değer artış payından istisnadır. Dolayısıyla proje kapsamında oluşan devasa gayrimenkul rantından kamuya pay aktarılması söz konusu olmayacaktır.

Bu nedenlerle büyük kamu projelerinde ortaya çıkan rantların vergilendirilmesi için rezerv yapı alanı olarak ilan edilenler dahil olmak üzere proje etki alanında yer alan, ilk kez imar planı kapsamına alınan veya plan değişikliği yapılan özel mülk niteliğindeki tüm taşınmazların değer artış payı kapsamına alınmasına yönelik yasal düzenleme yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Öte yandan, Kanal İstanbul gibi çok büyük miktarlarda gayrimenkul rantı yaratan kamu projeleri için tezimizin uluslararası uygulama örnekleri bölümünde (3.5.1.) yer verilen

Latin Amerika ülkeleri ile Hindistan, İspanya ve Meksika gibi ülkelerde başarılı örnekleri ve modelleri bulunan “değerlenme resmi” uygulamaları yapılabileceği düşünülmektedir. Yine değerlen resminin bir türevi olan ve ABD’de uygulanan “özel değerlendirme” uygulamaları da bu tür projelerde oluşan kentsel rantın kamuya aktarılması açısından önemli örneklerdendir. Bu tür uygulamaların hayata geçirilmesi halinde hem önemli oranda kamu geliri elde edilebileceği hem de projelerin finansmanına önemli katkılar sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

4.8. Türkiye’de Gayrimenkul Değerlemesi

Kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesinde yerine getirilmesi gereken en önemli koşullardan biri taşınmazların rayiç değerlerinin tam, doğru ve adil olarak tespitidir. Nitekim rant vergilerinin ve değerlenme resmi gibi mali araçların uluslararası uygulamaları sırasında ortaya çıkan en önemli sorunun taşınmaz değerlemesi olduğu görülmektedir. Esas itibariyle taşınmazların değer tespiti, yetkili uzman kişiler tarafından dürüst, tarafsız, bağımsız ve Uluslararası Değerleme Standartlarına uygun şekilde yapıldığında zor olmayan bir süreçtir. Ancak, taşınmazlar yapısı gereği birbirlerinden farklı özellikler taşıdığından (homojen olmadığından) tam ve doğru bir değer tespiti için her bir taşınmazın ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla değerlendirme işlemleri hem zaman alır hem de maliyetlidir. Rant vergilerinin idari maliyetlerini yükselten en önemli nedenlerden biri de budur. Değerleme işlemine yönelik itiraz ve davalarla zaman ve parasal maliyetler daha da artar. Bu nedenle rant vergilerinin uygulanması için iyi işleyen bir taşınmaz değerlendirme sistemi kurulmak zorundadır. Bu durum esas olarak gayrimenkullere yönelik emlak vergisi, tapu harçları, değer artış vergileri vb. için de yerine getirilmesi gereken bir koşuldur.

Türkiye’de gayrimenkul değerlendirme görece yeni bir alandır. Gayrimenkul değerlendirme alanında çeşitli Kanunlarda çok sayıda kurum ve kuruluşa görev ve yetkiler verilmiştir. Bu nedenle ülkemizde değerlendirme mevzuatı dağınık ve karmaşık bir yapı göstermektedir. Türkiye’de gayrimenkul değerlemesine ilişkin hükümler ilk olarak 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nda yer almıştır. 1319 sayılı Kanunun 29’ncü maddesi arsa ve arazilerin vergi değerinin takdir komisyonlarınca tespit edileceği hüküm altına almıştır. 2942 sayılı Kanunun 11’inci maddesinde ise kamulaştırmaya konu taşınmazların değerinin bilirkişiler kurulunca belirleneceği belirtilmiştir. Sonraki süreçte özellikle kamulaştırma işlemlerine ilişkin olarak açılan

davalarda mahkemelere sunulan bilirkişilik/uzmanlık hizmetleri kurumsallaşmaya başlamış ve 2000’li yıllardan itibaren profesyonel bir hizmet ve meslek haline gelmiştir. Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının portföylerinde yer alan taşınmazların piyasa değerlerinin tespitine duyulan ihtiyaç Sermaye Piyasası Kurulunun gayrimenkul değerlemesine ilişkin düzenlemeler yapmasını gerekli kılmıştır. Gayrimenkul değerlendirme mesleğinin kurumsal bir kimlik kazanması da Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) düzenlemeleriyle sağlanmıştır. Gayrimenkul değerlemesinin uzman kişiler tarafından belli standartlara göre yapılması için SPK tarafından lisanslama sınavları yapılmaya ve “Gayrimenkul Değerleme” ve “Konut Değerleme” lisansları verilmeye başlanmıştır. 5582 Sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla birlikte, bankalar tarafından verilen konut kredilerinin teminatı niteliğindeki taşınmazların sağlıklı olarak değerlendirilmesi için SPK ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından düzenlemeler yapılmıştır (SPL, 2020c: 241-242).

SPK’nın gayrimenkul değerlemesine ilişkin temel düzenlemesi 31.08.2019 tarih ve 30874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan III-62.3 sayılı “Sermaye Piyasasında Faaliyette Bulunacak Gayrimenkul Değerleme Kuruluşları Hakkında Tebliği”dir. Buna göre gayrimenkul değerlendirme faaliyetleri anonim şirket statüsündeki Gayrimenkul Değerleme Kuruluşları (GDK) tarafından yapılabilecektir. Gayrimenkul değerlemeleri GDK’larda tam zamanlı olarak istihdam edilen gayrimenkul değerlendirme uzmanları eliyle yapılacaktır. Yine GDK bünyesinde değerlendirme raporlarını kontrol ve denetimiyle de görevli olan sorumlu değerlendirme uzmanları görev yapmaktadır. Gayrimenkul değerlendirme uzmanları ve GDK’lar gayrimenkul değerlemesine ilişkin tüm işlemlerde bağımsız ve tarafsız hareket etmek zorundadır.

12/1/2017 tarihli ve 29946 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Bankaların Değerleme Hizmeti Almaları ve Bankalara Değerleme Hizmeti Verecek Kuruluşların Yetkilendirilmesi ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik” uyarınca; gayrimenkul, gayrimenkul projeleri veya bir gayrimenkule bağlı hak ve faydaların değerlemeleri GDK’lar ve gayrimenkul değerlendirme uzmanları eliyle yapılacaktır.

01.02.2017 Tarih ve 29966 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sermaye Piyasasında Değerleme Standartları Hakkında Tebliğ (III-62.1) uyarınca sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde yapılan gayrimenkul değerlendirme faaliyetlerinde, Türkiye Değerleme Uzmanları

Birliği (TDUB) ve Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği (TSPB) tarafından yayımlanan “Uluslararası Değerleme Standartlarına” (UDS) uyulması zorunludur. TDUB ve TSPB tarafından UDS’nin 2013 ve 2017 versiyonlarının çevirileri yayımlanmış olup hem SPK hem de BDDK tarafından düzenlenen alanlarda yapılacak değerleme faaliyetlerinde bu standartlara uyulması gerekmektedir. Sonuç olarak söz konusu Uluslararası Değerleme Standartları Türkiye’deki sermaye ve para piyasalarında gayrimenkul değerlemesi açısından “Ulusal Değerleme Standartları” olarak uygulanmaktadır (SPL, 2020c: 243).

Gayrimenkul Değerlemesine ilişkin düzenleyici meslek birliği 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 76’ncı maddesi uyarınca kurulan kamu tüzel kişiliğe haiz Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği’dir (TDUB). TDUB’un çalışma ilke ve esasları, organları ile görev ve yetkileri 02.04.2014 tarih ve 28960 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü” ile düzenlenmiştir. TDUB genel olarak gayrimenkul değerleme faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik meslek kuralları ile değerleme standartları oluşturmak, kurumsallaşmayı sağlamak için araştırma, eğitim ve sertifikalar vermek, denetleme ve disiplin işlemlerini yapmak gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. TDUB’a lisanlı değerleme uzmanları ile SPK tarafından yetkilendirilen Değerleme Kuruluşları üye olmaktadır. TDUB’a Mayıs 2021 itibariyle 7.733 Değerleme Uzmanı ve 140 Değerleme Kuruluşu üye olmuş durumdadır (Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, 2021).

Öte yandan, toplu değerleme işlemlerine yönelik 05.02.2019 tarih ve 30677 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 30 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Tapu Kadastro Genel Müdürlüğu bünyesinde “Taşınmaz Değerleme Dairesi Başkanlığı” kurularak; “Taşınmazların toplu değerleme yöntemleriyle değerini belirlemek, değer bilgi merkezini kurmak, yönetmek ve değer haritalarının üretilmesi ile güncel tutulmasını sağlamak.” görev ve yetkileri verilmiştir. Ayrıca, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 108’nci maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ana hizmet birimi olarak Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğune Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin kurulması, geliştirilmesi ve veri paylaşımına ilişkin görev ve yetkiler verilmiştir. Gayrimenkul değerlemesi açısından Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi ile ülke genelinde değerleme haritalarının oluşturulması ve veri sistemlerinin kurulması son derece önemli adımlardır.

Türkiye’de gayrimenkul değerlemesi açısından diğer önemli bir konu da kamu taşınmazlarının satış, kira, irtifak hakkı tesisi gibi işlemlere yönelik kıymet takdirleridir.

4706 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi Hazineye taşınmazları için değerlendirme işlemlerinin Maliye Bakanlığı Merkezi Denetim Elemanları ve Uzmanlarınca yapılmasını öngörmüştür. Ancak Milli Emlak Genel Müdürlüğü 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlandığından Hazine taşınmazlarına ilişkin görev ve yetkiler bu Bakanlığa geçmiştir. Dolayısıyla Hazine taşınmazlarının değerlendirme işlemleri gerektiğinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Müfettişleri ve Uzmanları tarafından yapılacaktır. Diğer kamu idarelerine ait taşınmazların değerlemesiyle ilgili de özel bir değerlendirme birimi olmayıp, değerlendirme işlemleri gerektiğinde idarelerin bünyesinde kurulan kıymet takdir komisyonlarınca yapılmaktadır.

Ülkemizde taşınmaz değerlendirme sistemi son dönemde hızlı bir gelişim gösterse de kurumsallaşma, mevzuat ve hukuki durum, teknik imkânlar ve veri sistemleri açısından çözülmesi gereken sorunlar bulunmaktadır (Erdem, 2018). Bunun için gayrimenkul değerlendirme sistemine ilişkin çerçeve bir yasa çıkarılması, kurumsal yapının güçlendirilmesi, teknik kapasitenin artırılması, kamusal değerlendirme standartları ve kurallarının belirlenmesi, coğrafi bilgi sistemleri ile değer bilgi merkezi ve değer haritalarının oluşturulmasına yönelik uygulamaların geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Öte yandan, kentsel rantların oluşumu ve dağıtılması açısından önem arz eden Hazine taşınmazları, değer artış payına konu taşınmazlar ile diğer kamu taşınmazlarının değerlendirme işlemlerini yürütmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde özel bir değerlendirme birimi kurulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Yine yerel yönetimlerin de değerlendirme konusundaki kapasitelerinin, insan kaynaklarının, teknik imkânlarının ve kurumsal yapılarının güçlendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

4.9. Kamu Taşınmazları ve Kentsel Rant

4.9.1. Kurumsal Yapı

Türkiye'de kentsel rantın oluşum ve dağıtımı açısından en önemli unsurlardan biri de kamu taşınmazları ve bunların yönetimine ilişkin politika ve uygulamalardır. Kamu idarelerinin taşınmaz edinimi ve tesciline ilişkin genel düzenleme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer almaktadır. Kanunun 45'nci maddesine göre kamu idareleri gereken nicelikte ve nitelikte taşınmaz edinebilmektedir. Genel bütçe kapsamındaki

kamu idarelerinin edindiği taşınmazlar Hazine adına, diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar ise kendi tüzel kişilikleri adına tapuya tescil olunur. Hazine adına tescil edilen taşınmazlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yönetilir.

4.9.2. Hazine Taşınmazları

Mahalli idareler, Sosyal Güvenlik Kurumu, Üniversiteler gibi kamu kurum ve kuruluşlarına ait çok sayıda taşınmaz olsa da Türkiye’de kamuya ait taşınmazların çok büyük bir kısmını Hazine taşınmazları oluşturur. 19.06.2007 tarih ve 26557 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 4’ncü maddesi uyarınca Hazine taşınmazı; Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar⁴⁷ ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri⁴⁸ ifade eder. Bu anlamda Hazine’ye ait arsa ve araziler, ormanlar, meralar, 2/B alanları, kıyılar Hazine taşınmazı kapsamında yer almaktadır. Türkiye’de Hazine taşınmazlarının yönetiminde sorumlu idare Milli Emlak Genel Müdürlüğü (MEGM)’dür. 2018 öncesinde Maliye Bakanlığı ana hizmet birimlerinden MEGM, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca 10 Temmuz 2018 tarihinden itibaren Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine katılmıştır. MEGM söz konusu kararnameyle kendisine verilen yetkiler çerçevesinde Hazine taşınmazlarının satış, devir, trampa, kira, ecrimisil, irtifak hakkı tesisi, kullanım izni verilmesi vb. işlemlerini yürütmektedir. MEGM’nin idaresi altında bulunan Hazine taşınmazlarının sayısı 4.2 milyon adet olup, bunların toplam yüzölçümü ise 293 milyar m2 civarındadır. Söz konusu taşınmazlardan tapuda Hazine adına tescilli olanların (ormanlar hariç) sayısı 3,4 milyon, yüzölçümü ise 59,6 milyar m2’dir (Milli Emlak Genel Müdürlüğü [MEGM], 2020: 50).

Aşağıdaki tabloda 2005 ve 2019 yılları itibariyle Hazine adına tescilli olan taşınmazlarının cinslerine göre dağılımı verilmiş olup, 2005 yılında 118,4 milyar m2 olan taşınmaz varlığının, 2019 yılında yaklaşık 267,3 milyar m2’ye yükseldiği görülmektedir. Genel olarak taşınmaz cinslerinde artış olmakla birlikte özellikle orman, arazi ve orta mallarındaki artış dikkat çekicidir. Bunun en büyük nedeni 2005 yılından sonra büyük bir

⁴⁷ Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz: Tapuda Hazine adına tescilli taşınmazları ifade eder.

⁴⁸ Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer: Türk Medenî Kanunu ile diğer kanunlarda Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilen yerleri ifade eder. Bu taşınmazlar yararı kamuya ait taşınmazlar ile tapu sicilinde kayıtlı olmayan, tarıma elverişli bulunmayan yerler, dağlar, kayalar, tepeler, buzullar, genel sular, bunlardan çıkan kaynaklar gibi sahipsiz yerler ile orta malları ve özel kanunları gereğince bu nitelikte olduğu belirtilen yerlerdir.

ivme kazanan ve Türkiye çapında neredeyse tamamlanan kadastro çalışmalarıdır. 2019 yılındaki veriler incelediğinde yüzölçümü bakımından taşınmazların büyük çoğunluğun (%77,7) orman vasfında bulunduğu, arazi ve tarlaların toplamdaki payının %18,8 olduğu görülmektedir. Arsa varlığının payı ise yalnızca %0,67'dir. Özellikle büyük şehirlerde konut, ticaret vb. amaçlarla inşaat yapılabilir Hazineye ait arsa stoku oldukça azalmış durumdadır. Bu nedenle merkezi konumda bulunan ve geniş arazilere sahip askeri alanlar, okul, hastane, enstitü, üniversite alanları vb. kamu hizmetine tahsisli yerler, şehrin çeperlerinde bulunan ormanlar, meralar, kıyılar ve tarım alanları çıkar ve baskı gruplarının ve rant amaçlı projelerin baskısı altında bulunmaktadır.

Çizelge 4.27. Hazine adına tescilli taşınmazların cinslerine göre dağılımı⁴⁹

Cinsi	2005 Yılı İtibariyle			2019 Yılı İtibariyle		
	Adedi	Yüzölçümü (m2)	Toplamdaki Payı (%)	Adedi	Yüzölçümü (m2)	Toplamdaki Payı (%)
Orman	211.581	84.051.282.492	70,97%	481.199	207.664.200.581	77,70%
Arazi	325.946	13.752.956.243	11,61%	1.006.038	32.005.964.187	11,98%
Tarla	925.890	15.745.896.813	13,29%	1.417.533	18.192.974.139	6,81%
Orta Malları	59.727	1.874.508.105	1,58%	89.705	4.639.500.635	1,74%
Arsa	321.568	1.213.492.233	1,02%	500.826	1.804.065.004	0,68%
Bağ-Bahçe	106.175	637.991.705	0,54%	261.528	902.515.727	0,34%
Bina	93.666	593.120.163	0,50%	141.082	653.482.492	0,24%
Su ve Su Ürünü Alanı	11.094	379.876.492	0,32%	51.809	634.575.986	0,24%
Maden ve Ocak Alanları	858	95.627.344	0,08%	1.372	122.336.997	0,05%
Tarihi Kültürel Alanlar	3.231	44.681.822	0,04%	4.200	93.746.402	0,04%
Kıyı ve Dolgu Alanları	630	50.540.481	0,04%	619	5.492.847	0,00%
Diğer	--	--	--	2.126	545.600.384	0,20%
TOPLAM	2.060.366	118.439.973.893	100,00%	3.958.037	267.264.455.381	100,00%

18.07.2001 tarih ve 24466 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4706 sayılı Kanunla birlikte Hazine taşınmazlarının satılarak ekonomiye kazandırılması anlayışı ön plana çıkmıştır. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde bu taşınmazlar kaynak ihtiyacına çözüm

⁴⁹ Milli Emlak Genel Müdürlüğü 2005 ve 2019 Yılları Faaliyet Raporlarında yer alan veriler kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: <https://milli.emlak.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-93111> adresinden 12.03.2021 tarihinde alınmıştır.

olarak görülmektedir. Hazine taşınmazlarını satın alanların kullanım amacı ve imar değişikliği sonucu kentsel rant elde etme çabasına girmeleri sık karşılaşılan bir durumdur. Hazineye ait taşınmazların satışıyla ilgili temel Kanun 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’dur. Genel satış yöntemi herkesin katılabileceği bir ihale türü olan “açık teklif usulü”dür. Diğer taraftan, 2886 ve 4706 sayılı yasalar dışında, Hazine taşınmazlarının satışı ve devriyle ilgili birçok Kanunda (6306, 2942, 189 vb.) özel hükümler bulunmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 2011-2019 döneminde satışı yapılan Hazine taşınmazlarının dökümü yer almaktadır. Buna göre söz konusu dönemde (2/B taşınmazları hariç) toplam yüzölçümü 151,8 milyon m²’yi aşan 54.463 taşınmaz satılmış ve yaklaşık 6,5 milyar TL gelir elde edilmiştir. Söz konusu gelirin 3,7 milyar TL’si arsa vasfındaki taşınmazların satışından sağlanmıştır. Bu rakamlar Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün kentsel arsa arzı, dolayısıyla kentsel rantların gelişimi ve dağıtımı açısından önemli bir oyuncu olduğunu ortaya koymaktadır.

Çizelge 4.28. 2011-2019 Döneminde satışı yapılan hazine taşınmazları⁵⁰

Yılı	Adet	Yüzölçümü (m ²)	Satış Bedeli (TL)
2011	14.392	51.860.565	554.029.247
2012	4.920	15.767.706	218.358.374
2013	4.465	11.005.556	294.646.881
2014	6.117	10.195.943	395.859.826
2015	4.433	7.109.237	353.245.262
2016	3.891	15.896.070	757.324.907
2017	6.110	14.811.990	1.069.582.000
2018	3.473	7.865.829	1.245.815.000
2019	6.662	17.301.000	1.616.807.000
TOPLAM	54.463	151.813.896	6.505.668.497

Hazine taşınmazları 4706 sayılı Kanun uyarınca ihale yapılmaksızın da doğrudan satılabilmektedir. Bunlardan bazıları rayiç değerleri üzerinden satılırken, bir kısmı harca esas değer (emlak vergi değeri) üzerinden satışa konu edilmektedir. Buna göre; Hazine taşınmazları küçük sanayi sitesi yapılması için kooperatiflere, borsa binaları yapılması için

⁵⁰ Milli Emlak Genel Müdürlüğü 2011 ila 2019 Yılları Faaliyet Raporlarında yer alan veriler kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: <https://milli.emlak.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-93111> adresinden 12.03.2021 tarihinde alınmıştır.

ticaret borsalarına, organize sanayi bölgelerinde OSB tüzel kişiliklerine harca esas değer üzerinden satılmaktadır. Yine 5393 sayılı Belediye Kanununun 73'üncü maddesi gereğince kentsel dönüşüm ve gelişim alanları içinde bulunan Hazine taşınmazları belediyelere harca esas değer üzerinden devredilmektedir. Yatırımları teşvik veya diğer amaçlarla üzerinde otel, fabrika, okul vb. tesisler yapılması için kişiler lehine irtifak hakkı tesis edilen Hazine taşınmazları da rayiç değer üzerinden hak lehtarlarına doğrudan satılabilmektedir.

Aşağıdaki tabloda 2013-2019 döneminde özel kanunları uyarınca satışı yapılan Hazine taşınmazlarına ilişkin veriler yer almaktadır. Bu dönemde OSB'lere 50,2 milyon m2, küçük sanayi sitesi kooperatiflerine ise 7,5 milyon m2 Hazine taşınmazı harca esas değerden satılmıştır. Belediyelere kentsel dönüşüm amaçlı satılan taşınmazların yüzölçümü ise 48,7 milyon m2'yi bulmuştur. Taşınmazların rayiç değerlerinin altında gerçekleştirilen söz konusu satışlar ekonomik gelişme ve kalkınmayı teşvik, afet tedbirleri, kentsel yenileme vb. sosyal ve ekonomik amaçlarla yapılmaktadır. Ancak, bu satışlardan sonra kişilere ve şirketlere yapılan ikincil satış ve devirlerle kentsel rant elde etme amacı söz olabilmektedir.

Çizelge 4.29. 2013-2019 Döneminde özel kanunları uyarınca satışı yapılan hazine taşınmazları⁵¹

Çeşidi	Adet	Yüzölçümü (m2)	Satış Bedeli (TL)
İrtifak Hak Lehtarına Satış	63	3.488.651	509.940.950
Küçük Sanayi Sitesi Amaçlı Satış	1082	7.549.319	56.262.002
Ticaret Borsası Amaçlı Satış	24	1.120.054	14.557.204
Organize Sanayi Bölgesi Satış	1017	50.175.459	296.536.301
Kentsel Dönüşüm İçin Belediyelere Satış	2022	48.778.562	675.830.482
TOPLAM	4.208	111.112.045	1.553.126.939

Diğer taraftan Hazineye ait taşınmazlar, 1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkındaki Kanun uyarınca kentsel arsa üretilmesi, 4706 sayılı Kanun uyarınca toplu konut inşası, 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca uygulamaya konulacak projelerin, millet bahçeleri vb. amaçlarla Toplu Konut İdaresi Başkanlığına (TOKİ) devredilmekte veya harca esas değer üzerinden satılmaktadır. Bu kapsamda 2005-2019 yılları arasında toplam yüzölçümü 228,5 milyon m2 olan 10.764 taşınmaz da MEGM tarafından TOKİ'ye devredilmiştir (MEGM, 2005, 2019). Yine Kanal İstanbul Projesinin

⁵¹ Milli Emlak Genel Müdürlüğü 2013 ila 2019 Yılları Faaliyet Raporlarında yer alan veriler kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: <https://milli.emlak.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-93111> adresinden 12.03.2021 tarihinde alınmıştır.

finansmanında kullanılmak üzere proje sahasında yer alan 22 milyon m2 Hazine taşınmazı TOKİ'ye devredilmiştir (MEGM, 2020: 84). TOKİ ihtiyaç duyduğu arsa ve arazilerin çok önemli bir kısmını Hazine arazilerinden karşılamaktadır. TOKİ bu arsa ve arazilerin bazen doğrudan satışını da gerçekleştirmektedir. Sosyal konutlar yanında orta ve üst sınıflara yönelik projeler de geliştiren TOKİ kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtılmasına önemli roller oynarken, Hazine arazileri kentsel rantlar açısından kayda değer bir kaynak ve araç işlevi görmektedir.

4.9.3. Ormanlar ve 2/B Taşınmazları

Kentsel rantlar açısından önemli kamu taşınmazlarından olan ormanlar Anayasanın 169 ve 170'ncü maddeleri gereğince devletin koruma ve gözetimi altında bulunmaktadır. Ancak hızla büyüyen kentlerimizde üzerlerine toplu yerleşim alanları kurularak işgal edilmeleri, tarım alanlarının genişletilmesi için tahrip edilerek tarlaya dönüştürülmeleri, turizm bölgelerinde alan kazanılması için yakılmaları, kamu yatırımları, turizm, madencilik, enerji vb. yatırımlar için yoğun şekilde kullanılmaları nedeniyle ormanlarımız ciddi bir baskı altında bulunmaktadır. 6831 sayılı Orman Kanunun 2/B maddesi⁵² gereğince orman niteliğini kaybetmiş yerler orman sınırları dışına çıkarılarak Hazine adına tescil edilmektedir. Türkiye'de hızlı kentleşmeyle özellikle büyük kentlerin çeperlerinde bulunan orman arazileri gecekondü bölgelerine dönüşmüş, bu alanlar üzerinde büyük mahalleler ve yerleşim alanları kurulmuştur. Aynı nitelikte olup orman vasfında bulunmayan kamu arazileri için 775, 2981, 3290 gibi yasalar ile getirilen imar ve gecekondü afları sayesinde mülkiyet sorunları büyük oranda çözülmüş, bir anlamda kentsel rant dağıtımı tamamlanmıştır. Ancak Anayasa'nın 169 ve 170'nci maddesiyle ilgili Anayasa Mahkemesi Kararlarında⁵³ orman sınırları dışına çıkarılan alanların ancak orman köylülerine satılabileceği (tahsis edilebileceği) yönündeki süregelen kararları nedeniyle 2/B arazilerinin satış işlemleri sonuçlandırılmamıştır. Devasa mahallelerin tapusuz, iskânsız, çarpık yapılaşmasıyla kördüğüm haline gelen bu sorun 26.04.2012 tarih ve 28275 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6292 sayılı Kanun uyarınca bir çözüme kavuşturulmuştur. Bu çözüm

⁵² Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/9/1956 Sayı: 9402. Bu madde uyarınca; "31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden; tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (antep fıstığı, çam fıstığı) gibi çeşitli tarım alanları veya otlak, kışlak, yaylak gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler ile şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanları orman sınırları dışına çıkartılır."

⁵³ Örnek bir Anayasa Mahkemesi Kararı: 23 Ocak 2002, E. 2001/382, K. 2002/21.

bir yandan kullanıcıların mülkiyet kazanma, dolayısıyla kentsel rant elde etme taleplerini karşılarken, bir yandan siyasetçilerin oy kaygılarını gidermiş, aynı zamanda Hazineye de ciddi bir gelir kaynağı yaratmıştır.

6292 sayılı Kanun 2/B taşınmazlarının, belirlenen hak sahiplerine ihalesiz olarak, doğrudan satılmasını öngörmüştür. Kanuna göre satış bedeli taşınmazın 400 m²'ye kadar olan kısmı için rayiç değerın yüzde ellisi, fazlası için ise yüzde yetmiş olacak, ayrıca peşin ödemede yüzde yirmi indirim yapılacaktır. Böylece 400 m² yüzölçümündeki bir taşınmazın satış bedeli rayiç değerının yüzde kırkı olacaktır.

2019 yılı sonu itibariyle hak sahibi olarak belirlenen 795.473 kişiye toplam yüzölçümü 2.166.113.303 m² olan 559.298 adet 2/B niteliğinde Hazine taşınmazı satılmıştır. Bu taşınmazların toplam satış bedeli ise 11.938.961.491 TL'dir (MEGM, 2020: 82). Buna göre satışı yapılan 2/B niteliğindeki taşınmazların ortalama satış bedeli 5,5 TL/m² olmuştur.

Aşağıdaki tabloda taşınmaz değerlerinin görece daha fazla olduğu on bir ilde satışı yapılan 2/B taşınmazlarına ilişkin veriler yer almaktadır. Buna göre; söz konusu illerde toplam yüzölçümü 951.279.316 m² olan 275.583 adet taşınmaz satılmıştır. Bu kapsamda sadece İstanbul'da 46.111.709 m² yüzölçümlü 41.793 adet taşınmaz satılmıştır. Söz konusu taşınmazların ödeme şekline göre rayiç değerlerinin %40 ila 56'sı arasında satıldığı göz önüne alındığında dağıtılan kentsel rantın boyutu daha iyi anlaşılacaktır.

Çizelge 4.30. Bazı illerde satışı yapılan 2/B taşınmazları⁵⁴

İller	Taşınmaz Adedi	Toplam Yüzölçümü (m ²)
Adana	11.572	55.726.912
Antalya	60.649	204.304.211
Aydın	9.345	51.459.926
Balıkesir	36.552	172.058.511
Bursa	13.681	54.631.964
Çanakkale	2.196	12.970.771
İstanbul	41.793	46.111.709
İzmir	15.710	77.540.849
Kocaeli	8.239	25.051.556
Mersin	36.823	152.550.602
Muğla	39.023	98.872.306
TOPLAM	275.583	951.279.316

⁵⁴ Milli Emlak Genel Müdürlüğü 2016 ila 2019 Yılları Faaliyet Raporlarında yer alan veriler kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: <https://milli.emlak.cs.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-93111> adresinden 12.03.2021 tarihinde alınmıştır.

Öte yandan kentsel rantlar açısından diğer önemli bir konu da ormanların turizm yatırımlarına tahsis edilmesidir. 2634 sayılı Kanunun 8'nci maddesi ile Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik⁵⁵ uyarınca kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde bulunan, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından turizm amaçlı değerlendirilmesinde yarar görülen orman alanları yatırımcılara tahsis edilebilmektedir. Böylece taşıdıkları doğal ve coğrafi özellikler nedeniyle sağlık, yayla, deniz, eko-turizm, golf, kurvaziyer ve yat limanları gibi turizm amaçlı kullanım ve yatırımlar için orman alanları kullanılmaktadır. 2634 sayılı Yasa uyarınca turizm yatırımcılarına bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakları dahil olmak üzere irtifak hakkı tesisi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) tarafından yapılmaktadır. Bağımsız ve sürekli nitelikli üst hakkı tesis edilmesinin önemi yatırımcı tarafından tapuda üçüncü şahıslara devredilebilmesidir. Zira 4721 Sayılı Türk Medeni Kanununun⁵⁶ 704 ve 826'ncı maddesi uyarınca da üst hakkı, bağımsız ve sürekli nitelikte ise tapuya taşınmaz olarak kaydedilebilir ve bu şekilde kaydedilen üst hakları taşınmaz mülkiyetinin konusu kapsamına girerler. Dolayısıyla üst hakkı süresi içinde tıpkı diğer taşınmazlar gibi alınıp satılmaları söz konusu olmaktadır. Örneğin, orman alanı üzerine yapılan bir tatil köyünün üst hakkı kolaylıkla devredilebilmektedir. Bu şekilde gayrimenkul rantı yaratılması ve dağıtımı da söz konusu olmaktadır.

4.9.4. Meralar⁵⁷

Kentsel rantlar açısından önem arz eden kamu taşınmaz türlerinden biri de meralardır. 4342 sayılı Kanuna⁵⁸ göre mera, yaylak ve kışlaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altında olmakla birlikte kullanma hakkı bir veya birden çok köy veya belediyeye aittir. 1998 yılında kabul edilen 4342 sayılı Kanun öncesinde meralarla ilgili özel bir kanun olmaması kamu malı niteliğindeki bu alanların korunması ve sürdürülebilir şekilde yönetilmesinde sorunlara yol açıyordu. Şehirlerin hızla büyümesi ve genişlemesiyle birlikte kent içinde veya çeperlerinde kalan meralar fonksiyonlarını yitirmeye başlamış, arsa kaynağı olarak görülmeye başlanan bu alanlar yoğun şekilde işgale ve yapılaşmaya uğramıştır. Ancak, meralar Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerden olduğundan ve bu vasıfları

⁵⁵ Resmî Gazete Tarihi: 21.07.2006 Resmî Gazete Sayısı: 26235

⁵⁶ Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarihi: 8/12/2001 Sayı : 24607

⁵⁷ Mera tanımı genel olarak yaylak ve kışlakları da kapsamaktadır.

⁵⁸ Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 28/2/1998 Sayı: 23272

yasal olarak değiştirilmedikçe özel mülkiyete konu olmaları ve zilyetlikte kazanılmaları mümkün olmadığından⁵⁹ üzerinde toplu yapılaşma olan meralara ilişkin mülkiyet sorunları çözülememiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11. maddesinin 4342 sayılı Kanunla değiştirilemeden önceki halinde imar planı sınırları içinde bulunan meraların planının onayı ile birlikte bu vasıflarını kendiliklerinden kaybedecekleri ve planla getirilen kullanım amacına tabi olacakları belirtilmekteydi. Belediyeler de imar planı kapsamına aldıkları meraları mülga 1580 sayılı Belediye Kanununun⁶⁰ 159'ncü maddesine dayanarak kendi adlarına tescil ettirmektedir. Ancak, belediyeler adına tescil edilen ve bir kısmı da üçüncü kişilere satılan mera niteliğindeki taşınmazlar için Hazine tarafından açılan davalarda, meralarda alınan tapuların geçerli olmadığına ilişkin kararlar verilmesi üzerine yüz binlerce taşınmazın tapusunun iptali gündeme geldi. Bu nedenle Mera Kanununda 2004 yılından itibaren yapılan değişikliklerle (5178, 5334, 5685 ve 6527 sayılı Yasalar) evveliyatı itibariyle mera vasfında olup, üzerinde yerleşim amaçlı yapılaşma olan taşınmazların belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan tescillerinin devam etmesi hüküm altına alınmıştır. Yine bu nitelikteki taşınmazlardan Hazine adına tescil edilmesi gerekirken gerçek ya da özel hukuk tüzel kişileri adına tescil edilmiş olanların emlak ve rayiç bedellerinin toplamının yarısının ödenmesi kaydıyla tescillerinin devam etmesi, taşınmazları belediyeler veya diğer kamu kurumlarından bedeli karşılığında satın alanlardan ise herhangi bir bedel alınmaması öngörülmüştür.

Üzerinde yapılaşma olan meraların mülkiyet sorunları bu şekilde çözülmüş olsa da özellikle kentlere yakın olan, konum itibariyle gelişim bölgelerinde bulunan meralar yoğun bir kentsel rant baskısı altında bulunmaktadır. Kanunun 14'ncü maddesinde turizm yatırımları, kamu yatırımları, kentsel dönüşüm, OSB, endüstri bölgesi kurulması gibi birçok durumda taşınmazların meralık vasfının kaldırılarak Hazine adına tescil edileceğinin öngörülmesi, uygulamada meraları arsa üretimi için ilk başvurulacak kaynak haline getirmiştir. Örneğin, 26.04.2016 tarih ve 29695 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6704 sayılı Kanunla Mera Kanununa eklenen bir madde (Ek:1) ile İstanbul İli Avrupa Yakası Proje Alanı içerisinde yer alan mera, yaylak ve kışlak gibi orta mallarının vasıflarının

⁵⁹ Örnek bir karar için bkz: Yargıtay 14'ncü Hukuk Dairesinin 12.02.2019 tarih ve E.2018/5491, K:2019/1188 sayılı kararı

⁶⁰ Yayımlandığı Resmi Gazete; 14 Nisan 1930, Sayı: 1471

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca Mera Kanunu hükümlerine bağlı kalınmaksızın resen kaldırılması öngörülmüştür. Bu kapsamda Kanal İstanbul Projesi dâhilinde bulunan toplam yüzölçümü 13,4 milyon m2 olan 418 taşınmazın meralık niteliği kaldırılmıştır (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2019: 253). Yine Kanal İstanbul Projesinin finansmanında kullanılmak üzere proje sahasında yer alan meraların vasfı değiştirilerek Hazine adına tescil edilen taşınmazlar da TOKİ'ye devredilmektedir (MEGM, 2020: 84). Bu uygulamalar kentsel rantların oluşumu ve dağıtımını açısından meraların bir arsa kaynağına dönüştürüldüğünün açık göstergesidir.

4.10. Türkiye’de Gayrimenkul Rantlarının Vergilendirilmesine Yönelik Araçlar

4.10.1. Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi

Türkiye’de 1961 yılından sonra planlı döneme girilmesiyle birlikte yatırımların verimli alanlara yönlendirilmesi için spekülasyon kazançların vergilendirilmesi konusu ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu anlayış 1963-1967 dönemini kapsayan I. Beş Yıllık Kalkınma Planında; “Yatırımların verimli olmayan alanlar yerine arzulan verimli alanlara akmasını sağlamak üzere bu alanlardaki yatırımlar özellikle teşvik edilecek, lüks konut yatırımları vergilendirilerek azaltılacak, gayrimenkul alış verişlerinden elde edilen spekülasyon kazançları daha etkin şekilde vergilendirilecek” şeklinde yer almış, ayrıca şehir içi arsaların rayiç değerler üzerinden vergilendirilmesi suretiyle spekülasyon kazançların önüne geçileceği belirtilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1963:485, 500). Aynı şekilde 1968-1972 dönemini kapsayan II. Beş Yıllık Kalkınma Planında da spekülasyonların önleneyeceği, arsa ve konut değerlerindeki artışlardan kamunun yararlanmasının sağlanacağı, ayrıca imar planı sonucu arsaların değerinde ortaya çıkan artışların satış sırasında vergilendirileceği ifade edilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1968: 285, 612).

Bu doğrultuda 10/8/1970 tarih ve 13575 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1318 sayılı Finansman Kanunu’yla “Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi” adı altında yeni bir vergi ihdas edilmiştir. Kanunun genel gerekçesinde; tasarrufların verimli alanlara yönlendirilmesi için spekülasyon nitelikli gayrimenkul yatırımlarının azaltılması gereği belirtilmiş, bu amaçla bina, arazi ve arsaların devir ve temlikinden kaynaklanan değer farklarını artan oranlı bir tarifeye vergilendiren kıymet artışı vergisinin getirildiği vurgulanmıştır. Bu suretle, spekülasyonların ve arsaların uzun süre elde tutulmasından kaynaklanan fiyat artışlarının

belli bir ölçüde durdurulabileceği, ayrıca bu vergiden önemli bir hasılat sağlanacağı ifade edilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1970: 3-6).

Gayrimenkul kıymet artışı vergisinin konusu arsa, arazi, bina ve bağımsız bölümlerin alım-satım tarihleri arasındaki değer artışlarıdır. Verginin mükellefi, söz konusu gayrimenkulleri devir ve temlik eden kişilerdir. Verginin matrahı belirtilen gayrimenkullerin elden çıkarılması sonucu iktisap olunan değerler ile bunların iktisap maliyetleri arasındaki farklardır. Kanuna göre, iktisap olunan değerler beyan tarihindeki rayiç bedelden aşağı olmayacaktır. İktisap maliyetleri ise vergi değeri veya bu değerden yüksek olan iktisap değeri esas alınarak belirlenecektir. Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi tespit edilen matraha göre %15 ila 50 arasında değişen artan oranlı bir tarife yapısına sahiptir. Vergi Maliye Bakanlığına bağlı vergi dairelerince tarh olunmuş ve hasılatı genel bütçeye gelir kaydedilmiştir.

Uygulamada Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisinin matrahının ve gayrimenkullerin rayiç değerinin tespitinde ciddi sorunlar yaşanmıştır. Örneğin, mükellefler vergiye tabi taşınmazlarını satmadan önce pişmanlık dilekçesi vererek beyan ettikleri rayiç bedelleri yükseltip, gayrimenkul kıymet artışı vergisinin matrahını azaltıyorlardı (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 1985: 23). Öte yandan gayrimenkullerin alım değerinin yüksek, satış değerinin ise düşüş gösterilerek vergi matrahının aşındırılması, yüksek enflasyon nedeniyle artan vergi matrahları sonucu adeta bir enflasyon vergisine dönüşmesi gibi sorunlar birçok şikâyet ve itirazı da beraberinde getirmiştir (Bulutoğlu, 1976: 450).

Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi 27.01.1982 tarih ve 17587 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2588 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunun gerekçesinde; “gayrimenkuller üzerinden alınan vergi sayısının azaltılması, gayrimenkuller üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi, işlemlerde kolaylık sağlanarak mükelleflerin şikâyet ve huzursuzluklarının giderilmesi, vergi dairelerindeki yoğun iş yükünün azaltılması”nın amaçlandığı belirtilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1981). Bu verginin kaldırılmasıyla oluşacak gelir kaybının telafisi için 2588 sayılı Kanunla gayrimenkullerin alım-satım işlemlerinden binde 40 oranında harç alınması hükmü getirilmiştir.

4.10.2. Değerlenme Resmi

Değerlenme resmi, diğer adıyla şerefiye; kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan bayındırlık hizmetleri sonucu değeri artan gayrimenkullerin maliklerinden artan değerle orantılı olarak alınan bir bedeldir (Edizdoğan ve diğerleri, 2013: 117). Değerlenme resmi uygulanmasıyla özellikle yerel yönetimlerin yaptığı yol, park, meydan, yeşil alan vb. imar ve altyapı hizmetleri sonucunda bazı kişilerin gayrimenkullerinde ortaya çıkan değer artışları vergilendirilmektedir. Bu uygulama bir yönüyle rant vergisidir (Oktar, 2011: 7). Değerlenme resminin en önemli gerekçesi tüm toplumun mali katkılarıyla yapılan kamu yatırımları sonucu yakın çevrede bulunan taşınmazların değerlerinde mülk sahiplerinin katkısı olmaksızın artışlar olmasıdır. Şerefiyeyi, “kıymet çoğalması resmi” olarak adlandıran Onar’a göre; kamu idareleri tarafından yapılan bayındırlık yatırımlarının maliyetine tüm toplum katlanırken, mülklerinin değeri artan kişilerin büyük bir menfaat sağlaması karşısında, bunlardan mali bir fedakârlık istenmesi haklı ve yerindedir (Onar, 1966: 1588).

09.07.1948 tarih ve 6953 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 16’ncı maddesinde yer alan “değerlenme resmi” üç tür bayındırlık hizmeti nedeniyle taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artışları kapsama almıştır. Bunlar; (1) kamulaştırma sebebiyle bir gayrimenkulün sokağın, belde bahçelerinin, meydan veya yeşil alanın yüzüne çıkması ya da sokağa olan cephesinin artması, (2) rıhtım, liman, park, spor sahası, vapur iskeleleri yapılması, (3) bir taşınmazın üzerinde yer aldığı yolların genişlemesidir (Tuncer, 1966). Kanunda bu hizmetler nedeniyle değeri artan gayrimenkullerin takdir edilecek eski rayiç değeri ile yeni rayiç değeri arasındaki farkın yarısının değerlenme resmi olarak alınması öngörülmüştür.

Değerlenme resmi 29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nuyla yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunun gerekçesinde değerlenme resminin kaldırılmasının nedeni şu şekilde açıklanmıştır;

... Değerlenme resmi eskiden beri kendisine verilmek istenen ehemmiyeti asla ihraz edememiş, mahdud verimli hatta verimsiz, arızı ve tali bir mükellefiyet halinde kalmıştır, Değerlenme resmi, birçok Batı memleketlerinde ya hiç tatbik edilmemiş yahut da tecrübe edildiği bazı memleketlerde kısa zamanda terk edilmiştir, ilk nazarda bir kısım amme hizmetleri dolayısıyla husule gelen bazı değer artışlarını vergilendirmeyi istihdaf eden bir mükellefiyet olarak pratik ve cazip bir görünüş arz eden değerlenme resmi, imar faaliyetleri dolayısıyla artış kaydeden bütün değerleri kavrayamaması, değer artışlarının tespit ve tayininin gayet müşkül olması ve hatta bir «fiction» dan ibaret bulunması ve

değer artışı mükellefiyetine alınacak konuların çok defa arızı ve tesadüfi olarak kavranması dolayısıyla adaletsiz ve verimsiz bir mükellefiyet olmaktan kurtulamamıştır. Değer artışı vergisinin, vergileme tekniği ve takdir ve tahmin mekanizması dolayısıyla çok zaman mükellefleri ağır bir tazyik altında bıraktığı müşahade olunmuştur. Bu kadar mahdut bir vergilendirme sahasını, kavrayan mahalli vergicilikte bu kadar ince ve komplike bir mekanizmanın uygulanması yoluna gidilmesi izahı çok zor bir yaklaşımdır... (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1981: 4-5)

Değerlenme resmi Türkiye’de uygulandığı biçimiyle ciddi uygulama sorunlarına, itiraz ve şikâyetlere konu olan etkisiz ve verimsiz bir vergisel araç olmuş ise de, sorunlu alanlarının revizyonu yerine tamamen kaldırılması kentsel gayrimenkul rantların kamuya aktarılması açısından bir eksiklik yaratmıştır.

4.10.3. Değer Artış Kazancı

Gayrimenkullerin alım, satım ve inşaa faaliyetleri sonucu elde edilen kazançların vergilendirilmesi Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunlarına göre yapılmaktadır. 21.06.2006 tarih ve 26205 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu’nun 1’nci maddesinde sayılan sermaye şirketleri, kooperatifler, iktisadî kamu kuruluşları, dernek veya vakıflara ait iktisadî işletmeler ve iş ortaklıklarının kazançlarının kurumlar vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrası uyarınca kurum kazancı, gelir vergisinin konusuna giren gelir unsurlarından oluşur. Buna göre gayrimenkul alım, satım ve inşası faaliyetlerinin yukarıda sayılan bir kurum tarafından yapılması halinde elde edilen kazançlar, kurumlar vergisine tabi olacaktır. Kanunun 32’nci maddesi uyarınca kurum kazancı üzerinden % 20 oranında kurumlar vergisi alınacaktır. Ancak, Kanunun 5’nci maddesiyle gayrimenkul yatırım fonları veya ortaklıklarının kazançları kurumlar vergisinden istisna tutulmuştur. Yine Kanunun 5’nci maddesinin 1-e bendi gereğince; “Kurumların, en az iki tam yıl süreyle aktiflerinde yer alan ... taşınmazların satışından doğan kazançların % 50’lik kısmı” kurumlar vergisinden istisnadır.

06.01.1961 tarih ve 10700 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nda gerçek kişilerin gayrimenkullerini elden çıkarmalarından kaynaklanan kazançların vergilendirilmesi “ticari kazanç” ve “diğer kazanç ve iratlar” başlığı altında düzenlenmiştir. Gelir elde etmek için, ticari bir organizasyon içinde devamlı olarak gayrimenkul alım, satım ve inşası faaliyetlerinde bulunulması halinde “ticari kazanç” söz konusu olacak ve vergilendirme buna göre yapılacaktır (Gelir İdaresi Başkanlığı [GİB], 2020: 2-3). Ticari kazanç söz konusu değilse bahse konu faaliyetlerden elde edilen gelirler

GVK'nin 80'nci maddesinde diğer kazanç ve iratlar başlığı altında düzenlenen “değer artış kazancı” kapsamına girecektir.

Gelir Vergisi Kanunu'nun mükerrer 80'nci maddesinin 6'ncı bendi uyarınca, karşılıksız olarak edinilenler hariç, iktisap şekli ne olursa olsun gayrimenkul malların (ör: arsa, arazi, bina vb.) ve bu şekilde tescil edilen hakların (ör: üst hakkı) edinim tarihinden itibaren beş yıl içinde elden çıkarılmasından kaynaklanan kazançlar değer artış kazancı olarak vergilendirilmektedir. Burada, vergiyi doğuran olay gayrimenkullerin ve hakların elden çıkartılmasıdır. Değer artış kazancında vergilendirilecek olan kazanç “safı değer artışı”dır (GİB, 2020: 3). Elden çıkarma karşılığında alınan para, ayınlar (eşya, mal vb.) ve para ile temsil edilen her türlü menfaatlerin toplam tutarı gayri safı hasılatı oluşturur. Bu tutardan elden çıkarılan gayrimenkul mal ve hakların maliyet bedeli ile elden çıkarma dolayısıyla satıcı tarafından yapılan giderler ile ödenen vergi ve harçların indirilmesiyle “safı değer artışı” bulunur.

Gayrimenkul mal ve hakların elden çıkarılması sonucu elde edilen tutarların değer artış kazancı olarak vergilendirilmesi için, bu mal ve hakların belli bir bedel karşılığı elde edilmesi ve edinim tarihinden itibaren 5 yıl içinde elden çıkarılması gerekir. Bedelsiz olarak edinilen veya 5 yıldan fazla elde tutulan gayrimenkul mal ve haklar için değer artış kazancı hesaplanmaz (Kaya, 2011). Diğer taraftan vergilendirme için bir takvim yılında elde edilen safı değer artışı kazancının GVK'nin mükerrer 80'nci maddesinde yer alan istisna tutarını (2021 yılı için 19.000 TL) aşması gerekir. İstisna tutarını aşan değer artış kazançları GVK'nin 103'ncü maddesinde yer alan tarifeye göre %15 ila %40 oranında vergiye tabi tutulacaktır.

GVK'nin mükerrer 81'nci maddesi uyarınca gayrimenkul mal ve hakların iktisap bedeli, TÜİK tarafından belirlenen Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi'ne göre artırılarak tespit edilecektir. Ancak, iktisap bedelinin söz konusu endekse göre arttırılabilmesi için, alış ve satış tarihleri arasındaki zaman diliminde endekste ki artış oranının %10 veya üzerinde olması gerekmektedir.

Değer artış kazancında gayrimenkullerin alım-satım değerleri genel olarak beyana tabi olduğundan vergi kayıp ve kaçak oranı çok fazladır. Mükellefler ödeyecekleri tapu harcını da dikkate alarak alış ve satış bedellerini genellikle emlak vergi değerleri üzerinden

göstermektedirler. Vergi idaresi banka kredisi yoluyla gerçekleşen alım-satım işlemlerinde bedel yönünden inceleme ve tespitler yaparak kayıp kaçak oranını azaltmaya çalışsa da personel, teknik ve yasal altyapı eksiklikleri nedeniyle yeterli düzeyde başarılı olamamaktadır. Bazı durumlarda da mükellefler vergiden kaçınmak için gayrimenkullerini edinim tarihinden itibaren 5 yıllık süre geçtikten sonra elden çıkarmaktadırlar. Sonuç olarak gayrimenkullerin elden çıkarılmasından doğan değer artış kazançlarının vergilendirilmesine etkili, kapsayıcı ve verimli bir uygulama yapılamamaktadır. Bunun için gayrimenkullerin rayiç değerlerinin ve gerçek alım-satım bedellerinin tespitine yönelik uygulama ve araçların geliştirilmesi, gerektiğinde SPK lisanslı gayrimenkul değerleme uzmanları tarafından tanzim edilecek değerleme raporu istenmesi, 5 yıllık süre uzatılması veya tamamen kaldırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.10.4. Emlak Vergisi

Emlak üzerinde bina olan veya olmayan tüm taşınmazlardan oluşan malvarlığını ifade eder (Şenyüz, 2007: 714). 29.07.1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu açısından emlak; bina, arazi ve arsaları kapsar. Emlak vergisinde kişilerin ekonomik faaliyetleri değil, sahip oldukları gayrimenkul varlıklar vergiye tabi tutulur. Bu yönüyle ülkemizdeki emlak vergisi servet üzerinden alınan bir vergi türü olup sadece taşınmazlara yönelik olduğundan “özel servet vergisi” niteliği gösterir (Şenyüz 2007; 714).

Türkiye’de yirmi milyon civarındaki mükellef sayısıyla çok fazla sayıda kişiyi ilgilendiren Emlak Vergisine ilişkin temel mevzuat 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’dur (EVK). 1986 yılına kadar merkezi idare tarafından toplanan emlak vergisi bu tarihten sonra belediyelere bırakılmıştır (Bilici, 2015: 191). Kanunda emlak vergisi kendi içinde “Bina Vergisi” ve “Arazi Vergisi” olarak iki farklı vergi şeklinde düzenlenmiştir.

EVK’nın 1’nci maddesi uyarınca bina vergisinin konusu Türkiye sınırları içinde bulunan binalardır. Bina deyiimi hangi malzemeden (beton, çelik, ahşap vb.) yapılmış olursa olsun yapıldığı karada ve su üzerinde bulunan sabit inşaatların tamamını kapsar. Yüzer havuzlar, çadırlar, seyyar evler ve benzerleri bina sayılmaz. Verginin mükellefi binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, bunların ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerdir. EVK’nın 4’ncü maddesinde vergiden daimi olarak muaf tutulan binalar sayılmış olup bunlar genel olarak devlete ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait binalardır. Yine kamu menfaatlerine

yararlı derneklere ait binalar, kazanç elde etme amacı gütmeyen hastane, öğrenci yurdu, kreş, kütüphane vb. binalar, ibadethaneler, tarımsal ve su ürünleri üretiminde kullanılan binalar, belediye mücavir alan sınırları dışında bulunan binalar bina vergisinden muaftır. EVK'nın 5'nci maddesinde ise geçici muaflıklara yer verilmiştir. Buna göre; yeni inşa edilen mesken niteliğindeki binaların vergi değerinin 1/4'ü 5 yıl süre ile geçici muafiyetten yararlanır. Yine turizm işletmesi çerçevesinde kullanılan binalar, geri kalmış bölgelerdeki binalar, doğal afete uğrayan yerlerdeki binalar, OSB ve küçük sanayi sitelerinde yer alan binalar 5 yıllık muafiyetten faydalanır. Bina vergisinin matrahı, binanın Emlak Vergisi Kanununa göre tespit edilen vergi değeridir (EVK, md:7). Kanunda bina vergisinin oranı meskenler için binde bir, diğer binalar için ise binde iki olarak belirlenmiştir. Bu oranlar, büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı olarak uygulanacaktır (EVK, md:8).

EVK'nın 12'nci maddesi uyarınca Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar arazi vergisine tabidir. Belediye sınırları içinde bulunan ve parsellenmiş olan araziler de arsa sayılır. 03.07.1984 tarih ve 18447 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 16 Seri No'lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği uyarınca belediye ve mücavir alan sınırları içinde yer alan, imar plânı ile iskân sahası olarak ayrılmış veya fiilen meskûn halde bulunan yerlerdeki parsellenmemiş araziler de arsa olarak değerlendirilecektir. Zirai faaliyette kullanılan parsellenmemiş araziler ise arsa sayılmaz. Belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan ve konut, turizm ve sanayi tesisi kurmak için parsellenen araziler ile Cumhurbaşkanı Kararı ile belirlenen alanların sınırları içinde imar plânı ile iskân sahası olarak ayrılan yerlerdeki araziler de arsa sayılacaktır.

Genel olarak kamuya ait arazi ve arsalar vergiden muaftır (EVK md:15). Arazi vergisinin matrahı, arazinin emlak vergisi kanununa göre tespit edilen vergi değeridir (EVK md:17). Kanunda arazi vergisinin oranı araziler için binde bir, arsalar için ise binde üç olarak belirlenmiştir. Bu oranlar, büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı olarak uygulanacaktır (EVK md:18).

EVK'nın 29'ncü maddesine göre vergi değeri binalar ile arsa ve araziler için 4 yılda bir olmak üzere, Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca belirlenir. Vergi değeri; arsalar için mahalle veya köylerde cadde, sokak ya da değer bakımından farklı bölgelerde pafta, ada veya parseller

bazında, araziler için ise il veya ilçe bazında arazinin cinsi (kıraç, taban, sulak) itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre hesaplanır. Binalar için vergi değeri ise Hazine ve Maliye ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarınca müştereken belirlenen bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile arsa vergi değerinin bina veya bağımsız bölüme isabet eden değerinin toplanması suretiyle tespit edilir. Bu şekilde hesaplanan vergi değerleri, takip eden üç yıl boyunca her yıl, yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılır.

Türkiye’de belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi gelirlerinin toplamı 2019 yılı itibarıyla 9,68 milyar TL olmuştur. 2019 yılı itibarıyla emlak vergi gelirlerinin belediyelerin toplam vergi gelirleri içindeki payı ise %61,7 düzeyindedir. Emlak vergi gelirlerinin belediyelerin toplam gelirleri içindeki payı ise %8,4 civarındadır.

Çizelge 4.31. 2015-2019 dönemi emlak vergi gelirleri (bin TL)⁶¹

	2015	2016	2017	2018	2019
Belediyeler Toplam Gelirleri	72.159.838	80.994.408	97.148.981	110.933.045	115.484.308
Belediyeler Vergi Gelirleri	10.839.017	12.225.548	13.217.357	14.484.934	15.694.186
Emlak Vergi Gelirleri	5.881.119	6.728.241	6.808.519	8.702.199	9.680.500
Bina Vergisi	4.231.917	4.892.484	5.050.575	6.475.662	7.371.778
Arsa Vergisi	1.584.148	1.758.890	1.682.320	2.133.880	2.213.697
Arazi Vergisi	65.054	76.867	75.624	92.657	95.025

TÜİK verilerine göre 2019 yılı GSYH 4,28 Trilyon TL’dir. Buna göre emlak vergilerinin GSYH’ye oranı %0,023 civarındadır. OECD sınıflandırmasında vergi gelirlerine sosyal güvenlik gelirleri de dahil edilmektedir. Bu sınıflandırmaya göre Türkiye’de genel yönetim vergi gelirlerinin toplamı 2019 yılı itibarıyla 986,8 milyar TL, civarındadır. Buna göre emlak vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı %0,98 düzeyindedir. Ülkemizde emlak vergi gelirlerinin %76,1’i bina vergilerinden gelmektedir. Arsa vergisinin payı ise %22,9’dur. Arazi vergilerinin payı ise son derece düşük olup, %1 civarındadır.

⁶¹ Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> adresinden 30.04.2021 tarihinde alınmıştır.

Çizelge 4.32. 2019 yılı itibariyle genel yönetim vergi gelirleri ve emlak vergi gelirleri⁶²

	Toplam Vergi Geliri (Bin TL)	Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
Genel Yönetim Vergi Gelirleri	986.790.956	
Emlak Vergisi Gelirleri	9.680.500	0,98 %
Bina Vergisi	7.371.778	76,1%
Arsa Vergisi	2.213.697	22,9%
Arazi Vergisi	95.025	1,0%

Türkiye’de emlak vergisine ilişkin uygulamadaki en önemli sorun arsa rayiç değerlerinin belirlenmesinde yaşanan aksaklıklar ve tutarsızlıklardır. Çoğu zaman belirlenen vergi değerleri gerçek rayiç değeri yansıtmamaktadır. Bazı bölgelerde arsa değerleri geçmiş dönemlere göre enflasyon ve yeniden değerlendirme oranlarının çok üzerinde arttırılmaktadır. Farklı mahallelerde bulunan komşu cadde veya sokaklardaki arsalar için orantısız vergi değerleri belirlenebilmektedir. Bu nedenle arsa rayiçlerinin daha doğru tespiti için takdir komisyonlarında SPK’dan lisans almış gayrimenkul değerlendirme uzmanlarına yer verilmesi, maliyetler de dikkate alınarak gerektiğinde gayrimenkul değerlendirme şirketlerine değer tespiti yaptırılması yerinde olacaktır. Uygulamada karşılaşılan başka bir sorun da takdir komisyonlarının kendi taşınmazları hakkındaki kararları için emlak vergisinin mükelleflerine itiraz ve dava hakkı tanınmamasıdır. Belirli durumlarda (ör: vergi değerlerinin bir önceki döneme göre aşırı derecede artması) mükelleflere itiraz ve dava hakkı tanınması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.10.5. Harcamalara Katılım Payları

26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belediyelerin gelirleri arasında; belediye vergileri, belediye harçları ile harcamalara katılma payları sayılmıştır. Harcamalara katılma payları belediyeler tarafından yapılan yol, kanalizasyon ve su tesislerinin maliyetlerine doğrudan katkı olarak bu hizmetlerden yararlanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paralardır (Yiğit, 2018). Belediyelerce yapılan söz konusu yatırımlar gayrimenkul değerini artırıcı nitelikte görüldüğünden, harcamalara katılma payları gayrimenkul sahipliği ile ilişkilendirmiştir. Ancak, 2464 sayılı Kanuna göre bu payların alınması için taşınmaz değerlerinde bir artış olmasına gerek yoktur (Aslan, 2014). Diğer

⁶² Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri> adresinden 30.04.2021 tarihinde alınmıştır.

tarafından çok büyük bir kısmı belediyeler tarafından karşılanan bahse konu harcamalar için bu hizmetlerden yararlananlardan belli oranda parasal katkı alınması fayda ilkesine uygun bir yaklaşımdır.

2664 sayılı Kanun harcamalara katılma paylarını yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları olarak üçlü bir ayrıma tabi tutmuştur. Kanunun 86'ncı maddesi uyarınca; Belediyeler veya bunlara bağlı kurum ve kuruluşlar tarafından; yeni bir yol açılması, mevcut yolların en az yüzde 40 oranında genişletilmesi, kaldırımların yenilenmesi, yollara parke beton ve asfalt yapılması halinde bu yolların iki tarafında bulunan taşınmazların sahiplerinden belediye meclisi kararı ile yol harcamalarına katılma payı alınabilecektir. Daha önce zorunlu olarak alınan yol harcamalarına katılma payları 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında belediyelerin takdirine bağlı olarak alınmaktadır.

2464 sayılı Kanunun 87'nci maddesi uyarınca belediyeler tarafından yeni kanalizasyon tesisleri yapılması, mevcut tesislerin sağlık ve fen koşullarına göre iyileştirilmeleri halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınır. Kanunun 88'nci maddesine göre; yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebekenin yenilenmesi veya genişletilmesi halinde, yalnızca suya bağlandıkları yollar dikkate alınmak suretiyle su dağıtım alanlarındaki gayrimenkullerin sahiplerinden "su tesisleri harcamalarına katılma payı" alınacaktır. Kanun gereği bu iki katılım payının alınması, yol harcamalarına katılım payından farklı olarak, belediyelerin takdirine bırakılmamış olup zorunlu olarak tahsil edilmesi gerekmektedir.

Kanunun 89 ve 90'nci maddeleri uyarınca harcamalara katılma payları, yapılan bu hizmetler için belediyelerce harcanan giderlerin tamamını kapsar. Ancak bu hizmet giderleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz. Yine harcamalara katılma payı olarak alınacak tutarlar bina ve arsaların emlak vergi değerinin yüzde 2'sini geçemez. Harcamalara katılım payları hizmetlerden yararlanan gayrimenkullerin vergi değerleri dikkate alınarak paylaştırılacaktır.

4.10.6. Tapu Harçları

17.07.1964 tarih ve 11756 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 492 Sayılı Harçlar Kanunu’nun 57’nci maddesi uyarınca tapu ve kadastro işlemlerinden bu kanuna bağlı (4) sayılı tarifiede yazılı olanlar tapu ve kadastro harçlarına tabidir. Kanunun 64’üncü maddesine göre söz konusu harçlar (4) sayılı tarifiede belirtilen oranlar üzerinden alınır. Harca tabi tapu işlemleri ve alınacak harç oranlarının yer aldığı söz konusu (4) sayılı tarife uyarınca gayrimenkullerin alım ve satım işlemlerinde emlak vergisi değerinden az olmamak üzere, beyan edilen devir ve iktisap bedeli üzerinden alıcı ve satıcı için ayrı ayrı olmak üzere binde 20 oranında tapu harcı ödenmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre 2020 yılında tapu harçlarından elde edilen gelir yaklaşık 19,3 milyar TL’dir (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2021).

Uygulamada tapu harcı genellikle gayrimenkulün alıcısı tarafından ödenmektedir. Gayrimenkulün alım bedeli, kredi masrafları, komisyonlar, işlem ücretleri gibi birçok ödeme yapmak durumunda kalan alıcılar ve satıcılar için tapu harcı, karşılığında bir şey almadıkları bir masraf kalemi olarak değerlendirilmektedir. Bu yüzden çoğu zaman gayrimenkulün gerçek alım-satım değeri gizlenmekte ve tapu harçları emlak vergi değeri üzerinden ödenmektedir. Daha önceki emlak vergisine ilişkin açıklamalarda ifade edildiği gibi gayrimenkullerin emlak vergi değerleri genellikle rayiç değerlerinin altında belirlenmektedir. Tapu harçları da bu değerler üzerinden ödendiğinden vergi kayıp ve kaçağı ortaya çıkmaktadır. Banka kredisi yoluyla gerçekleşen alım-satım işlemlerinde tapu harcı kayıp kaçağı kısmen önlenbilse de, vergi idaresinin mevcut kapasitesi kayıp kaçak oranını büyük oranda azaltmak için yeterli değildir. Bu yüzden gayrimenkullerin rayiç değerlerinin ve gerçek alım-satım bedellerinin tespitine yönelik kapsamlı düzenleme ve uygulamalara ihtiyaç bulunmaktadır.

4.10.7. Arsa ve Arazi Düzenlemesi

Arsa ve Arazi Düzenlemesi (AAD) bir alana yönelik imar planının uygulamaya konulması için, plan kapsamında bulunan kadastro parsellerinin maliklerinin rızasına bakılmaksızın birleştirilebilip, imar planının gerektirdiği kamusal hizmet alanları için gerekli

kesintiler yapıldıktan sonra eski maliklerine yeniden dağıtılmasına yönelik bir süreçtir (Keleş, 1993: 128). AAD imar planları nedeniyle gayrimenkul değerlerinde ortaya çıkan artışların karşılığı olarak özel mülkiyette bulunan taşınmazların bir kısmının kamu mülkiyetine alınarak kamusal altyapı ve hizmet alanları ile proje alanlarına tahsis edilmesini içerir (Şimşek ve Hazar, 2017: 339-340).

3194 sayılı Kanununun 18'nci maddesi uyarınca imar planı kapsamında bulunan arsa ve araziler "hamur kuralı" çerçevesinde birleştirilmekte ve yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayrılmaktadır. Bu aşamada arazilerin %45'e kadarı düzenlemeden kaynaklanan değer artışları karşılığında, kentsel faaliyetlerin sürdürülmesine yönelik ortak hizmet alanlarının (yol, park, okul vb.) oluşturulması için "düzenleme ortaklık payı" (DOP) olarak alınmaktadır. Aynı maddede DOP kesintisi yapılan arazi ve arsalardan bu düzenleme sebebiyle ayrıca değerlendirme resmi alınamayacağı hükmü 2019 yılında çıkarılan 7181 sayılı Kanunla kaldırılmış olup, DOP kesintisi yapılan parsellerden 7221 sayılı Kanunla getirilen değer artış payı alınmasında herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Diğer taraftan söz konusu 18'nci maddede kural olarak herhangi bir parselden bir defa düzenleme ortaklık payı alınacağı belirtilmiştir. Ancak, daha önce %45'ten az DOP kesintisi yapılmış arsa veya arazilere yönelik her türlü imar planı kararı ile yapılaşma koşulunda ve nüfusta artış olması hâlinde, değerinde artış olan parsellerden, DOP oranını % 45'e kadar tamamlamak üzere ek düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılabilir. Üzerinde ruhsatlı yapı bulunan parsellerden ise ilave DOP payı alınmaz, bedele dönüştürülür. Bu bedel kıymet takdir komisyonu veya SPK lisanslı gayrimenkul değerleme uzmanları tarafından belirlenen güncel rayiç değerleri üzerinden hesaplanarak tahsil edilir. Düzenleme ortaklık payı kamusal bir hizmet olan imar düzenlemeleri sonucu arsa veya arazilerde ortaya çıkan değer artışları karşılığında alınması nedeniyle değerleme resmine (şerefiye) benzediği söylenebilir. Ancak, aynı bir karşılık olarak alınması, kesinti yapılan arazi parçalarının esas itibarıyla yine o bölgede yaşayanların yararlanmasına tahsis edilmesi, değer artış miktarının hesaplanmasına gerek bulunmaması gibi yönlerden şerefiyeden ayrılmaktadır (Aslan, 2014).

Arsa ve arazi düzenlemesi ve bu kapsamda alınan düzenleme ortaklık payı uygulamaları kentsel gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılması açısından basit, pratik, düşük maliyetli, etkili, hızlı, itiraz ve davalara fazlaca konu olmayan önemli bir araçtır. Ancak, değer artışlarını tam olarak kavrayamaması, değer artışları için parasal bir karşılık öngörmemesi, DOP kesintilerinin yine düzenleme bölgesinde yaşayanlara sunulan hizmetler

için kullanılması, kesintilerin ve parsel dağıtımının değer esaslı yapılmaması, bazı parsellerin diğerlerine göre daha değerli kullanımlara tahsis edilebilmesi ve bunu dengeleyecek mekanizmaların bulunmaması başlıca eksiklikleri olarak sıralanabilir.

4.10.8. Değerli Konut Vergisi

7194⁶³ ve 7221⁶⁴ sayılı Kanunlarla 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa eklenen 42 ilâ 49 uncu maddeler uyarınca “Değerli Konut Vergisi” adı altında yeni bir vergi ihdas edilmiştir. Bu vergi konut nitelikli taşınmazlar üzerinden alınan bir servet vergisi türü olarak vergi hukukumuzdaki yerini almıştır. Uygulamaya ilişkin esas ve usuller “Değerli Konut Vergisi Uygulama Genel Tebliği”⁶⁵ ile belirlenmiştir. Değerli Konut Vergisinin konusunu Türkiye sınırları içinde bulunan ve bina vergi değeri 2021 yılı için 5 milyon 227 bin TL’yi⁶⁶ aşan mesken nitelikli taşınmazlar oluşturmaktadır. Vergilemede resmi kayıtlarda mesken olarak geçen veya fiilen bu amaçla kullanılan binalar ile her bir bağımsız bölüm “mesken nitelikli taşınmaz” olarak değerlendirmeye alınacaktır. Bina vergi değeri Emlak Vergisi Kanununun 29’ncü maddesine göre binalar için hesaplanan bedeli ifade eder. Verginin mükellefi, mesken niteliğindeki taşınmazın malikidir. Eğer varsa vergi öncelikle intifa hakkı sahibi tarafından ödenir. Her ikisi de yoksa mükellef taşınmaza malik gibi tasarruf edenlerdir.

Mesken nitelikli tek bir taşınmazı olanlar bina vergi değeri 2021 yılı için 5 milyon 227 bin TL’yi aşıya dahi vergiden muaf olacaklardır. Birden fazla mesken nitelikli taşınmazı bulunanların verginin konusuna giren en düşük değerli taşınmazı için de vergi muafiyeti uygulanacaktır. Tek bir meskene hisse ile sahip olanlar da muafiyetten yararlanacaktır. Yine asıl faaliyeti bina inşası olanların halen işletmelerine kayıtlı bulunan yeni inşa ettikleri konutlar için de vergi muafiyeti uygulanacaktır. Kamuya ait mesken nitelikli taşınmazlar ile elçilik ve konsolosluklar tarafından kullanılan aynı nitelikteki yerler de vergiden muaftır. Vergiye tabi olan bir taşınmazın bina vergi değeri daha sonraki yıllarda Değerli Konut Vergisi için o yılda esas alınan asgari tutarın altında kalır ise vergiden muaf hale gelecektir.

⁶³ Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih 07.12.2019 Sayı:30971

⁶⁴ Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 20/02/2020 Sayı: 31045

⁶⁵ Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 15/01/2021 Sayı: 31365

⁶⁶ Kanunda 2020 yılı için 5 milyon TL olarak belirlenen miktar 29/12/2020 tarihli ve 31349 Mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Hazine ve Maliye Bakanlığının (Gelir İdaresi Başkanlığı) Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği (Seri No:78) ile 1/1/2021 tarihinden itibaren uygulanmak üzere 5.227.000 Türk Lirası olarak tespit edilmiştir.

Değerli Konut Vergisine tabi bir taşınmazı satanlar satış yılı içindeki vergiden sorumlu olacak, satın alanların mükellefiyeti ise bir sonraki yıldan itibaren başlayacaktır.

Örneğin mesken nitelikli 4 adet taşınmazı bulunan bir mükellefin birinci taşınmazının 2021 yılı bina vergi değerinin 5.200.000 TL, ikinci taşınmazının bina vergi değerinin 6.500.000 TL, üçüncü taşınmazın bina vergi değerinin 7.000.000 TL, dördüncü taşınmazının bina vergi değerinin ise 11.000.000 TL olduğunu varsayalım. Söz konusu mükellefin 2021 yılında ödeyeceği değerli konut vergisi tutarı aşağıdaki tablodaki gibi olacaktır. Buna göre mükellefin birinci taşınmazın 2021 yılı bina vergi değeri Kanunda belirtilen tutarı (2021 yılı için 5.227.000 TL) aşmadığından değerli konut vergisinin konusuna girmeyecektir. Mükellefin diğer üç taşınmazı ise söz konusu tutarı aştığı için verginin konusuna girecektir. Ancak, bina vergi değeri daha düşük olan ikinci taşınmaz da vergiden muaf olacağından sadece üçüncü ve dördüncü taşınmazların 5.227.000 TL'yi aşan kısımları için Değerli Konut Vergisi ödenecektir.

Çizelge 4.33. Değerli Konut Vergisi örnek hesaplama tablosu⁶⁷

1	Birinci meskenin bina vergi değeri	5.200.000 TL
2	Birinci mesken için ödenecek vergi tutarı	Vergi ve bildirim tabi değil
3	İkinci meskenin bina vergi değeri	6.500.000 TL
4	İkinci mesken için ödenecek vergi tutarı	Muaf ve bildirim tabi
5	Üçüncü meskenin bina vergi değeri	7.000.000 TL
6	Üçüncü mesken için uygulanacak değerli konut vergisi oranı	%3
7	Üçüncü mesken için ödenecek vergi tutarı [(7.000.000 -5.227.000)*%3]	5.319 TL
9	Dördüncü meskenin bina vergi değeri	11.00.000 TL
10	Dördüncü mesken için uygulanacak değerli konut vergisi oranı	Bina vergi değerinin 10.455.000 TL'si için 23.526 TL, fazlası için %10
11	Dördüncü mesken için ödenecek vergi tutarı [23.526+(11.000.000-10.455.000)*%10]	28.976 TL
12	Ödenecek toplam vergi tutarı (5.319+28.976)	34.295 TL

Emlak Vergisi Kanunun 48'nci maddesi uyarınca Değerli Konut Vergisi Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı vergi daireleri tarafından tahsil edilecek ve genel bütçeye gelir kaydedilecektir. Tahsil edilen tutarlar genel bütçe gelirlerinden mahalli idarelere verilecek payların hesabında dikkate alınmayacaktır.

⁶⁷ 15.01.2021 tarih ve 31365 sayılı Resmi Gazete yayımlanan Değerli Konut Vergisi Uygulama Genel Tebliğinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yukarıdaki örnekte görüldüğü üzere Değerli Konut Vergisinde muafiyet oldukça geniş tutulmuştur. Öncelikle bina vergi değeri 5.227.000 TL'nin altındaki konutlar verginin konusuna girmemektedir. Dolayısıyla bu değerin altında sınırsız sayıda konutu olan kişiler dahi verginin mükellefi olmayacaktır. Vergi mükellefiyeti 2021 yılı için vergi değeri 5.227.000 TL aşan en az iki konuta sahip olma şartına bağlanmıştır. Ayrıca, vergiye tabi olan taşınmazların bina vergi değerlerinin toplamı üzerinden tarhiyat yapılmamakta, her bir konut için vergi değerinin 5.227.000 TL'ye kadar olan kısmı vergiden istisna tutulmakta, değerine göre kademeli artış oranları uygulanmak suretiyle ödenecek vergi tespit edilmektedir. Yukardaki örnekteki mükellef için vergiye tabi taşınmazların değeri toplanmış olsaydı ödenecek verginin tutarı 34.295 TL yerine $([23.526 + (18.000.000 - 10.455.000) * \%10])$ 75.450 TL olacaktı. Dolayısıyla bu yöntem mükellefe oldukça önemli bir avantaj sağlamaktadır. Öte yandan, verginin matrahı mesken nitelikli taşınmazın rayiç değerine göre değil, emlak vergi değerine göre hesaplanmaktadır. Değerli Konut Vergisi düzenlemesi değerlendirildiğinde şu hususlar vurgulanabilir;

- Değerli Konut Vergisi bir servet vergisi türü olarak gelir dağılımının düzeltilmesi ve vergi adaletinin sağlanması açısından da olumlu düzenlemedir. Zira değeri yüksek konutlar genellikle üst gelir gurubuna aittir. Gelir ve tüketim gibi servet de ödeme gücünün bir göstergesi olup, diğer vergilerin kapsamı dışında kalan vergi ödeme gücünden bu tür vergiler sayesinde yararlanılmaktadır.

- Değerli Konut Vergisi yürürlüğe girdiği şekliyle açıklık ve basitlik ilkelerine uygundur. Dar kapsamlı konusu, vergi değerini esas alan matrahı, geniş muafiyetleri vb. özellikleri nedeniyle Değerli Konut Vergisi'nin, vergiye tabi konutların değerinde küçük düşüşler ve sınırlı sayıda mülkiyet devri dışında mükelleflerin ekonomik kararları üzerinde ciddi bir etkisinin olmayacağı öngörülmektedir.

- Değerli Konut Vergisi tipik bir servet vergisi özelliği gösterdiğinden ödenen verginin yansıtılmasının çok zor olacağı ve genel olarak mükellefin üzerinden kalacağı düşünülmektedir.

- Rayiç değer yerine vergi değerinin esas alınması, istisna ve muafiyetlerin genişliği gibi nedenlerle Değerli Konut Vergisi'nden önemli ölçüde bir hasılat elde edilemeyeceği değerlendirilmektedir.

- Değerli Konut Vergisi sadece vergi değeri belli bir tutarın üzerinde (2021 yılı için 5 milyon 227 bin TL) olan birden fazla mesken nitelikli taşınmazı olanları kapsamaktadır. Değeri ne olursa olsun ofis, işyeri, mağaza, dükkân, otel, fabrika binası, arsa, arazi vb. taşınmaz varlıklarının kapsam dışı tutulmasının vergi adaletine uygun olmadığı, ödeme gücü ilkesi açısından bu tür varlıklara sahip olanların da vergiye tabi tutulmasının daha doğru bir uygulama olacağı düşünülmektedir.

Bu nedenlerle; mükellef bazında belli bir değeri ve sayıyı aşan konut dışındaki gayrimenkul varlıkları için de benzer bir vergi ihdas edilmesi, Değerli Konut Vergisindeki istisna ve muafiyetlerin azaltılması, vergi değeri yerine rayiç değerın esas alınması, ayrıca verginin tarhiyat ve tahsilatının merkezi idare yerine yerel yönetimlere bırakılması gerektiği düşünülmektedir.

4.10.9. Değer Artış Payı

Türkiye’de 1981 yılında değerlenme resmi, 1982 yılında ise Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi yürürlükten kaldırılmıştır. 1980’li yıllardan sonra hızla yükselen kentsel gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılması için etkili bir vergisel aracın bulunmaması mali sistemimizde bir boşluk yaratmıştır. Kaynakların verimsiz olarak nitelenen inşaat ve gayrimenkul sektörüne kaymasına da neden olan bu eksikliğin giderilmesi için ilk işaret 2015-2017 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda yer almıştır (SBB, 2015):

Hâlihazırda kısıtlı olan yurt içi tasarruflarımızın ekonomi için üretken alanlarda kullanılması üretim potansiyelimiz açısından büyük önem taşımaktadır. 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 kaymasına neden olmaktadır. Bu durum, büyüme potansiyelinin artmasına bir kısıt oluşturmaktadır.

Daha sonra 2019-2023 dönemine ilişkin 11. Kalkınma Planında (SBB, 2018: pr.225.2.) imar değişiklikleri sonucu ortaya çıkan değer artışlarının vergilendirilmesine yönelik mevzuat ve uygulamanın güçlendirileceği belirtilmiştir. Yine 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı’nda Maliye Politikasına ilişkin uygulama ve tedbirlerin arasında “Yerel yönetimlerin mali imkânlarını güçlendirmek için kentsel rantların değerlendirilmesi... dâhil olmak üzere yerel yönetim öz gelirleri artırılabacaktır.” ifadesine yer verilmiştir (SBB, 2019).

Nihayetinde Türkiye’de uzun bir süredir tartışılan imar planı değişikliklerinden kaynaklanan gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesine ilişkin yasal düzleme ihtiyacı 7221 sayılı Kanunla kısmen de olsa karşılanmıştır. Öncelikle, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. maddesinde yer alan düzenleme ortaklık payı alınan arazi ve arsalardan ayrıca değerlendirme resmi alınmayacağı yönündeki hüküm 2019 yılında çıkarılan 7181 sayılı Kanunla⁶⁸ kaldırılmıştır. 14.02.2020 tarih ve 7221 sayılı “Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”⁶⁹ ile de 3194 sayılı İmar Kanunu’na bir madde eklenerek (ek 8’nci madde) “değer artış payı” adı altında bir düzenleme yapılmıştır. Değer artış payı daha önce mali hukukumuzda yer almayan müessese olup uygulamaya ilişkin usul ve esaslar “İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik⁷⁰ ile belirlenmiştir. 3194 sayılı İmar Kanunun ek 8’nci maddesinde “taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamı değer artış payı olarak alınır.” hükmü yer almaktadır. Buna düzenlemelere göre;

Sadece taşınmaz maliklerinin talebiyle yapılacak imar plan değişiklikleri sonucu oluşan değer artışlarından “değer artış payı” alınacaktır. İdarelerce resen yapılan plan değişikliklerinden değer artış payı alınmayacaktır. Ayrıca ilk defa imar planı yapılacak taşınmazların değerinde ortaya çıkan artışlar değer artış payına konu olmayacaktır.

Yapılacak plan değişikliklerinin; plan ana kararlarını, planların sürekliliğini ve bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmaması gerekmektedir. Nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran plan değişiklikleri en az bin m2 ve üzeri büyüklüğe sahip “imar adaları” bazında yapılabilecektir. Parsel bazında plan değişikliği yapılamayacaktır.

Yönetmeliğin 6’ncı maddesi uyarınca mahkemeler tarafından imar planı iptal edilerek plansız kalan taşınmazlarda, yeni hazırlanan plan ile iptal edilen plan koşulları arasında oluşacak değer farkı da değer artış payına konu edilecektir.

⁶⁸ Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 10/7/2019 Sayı: 30827

⁶⁹ Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih:20.02.2020, Sayı: 31045

⁷⁰ Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih:15.09.2020, Sayı: 31245

İmar planı değişikliğine konu taşınmazın hali hazırdaki değeri ile plan değişikliği sonrasındaki değeri, SPK tarafından yetkilendirilmiş gayrimenkul değerlendirme kuruluşları tarafından 2942 sayılı Kanunun 11. maddesinde yer alan bedel tespit esasları gözetilerek, belirlenecektir. Buna göre değer tespiti; plan değişikliğine konu taşınmazın; cins ve türü, yüzölçümü, değerini etkileyebilecek bütün nitelik ve unsurları ve her unsurun ayrı ayrı değeri, varsa vergi beyanı, resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirleri, arsalar için özel amacı olmayan emsal taşınmazların satış değerleri, yapılar için resmi birim fiyatları ile yapı maliyet hesapları ve yıpranma payları ile değer tespitinde etkili olacak diğer objektif ölçüler esas alınarak yapılacaktır. Değerleme raporları SPK tarafından yayımlanan değerlendirme standartlarına uygun olarak hazırlanacaktır. Plan değişikliği sonucu alınacak değer artış payının tutarı hazırlanan değerlendirme raporları dikkate alınarak ilgili idarenin kıymet takdir komisyonunca tespit edilecektir. Bu şekilde belirlenen değer artış payı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının (ÇŞB) muhasebe birimine ödenecektir. Değer artış payı ödenmesi yapılmadan plan değişikliğine konu taşınmazın satılması ve yapı ruhsatı düzenlemesi mümkün değildir.

3194 sayılı İmar Kanunun ek 8'nci maddesi uyarınca (ÇŞB) hesabına yatırılan değer artış payının dağıtımı aşağıdaki tabloda belirtildiği şekilde yapılacaktır. Buna göre;

- Büyükşehir belediyesi olan illerde, büyükşehir belediyesine %25, ilgili ilçe belediyesine %25, Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına %25, Hazine'ye %25 pay verilecektir.

- Büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde; %40'ı imar planı değişikliğini onaylayan belediye veya özel idareye, %30'u Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına, %30'u Hazineye aktarılacaktır.

- Plan değişikliği ÇŞB tarafından onaylanmış ise değer artış payının %75'i Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına, kalanı; büyükşehir belediyesinin bulunan illerde %15'i büyükşehir belediyesine, %10'u ilgili ilçe belediyesine, büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde ise kalan değer artış payının tamamı ilgili belediye veya il özel idaresine verilecektir.

- İmar planı değişikliğinin diğer genel bütçeli idareler (ör: Kültür ve Turizm Bakanlığı) tarafından onaylanması durumunda değer artış payının tamamı Hazineye gelir kaydedilecektir.

Çizelge 4.34. Değer artış payının dağılımı

	BB Olan İllerdeki Plan Değişiklikleri	BB Olmayan İllerdeki Plan Değişiklikleri	ÇŞB Tarafından Onaylananlar	Diğer Genel Bütçeli İdarelerce Onaylananlar
Büyükşehir Belediyesi (BB)	%25	--	%15 (BB ise)	--
BB İlçe Belediyesi	%25	--	%10 (BB ise)	--
BB Olmayan İllerdeki Belediyeler veya Özel İdareler	--	% 40	%25 (BB yok ise)	--
ÇŞB	%25	% 30	%75	--
Hazine	%25	%30	--	%100

Değer Artış Payı düzenlemesine yönelik 7221 sayılı Kanun ve Yönetmelik hükümleri değerlendirildiğinde şu hususlar vurgulanabilir;

İmar planı değişikliklerinden kaynaklanan kentsel gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılmasına ilişkin yeni bir yasal düzenleme yapılarak bu alandaki boşluğunun kısmen de olsa giderilmesi son derece olumludur.

Getirilen yasa ile imar planı değişiklikleri sonucu ortaya çıkan değer artışının tamamen kamuya aktarılmasının öngörülmesi vergi adaletinin sağlanması açısından yerinde olmuştur. Konuya özellikle “fayda yaklaşımı” açısından bakıldığında kamusal eylem ve hizmetler sonucu taşınmazlarının değeri artan maliklerden “özel bir vergi” alınması vergi adaletine uygun bir yaklaşımdır. Diğer taraftan arsa sahipliğinin toplumun daha çok üst gelir grupları arasında yaygın olduğu varsayıldığında, imar planı değişikliği sonucu ortaya çıkacak değer artışlarının arsa maliklerine bırakılmayıp kamuya aktarılması gelir dağılımının düzeltilmesi açısından da olumlu bir düzenlemedir.

Kanunda Değer Artış Payı’nın plan değişikliğine konu taşınmazların malikleri tarafından ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Ancak vergiler ve değer artış payı benzeri mali yükümlülükler kanuni mükellefleri tarafından ödense de çoğu zaman ekonomik işleyiş

içerisinde başkalarına yansıtılmaya çalışılmaktadır. Daha önceki bölümlerde açıklandığı gibi gayrimenkullere yönelik vergilerin yansıtılması gelir ve harcama vergilerine göre daha zordur. Çünkü taşınmazın değeri, ödenecek vergilerin iskonto edilmiş bugünkü değeri nispetinde düşeceğinden arsayı satın alacak kişiler için vergi telafi edilmiş olmakta, böylece vergi yükünün tamamı mevcut mülk sahibinin üzerinde kalmaktadır. Değer Artış Payı arsa malikinin talebi üzerine yapılan plan değişiklikleri sonucunda doğmakta ve ortaya çıkan değer artışının tamamı kamuya aktarılmaktadır. Bu anlamda maliki açısından taşınmazın değeri aynı kalmaktadır. Ancak nakit bir ödeme yapıldığından şartları oluştuğunda yansıtma söz konusu olabilecektir. Değer Artış Payı tutarını ödeyen maliklerin bunu kısmen de olsa başkalarına yansıtma imkânı taşınmaza yönelik talebin ne kadar büyük olduğuna, finansman şartlarına, maliklerin likidite imkânlarının ne kadar geniş olduğuna, taşınmazı satmak veya geliştirmek için ne kadar bekleyebileceklerine, taşınmazın plan değişikliği sonrasında değer kazanma sürecinin ne kadar zaman alacağına, diğer taşınmazlara göre konumuna, plan değişikliği sonucu ayrıldığı amaç ve imar hakları açısından ne kadar eşsiz olacağına bağlı olacaktır. Canlı bir piyasa varsa, finansman imkânları genişse, maliklerin likidite sorunu yoksa, taşınmaz çok iyi bir konumda ve eşsiz plan özelliklerine sahipse (ör: AVM bulunmayan yüksek gelir düzeyli bir bölgede AVM alanı olarak plan değişikliği yapılmış ise) taşınmaz uzun olmayan bir süreçte ödenen değer artış payı miktarının üzerinde değer kazanabilecektir. Böylece arsa maliklerinin uzun dönemde taşınmazı satarak veya bizzat geliştirme projesi yaparak ödedikleri değer artış payı tutarını kısmen de olsa başkalarına yansıtmaları söz konusu olabilecektir.

Daha önceki bölümlerde açıklandığı üzere bazı vergiler bireylerin ekonomik davranışlarını değiştirdiklerinden aşırı yük ve refah kaybı oluştururlar. Ramsey Kuralına göre etkin bir vergilendirme için esnekliği katı olan mallar tercih edilmelidir (Güler, 2017). Diğer yandan, bireylerin ekonomik tercihlerini etkilemeyen ve yansıtılamayan vergiler tarafsız vergiler olarak adlandırılır. Literatürde rant vergileri genel olarak etkin ve tarafsız vergiler olarak değerlendirilir. Buna göre, sabit toprak arzı varsayımı altında bu tür vergiler bireylerin ekonomik tercihlerini etkilemeyecek (Dye ve England, 2009), taşınmaz malikleri vergiden kurtulma ve yansıtma imkânı bulamayacaktır (Netzer, 1966: 205). Değer Artış Payı arsa maliklerinin talep ettikleri plan değişiklikleri sonucu ortaya çıkan değer artışının tamamı üzerinden alınacağından arsanın piyasa değeri üzerinde herhangi bir etkisi olmayacak, malikin tercihlerini ve kullanım kararlarını etkilemeyecek, kısa dönemde yansıtma imkânları

da kısıtlı olacaktır. Dolayısıyla Değer Artış Payı genel olarak etkin ve tarafsız bir vergi (mali yükümlülük) türü olduğu değerlendirilmektedir.

İmar planı değişikliği sonucu ortaya çıkan değer artışının tamamı kamuya aktarılacağından teorik olarak taşınmazın malikleri imar planı değişikliği sonucu elde edilecek mali faydaları, ödeyecekleri değer artış payı miktarından fazla olmadığı sürece plan değişikliği talebinde bulunmayacakları öngörülmektedir. Burada değer artış payı tutarının objektif ve doğru tespiti önem kazanmaktadır. Bu tutar tam olarak tespit edilip kamuya aktarıldığı sürece maliklerin plan değişikliği talepleri sınırlı düzeyde kalacağından önemli ölçüde bir Değer Artış Payı hasılatı sağlanamayacağı düşünülmektedir.

Değer Artış Payı düzenlemesiyle birlikte plan değişiklik talepleri, taşınmazın yeni oluşacak imar durumunun malikler için özel bir amaç taşıması veya eşsiz bir niteliğe kavuşması, taşınmazın değerinde orta-uzun vadede olağanüstü artış olabileceği beklentisi, maliklerin geniş likidite ve finansman olanaklarına sahip olması vb. özel durumlarla sınırlı kalacağından plan değişikliğine dayalı arsa spekülasyonlarının azalacağı öngörülmektedir.

Değer Artış Payı düzenlemesi nedeniyle plan değişiklikleri azalacağından yüksek yoğunluklu yapılaşma haklarına sahip arsa arzı düşecektir. Bu durum yeni alanların imara açılmasına ve ilk planlama aşamasında yüksek yoğunluklar verilmesine neden olabilecektir.

7221 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik Değer Artış Payı'nın doğmasını plan değişikliklerinin taşınmaz maliklerinin talebiyle yapılması şartına bağlamıştır. Plan değişikliğinin idarelerce resen yapılması durumunda Değer Artış Payı doğmayacaktır. Bu durum normal şartlarda Değer Artış Payı ödenerek yapılması gereken bazı plan değişikliklerinin idarelerce resen yapılması sonucunu doğuracaktır. Nitekim Ankara'da incelenen örnek olaylarda olduğu gibi bazı idareler Değer Artış Payı'na konu olması gereken plan değişikliklerini resen yapmaya devam etmektedirler. 7221 sayılı Yasada ve imar mevzuatında resen yapılan bu tür plan değişikliklerini önleyecek etkin bir denetim ve kontrol mekanizması bulunmamaktadır. Bu nedenle zorunlu haller dışında resen imar planı yapılmasını engellemeye ve değer artışı getiren plan değişikliklerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından denetlenerek oluşacak rantların kamuya aktarılmasını sağlamaya dönük düzenlemeler yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamındaki riskli alanlar ve rezerv yapı alanları Değer Artış Payı'ndan istisna edildiğinden bu alanlarda yer alan taşınmazlara yönelik imar planı değişiklik taleplerinin artacağı düşünülmektedir. Öte yandan, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamındaki kentsel dönüşüm uygulamalarında da rant odaklı yaklaşımlar ön plana çıkabildiğinden bu uygulamalar sonucu elde edilen rantların da değer artış payı kapsama alınması yararlı olacaktır. Örneğin etki alanındaki taşınmazların değerlerinde büyük artışlara yol açan Kanal İstanbul Projesi kapsamında bulunan 33.674 hektarlık alan 6306 sayılı Kanun kapsamında “rezerv yapı alanı” olarak ilan edildiğinden ortaya çıkan kentsel rantlardan Değer Artış Payı alınamayacaktır. Bu nedenle bu tür büyük projelerde ortaya çıkan rantların vergilendirilmesi için proje etki alanında yer alan ve ilk kez imar planı kapsamına alınan araziler ile plan değişikliği yapılan arsaların da değer artış payı kapsamına alınması yararlı olacaktır.

Değer Artış Payı düzenlemesinin konusu, kapsamı, yapısı, istisna ve muafiyetleri göz önüne alındığında inşaat sektörü üzerinde ciddi bir olumsuz etki doğurmayacağı değerlendirilmektedir. Ancak ödenen değer artış payının taşınmaz geliştiricilerine ve nihai alıcılara yansıtılması durumunda bazı olumsuz etkiler söz konusu olabilecektir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 26'ncı maddesi uyarınca plan değişiklikleri “kamu yararı” amaçlı yapılır. İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Yönetmeliğinin 5'nci maddesinde ise plan değişikliklerinde kamu yararı amacına yer verilmemiştir. Plan kararları gibi kentsel dokuyu derinden etkileyen düzenlemelerde kamu yararının ödenecek Değer Artış Payı ile ilişkilendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir. Kamu yararı ilkesinin zedelenmesi toplumsal faydalar yerine bireysel faydaların öne çıktığı imar planı değişikliklerinin de yapılabilmesinin önünü açacak ve plan kararlarının bütünlüğü zedeleneyecektir. Bu durum Değer Artış Payı ödendiği ve sosyal ve teknik altyapı için gerekli alanlar ayrılığı sürece kamu yararına aykırı dahi olsa her plan değişikliği talebinin karşılanması sonucuna yol açabilecektir. Böylece Değer Artış Payı ödeyen istediği plan değişikliğini yaptırır anlayışı ortaya çıkabilecektir.

Yönetmeliğin 12'nci maddesi uyarınca Değer Artış Payı tutarı planların askı ilan süresi bitiminde ve varsa itirazlarının karara bağlanmasından sonra kesinleşmektedir. Yönetmeliğin 13'ncü maddesi uyarınca da Değer Artış Payı en geç taşınmazın ilk satışında

veya yapı ruhsatı alımı aşamasından önce ödenecektir. Değer Artış Payı tutarı kesinleştiği yılı izleyen yıldan itibaren ödeme tarihine kadar geçen her takvim yılı için, yeniden değerlendirme oranında arttırılarak uygulanacaktır. Dolayısıyla yılbaşı itibariyle güncellenecek Değer Artış Payı tutarı yılsonuna kadar aynı kalacaktır. Bu durum özellikle yüksek enflasyon ve yüksek faiz dönemlerinde satış, yapı ruhsatı ve Değer Artış Payı ödemelerinin yılsonunda yoğunlaşmasına yol açacaktır. Bu nedenle Değer Artış Payı güncellemesinin, gecikme zammı veya kanuni faiz uygulaması yoluyla yapılarak, her bir ay ve ay kesrine bağlı olarak belirlenmesinin daha doğru bir uygulama olacağı değerlendirilmektedir.

Yönetmeliğin 6'ncı maddesi uyarınca imar planı mahkemelerce iptal edildiğinden plansız kalan taşınmazlarda, Değer Artış Payı'nın idareye sunulan yeni plan teklifleri ile iptal edilen plan koşulları arasındaki değer farkı üzerinden alınacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla hukuki açıdan yerinde görülmeyle iptal edilen bir plan değişikliği esas alınarak Değer Artış Payı hesaplanacaktır. Diğer taraftan daha önce Değer Artış Payı'na konu edilmemiş parsel ya da ada ölçeğindeki plan değişikliğinin yargı kararı ile iptali halinde, yeni plan değişikliği için Değer Artış Payı alınıp alınmayacağı ve hesaplamanın nasıl yapılacağı açık değildir. Özellikle 7221 sayılı Kanunun yayımından önce yapılan plan değişikliklerinin iptal edilmesi halinde, yeni plan değişiklikleri için Değer Artış Payı alınıp alınmayacağı tam olarak anlaşılamamaktadır. Kanunda yer almamasına rağmen Yönetmelikte getirilen ve ciddi çelişkiler barındıran bu düzenlemenin kaldırılması gerektiği düşünülmektedir.

7221 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliği uyarınca Değer Artış Payı tutarının tespiti SPK tarafından yetkilendirilmiş gayrimenkul değerlendirme kuruluşlarınca hazırlanan değerlendirme raporları dikkate alınarak ilgili idarenin bünyesinde oluşturulan kıymet takdir komisyonu tarafından belirlenecektir. Ülkemizde taşınmaz değerlendirme sistemi nispeten yeni bir uygulama olup kurumsal, hukuki, teknik yapı ve veri sistemlerinde halen sorunlar bulunmaktadır (Erdem, 2018). Değer Artış Payı tutarının tam ve doğru olarak tespiti için değerlendirme raporlarının uluslararası standartlara uygun, objektif, kapsamlı, tarafsız ve etik değerlere bağlı şekilde hazırlanması gerekmektedir. Ayrıca, Ankara'da incelenen somut olaylarda görüldüğü gibi, çok büyük alanları kapsayan, gizli emsal artışlarına yönelik plan notları ihtiva eden, çok sayıda belediye meclisi kararı ve mahkeme ilamları içeren karmaşık imar planı değişikliklerinde ortaya çıkan değer artışlarının tespiti için idarelerin hukuki,

teknik ve insan kaynağı altyapısının güçlendirilmesi, değerlendirme alanında kurumsallaşmanın artırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yönetmeliğin 16'ncı maddesi uyarınca değerlendirme raporları ile komisyon kararları Çevre ve Şehircilik Bakanlığının denetimine tabidir. Ancak bu denetimin nasıl yapılacağı ve kurumsal yapının yeterli olup olmadığı açık değildir. Bakanlık bünyesinde bu söz konusu denetimi gerçekleştirebilecek özel bir birim de bulunmamaktadır. Bu nedenle DAP'a konu imar değişikliklerinin, değerlendirme raporları ve komisyon kararlarının denetimi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde özel bir değerlendirme birimi kurulması yararlı olacaktır.

7221 sayılı Kanunda 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamındaki alanlarda yapılacak imar planı değişikliklerinden değer artış payı alınmayacağı belirtilmiştir. Ancak uygulama yönetmeliğinin 7/c maddesinde içerisinde riskli yapı bulunan parsellerde bir buçuk kata kadar emsal artışı getiren plan değişikliklerinden değer artış payı alınmayacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla bu oranı aşan emsal artışları değer artış payına konu olacaktır. Kanundaki istisnanın yönetmelikle değiştirilmesinin Anayasa'nın 73'ncü maddesinde yer alan "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir, kaldırılır." ilkesine aykırı olduğu düşünülmektedir.

7221 sayılı Kanunda değer artış payı olarak tahsil edilen tutarlarının kısmen Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılacağı belirtilmiştir. Bu durumun "belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi" yönünden bütçe ilkelerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kanun ve Yönetmelikte yer alan değer artış payının dağıtımında yerel yönetimler aleyhine düzenlemeler bulunmaktadır. ÇŞB tarafından onaylan planlarda değer artış payının %75'i Bakanlığa, yalnızca %25'i ilgili yerel yönetime verilecektir. Plan değişikliğinin genel bütçeli idarelerce onaylanması halinde değer artış payının tamamı Hazineye ait olacak, yerel idarelere herhangi bir pay verilmeyecektir. Plan değişikliği sonucu ortaya çıkacak nüfus ve yapılaşma artışı için gerekli hizmet ve yatırımlar ağırlıklı olarak yerel idarelerin sorumluluğunda iken değer artış payından yeterli oranda faydalanamamalarının hakkaniyete uygun olmadığı, bu nedenle yerel yönetimlerin paylarının artırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Öte yandan, 7221 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik uyarınca Değer Artış Payı hâlihazırda imar planı bulunan taşınmazlara yönelik plan değişiklikleri yapılması durumunda alınacaktır. Dolayısıyla taşınmazın ilk kez imar planı kapsamına alınması Değer Artış Payı'na konu olmayacaktır. İmar Kanununun 18'nci maddesi uyarınca arsa ve arazi düzenlemesi kapsamında taşınmazlardan düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında %45'e kadar "düzenleme ortaklık payı" olarak kesilmektedir. Ancak, plan kapsamına alınan taşınmazlardan bazıları daha değerli fonksiyon (ticaret, AVM vb.), konum (geniş yollara cephe vb.) ve imar hakları ile yapılaşma koşullarına (emsal oranları, yapı yüksekliği vb.) sahip olabilmektedir. Bu durum taşınmaz maliklerine ciddi rantlar sağlamaktadır. Malikler arasında daha adaletli bir değer dağıtımı yapılması, arazi spekülasyonlarının ve rant kollama faaliyetlerinin azaltılması ve kamuya daha fazla kaynak aktarılması bakımından ilk kez plan kapsamına alınan taşınmazlar için de belli oranda Değer Artış Payı alınmasının daha doğru bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.

4.10.10. Türkiye ve Diğer Ülkelerde Gayrimenkullere Yönelik Vergilerden Elde Edilen Gelirlerin Karşılaştırılması

Birçok ülkede gayrimenkullere yönelik olarak emlak vergileri, tapu harçları, veraset ve intikal vergileri, değer artış vergileri gibi çeşitli vergi türleri uygulanmaktadır. OECD tarafından yapılan sınıflandırmada gayrimenkul vergileri “mülkiyet (property) üzerinden alınan vergiler” üst başlığı altında toplanmıştır. Altı grupta sınıflandırılan bu vergiler; (1) Taşınmazlardan alınan yıllık vergiler (2) Net servetten alınan yıllık vergiler (3) Veraset ve İntikal Vergileri (4) Finansal ve sermaye işlemleri üzerinden alınan vergiler (5) Mülkiyet üzerinden alınan dönemsel olmayan vergiler (6) Mülkiyet üzerinden alınan diğer vergiler şeklindedir. Görüldüğü üzere, bu sınıflandırmada yer alan vergiler gayrimenkullerle birlikte net servet, finansal işlemler gibi konuları da kapsamaktadır. Ancak Çizelge 4.43'den de görülebileceği gibi mülkiyet üzerinden alınan vergilerin en yaygın ve en çok gelir elde edilen türü emlak vergileridir. Yine tapu harçları ve diğer işlem vergileri de önemli bir gelir kalemidir. Veraset ve intikal vergileri birçok ülkede uygulanırken, net servet vergileri çok az ülkede uygulanmakta olup, mülkiyet üzerinden alınan vergiler içindeki payları genel olarak düşük düzeydedir. Sonuç olarak OECD tarafından yapılan bu sınıflandırma, incelenen ülkelerde gayrimenkullere yönelik vergilerden elde edilen gelirlerin karşılaştırması açısından önemli veriler sunmaktadır.

Çizelge 4.43'den de izlenebileceği gibi, OECD ülkeleri ile Arjantin, Brezilya, Endonezya ve Güney Afrika'yı kapsayan 41 ülkenin 2018 yılı verileri üzerinden yapılan değerlendirmede; mülkiyet üzerinden alınan vergilerin GSYH'ye oranının genel olarak düşük düzeyde seyrettiği görülmektedir. Bu alanda 41 ülkenin ortalaması %1,82, OECD ortalaması ise %1,9'dur. Bu oran Latin Amerika ve Karayip Ülkelerinde % 0,85, Asya ve Pasifik Ülkelerinde %0,84, Afrika Ülkelerinde ise % 0,33 seviyesindedir. Mülkiyet üzerinden alınan vergilerin GSYH'ye oranı Türkiye'de %1 civarında iken Fransa ve İngiltere'de %4,1 düzeyindedir. Kanada, Lüksemburg, Belçika, İsrail, Güney Kore, Yunanistan, ABD gibi üst gelir grubuna dahil olan ülkelerde ise %3'ün üzerindedir. Yine, Avustralya, Arjantin, Japonya, İtalya, İspanya, İsviçre ve İzlanda gibi ülkelerde %2'nin üzerinde seyretmektedir. Bu oranın üst gelir gurubuna dahil olan Avusturya (%0,55), İsveç (%0,95), Almanya (%1,06) ve Norveç (%1,24) gibi ülkelerde diğer ülkelere göre düşük olması da dikkat çekicidir. Söz konusu oran Endonezya'da %0,1 düzeyinde iken, Meksika, Letonya, Estonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde %0,5'in altındadır.

2000-2018 dönemine mülkiyet üzerinden alınan vergilerin gelişimi izlendiğinde (bkz. Çizelge:4.43) çoğu ülkede artışlar görülmektedir. Değerlendirmeye alınan 41 ülkeden 24'ünde bu vergilerin GSYH'ye oranı yükselirken 17 ülkede düşüşler görülmüştür. Söz konusu dönemde yüzde olarak en büyük artışlar Arjantin, Belçika, Güney Afrika ve Fransa'da kaydedilmiştir. En büyük düşüşler ise Brezilya, İsviçre, İsveç ve İzlanda'da yaşanmıştır.

Son dönemde gayrimenkullere yönelik vergilerdeki artış trendinin hızlandığı, özellikle birden fazla konutu olanlar ile değeri yüksek konutlara yönelik vergilerde artışlara gidildiği görülmektedir. Örneğin Güney Kore, konut fiyatlarındaki spekülasyon artışları dizginlemek için 2017 yılında emlak vergisinde değişiklikler yaparak değerli konutlara ve iki veya daha fazla evi olanlara yönelik vergi artırımlarına gitmiştir. Böylece konutların rayiç değerinin %80'i olarak belirlenen vergi değerinin iki yıl içinde %90'a çıkarılması, değerli konutlardan türü, konumu, vergi değeri vb. özelliklerine bağlı olarak %0,1 ila %0,5 oranında ek vergi alınması öngörülmüştür. Portekiz'de de 2017 yılında yüksek değerli konutlara için yönelik yeni bir vergi getirilmiştir. Kanuna göre, değeri kişi başında 600 bin Euro'yu geçen konutlar için (1 milyon Euro'ya kadar olanlar) %0,7; 1 milyon Euro'yu aşanlar (2 Milyon Euro'ya kadar olanlar) için %1 ve 2 milyon Euro'yu aşanlar için ise %1,5 vergi ödenmesi öngörülmüştür (Çelikkaya, 2020). Şili'de ise sahip oldukları toplam gayrimenkullerin değeri

belli bir tutarı aşanlara yönelik yeni bir emlak vergisi getirilmiştir. Buna göre gayrimenkullerin toplam mali değerinin 485 bin USD ile 846 bin USD arasında değişen kısmı için %0,075; 846 bin USD ile 1,088 milyon USD arasında değişen kısmı için %0,15 ve 1,088 milyon USD üzerindeki kısmı için % 0,275 oranında ek vergi ödenecektir (OECD, 2020: 105).

Öte yandan Danimarka'da 2017 yılında çıkarılan bir yasayla yeni bir emlak vergi sistemine geçilerek, 2001 yılında dondurulan emlak vergi değerlerinin yeniden güncel hale getirilmesi ve yüksek değerli konutların emlak vergisi oranlarının arttırılması öngörülmüştür (Çelikkaya, 2020). Yine, Litvanya'da ticari olmayan mülkler için vergi muafiyeti eşiği 220.000 Euro'dan 150.000 Euro'ya indirilmiş, ticari amaçla kullanılan gayrimenkuller için asgari vergi oranı da %0,3'ten %0,5'e yükseltilmiştir. Hollanda'da ise konut dışı gayrimenkuller için tapu harcı oranı %6'dan %7'ye yükseltilmiştir. Benzer şekilde İrlanda, konut dışı mülkler üzerindeki damga vergisi oranını %6'dan %7,5'e çıkarmıştır (OECD, 2020: 104-105).

Bazı ülkelerde veraset ve intikal vergileri ile net servet vergilerinde de değişiklikler yapılmıştır. İspanya servet vergisi uygulamasını 2020'nin sonuna kadar uzatırken, Arjantin'de bireylere uygulanacak vergi oranları yükseltilmiştir. Arjantin'de yurt dışında tutulan varlıklar için vergi oranları %0,7 ile %2,25 arasında değişen oranlarda arttırılırken, yerleşik olmayan mükelleflerin ülkede bulunan varlıklarına uygulanan vergi oranı da %0,25'ten %0,50'ye yükseltilmiştir. Danimarka'da ise işletme sahipleri için veraset ve intikal vergisi indirimi yürürlükten kaldırılmıştır (OECD, 2020: 105).

Çizelge 4.43'de yer aldığı gibi, 2018 yılı itibariyle mülkiyet üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı da çoğu ülkede düşük düzeydedir. 41 ülke açısından bu oranının ortalaması %5,57'dir. OECD ortalaması %5,61 iken, Latin Amerika ve Karayip Ülkelerinde % 3,73, Asya ve Pasifik Ülkelerinde %3,5 (2017 yılı itibariyle), Afrika Ülkelerinde ise % 1,63'tür. Bu oran Türkiye'de %4,32 civarındadır. Mülkiyet üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı İngiltere, ABD, Kanada, Güney Kore ve İsrail'de %10'un üzerinde iken Slovenya, Endonezya, Çek Cumhuriyeti, Avusturya, Slovakya gibi ülkelerde %2'nin altındadır. Letonya ve Estonya gibi ülkelerde ise %1'in altında seyretmektedir.

Mülkiyet üzerinden alınan vergilerin mahalli idareler vergi gelirleri içindeki payı incelendiğinde (bkz. Çizelge 4.43) İngiltere, Avustralya ve Güney Afrika'da mahalli idarelerin vergi gelirlerinin tamamen mülkiyet üzerinden alınan vergilerden oluştuğu, bu oranın Kanada, İsrail, Yunanistan, İrlanda ve Güney Afrika'da %90'ın üzerinde olduğu görülmektedir. Finlandiya, Lüksemburg ve İsveç'te ise bu oran %10'un altındadır. 41 ülkedeki ortalama oran %47,7, OECD ülkelerinde %46,5, Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde ise %44,4 civarındadır. Türkiye'de ise bu oran % 14,4 düzeyinde olup diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça düşük düzeyde kaldığı görülmektedir.

Mülkiyet üzerinden alınan vergilerin mahalli idareler ile merkezi idareler arasındaki paylaşımı incelendiğinde (bkz. Çizelge 4.43); Estonya, Polonya ve Slovakya'da bu vergilerin tamamen mahalli idarelere bırakıldığı, Litvanya, Slovenya, Yeni Zelanda, ABD, Kanada, Fransa, Portekiz ve Güney Afrika gibi ülkelerde çok büyük oranda mahalli idareler tarafından tahsil edildiği, Avusturya, Yunanistan ve İrlanda gibi ülkelerde mahalli idarelerin payının %30'lar civarında olduğu görülmektedir. OECD ülkelerinde ortalama oran %61,1 düzeyindedir. Bu oran Türkiye'de %32 olup diğer ülkelere göre düşük düzeyde olduğu görülmektedir.

Çizelge 4.35. OECD ve partner ülkelerde mülkiyet üzerinden alınan vergiler (2018), (%)⁷¹

Ülkeler	2000 Yılı	2018 Yılı			
	GSYH'ye Oranı (%)	GSYH'ye Oranı (%)	Toplam Vergi Gelirlerine Oranı (%)	Mahalli İdareler Vergi Gelirleri İçindeki Payı	Mahalli /Merkezi İdare Paylaşımı
Avustralya	2,67	2,73	9,52	100,0	35,6%
Avusturya	0,57	0,55	1,29	14,8	34,2%
Belçika	2,06	3,45	7,84	57,3	33,4%
Kanada	3,30	3,86	11,62	97,3	84,1%
Şili	1,32	1,09	5,18	42,4	64,7%
Kolombiya	1,04	1,55	8,02	34,0	52,3%
Çek Cumhuriyeti	0,46	0,46	1,30	56,9	44,0%
Danimarka	1,56	1,83	4,12	11,0	72,0%
Estonya	0,39	0,22	0,68	82,0	100,0%
Finlandiya	1,11	1,43	3,38	8,1	54,1%
Fransa	3,12	4,13	8,98	50,9	76,7%
Almanya	0,83	1,06	2,74	12,8	40,0%
Yunanistan	2,57	3,01	7,73	93,6	28,7%
Macaristan	0,67	0,98	2,62	17,8	39,5%
İzlanda	2,82	2,04	5,47	16,2	81,3%
İrlanda	1,76	1,32	5,82	90,1	32,7%

⁷¹ OECD Global Revenue Statistics Database verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: [web:https://stats.oecd.org/](https://stats.oecd.org/) adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

Çizelge 4.35.(devamı) OECD ve partner ülkelerde mülkiyet üzerinden alınan vergiler
(2018), (%)⁷²

İsrail	3,13	3,18	10,27	95,1	73,2%
İtalya	1,88	2,54	6,08	22,2	42,7%
Japonya	2,71	2,59	8,09	26,5	76,0%
Güney Kore	2,59	3,11	11,61	46,1	66,1%
Letonya	0,46	0,30	1,00	85,1	80,9%
Litvanya	1,10	0,95	3,03	13,6	98,8%
Lüksemburg	3,94	3,85	9,70	6,6	3,1%
Meksika	0,21	0,33	2,03	78,5	62,8%
Hollanda	1,95	1,57	4,04	52,4	45,1%
Yeni Zelanda	1,73	1,92	5,83	86,9	98,2%
Norveç	0,96	1,24	3,14	12,8	62,1%
Polonya	1,42	1,31	3,74	29,3	100,0%
Portekiz	1,14	1,40	4,02	48,4	86,8%
Slovakya	0,61	0,41	1,20	65,7	100,0%
Slovenya	0,64	0,60	1,62	17,8	99,4%
İspanya	2,13	2,52	7,27	44,4	56,7%
İsveç	1,66	0,95	2,16	2,4	39,4%
İsviçre	2,66	2,06	7,33	15,7	33,3%
Türkiye	0,74	1,04	4,32	14,4	32,0%
İngiltere	3,75	4,12	12,54	100,0	40,3%
ABD	2,92	3,00	12,28	73,1	90,6%
OECD - Ortalama	1,75	1,86	5,61	46,5	61,1%
Arjantin	1,22	2,68	9,26	--	--
Brezilya	1,96	1,45	4,37	39,3	54,6%
Endonezya	0,29	0,17	1,41	--	--
Güney Afrika	0,40	1,68	5,78	100,0	80,3%
Afrika Ortama	..	0,33	1,63	--	--
Latin Amerika ve Karayipler Ortalama	0,67	0,85	3,73	44,4	--

Mülkiyet üzerinden alınan vergilerin ülkelere göre altı alt grup açısından dağılımı incelendiğinde (bkz: Çizelge 4.35) taşınmazlar üzerinden alınan yıllık vergilerin en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Genel olarak emlak vergilerinden oluşan bu grup Estonya ve Slovenya'da mülkiyet üzerinden alınan vergilerin tamamını oluşturmaktadır. Yeni Zelanda, Litvanya, ABD'de bu oran %90'ın üzerinde iken Polonya, İzlanda, Kanada, Slovenya, Letonya, Güney Afrika, Endonezya ve İngiltere'de %75'in üzerindedir. Arjantin, İsviçre ve Lüksemburg'da ise bu oran %15 ve altında seyretmektedir. Türkiye ise %22,3 ile bu üç ülkenin hemen üzerinde yer almaktadır. Bu alanda OECD ortalaması %73,8'dir.

Mülkiyet üzerinden alınan vergiler içinde net servet üzerinden alınan vergilerin payı Lüksemburg, İsviçre ve Norveç dışında çok düşük düzeydedir. OECD ortalaması %1,6

⁷² OECD Global Revenue Statistics Database verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: [web:https://stats.oecd.org/](https://stats.oecd.org/) adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

civarındadır. 41 ülkenin Türkiye de dahil olmak üzere 26'sında net servet vergisi uygulanmamaktadır.

Veraset ve intikal vergilerinin mülkiyet üzerinden alınan vergiler içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler Finlandiya, Belçika, Almanya, Japonya ve Fransa'dır. Bu ülkelerde söz konusu oran %15 ve üzerinde iken OECD ortalaması %7,30, Türkiye'de ise %2,40 civarındadır.

Tapu harcı ve damga vergisi gibi vergileri içeren “finansal ve sermaye işlemleri üzerinden vergilerin” mülkiyet üzerinden alınan vergiler içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler Arjantin, Güney Kore, Avusturya ve Çek Cumhuriyetidir. Türkiye de %75,3 oranıyla Arjantin'den (%80,8) sonra bu oranın en yüksek olduğu ülkedir. Bu oran açısından OECD ortalaması %15,2'dir.

Mülkiyet üzerinden alınan dönemsel olmayan vergiler değer artış vergileri ve değerlenme resmi gibi vergiler olup, oransal olarak en yüksek gelir elde edilen ülkeler İsrail, Kanada, İspanya ve Güney Afrika'dır. Örneğin 2018 yılında Kanada'da 7 milyar USD değerlenme resmi geliri tahsil edilmiştir. İsrail'de 2,6 milyar USD, İspanya'da 2,4 milyar USD değer artış vergisi tahsilatı gerçekleşmiştir.

Çizelge 4.36. OECD ve partner ülkelerde mülkiyet üzerinden alınan vergilerin dağılımı (2018), (%)⁷³

2018 Yılı	Taşınmazlarda n alınan yıllık vergiler	Net servetten alınan yıllık vergiler	Veraset ve İntikal Vergileri	Finansal ve sermaye işlemleri üzerinden vergiler	Dönemsel olmayan vergiler	Mülkiyet üzerinden alınan diğer vergiler
Avustralya	61,5%	0,0%	0,0%	38,5%	0,0%	0,0%
Avusturya	38,4%	0,0%	0,4%	57,6%	3,5%	0,0%
Belçika	35,9%	6,0%	20,5%	30,9%	3,3%	3,3%
Kanada	81,2%	0,5%	0,4%	7,3%	10,5%	0,0%
Şili	65,8%	0,0%	6,0%	28,2%	0,0%	0,0%
Kolombiya	52,3%	3,1%	0,0%	44,6%	0,0%	0,0%
Çek Cumhuriyeti	44,1%	0,0%	0,0%	55,9%	0,0%	0,0%
Danimarka	72,0%	0,0%	11,6%	16,4%	0,0%	0,0%
Estonya	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Finlandiya	54,1%	0,0%	20,7%	25,2%	0,0%	0,0%
Fransa	64,5%	1,9%	14,7%	19,0%	0,0%	0,0%
Almanya	40,0%	1,1%	19,2%	39,7%	0,0%	0,0%

⁷³ OECD Global Revenue Statistics Database verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: web:https://stats.oecd.org/ adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

Çizelge 4.36.(devamı) OECD ve partner ülkelerde mülkiyet üzerinden alınan vergilerin dağılımı (2018), (%)⁷⁴

Yunanistan	64,7%	21,2%	2,4%	11,5%	0,0%	0,2%
Macaristan	52,5%	10,2%	2,1%	35,3%	0,0%	0,0%
İzlanda	81,7%	0,2%	8,2%	8,8%	0,8%	0,2%
İrlanda	43,9%	0,0%	12,1%	43,9%	0,0%	0,0%
İsrail	62,2%	0,0%	0,0%	15,8%	22,0%	0,0%
İtalya	48,9%	0,7%	1,8%	41,9%	1,0%	5,7%
Japonya	73,2%	0,0%	16,4%	10,4%	0,0%	0,0%
Güney Kore	26,5%	0,0%	12,5%	61,0%	0,0%	0,0%
Letonya	80,9%	0,0%	3,7%	15,1%	0,0%	0,0%
Litvanya	98,1%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Lüksemburg	1,6%	73,1%	3,9%	21,3%	0,0%	0,0%
Meksika	64,1%	0,0%	0,0%	35,9%	0,0%	0,0%
Hollanda	60,7%	0,0%	14,3%	25,0%	0,0%	0,0%
Yeni Zelanda	98,2%	0,0%	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%
Norveç	32,3%	45,7%	0,2%	21,8%	0,0%	0,0%
Polonya	87,3%	0,0%	1,1%	11,6%	0,0%	0,0%
Portekiz	57,5%	0,0%	0,0%	42,5%	0,0%	0,0%
Slovakya	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Slovenya	81,0%	0,0%	3,4%	14,4%	0,9%	0,0%
İspanya	43,7%	7,2%	8,9%	30,7%	9,5%	0,0%
İsveç	72,5%	0,0%	0,0%	27,5%	0,0%	0,0%
İsviçre	8,1%	64,3%	8,2%	11,8%	0,0%	7,5%
Türkiye	22,3%	0,0%	2,4%	75,3%	0,0%	0,0%
İngiltere	74,8%	0,0%	6,0%	18,8%	0,3%	0,0%
ABD	91,0%	0,0%	4,6%	2,8%	0,0%	1,6%
OECD - Ortalama	73,8%	1,6%	7,3%	15,2%	1,0%	1,1%
Arjantin	15,3%	3,9%	0,0%	80,8%	0,0%	0,0%
Brezilya	45,0%	0,0%	7,3%	47,7%	0,0%	0,0%
Endonezya	78,1%	0,0%	0,0%	21,9%	0,0%	0,0%
Güney Afrika	80,3%	0,0%	3,3%	7,3%	9,1%	0,0%

Çizelge 4.36'dan da izlenebileceği üzere, 2018 yılı itibarıyla Türkiye'de taşınmazlar üzerinden alınan yıllık vergilerin (emlak vergileri) GSYH'ye oranı % 0,23 (binde 23) civarındadır. Diğer ülkelerde bu oran incelendiğinde İngiltere'de % 3,09, ABD'de %2,73, Kanada'da ise %3,14 düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu oran Lüksemburg'da %0,06 Estonya, Meksika, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, İsviçre gibi ülkelerde ise %0,20'ler düzeyindedir. OECD ortalaması %1,10 civarında iken Latin Amerika ve Karayip ülkelerinin ortalaması %0,39, Afrika ülkelerinin ortalaması ise %0,15 düzeyindedir.

⁷⁴ OECD Global Revenue Statistics Database verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: [web:https://stats.oecd.org/](https://stats.oecd.org/) adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

Emlak vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı Türkiye’de %0,97 (binde 9,7) civarında iken ABD’de %11,17, Kanada’da %9,44, İngiltere’de ise %9,38 düzeyindedir. Bu oranın en düşük olduğu ülke %0,16 ile Lüksemburg iken, bu oran Almanya, Norveç, Litvanya gibi ülkelerde %1, Estonya, İsviçre, Çek Cumhuriyeti, Avusturya gibi ülkelere %0,5 civarındadır. OECD ortalaması ise %3,20 civarındadır. Latin Amerika ve Karayip ülkelerinin ortalaması %1,75, Afrika ülkelerinin ortalaması ise %0,68 düzeyindedir.

Emlak vergilerinin GSYH ve toplam vergi gelirlerine oranının Batı Avrupa ile Anglosakson ülkelerde daha yüksek düzeyde olduğu, buna karşın Almanya, Avusturya, İsviçre, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi orta Avrupa ülkelerinde daha düşük düzeyde kaldığı görülmektedir.

Emlak vergilerinin mahalli idare gelirleri içindeki payı incelendiğinde (bkz: Çizelge 4.45) Avustralya ve Güney Afrika’da bu idarelerin gelirlerinin tamamen emlak vergisine dayandığı, bu oranın İngiltere, İrlanda, Yeni Zelanda, Kanada, Litvanya, Estonya ve İsrail gibi ülkelere %80’i aştığı görülmektedir. Bu oran Finlandiya, Norveç, Lüksemburg, İsviçre ve İsveç gibi ülkelere ise %10’un altındadır. OECD ortalaması % 40,6, Latin Amerika ve Karayip ülkelerinin ortalaması ise %50,2 düzeyindedir. Bu oran Türkiye’de %10,1 olup genel olarak diğer ülkelere göre düşük düzeydedir.

Çizelge 4.37. 2018 Yılı İtibariyle OECD ve partner ülkelerde taşınmazlar üzerinden alınan yıllık vergiler (%)⁷⁵

Ülkeler	GSYH’ye Oranı (%)	Toplam Vergi Gelirlerine Oranı (%)	Mahalli İdareler Vergi Gelirleri İçindeki Payı
Avustralya	1,68	5,85	100,0
Avusturya	0,21	0,50	14,8
Belçika	1,24	2,82	57,3
Kanada	3,14	9,44	85,0
Şili	0,72	3,41	42,4
Kolombiya	0,81	4,19	34,0
Çek Cumhuriyeti	0,20	0,57	56,9
Danimarka	1,32	2,97	11,0
Estonya	0,22	0,68	82,0
Finlandiya	0,78	1,83	8,1
Fransa	2,66	5,79	40,5
Almanya	0,42	1,10	12,8
Yunanistan	1,95	5,00	35,3

⁷⁵ OECD Global Revenue Statistics Database verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: [web:https://stats.oecd.org/](https://stats.oecd.org/) adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

Çizelge 4.37.(devamı) 2018 Yılı İtibariyle OECD ve partner ülkelerde taşınmazlar üzerinden alınan yıllık vergiler (%)⁷⁶

Macaristan	0,51	1,37	17,8
İzlanda	1,67	4,48	16,2
İrlanda	0,58	2,56	90,1
İsrail	1,98	6,39	80,7
İtalya	1,24	2,97	21,0
Japonya	1,90	5,92	25,5
Güney Kore	0,82	3,08	15,8
Letonya	0,77	2,46	13,6
Litvanya	0,30	0,99	84,0
Lüksemburg	0,06	0,16	3,5
Meksika	0,21	1,30	51,3
Hollanda	0,95	2,45	52,4
Yeni Zelanda	1,88	5,73	86,9
Norveç	0,40	1,02	6,6
Polonya	1,15	3,26	25,6
Portekiz	0,81	2,31	29,2
Slovakya	0,41	1,20	65,7
Slovenya	0,49	1,31	14,5
İspanya	1,10	3,18	34,1
İsveç	0,69	1,57	2,4
İsviçre	0,17	0,60	2,7
Türkiye	0,23	0,97	10,1
İngiltere	3,09	9,38	99,2
ABD	2,73	11,17	71,5
OECD - Ortalama	1,10	3,20	40,6
Arjantin	0,41	1,42	
Brezilya	0,65	1,96	31,4
Endonezya	0,13	1,10	
Güney Afrika	1,35	4,64	100,0
Afrika Ülkeleri Ortalaması	0,15	0,68	
Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri Ortalaması	0,39	1,75	50,2

Sonuç olarak, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye’de gayrimenkuller üzerinden alınan vergilerden elde edilen gelirlerin oldukça düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Özellikle emlak vergisinden elde edilen gelirlerin GSYH’ye ve toplam vergi gelirlerine oranı diğer ülkelere ve OECD ortalamasına göre oldukça düşüktür. Gayrimenkullere yönelik vergiler birçok ülkede ağırlıklı olarak mahalli idareler tarafından tahsil edilirken Türkiye’de merkezi idarenin daha ön planda olduğu (ör: tapu harcı, damga vergisi, değerli konut vergisi, değer artış payı) görülmektedir. Türkiye’de emlak vergi gelirlerinin mahalli idareler toplam gelirleri içindeki payı da çok düşük düzeydedir. Son dönemde diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de gayrimenkullere yönelik vergilerde önemli düzenlemeler (değerli konut vergisi ve değer artış payı) yapılmış ise de uygulamada

⁷⁶ OECD Global Revenue Statistics Database verileri kullanılarak oluşturulmuştur. İnternet: [web:https://stats.oecd.org/](https://stats.oecd.org/) adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

henüz ciddi bir sonuç elde edilememiştir. Gayrimenkullere yönelik vergilerden elde edilen gelirlerin arttırılması önceki bölümlerde belirtilen sorunların çözümüne yönelik kapsamlı bir reform çalışması yapılmasıyla mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

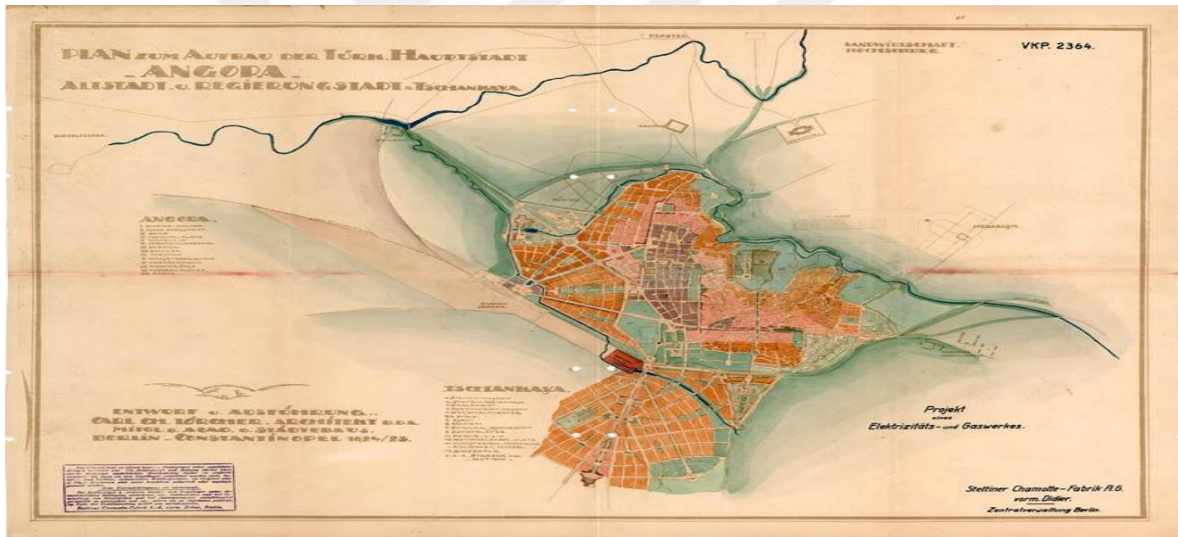




5. ANKARA'DAN ÖRNEK OLAYLARLA KENTSEL GAYRİMENKUL RANTLARININ OLUŞUMU, DAĞITILMASI VE KAMUYA AKTARILMASI SÜREÇLERİNİN DEĞERLENDİRMESİ

5.1. Ankara'da Kentsel Planlamanın Gelişimi

Cumhuriyetin kurulmasından sonra Ankara'nın örnek bir başkent olarak planlaması ve imarı öncelikli hedeflerden biri olmuştur. Bu amaçla 1924 yılında çıkarılan 417 sayılı Yasayla Ankara Şehremaneti kurulmuştur (Akın, 2007: 157). 1924 ile 1925 yılları arasında Ankara'nın ilk planları Carl C. Lörcher tarafından hazırlanmıştır. Bu plan kent merkezi olarak özellikle Kızılay çevresinde yer alan yol ve imar adası altyapısını oluşturan temel kararları içermektedir (Ankara Büyükşehir Belediyesi [ABB], 2006: 62).



Harita 5.1. Lörcher planı⁷⁷

Başkent olmasının etkisiyle Ankara nüfusunun hızla artması sonucu Lörcher Planı yetersiz kalmış, bunun üzerine 1950'li yılların sonuna kadar kentsel gelişimi yönlendirmek üzere yeni bir plan hazırlanması gündeme gelmiştir. Bu amaçla H. Jansen tarafından hazırlanan plan 1932 yılında onaylanarak 1934 yılında uygulanmaya başlanmıştır (Şenöz Orsan ve Karadeniz 2019). Ankara'nın 1978 yılı itibariyle nüfusunun 300.000 kişi olacağı varsayımıyla hazırlanan Jansen Planı, kenti toplam 1500 hektarlık alan üzerinde, doğu batı

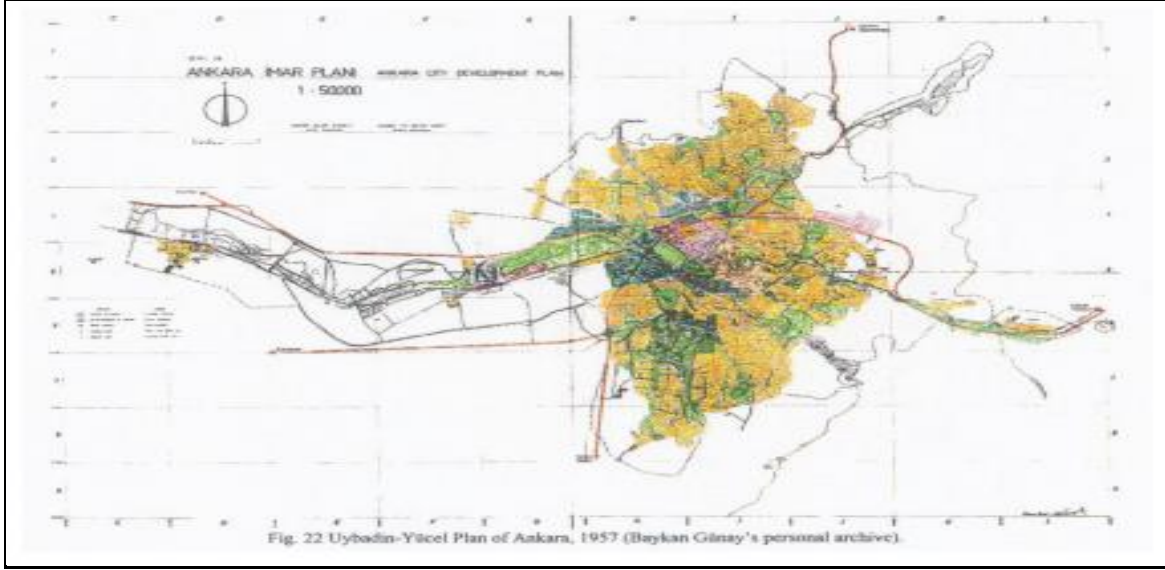
⁷⁷ İnternet: Goethe Institut, Web: <https://www.goethe.de/ins/tr/ank/prj/urs/geb/sta/loe/trindex.htm> adresinden 09.02.2021 tarihinde alınmıştır.

yönünde geçen bir yeşil aks oluşturmak suretiyle, orta-düşük yoğunluklu (ortalama 120-240 kişi/ha) bir bahçekent (güzelkent) olarak tasarlamıştır (ABB, 2006: 62-63).



Harita 5.2.1932 Hermann Jansen Ankara planı (Özer ve Başkurt, 2017)

Ankara'nın nüfusu hızlı göçlerin etkisiyle 1945'te 225.000'e, 1950'de ise 288.000'e ulaşarak Jansen planındaki 1978 yılı nüfus öngörüsüne yaklaşık 25 yıl önce ulaşmıştır. Bu nedenle planda yer alan alanlar yetersiz kalmış, ilk etapta Bahçelievler bölgesinde yeni konut alanları oluşturulmuş, yeni işçi mahalleleri kurulması için de büyük çaba harcanmıştır. Buna rağmen özellikle Kayaş, Etlik, Keçiören ve Dikmen Mahallelerinin çevresindeki Hazine arazileri üzerinde yoğun bir gecekondulaşma başlamıştır. Böylece kentsel dokuya yağ lekesi gibi eklenen konut alanları ve gecekondu bölgeleriyle şekillenen kontrolsüz bir büyüme ortaya çıkmıştır (ABB, 2006: 63-64). Bunun üzerine, Raşit Uybadin ve Nihat Yücel tarafından 1957 yılında metropoliten alanı kapsayacak bir yeni bir kent planı hazırlanmıştır (Özer ve Başkurt, 2017). Bu plan kentin gelişimi için çeperlere yayılmayı kontrol altına alarak, doğu ve batı ekseninin uçlarında yer alan çalışma alanlarını konut bölgelerine bağlamayı ve kenti entegre etmeyi amaçlamıştır. Bunun için bugün de kentin en temel ulaşım akslarından olan Konya-Samsun Yolu plan dâhiline alınmıştır (ABB, 2006: 64). Uybadin-Yücel Planı Ankara'nın nüfusunun 30 yıl içinde 750.000'e ulaşacağı varsayılarak hazırlanmıştır, ancak Ankara'nın nüfusu bu rakama on yıl geçmeden 1965 yılında ulaşmıştır (Şenöz Orsan ve Karadeniz, 2019). Artan nüfusla birlikte, kentsel arsa ve araziler için yoğunluk artışı talepleri hız kazanmış, Hazine arazileri üzerindeki gecekondulaşma süreci de artarak devam etmiştir (ABB, 2006: 65).



Harita 5.3. 1957 Uybadin-Yücel planı (Özer ve Başkurt, 2017).

Kentleşme hızı ülke ortalamasının üç katı civarında olan Ankara'nın nüfusu 1970 yılında 1.230.000'i aşmış ve orta büyüklükten metropoliten kent ölçeğine geçmeye başlamıştır. Bu süreçte Ankara, nüfusunun %70'i gecekondualarda yaşayan ve topoğrafik bir çanağın içine sıkışan bir Başkente dönüşmüştür (ABB, 2006: 65). 1982 yılına gelindiğinde İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olan "Ankara Metropoliten Alan Nazım İmar Bürosu" tarafından "Ankara 1990 Nazım Planı" adında yeni bir kent planı hazırlanmıştır (Şenöz Orsan ve Karadeniz, 2019). Bu planda şehrin İstanbul ve Eskişehir Yolu Aksları boyunca batı koridorunda gelişmesi, yeni alt merkezler kurularak güçlendirilmesi, alış-veriş alanlarının metropoliten merkezin dışına doğru kaydırılması öngörülmüştür (Tunçer, 2008). Ancak, 1980 sonrası dönemde çok sayıda imar affı çıkarılması, 1983 yılında İmar ve İskân Bakanlığının kaldırılması, planlama yetkilerinin büyük oranda yerel yönetimlere devri, 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Yasayla büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla birlikte "planlı plansızlık" olarak adlandırılan yeni bir süreç başladığından Ankara 1990 Nazım Planı büyük oranda atıl kalmıştır. Ankara'da 2981 ve 3390 sayılı Yasalar çerçevesinde yapılan ıslah imar planlarıyla birlikte gecekondu alanları çok katlı beton yığınlarına dönüşmüş, yetersiz teknik ve sosyal altyapıya rağmen kent merkezindeki yoğunluk ve kat yüksekliği artışları hızlanarak devam etmiştir. Bu süreçte arsa spekülasyonu ve imar rantları kentsel mekânın şekillenmesinde daha önce hiç olmadığı kadar etkili olmuştur (ABB, 2006: 66).



Harita 5.4. Ankara 1990 Nazım İmar Planı (Tunçer, 2008).

Ankara için 1987 yılında Ortadoğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ)’de bir grup akademisyen tarafından 2015 yılı hedef alınarak 1/100.000 ölçekli bir plan hazırlanmıştır. Bu planda, orta ölçekli bir kentten metropoliten bir kente dönüşen Ankara’nın çeperlerindeki alanlara yayılması ve kentsel gelişimin desantralizasyonu öngörülerek, alt merkezlerin İstanbul ve Eskişehir yolu üzerine kayması amaçlanmıştır (Özer ve Başkurt, 2017). Bu desantralizasyon öngörüsüyle birlikte Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından Güneybatı Ankara Gelişme Koridorunda 1/25000 ölçekli bir çevre düzeni planı onaylanmış, ayrıca İncek, Beytepe, Tuntaş mahallelerinde çok sayıda mevzi planının onayıyla birlikte hızlı bir kentsel yayılma süreci başlamıştır. Sonraki dönemde bütünsellikten uzak parçacı plan kararları, yetki karmaşası, davalar ve anlaşmazlıklar içinde gerçekleşen plan değişikliklerinin ve onama kararlarının temel motivasyonu arsa spekülasyonları ve imar rantlarının paylaşımı olmuştur (ABB, 2006: 74).

2007 yılına gelindiğinde Ankara için “2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı” adıyla yeni bir kent planı hazırlanmış ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclisi’nin 16.02.2007 gün ve 525 sayılı kararı ile onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu planda 855.000 hektara ulaşan Ankara’nın metropoliten alanı; 1. Merkez Planlama Bölgesi, Batı Planlama Bölgesi, Güneybatı Planlama Bölgesi, Güney Planlama Bölgesi, Doğu Planlama Bölgesi ve Kuzey Planlama Bölgesi olmak üzere altı planlama bölgesine ayrılmıştır. Başkent 2023 Nazım İmar Planının temel stratejisi Ankara’nın mekânsal yayılmasının sınırlandırılması ve korunması gerekli alanlara baskı yaratacak taleplerin planlı alanlara yönlendirilmesidir.

5.2. Ankara'dan Örnek Olaylar

Kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesine yönelik olarak rantın oluşumu, dağıtımı ve kamuya aktarılmasına etki eden süreçler, aktörler, problemli alanlar ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi ve buna dayanılarak öneriler geliştirilmesi amacıyla Ankara'daki imar düzenlemeleri, kentsel dönüşüm uygulamaları, kamu taşınmazlarının yönetimi ve kamu idarelerinin uygulamalarına ilişkin örnek olay incelemeleri yapılmıştır. Bu incelemelerden; kentsel, sosyal ve ekonomik gelişmeler veri kabul edildiğinde Ankara'daki kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve bölüşümünün temelinde imar planı değişiklikleri üzerinden yapıldığı, kentsel dönüşüm ve kamu taşınmazlarına yönelik satış, hasılat paylaşımı, kat karşılığı inşaat uygulamalarının da önem arz ettiği anlaşılmıştır. Nitekim rant odaklı planlama anlayışının bir yansıması olarak Başkent Ankara 2023 Nazım İmar Planında onaylandığı 2007 yılından 2019 yılına kadar 10 bin civarında değişiklik yapılmıştır (haberler.com, 2021b). Söz konusu değişikliklerden örnek niteliğinde olabilecekler ile kentin cazibe merkezi konumundaki Beytepe-Alacaatlı-İncek bölgesinde yapılan plan değişikliklerine ilişkin bilgilerin ortaya konulması amacıyla Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları⁷⁸ taranmış, elde edilen veriler gerektiğinde ilçe belediyesi meclis kararları, medya ve diğer açık kaynaklar, bilimsel makaleler, tezler, araştırma raporları, gayrimenkul değerlendirme raporları, kamu ve kurum ve kuruluşlarının halka açık bilgi işlem sistemlerinden (TKGM parsel sorgu, ilçe belediyelerinin e-imar programları vb.) sağlanan bilgi ve belgelerle desteklenmek suretiyle analiz edilmiştir. Yine rant oluşumu ve dağıtımında önem arz eden kentsel dönüşüm projeleri, kamu kurumlarının faaliyetleri ve kamu taşınmazlarına yönelik uygulamalar ayrıntılı şekilde inceleme ve değerlendirmelere tabi tutulmuştur.

5.2.1. Değer Artış Payı Düzenlemesi Sonrasında İdareler Resen Plan Değişiklikleri Yapmaya Devam Etmektedirler

7221 sayılı Yasa maliklerin talebiyle yapılan plan değişiklikleri sonucu ortaya çıkan değer artışlarının tamamının kamuya aktarılmasını öngörmüştür. Ancak Ankara'da bazı belediyeler değer artış payına konu olması gereken imar planı değişikliklerini resen yapmaya devam etmektedirler.

⁷⁸ Bu bölümde yer alan Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları web: <https://www.ankara.bel.tr/meclis-kararlar> adresinden alınmıştır

Örnek Olay: Keçiören İlçesi İmar Planı Değişiklikleri

Keçiören Belediye Meclisinin 04.03.2020 tarih ve 152, 153 ve 154 sayılı kararlarıyla uygun görülen;

- Ayvalı, Aşağı Eğlence, Etlik, İncirli ve Esertepe mahallelerini kapsayan toplam büyüklüğü 361 hektar olan alandaki 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği,

- Kavacık Subayevleri ve Hasköy mahallelerini kapsayan 78 hektar alanı kapsayan 1/1000 ölçekli imar planı değişikliği,

- Güçlükaya, Şenlik, Tepebaşı ve Yakacık Mahallerini kapsayan 93 hektar büyüklüğündeki alana ait 1/1000 ölçekli imar planı değişikliği,

Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin (ABBM) 08.09.2020 tarih ve 1022, 1024 ve 1025 sayılı kararıyla onaylanmıştır. Bu kararlarla, söz konusu imar planı değişiklikleri kapsamında bulunan toplam 532 hektar alandaki tüm ada ve parselleri kapsayacak şekilde “Asgari 4000 m² büyüklüğün sağlanması ya da en az 4 parselin tevhide halinde yençok:16 kattır. Toplu yapılaşmayı teşvik etmek maksadı ile yalnızca konfor artışında kullanılmak üzere muadil inşaat alanının %30’u kadar inşaat alanı ilave edilecektir.” şeklinde plan notu eklenmiştir (Ankara Büyükşehir Belediyesi [ABB], 2021).

Yapılan itirazlar üzerine Keçiören Belediye Meclisinin 07.12.2020 tarih ve 538, 539 ve 540 sayılı kararlarıyla yukarıda belirtilen plan notuna; “... ya da ada bazında olan yerlerde büyüklüğe bakılmaksızın...” ibaresi ilave edilerek kapsamı genişletilmiştir. İtirazlara rağmen ABBM’nin 10.02.2021 tarih ve 260, 261 ve 262 sayılı kararıyla bahse konu plan değişiklikleri onaylanmıştır (ABB, 2021). Bu şekilde toplam 532 hektarlık alanda, plan notlarına eklenen bir hükümle, konfor artışı adı altında %30’luk bir ilave inşaat alanı hakkı ve kat yüksekliği artışı getirilmiştir. ABBM’nin 08.09.2020 tarih ve 1022, 1024 ve 1025 sayılı kararlarında “7221 sayılı yasaya tabi olması durumunda işlemlerin İlçe Belediyesince yürütülmesi” şeklinde bir ibareye yer verilmiş ise de plan değişiklikleri maliklerin talebiyle değil, ilçe belediyesince resen yapıldığından değer artış payı alınması, dolayısıyla ortaya çıkan kentsel gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılması söz konusu olmayacaktır.

14.02.2020 tarih ve 7221 sayılı Yasayla 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen ek 8'nci madde, taşınmaz maliklerinin talebi üzerine yapılacak imar planı değişikliği sonucu arsa değerlerinde ortaya çıkacak artışların tamamının değer artış payı olarak kamuya aktarılmasını hüküm altına almıştır. Ancak, ilgili mevzuatta idarelerin resen imar planı değişikliği yapmasını engelleyecek bir hüküm yer almadığı gibi plan değişiklikleri sonucu oluşacak rantın eksiksiz olarak kamuya aktarılmasını sağlayacak etkin bir denetim ve kontrol mekanizması da bulunmamaktadır. İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmeliğin 16'ncı maddesinde öngörülen Çevre ve Şehircilik Bakanlığının denetimi ise sadece değerlendirme raporları ile komisyon raporlarına ilişkindir. Bu nedenlerle idarelerin zorunlu haller dışında resen imar planı değişikliğini yapmalarını engelleyecek ve değer artışı getiren plan değişikliklerinin Bakanlık tarafından denetlenerek oluşacak rantların kamuya aktarılmasını sağlayacak yasal düzenlemeler yapılması gerektiği düşünülmektedir.

5.2.2. Kamu Taşınmazları Plan Değişiklikleri Sonucu Çok Yüksek Emsaller Belirlenerek Satışa ve Hasılat Paylaşımı İhalelerine Konu Edilebilmektedir

Dünya'daki uygulamalar incelendiğinde kentsel gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılmasının taşınmaz maliklerine ve geliştiricilerine yönelik vergi, resim harç vb. yükümlülükler getirilmesi yanında kamusal mülkiyet yoluyla da sağlandığı görülmektedir. Örneğin Singapur'da belli bölgelerde yer alan değerli taşınmazlar kamulaştırılmakta, planlama ve geliştirme projeleri yapılarak oluşan rant tamamen devlete kalmaktadır. Türkiye'de ise kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlara yönelik farklı uygulamalar yapılmaktadır. Örneğin Hazineye ait taşınmazlar gecekondulu alanlarının dönüşümü, tarım, 2/B, yatırım teşvik vb. amaçlarla rayiç değerlerinin altında satılabilmekte, belediyeler, TOKİ, İlbank, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gibi kurum ve kuruluşlara bedelsiz veya düşük bedellerle devredilebilmektedir. Planlama yetkilerine sahip olan bu idareler mülkiyetlerinde bulunan veya çeşitli şekillerde edindikleri taşınmazlara yönelik kapsamlı plan değişiklikleri yapmakta veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) aracılığıyla yaptırmaktadırlar.

Ankara'da ÇŞB, ABB, TOKİ, ÖİB tarafından plan değişikliği yapılan kamu taşınmazları incelendiğinde genellikle çok yüksek yapılaşma emsalleri ve imar hakları verildiği, esnek plan notlarıyla inşaat alanlarının arttırıldığı, bölgeyle uyumsuz olsa da en yüksek rant değeri sağlayacak fonksiyon değişiklikleri yapıldığı görülmüştür. Üstelik

yapılan plan değişiklikleriyle birlikte artacak nüfusa ve trafiğe yönelik ilave sosyal ve teknik altyapı kullanımlarının ayrılması göz ardı edilebilmektedir. Bu taşınmazlar çoğu zaman satılmakta veya hasılat paylaşımı projelerine konu edilmektedir. Bu şekilde oluşan ranttan kişiler ve şirketlerin de pay alması söz konusu olmaktadır.

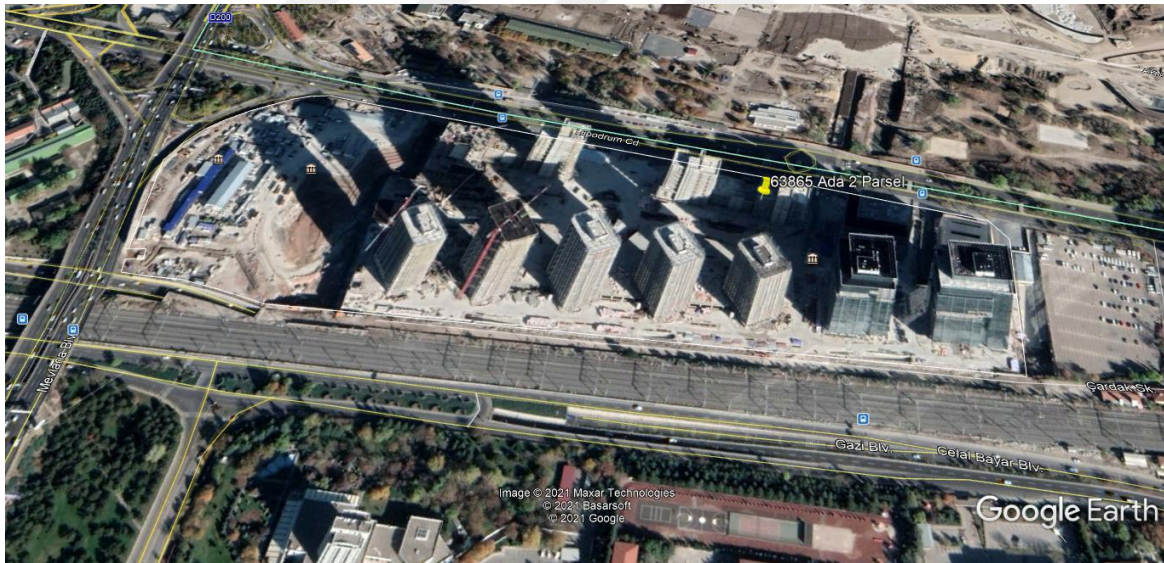
Örnek Olay: EGO Eski Otobüs Garajları

EGO Otobüs Garaj ve Bakımevi olarak kullanılmakta iken Bakanlar Kurulunun 07.07.2010 tarih ve 663 sayılı kararı ile Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.07.2010 tarih ve 2200 sayılı kararı doğrultusunda “Eski AŞOT Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı” kapsamına alınan Ankara İli, Yenimahalle İlçesi, İstasyon Mahallesinde bulunan 63865 ada 2 parsel no’lu 124.475,80 m² yüzölçümlü taşınmaz Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.05.2012 gün ve 817 sayılı kararıyla onaylanan 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında E=4.5, h_{maks}=serbest yapılaşma koşullarıyla "Merkezi İş Alanı" kullanımına ayrılmıştır (ABB, 2021). Söz konusu plan kararları Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi tarafından dava konusu edilmiş olup, halen Ankara 1. İdare Mahkemesinin 2018/1279 Esasında devam etmektedir (Mimarlar Odası Ankara Şubesi, 2020). Davaya ilişkin hazırlanan bilirkişi raporunda; alanın tamamının 1/1000 ölçekli imar planında MİA olarak ayrılması, 4,50 emsal değerinin üst ölçekli plana ve çevrede yer alan yapılaşmaya oranla çok yüksek olması, buna ilaveten plan notlarıyla emsal harici tutulan inşaat hakkıyla birlikte gerçek emsal değerinin 5,35’e çıkması, konut kullanımları ile getirilen ek nüfusun ihtiyacına yönelik sosyal ve teknik altyapı alanı (eğitim, sağlık tesisleri vb.) ayrılmaması, plan değişikliği ile getirilen ofis, konut, otel, AVM gibi kullanımların oluşturacağı yoğun trafiğin çözümü için hiçbir öneride bulunulmaması nedeniyle bahse konu plan kararının imar mevzuatına aykırı olduğu belirtilmiştir (Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi, 2019).

Söz konusu 63865 ada 2 parsel no’lu taşınmaz Ankara Büyükşehir Belediyesine aitken, 16.05.2013 tarihinde imzalanan protokol ile 500 Milyon TL karşılığında TOKİ’ye devredilmiştir. Taşınmaz 06.02.2015 tarihinde ise TOKİ tarafından 600 milyon TL bedelle Emlak Konut GYO’ya satılmıştır (Şahin, 2017). Emlak GYO tarafından açılan “Ankara Yenimahalle İstasyon Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşım İş” ihalesini iki özel şirketin oluşturduğu konsorsiyum 4.194.550.000.-TL+KDV proje geliri üzerinden %30 pay (1.258.365.000.-TL+KDV) teklif ederek kazanmış ve buna ilişkin sözleşme 09.07.2015

tarihinde imzalanmıştır. 28.09.2017 tarihinde alınan 122-1 ila 19 sayılı yapı ruhsatlarına göre taşınmazın üzerinde 19 adet blok inşa edilmekte olup, toplam bağımsız bölüm adedi 3060, toplam inşaat alanı ise 1.186.437 m²'dir (Reel Gayrimenkul Değerleme A.Ş., 2020: 13, 46).

Reel Gayrimenkul Değerleme A.Ş. (2020) tarafından hazırlanan 27.07.2020 tarih ve EML-2007105 sayılı Gayrimenkul Değerleme Raporuna göre söz konusu 63865 ada 2 parsel nolu taşınmazın “arsa” olarak değeri 824.030.000 TL'dir. Emlak Konut GYO inşaatlar yeni başlamışken 28.04.2017 tarihinde projeden 145.119 m² yüzölçümüne sahip 144 adet ofis satın alarak 714.186.450 TL+KDV ödeme yapmıştır (Kamuoyu Aydınlatma Platformu, 2017a). Diğer yandan projenin inşa edildiği taşınmazın hemen karşısında bulunan Atatürk Kültür Merkezi alanı üzerine kurulacak Millet Bahçesi projenin değerini daha da artıracaktır. Bu uygulamalar sonucu oluşan rant ABB, TOKİ, Emlak Konut GYO ve yüklenici şirketler tarafından paylaşılırken, bölgeye hizmetle yükümlü ilçe belediyesi oluşan ranttan herhangi bir pay alamamıştır.



Harita 5.6. Yenimahalle İlçesi 63865 ada 2 parselin konumu

Ankara'da kamu taşınmazlarına yönelik yüksek yapılaşma ve imar hakları ile fonksiyon değişiklikleri yapılan diğer örnek taşınmazları içeren listeye aşağıda yer verilmiştir.

Çizelge 5.1. Ankara’da çok yüksek inşaat emsali verilen örnek kamu taşınmazları

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m2)	Planda Ayrıldığı Amaç	Emsal	Onaylayan Kurum/Tarih
Çankaya	Beytepe	29369	3	40.626	Konut+Ticaret	3,00	Ç.Ş.B. 26.11.2013
Çankaya	Yıldızevler	25362	1	10.609	Konut+KSA	2,70	Ç.Ş.B. 24.07.2013
Çankaya	Dikmen	16551	1	30730	ÖPA	2,00	Ç.Ş.B. 29.05.2012
Çankaya	Karakusunlar	27457	4	19.590	KSA	2,5	TOKİ 09.03.2009
Yenimahalle	İstasyon	63865	2	124.476	MİA	4,5	A.B.B 14.05.2012
Çankaya	Karakusunlar	29096	10	27.546	ÖPA	3,20	A.B.B. 12.10.2020
Çankaya	Söğütözü	16136	7	49.140	MİA	2,3	A.B.B. 14.02.2017
Çankaya	Dikmen	29267	1	57.346	Konut	3,95	A.B.B. 10.08.2016
Çankaya	Dikmen	29356	2	34.625	Konut	3,68	A.B.B. 10.08.2016
Çankaya	Dikmen	29274	2	6.312,01	Konut+Ticaret	3,00	A.B.B. 27.11.2016
Çankaya	Dikmen	29273	2	26.905	Konut	2,53	A.B.B 14.04.2015
Çankaya	Mühye	29634	11	113.404	Konut	2,62	A.B.B. 14.12.2017
Çankaya	Çukurambar	16124, 16125	5,4	16.775	Konut+Ticaret	2,25	Ö.İ.B. 25.01.016/06
Çankaya	Beytepe	28795	1	10789	Konut+Ticaret	2,4	Ç.Ş.B. 02.08.2017

Kamuya ait taşınmazların en iyi ve verimli kullanım şekillerine göre plan değişikliklerine tabi tutularak oluşacak kentsel rantın kamuya aktarılması anlaşılabilir bir süreçtir. Ancak bu durumun somut olaydaki gibi kamu hizmetine tahsisli taşınmazların gerekli sosyal ve teknik donatı alanları dahi ayrılmadan çok yoğun yapılaşma hakları verilerek satışlara ve hasılat paylaşımı ihalelerine konu edilmesine gerekçe olmaması gerektiği düşünülmektedir. Bu çerçevede kamu hizmetleri için ihtiyaç duyulmayan taşınmazlara yönelik plan değişiklikleri yapılırken kamu yararı, şehircilik ve planlama ilkeleri, üst plan kararları, çevrenin yapılaşma durumu, sosyal ve teknik donatı alanları vb. hususların da göz önünde bulundurulması, ayrıca düzenlemeler ve uygulamalar sonucu oluşan rantın kamuya aktarılması için satış, ihale, sözleşme vb. işlemlerin mümkün olduğunca şeffaf, katılımcı ve hesap verilebilir şekilde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

5.2.3. Boş Alanlara Yönelik Rant Amaçlı KGDP Projeleri Yapılarak Ticari Alanlar Oluşturulabilmektedir

5393 Sayılı Kanunun 73’ncü maddesi Belediyelere, belediye meclis kararı almak suretiyle; kentin eskiyen kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, tarihi ve kültürel dokuyu korumak, depreme karşı tedbirler almak, yeni konut, sanayi, ticaret, kamu hizmeti, rekreasyon, sosyal donatı alanları ve teknoloji parkları oluşturmak amaçlarıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri (KGDP) uygulama yetkisi vermiştir. Madde uyarınca, KGDP alanlarında yapı yükseklik ve yoğunluklarının belirlenmesi, her ölçekteki imar planı,

parselasyon planı yapılması, inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmesi gibi tüm imar işlemlerini yapmaya ve 3194 sayılı İmar Kanunuyla belediyelere verilmiş olan tüm yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.

ABB verilerine göre Ankara’da toplam alanı 29.911 hektar olan 45 adet KDGP uygulamaya konulmuştur. Bu projelerin kapsadığı toplam alanın %64’ü kentin çeperlerinde bulunan henüz yapılaşmamış yerleri kapsarken, yalnızca %11’i gecekondur alanlarında gerçekleştirilmiştir. Söz konusu KDGP’ler ile ilgili Ankara Bölge İdare Mahkemeleri’nde 83 dava açılmış, bunlardan 79’u iptal edilmiştir. Mahkemelerce verilen iptal kararlarının %67’si, KDGP alanlarının kentin gelişme bölgelerindeki boş parselleri kapsamaması gerekçesine dayandırılarak, “yasalarla belirtilen dönüşüm alanı niteliğini taşıyama” nedeniyle verilmiştir. Diğer önemli iptal nedenleri ise; KDGP ile yoğunluk artırımına gidilerek eşit imar hakkı ilkesinin zedelenmesi ile kararların üst ölçekli planlara uygun olmamasıdır (Çamur ve Korkmaz, 2021). Bu gerekçelerden, Ankara’da uygulamaya konulan bazı kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin gecekondur alanlarının ve kentin çöküntü bölgelerinin dönüştürülmesi veya kentsel dönüşüm mantığına uygun yeni alanlar oluşturulmasından ziyade kentsel rant oluşturma ve dağıtma amacına yöneldiği anlaşılmaktadır. Bu duruma ilişkin örnek olaylar aşağıda özetlenmiştir.

Çankaya İlçesi, Mustafa Kemal Mahallesi’nde bulunan herhangi bir gecekondunun veya eskiyen bir kent dokusunun bulunmadığı 70.485 m² yüzölçümlü 9014 ada 1 parsel no’lu taşınmaz ABBM’nin 15.07.2005 tarih ve 1359 sayılı kararıyla “Nasrettin Hoca Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı” olarak ilan edilmiştir. Parselin uygun bir yerine Eskişehir Yolu Girişini simgeleyen “Nasreddin Hoca” temalı yapı yapılması taahhüt edildiği için bu adı alan söz konusu KDGP alanına ait 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ABBM’nin 14.04.2006 tarih ve 1000 sayılı kararı onaylanarak 9014 ada 1 parsel toplam 200.000 m² inşaat hakkı (E=2.8) verilmiştir. O dönem basına yansıyan haberlere göre bu plan değişikliğiyle oluşan rant yaklaşık 1.5 milyar TL’dir.⁷⁹ Ancak, Nasrettin Hoca KDGP alanına ilişkin ABBM kararı; "dava konusu alanın... eskiyen bir kent dokusu barındırmadığı, deprem riskine veya tarihi ve kültürel dokunun korunması gibi bir yaklaşıma konu olacak

⁷⁹ Basına yansıyan haberlere göre; dönemin ABB Başkanı ... AVM ve konutları için yapılaşma emsal değerini 2.73’e çıkardığını kabul ederken, "Arkadaşlar bana geldiler. Oraya hayalim olan eşeğe binmiş Nasrettin Hoca heykelini yapacakları için emsal oranı artırdım. Helali hoş olsun" açıklamasını yapmıştır. Bkz, İnternet: [web:https://www.hurriyet.com.tr/500-bin-esege-bedel-esekli-hoca-heykeli-11290394](https://www.hurriyet.com.tr/500-bin-esege-bedel-esekli-hoca-heykeli-11290394) adresinden 03.01.2021 tarihinde alınmıştır.

bir alan olmadığı, dolayısıyla parselin KDGP alanı olarak ilan edilmesini gerektiren koşulların oluşmadığı..." gerekçeleriyle Ankara 6. İdare Mahkemesinin E:2005/1782 K:2007/1210 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Bu defa ABBM'nin 18.05.2007/1359 ve 17.01.2008/170 sayılı kararlarıyla onaylanan plan değişiklikleriyle 9014 ada 1 parsel; 200.000 m² toplam inşaat hakkı ve Hmax:Serbest yapılaşma koşullarıyla "MİA" olarak ayrılmıştır. Ancak bu plan değişiklikleri de Ankara 6. İdare Mahkemesinin 09.04.2008 tarih ve E:2007/1267, K:2008/589 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Bunun üzerine ABBM'nin 13.04.2011/1002 sayılı kararı ile taşınmaz E=2.00 yapılaşma koşullarında KSA olarak ayrılmıştır. Söz konusu plan değişikliği de Ankara 14. İdare Mahkemesinin 12.09.2012 tarih ve E:2011/1496, K:2012/1063 sayılı kararıyla iptal edilmiştir (ABB, 2021). Bu arada 9104 ada 1 parsel tedavül görerek 9014 ada 2 ve 3 parsel olmuş, 3 no'lu parsel üzerine inşa edilen 80.000 m²'si kiralanabilir nitelikte toplam 242.000 m² kapalı alana sahip AVM 12 Şubat 2010 tarihinde açılmıştır.

Söz konusu taşınmaza yönelik ABBM'nin 12.12.2014 ve 09.03.2016 tarihlerinde aldığı plan değişikliği kararları da yargı kararlarıyla iptal edilmiş (ABB, 2021), böylece 70.485 m² yüzölçümlü 9104 ada 2 ve 3 parseller imar mevzuatı açısından bir sorun yumağına dönüşmüştür. Çözüm olarak ABBM tarafından alınan 12.09.2018 tarih ve 1467 sayılı kararda; taşınmazlara MİA olarak E=2.00 yapılaşma hakkı verilmesi, 42.321 m² yüzölçümlü 9014/3 no'lu parselde hâlihazırda 112.788 m² inşaat alanlı AVM bulunduğundan, adanın (her iki parselin) toplam inşaat hakkından (140.970 m²) 2 no'lu parsel için 28.182 m²'lik bir kısım kaldığı ifade edilerek (ABB, 2021) inşaat hakkı transferi yoluyla fiili durum hukuki bir çerçeveye oturtulmaya çalışılmıştır.

Sonuç olarak; kentsel dönüşüm ve gelişim projesi yapmak için başlatılan bir süreç boş bir arsaya devasa bir AVM yapımıyla sonuçlanmış, büyük miktarda kentsel gayrimenkul rantı yaratılarak dağıtılmış, oluşan ranttan kamuya herhangi bir pay aktarılması da söz konusu olmamıştır.



Harita 5.7. Nasreddin Hoca KDGP Alanı, Çankaya İlçesi 9014 ada 1 parselin konumu

Benzer bir örnek Çankaya İlçesi Karakusunlar Mahallesi'nde yer alan; 27354, 27367 ve 27355 adaların bulunduğu 63.290 m² yüzölçümündeki alanın ABBM'nin 15.09.2006 tarih ve 2316 sayılı karar ile "Semazen Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı" olarak belirlenmesidir. Bu KGDP alanının adı da Konya Yolu girişini temsilen bir semazen heykeli yapılması öngörülmesinden kaynaklanmaktadır. Bu alanın üzerinde de herhangi bir gecekondunun veya eskiyen bir kent dokusu bulunmamaktadır. ABBM'nin 16.02.2007 tarih 494 sayılı kararıyla 27354 ve 27367 adalar için KSA alanı olarak E=3,00 Hmax=serbest yapılaşma koşulları sağlanmış, böylece çok yüksek emsal değerler vererek yeni AVM alanları oluşturulması amaçlanmıştır. Daha sonra açılan davalar nedeniyle ABBM'nin 18.12.2008 gün ve 3103 sayılı kararıyla söz konusu KDGP alanı sınırının iptaline ve proje kapsamında yer alan bütün ada/parsellerin plan değişiklikleri öncesi yapılaşma koşulları ve kullanımlarına dönüştürülmesine karar verilmiştir (ABB, 2021). Sonraki süreçte 27354 ada üzerinde bir AVM ve ofis bloğu inşa edilmiştir.

Yine başka bir örnek ise; Çankaya İlçesi Mustafa Kemal Mahallesi'nde yer alan ve hali hazırda da boş vaziyette olan 90.855 m² yüzölçümlü 29298 ada 1 parselin ABBM'nin 29.11.2011 tarih ve 3437 sayılı kararıyla KDGP alanı ilan edilmesidir. ABBM'nin 29.11.2011 tarihli, 3444 ve 3451 sayılı kararlarıyla taşınmazın yapılaşma hakkı E=1,50'den E=4.50'a çıkarılmış ve Hmax:Serbest yapılaşma koşullarında "Dünya İş ve Ticaret Merkezi ve Teknopark" olarak ayrılmıştır. Ancak açılan davalar sonucu söz konusu kararlar mahkemelerce iptal edilmiştir. Nazım imar planı değişikliğini iptal eden Ankara 3. İdare

Mahkemesi 26.09.2014 tarih ve E:2012/1293, K:2014/1296 sayılı kararında iptal gerekçesini; yapılaşma hakkının E=1.50'dan E=4.50'a çıkarılmasının planlamanın eşitlik ve bütünlük ilkesine aykırılık oluşturduğu, bu kararların bölgede yapı yoğunluğunu artırma yönünde emsal teşkil edeceği şeklinde açıklamıştır. Bu iptal sonrası ABBM'nin 13.05.2016 tarih ve 1010 sayılı kararıyla nazım imar planı değişikliği yapılarak parselin yapılaşma koşulları E:2.50, Hmax:Serbest şeklinde "Dünya İş ve Ticaret Merkezi ve Teknopark" olarak belirlenmiş ve plan notlarına KSA ve AVM kullanımları eklemiştir (ABB, 2021).

Yine, Çankaya ilçesi Mustafa Kemal Mahallesi'nde bulunan 38.2 hektarlık boş alanda ABBM'nin 15.11.2012/1919 sayılı kararı ile uygulamaya konan Çavundur KDGP ile aynı mahallede yer alan 5.1 hektarlık boş alan için ABBM'nin 15.02.2013 tarih ve 496 sayılı kararı (ABB, 2021) ile ilan edilen KDGP uygulamaları da kentsel rant oluşturmak ve dağıtmak için yüksek inşaat emsalleri verilerek ticaret, ofis, rezidans alanları inşa etmeye dönük örneklerdir. Benzer örnekleri daha da çoğaltmak mümkündür.



projeler büyük oranda azalacaktır. Ancak, 6306 sayılı Kanun kapsamındaki kentsel dönüşüm uygulamalarının da deprem vb. ciddi afet riski altında bulunan alanlardan ziyade kentlerin değerli ve rantı yüksek alanlarında yoğunlaşabildiği ve bazı uygulamalarda rant amacının öne çıkabildiği görülmektedir. Bu nedenle bilimsel ve teknik bulgulara dayanarak gerçekten afet riski altında bulunan alanların dönüşümüne yönelik uygulamalar teşvik edilirken, rant amaçlı dönüşüm projelerinde ortaya çıkan değer artışlarından kamuya pay aktarılmasının sağlanması, özellikle rezerv yapı alanlarındaki uygulamaların değer artış payı kapsamına alınması gerektiği değerlendirilmektir.

5.2.4. Gecekondu Alanlarının Dönüşümünde Kentsel Rant Elde Etme Amacı Öne Çıkabilmektedir

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun mülga 3'ncü maddesi gereğince 30.07.1966 itibariyle belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan Hazine, özel idareler ve katma bütçeli dairelerin mülkiyetindeki arazi ve arsalar ile Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki alanlar bedelsiz olarak ilgili belediyelerin mülkiyetine geçmiştir. 2981 sayılı Yasa ile de tapu tahsis belgesi verilen gecekondu sahipleri için ıslah imar planlarıyla arsa veya hisse tahsisi öngörülmüştür. Belediyeler, üzerinde gecekondu bulunan söz konusu alanların dönüşümünü gerçekleştirerek modern konutlar inşa etmek için kentsel dönüşüm projeleri uygulamaktadırlar. Ancak Ankara'daki gecekondu önleme bölgelerine yönelik bazı projelerde rant amaçlı olarak yoğun yapılaşma haklarıyla lüks konutlar inşa edilirken sosyal kutuplaşmanın arttığı ve korunması gerekli alanlara yönelik baskı olduğu görülmektedir.

Örnek Olay: Yeni Güneypark Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi

Çankaya İlçesi, Mühye Mahallesinde bulunan 29634 ada 5, 6, 7, 10, 11 ve 29635 ada 10 parseller Bakanlar Kurulunun 13.07.2010 tarih ve 27640 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2010/661 sayılı kararıyla "Yeni Güneypark Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı" kapsamına alınmıştır. Proje alanında bulunan 478 adet gecekondudan 477 adedi anlaşma yoluyla yıkılmıştır. ABBM'nin 14.03.2011 tarih ve 802 sayılı kararıyla proje alanına ilişkin 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planları çok yüksek inşaat emsalleri ($E=2,00$ ila $E=2,71$ arasında) verilerek onaylanmıştır. Söz konusu taşınmazlar için ABB ile yüklenici GYO A.Ş. arasında 11.11.2010 tarihinde kat karşılığı inşaat sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşmede; bahse konu parselleri de kapsayan

524.474 m² yüzölçümlü taşınmazların üzerine 1.232.322,65 m² emsale esas inşaat yapılması, bunun 462.500 m²'sinin ABB'ye, 769.822,65 m²'sinin ise yüklenici GYO A.Ş.'ye ait olması öngörülmüştür. Sözleşmeye göre idarenin hasılat paylaşım oranı %37,5, yüklenicinin hasılat paylaşım oranı %62,5 dir (Lotus Gayrimenkul Değerleme A.Ş. 2020).

Proje kapsamında 29634 ada 11 parsel ve 29635 ada 10 parselde inşa edilen toplam 2.309 adet konut hak sahibi olarak belirlenen gecekondü ve arsa maliklerine 2016 yılından itibaren teslim edilmeye başlanmıştır. Yüklenici GYO ise kat karşılığı sözleşmesi kapsamında konut, AVM, konut+ticari bloklar, otoparklar, sosyal donatılar vb. içeren iki ayrı konsept gayrimenkul projesi geliştirmiştir. 148.666 m² yüzölçümlü 29634 ada 10 parselde geliştirilen projede 2.467 adet lüks konut ve 104 adet ticari ünite bulunmaktadır. Toplam yüzölçümü 127.512 m² olan 29634 ada 5,6,7 parseller üzerinde inşa edilen diğer projede ise 2.590 adet konut yer almakta olup, sözleşmeye göre bunların 674 adedi ABB'ye ait olacaktır. ABB 29634 Ada 6 parselde bulunan söz konusu 674 konutu 17.08.2017 tarihinde yaptığı ihaleyle 199 milyon TL karşılığında yüklenici GYO'ya satmıştır (Kamuoyu Aydınlatma Platformu, 2017b).

Çizelge 5.2. Yeni Güneypark KDGP kapsamında inşa edilen yapılar

Proje	İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m ²)	Emsal	İnşaat Alanı (m ²)	Bağımsız Bölüm Sayıları
Marina Ankara	Çankaya	Mühye	29634	5	31.891,00	2,71	345.090	2.590 konut 23 ticari ünite
	Çankaya	Mühye	29634	6	85.888,00			
	Çankaya	Mühye	29634	7	9.733,00			
Altın Oran	Çankaya	Mühye	29634	10	148.666,09	2,32	345.543	2.467 konut, 104 ticari ünite
Güneypark 1	Çankaya	Mühye	29634	11	113.404,06	2,62	296.874	1.739 konut
Güneypark 2	Çankaya	Mühye	29635	10	55.642,00	1,99	110576	570 konut

Yeni Güneypark Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi, gecekondü bölgelerinin dönüşümü, bu bölgelerde yaşayanların düşük maliyetlerle modern konutlara sahip olması, 3-4 yıl gibi kısa sayılabilecek bir zaman diliminde hak sahiplerine konutların teslimi, bölgeyi cazibe merkezi haline getirmesi vb. yönlerden önemli katkılar sağlamıştır. Ancak dönüşüm projesi kapsamında yüklenici şirkete kalan iki konsept projede yer alan lüks konutlar orta-üst sınıflara hitap ederken, gecekondü ve arsa sahipleri için inşa edilen Güneypark 1 ve 2 sitelerinde konutlar yerleşim planının sıkışıklığı, konumu, daha düşük malzeme ve işçilik

kalitesiyle alt-orta gelir gruplarına hitap etmektedir. Dolayısıyla Yeni Güneypark Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi sağladığı katkılar yanında, gelir eşitsizliği, yaşadığı bölgeden uzaklaşma, sosyal ayrışma ve dışlanma gibi ciddi sosyal sorunlara da yol açmıştır. Diğer taraftan bu dönüşüm projesi üst ölçekli planlarda kentsel açık yeşil alan sisteminin bir parçası olarak görülen İmrahor Vadisi ile Doğal Sit Alanı statüsündeki Eymir Gölü havzası üzerinde ciddi bir tahribat baskısı yaratmakta ve Ankara'nın hava koridorlarının kapanmasına neden olmaktadır (Şenöz Orsan ve Karadeniz, 2019; Aytekin, 2019).



Harita 5.9. Yeni Güneypark KDGP alanında inşa edilen konutların yer aldığı parsellerin konumu

Sonuç olarak; 5393 sayılı Belediye Kanununun 73'üncü maddesinin belediyelere tanıdığı geniş yetkiler çerçevesinde gecekondü ve arsa sahipleri ile kamu arazilerden elde edilen arsalar konsept konut ve ticaret projelerine konu edilerek büyük ölçekli bir kentsel rant yaratılmıştır. Oluşan bu ranttan konut sahibi olan gecekondü ve arsa sahipleri kısmen yararlanmış, büyük pay ise yüklenici şirket ile ABB'ye gitmiştir. Projenin gerçekleştiği ilçenin belediyesi ise oluşan ranttan herhangi bir pay alamamıştır. Proje sosyal ayrışma, kutuplaşma ve doğal alanlara baskıyı da arttırmıştır.

5.2.5. Kat Karşılığı İnşaat Sözleşmelerinde Üstlenilen Yükümlülükler Rant Amaçlı Plan Değişikliklerine Gerekçe Oluşturabilmektedir

Ankara’da incelenen örnek olaylarda idarelerin inşaat şirketleriyle yaptıkları kat karşılığı inşaat vb. sözleşmelerle üstlendikleri yükümlülüklerin rant oluşturma ve dağıtma amacı güden, şehircilik ve planlama ilkelerine aykırı plan değişikliklerine gerekçe oluşturabildiği görülmüştür.

Örnek Olay: Çankaya İlçesi Karakusunlar 29096 ada 10 parsel

Çankaya İlçesi Karakusunlar Mahallesi’nde bulunan 27.546 m² yüzölçümlü 29096 ada 10 no’lu parsel ile güneyindeki 15.078 m² yüzölçümlü park alanına yönelik imar planı değişiklikleri uzun bir süredir Ankara kent gündemini meşgul etmektedir. Geçmişte Atatürk Orman Çiftliği arazisinin bir parçası olan söz konusu alana yönelik ilk proje olan “Söğütözü Kongre ve Ticaret Merkezi”nin yapımına Ankara Büyükşehir Belediyesi’nce 2005’te başlamış, ancak 80 milyon TL (yaklaşık 60 milyon \$) harcanan proje açılan davalar ve kaynak yetersizliği nedeniyle tamamlanamamıştır. Demirkafes olarak bilinen çelik konstrüksiyon yapı 2008-2013 yılları arasında atıl vaziyette kaldıktan sonra 2013 yılında sökülerek kaldırılmıştır (Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi, 2020:172-174).

Bu arada, Ankara Büyükşehir Belediyesi Encümeninin 12.04.2012 gün ve 420/1439 sayılı kararı ile söz konusu 29096 ada 10 (eski 6) no’lu parsel için kat karşılığı inşaat sözleşmesi imzalanmıştır. ABBM’nin 13.09.2012 tarih ve 1511 sayılı ve 14.12.2012 tarih ve 2188 sayılı kararlarıyla 29096 ada 10 parsel E:3.20, Hmax:Serbest yapılaşma koşullarında “Metro Destek Tesisleri ve Özel Proje Alanı” olarak belirlenmiş, parselin güneyinde yer alan 15.078 m² yüzölçümündeki park ise "Park-Metro Otopark Alanı" kullanımına ayrılmıştır (ABB, 2021).



Harita 5.10. Çankaya İlçesi Karakusunlar 29096 ada 10 parselin konumu

Ankara 10. İdare Mahkemesinin 30.10.2013 gün ve E:2013/1131, K:2013/1492 sayılı kararıyla; bölgenin dokusuna uymayacak derecede emsal artışı yapılması, belediye hizmet alanında bulunamayacak kullanımlara (otel, AVM, ticaret, rezidans vb.) yer verilmesi, plan notlarında emsal ve nüfus artışı getiren hükümler bulunması, ilave sosyal donatı ve yeşil alan ayrılmaması, emsal harici tutulan kısımların imar mevzuatına aykırı olması, çekme mesafelerinin ihlal edilmesi, otoparkların emsal harici tutulmasının gizli emsal artışı içermesi gibi gerekçelerle söz konusu plan değişiklikleri iptal edilmiştir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere bundan sonraki süreçte de ABMM tarafından taşınmazın imar planı ve plan notlarında tali değişiklikler yapılmaya devam edilmiş, ancak, bu değişiklikler de her seferinde mahkemelerce iptal edilmiştir.

Çizelge 5.3. Çankaya İlçesi Karakusunlar 29096 ada 10 parsel ile ilişkin kararlar

ABBM Kararları		Mahkeme Kararları		
Tarih	Sayı	Mahkemesi	Karar Tarihi	Esas/Karar Sayısı
13.9.2012	1511	Ankara 10.İdare Mahkemesi	8.11.2013	E:2013/793, K:2013/1499
14.12.2012	2188	Ankara 10.İdare Mahkemesi	30.10.2013	E:2013/1131, K:2013/1492
15.3.2013	489	Ankara 10.İdare Mahkemesi	18.2.2014	E:2013/1498, K:2014/110
21.10.2013	1891	Ankara 10.İdare Mahkemesi	26.11.2014	E:2014/508,K:2014/1415
17.1.2014	108	Ankara 10.İdare Mahkemesi	26.11.2014	E:2014/508,K:2014/1415
15.4.2016	765	Ankara 3.İdare Mahkemesi	30.1.2018	E.2017/212, K:2018/176
16.3.2018	458	Ankara 11.İdare Mahkemesi	12.12.2019	E:2018/2044, K: 2019/2450

Yüklenici şirket ABB Mayıs 2012'de imzaladığı sözleşmeye göre 29096/10 ada parselde inşa edilecek yapıların mülkiyetinin devri karşılığında 1.551 konut ve 43 adet ticari ünite yapmayı taahhüt etmiştir (Toker, 2020). Ankara 11. İdare Mahkemesinin 12.12.2019

tarifli iptal kararından sonra ABBM tarafından alınan 12.10.2020 tarih ve 347-348 sayılı kararlarda; yüklenici firmanın “Yeni Mamak Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı” ve “Güneydoğu Ankara Çevre Geliştirme Projesi Alanı”nda yapmayı taahhüt ettiğı dairelerin ve ticari ünitelerin inşaatlarını tamamlayarak teslim ettiğı ve iskânlarının alındığı, 29096 ada 10 nolu parselde bulunan yapıların ise %95 oranında tamamlandığı, bazı bölümler için yapı kullanma izin belgesi düzenlendiğı belirtilmiştir (ABB, 2021).

Görüldüğü üzere mahkeme kararlarıyla sürekli olarak iptal edilen plan değişikliklerine rağmen ABBM’nin her seferinde yeni plan değişiklikleri yapmasının temel nedeni, yüklenici şirket ile imzalanan sözleşmedeki karşılıklı yükümlülük dengesinin ABBM’nin 2012/1511-2188 sayılı kararlarında 29096 ada 10 parsel ve güneyindeki park alanı için belirlenen yapılaşma koşulları ($E=3.20$, H_{max} :Serbest) esas alınarak belirlenmesidir. Aksi halde ABB’nin ilgili şirkete tazminat ödemesi, teslim aldığı konut ve ticari üniteleri tahliye ederek geri vermesi gerekecektir. Nitekim Ankara Büyükşehir Belediyesindeki yönetim değişikliğine rağmen ABBM’nin 12.10.2020 tarih ve 347-348 sayılı kararlarıyla da 29096/10 nolu parselin yapılaşma koşulları $E=3.20$, Yençok: 38 kat olarak belirlenmiş, taşınmazın güneyinde yer alan park alanında büfe, çay bahçesi, piknik-eğlence yerleri, restoran/ kafeterya, anaokulu/kreş/gündüz bakımevi vb. kullanımlara yönelik yapılar öngörülmüştür (ABB, 2021). Sonuç olarak; ABB, yüklenici firma ile imzaladığı kat karşılığı inşaat sözleşmesindeki yükümlülükleri yerine getirme adına söz konusu taşınmazlara yönelik yüksek yapılaşma emsalleri öngören, planlama ilkeleri ve imar mevzuatına aykırı çok sayıda imar planı değişikliği yapmak durumunda kaldığı anlaşılmaktadır.

7221 sayılı Yasayla getirilen değer artış payı düzenlemesi de bu tür plan değişikliklerini engellemeye yönelik açık hükümler öngörmemektedir. İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmeliğinin 5’nci maddesi değer artış payına konu plan değişikliklerinin parsel değil ada bazında yapılmasını öngörmüştür. Ancak somut olayda taşınmaz ABB’ye ait olduğundan yönetmeliğin 7/2 maddesi gereğince değer artış payına konu olmayacaktır. Bu nedenle taşınmazlar kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde olsa bile parsel bazında çok yoğun yapılaşma öngören, kamu yararına, şehircilik ve planlama ilkelerine aykırı imar planı değişikliklerine engel olacak ve somut olayda olduğu şekilde plan değişikliklerine bağlanan taahhütlerin verilmesinin önüne geçecek yasal düzenlemeler yapılması gerektiğı değerlendirilmektedir. Örneğin kamu

arazilerin değer artış payına konu olmaması plan değişikliklerinde öngörülen kullanım amacının kamu hizmetlerine yönelik olması şartına bağlanabilir.

5.2.6. Hasılat Paylaşımı Projelerinde İhale Sonrası Değişiklikler Yeni Rantlara Yol Açabilmektedir

Ankara'daki örnek olay incelemelerinde kentin arsa değeri ve rantı en yüksek bölgelerinde yer alan ve imar planlarında ticaret dışındaki amaçlara ayrılan bazı taşınmazların kamu kurumları tarafından devir alınarak plan değişikliği yapıldığı ve hasılat paylaşımı projelerine konu edildiği, hasılat paylaşımı sözleşmesinin imzalanmasından sonra yapılan plan değişiklikleriyle de yeni rantlar oluşturulduğu ve dağıtıldığı anlaşılmıştır.

Örnek Olay: Çankaya İlçesi Karakusunlar 27457 ve 27474 Adalar

Ankara, Çankaya İlçesi Kızılırmak Mahallesinde bulunan 27457 ada 1-2-3 parseller ile 27474 ada 1 parsel nolu taşınmazlar Türkiye Trafik Kazaları Yardım Vakfı adına kayıtlı iken 27457 ada 3 parsel dışındakiler bu vakıf tarafından 30.01.2009 tarihinde TOKİ'ye satılmıştır. Bu aşamadan sonra 1/2000 ölçekli nazım imar planında E= 1.00, Hmax = serbest olarak sağlık tesisi alanında kalan söz konusu taşınmazlar, 1/25000 ölçekli nazım imar planında kentsel servis alanı (KSA) kullanımına ayrıldığı gerekçesiyle 09.03.2009 tarihinde TOKİ tarafından resen onaylanan imar planlarında E=2,5, Hmax = serbest olacak şekilde KSA olarak planlanmıştır (Atak Gayrimenkul Değerleme A.Ş., 2016: 28). Parsellerin eski ve yeni imar planlarına göre durumu aşağıdaki tabloda yer aldığı gibidir.

Çizelge 5.4. Çankaya İlçesi Karakusunlar 27457 ve 27474 adaların eski ve yeni imar durumları

Eski Durum							
İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m2)	İmar Planında Ayrıldığı Amaç	Emsal	Emsale Göre İnşaat Alanı (m2)
Çankaya	Karakusunlar	27474	1	5.713	Sağlık Tesisleri Alanı	1	5.713
Çankaya	Karakusunlar	27457	1	737	Sağlık Tesisleri Alanı	1	737
Çankaya	Karakusunlar	27457	2	18.745	Sağlık Tesisleri Alanı	1	18.745
TOPLAM				25.195			25.195
Yeni Durum							
İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m2)	İmar Planında Ayrıldığı Amaç	Emsal	Yeni Emsale Göre İnşaat Alanı (m2)
Çankaya	Karakusunlar	27457	4	19.590	Kentsel Servis Alanı	2,5	48.975
Çankaya	Karakusunlar	27474	2	5.013	Kentsel Servis Alanı	2	10.026
TOPLAM				24.603			59.001

Buna göre sağlık tesisleri alanından KSA alanına dönüştürülen taşınmazlar, yapılan plan değişiklikleri neticesinde fazladan 33.806 m² inşaat alanı kazanmıştır.



Harita 5.11. Çankaya İlçesi Karakusunlar 27457 ada 2, 4 ve 5 parsellerin konumu

TOKİ'nin 27457 ada 4 parsel nolu taşınmaz için 18.01.2010 tarihinde açtığı “arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı ihalesini” özel bir şirket 354.000.000-TL proje geliri üzerinden %30 pay (106.200.000 TL) teklif ederek kazanmıştır (TOKİ, 2010). Bu arada Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi 15.04.2011 tarih ve 1124 sayılı kararıyla TOKİ tarafından yapılan plan değişikliğine karşın taşınmazın yeniden eski imar durumuna döndürülmesine ve başlanan inşaatın durdurulmasına karar vermiştir (ABB, 2021). Ancak TOKİ ve yüklenici şirketin itirazları neticesinde ABBM 15.07.2011 ve 2192 sayılı kararıyla “Konya ve Eskişehir Yolundan tesise giriş-çıkış yapılmaması” koşuluyla TOKİ tarafından yapılan imar değişiklikleri kabul edilmiştir (ABB, 2021). ABBM'nin 17.05.2013 tarih ve 966 sayılı kararında belirtildiği üzere, sonraki süreçte Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) tarafından taşınmazın plan notlarında değişiklik yapılarak, “27457 ada 4 parselde zemin altında en fazla 4 bodrum kat iskan edilebilir. İskan edilen bodrum katlar emsale dahil değildir.” şeklinde plan notu eklenmiş ve 26.03.2012 tarihinde resen onaylanmıştır. Böylece taşınmaz daha yüksekte bulunan Mevlana Bulvarından kot olarak ticari inşaat alanları (AVM, ofis, restoran vb.) kazanmıştır. Taşınmazın tabi olduğu nazım imar planına göre kentsel servis alanı tanımı

içerisinde konut kullanımı yer almamasına rağmen ÇŞB kararıyla 13.03.2013 tarihinde taşınmaza ait 10 nolu plan notuna “...rezidans (konut) yer alabilir.” şeklinde yeni bir ekleme yapılmıştır (ABB, 2021). Daha sonra söz konusu taşınmazın üzerine inşa edilen projenin Eskişehir Yolundan giriş çıkışını sağlamak için ÇŞB tarafından yeni bir plan değişikliği yapılmış ve resen onaylanarak 22.07.2014 tarihinde askıya çıkarılmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2014).

Söz konusu taşınmazın üzerine inşa edilen geliştirme projesi toplam inşaat alanı 194.265 m2 olan 3 bloktan oluşmaktadır. A blokta 8 bodrum kat, zemin kat ve 30 normal katlı 133 ofis ünitesi, B blokta 8 bodrum kat, zemin kat ve 30 normal katlı 112 rezidans ünitesi, C blokta AVM şeklinde 8 bodrum kat, zemin kat ve 2 normal katta 14 ticari ünite yer almaktadır (Atak Gayrimenkul Değerleme A.Ş., 2016: 29-30). Diğer taraftan aynı şirket tarafından 27474 ada 2 parsel nolu 5.013 m3 yüzölçümlü taşınmazın üzerine 40 bin metrekarelik inşaat alanına sahip, 28 katlı, 70 ofis ünitesinin yer aldığı bir ofis projesi yapılmıştır. Şirket 2014 yılında tamamladığı projede yer alan 45 bin metrekarelik alanda 110 mağazadan oluşan AVM bölümünü aldığı kredilere karşılık olarak (412 milyon TL) Ziraat Bankasına satmıştır (Dünya, 08.12.2019).

Sonuç olarak hasılat paylaşımı sözleşmesinin imzalanmasından sonra yapılan plan değişiklikleriyle oluşan yeni rantlardan TOKİ de pay alsada, büyük bölümü yüklenici şirkete gitmiştir. Bu nedenle bu tür plan değişikliklerinin kamu yararı, şehircilik ve planlama ilkelerine uygun olarak hasılat paylaşımı ihalelerinden önce yapılması, bu şekilde oluşacak rantların şeffaf ve katılımcı ihalelerle kamuya aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

5.2.7. Plan Notlarıyla Emsal Artışları Yapılmaktadır

Plan notları imar plan kararlarının uygulamaya yönelik ayrıntılarını açıklayan, düzenleyen, asli ve bağlayıcı parçalarıdır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7’nci maddesi uyarınca; “planlar pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür”. Plan notlarının imar mevzuatı hükümleri çerçevesinde açık ve net hükümler içermesi gerekmekte olup, ana plan kararlarına aykırı kullanımlar, gizli emsal artışları, ayrıcalıklı imar hakları getirmemesi gerekir. Ancak, Ankara’da ÇŞB ve ABB tarafından onaylanan çok sayıda planda bu ilkelere aykırı şekilde plan notları bulunduğu görülmüştür.

Plan notlarında genel olarak; emsal ve yapılaşma hakkı artışı için, “ inşaat alanı %10 arttırılır, ...emsal haricidir, ...emsale dahil değildir, ...konut büyüklüğünde %20 oranında emsal harici artış yapılabilir....konfor artışı yapılabilir, ..kotu altı emsal haricidir." şeklinde ifadeler bulunmaktadır. Belediye’ye hisse terki yapılmasını teşvik için ise “hisselerin terki halinde...konut ve kentsel servis alanında %10 inşaat artışı verilecektir." vb. notlar eklenmektedir. Yine, mahkemelerce verilen iptal kararlarına yönelik plan notlarına; "ruhsatlı durum imar durumudur", imar planına aykırı yapılaşmalar için “müktesep haktır”, vb. plan notları yer alabilmektedir (Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi, 2016a). Konuya ilişkin örnek olaylara aşağıda özet olarak yer verilmiştir;

Ticari alanlardan; Çankaya İlçesi Karakusunlar Mahallesi’nde bulunan 27457 ada 4 parselin plan notlarına Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 26.03.2012 tarihinde “27457 ada 4 parselde zemin altında en fazla 4 bodrum kat iskan edilebilir. İskan edilen bodrum katlar emsale dahil değildir.” şeklinde plan notu eklenerek resen onaylanmıştır. Yine aynı mahallede bulunan ve ABBM tarafından onaylanan, 25.933 m² yüzölçümlü 27354 ada 1 parsel nolu, E=2,5 Hmax:serbest şartlarında kentsel servis alanında kalan taşınmazın plan notlarına “... yapılara ait kotlandırma tabi zeminden ya da yoldan yapılabilir veya proje müellifinin seçeceği bina giriş kotuna isabet eden kot ± 0.00 kotu olarak kabul edilebilir.” denilmek suretiyle 50 metre genişlikteki bulvar yerine 20 metre genişlikteki yoldan kot alması ve ticari üniteler oluşturulması sağlanmıştır (ABB, 2021). Benzer bir durum plan değişikliği ÇŞB tarafından yapılan Çankaya İlçesi Kavaklıdere Mahallesi 2523 ada 33 parsel nolu “özel sağlık alanı” için de söz konusudur (Çankaya Belediyesi [ÇB], 2020a). Plan notlarıyla ilgili en çarpıcı bir örneklerden biri de, Çankaya İlçesi Karakusunlar Mahallesi’nde bulunan 27467 ada 2 parsel nolu taşınmazın üzerindeki özel hastane binasının 2. ve 9. katlarının plan notuyla inşaat emsaline dahil edilmemesidir (ÇB, 2020b).



Harita 5.12. Çankaya İlçesi Karakusunlar 27467 ada 2 parselin konumu

Konut alanlarında da çok sayıda ada ve parselin ABBM tarafından onaylanan plan notlarında emsal ve yapılaşma hakkı artışları getiren hükümler yer almaktadır. Bunlara ilişkin örneklere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Çizelge 5.5. Plan notlarıyla ilave emsal ve yapılaşma hakkı getirilen taşınmazlar

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m2)	Emsale Göre İnşaat Alanı (m2)	Planda Ayrıldığı Amaç	Plan Notları
Çankaya	Dikmen	29356, 29267,29273, 29274	Muhtelif	125.188,00	440.861	Konut Alanı	Kat bahçeleri ait olduğu kat alanının %30'unu geçmemek kaydı ile emsale dahil değildir.
Çankaya	Beytepe	63858 ve 63859	Muhtelif	67.487,00	189.200	Konut Alanı	Her bağımsız bölümün brüt alanının %8'i kadar emsal harici kat bahçesi yapılabilir. Tüm balkonlar emsal haricidir.
Gölbaşı	İncek	118892, 111248 ila 111264 arası 9 Adet Ada	Muhtelif	211.622	423.244	Konut, Ticaret, Özel Proje Alanları	Ticaret kullanımı toplam inşaat alanının %30'undan fazla alınmamak kaydı ile emsale dahil değildir. Kat bahçeleri, iç bahçeler, teras ve balkonlar, %10'a kadar depo, kiler vb. emsal haricidir.

Yukarıdaki örneklerde belirtildiği gibi, plan notlarıyla sağlanan örtülü emsal ve yapılaşma artışları ve ayrıcalıklı imar hakları yoluyla önemli miktarda kentsel gayrimenkul rantı oluşturulmakta ve dağıtılmaktadır. 7221 sayılı Yasayla getirilen değer artış payı uygulamasında bu nitelikteki plan notları için nasıl bir işlem yapılacağı açık değildir. Öncelikle değer artış payı sadece plan değişikliklerini kapsama aldığından, taşınmaza

yönelik ilk imar planlama aşamasında plan notlarına bu tür hükümler eklenmesi halinde değer artış payı söz konusu olmayacaktır. İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmeliğin 5'nci maddesi uyarınca nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran veya fonksiyon değişikliği getiren plan değişiklikleri değer artış payı kapsamına girmektedir. Ancak, plan ana kararlarında yer alan emsal oranı aynı kalmak üzere emsal harici konfor artışları, kat bahçesi, balkon yapımı, kot altı için yapılaşma hakları vb. şekilde değer ve rant artışı sağlayan plan notları için Değer Artış Payı alınıp alınmayacağı net değildir. Yine hâlihazırda imar planı bulunan taşınmazların sadece plan notlarında değişiklikler yapılması durumunda Değer Artış Payı açısından nasıl bir işlem yapılacağı açık değildir. Bu nedenle gerekli yasal düzenlemeler yapılarak plan notlarıyla emsal artışları ve ayrıcalıklı imar hakları verilmesinin önüne geçilmesi ve bu tür durumlarda oluşan rantların kamuya aktarılmasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

5.2.8. Plan Değişiklikleri İdareye Taşınmaz Hibesi Şartına Bağlanabilmektedir

Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nin (ABBM) 13.02.2009 tarih ve 447 sayılı kararıyla onaylanan 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ile ABBM'nin 17.07.2009 tarih ve 1650 sayılı kararı ile onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planında "Taşpınar, Kızılcaşar, İncek Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı (KDGPA)" kapsamında bulunan 111195 ila 111346 adalar ve civarındaki parsellerin (konut alanlarının) yapılaşma koşulları; E:0,30 Hmax:6,50 olarak belirlenmiştir. ABBM'nin 16.01.2015 tarih ve 202 sayılı kararıyla yapılan 1/5000 ölçekli plan değişikliğiyle 602.885 m² yüzölçümlü alan konut, ticaret ve özel proje alanı olarak ayrılmış ve inşaat emsali E=0,30'dan E=2,00'ye çıkarılmıştır. ABBM'nin söz konusu kararında plan değişikliğinin gerekçesi şu şekilde yer almaktadır;

...yaklaşık 605.000 m² faydalı alanın %20 si olan 121.000 m² imar arsasının Büyükşehir Belediyesine bağışlanacağı, böylece m² si 2000 TL'den yaklaşık 242.000.000.-TL gelir sağlanacağı, bekleyerek kat karşılığı inşaat tarzında değerlendirilmesi halinde ise yaklaşık 500.000.000.-TL kaynak oluşturulacağı, bu uygulamanın hükümetin İmar Kanunu taslağında öngörülen imar rantlarının kısmen kamuya aktarılması hükümlerinin Kanun öncesi tatbikatı niteliği taşıdığı....

Söz konusu alanın 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği ise ABBM'nin 14.05.2015 gün ve 1018 sayılı kararıyla E=2.00 Yençok:Serbest yapılaşma koşullarını içerecek şekilde onaylanmıştır (ABB, 2021). Bahse konu plan değişikliklerinin Ankara 9. İdare Mahkemesinin K:2017/7721-772-773 sayılı kararlarıyla iptal edilmesi üzerine, aynı

alan için ABBM'ye kısmi düzeltmeler içeren yeni bir plan teklifi sunulmuştur. 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine yönelik söz konusu teklif ABBM'nin 12.05.2017 tarih ve 1014 sayılı kararıyla onaylanmıştır. Buna göre toplam yüzölçümü 482.188 m² olan 24 adet taşınmaz konut+ticaret (en fazla %30'u ticaret) alanı olarak, 120.697 m² yüzölçümüne sahip üç adet ada/parsel ise ÖPA alanı olarak E:2.00 Yençok:Serbest yapılaşma koşullarına sahip olmuştur (ABB, 2021). Söz konusu taşınmazlara ait bilgiler ile imar ve yapılaşma hakları aşağıdaki listede yer aldığı gibidir.

Çizelge 5.6. Plan değişiklikleri ABB'ye taşınmaz hibesi şartına bağlanan taşınmazlar

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m ²)	Plan Kararı	Eski Emsal	Eski Emsale Göre İnşaat Alanı	Yeni Emsal	Kazanılan İlave İnşaat Alanı
Gölbaşı	Kızılcaşar	122763	1	11.803	Konut+Ticaret	0,30	3.541	2,00	20.065
Gölbaşı	Kızılcaşar	122763	2	11.023	Konut+Ticaret	0,30	3.307	2,00	18.739
Gölbaşı	Kızılcaşar	122768	1	13.668	Konut+Ticaret	0,30	4.100	2,00	23.236
Gölbaşı	Kızılcaşar	122768	2	36.901	Konut+Ticaret	0,30	11.070	2,00	62.732
Gölbaşı	Kızılcaşar	122769	1	10.000	Konut+Ticaret	0,30	3.000	2,00	17.000
Gölbaşı	Kızılcaşar	122769	2	30.010	Konut+Ticaret	0,30	9.003	2,00	51.017
Gölbaşı	Kızılcaşar	122773	1	66.057	Konut+Ticaret	0,30	19.817	2,00	112.297
Gölbaşı	Kızılcaşar	122774	1	15.398	Konut+Ticaret	0,30	4.619	2,00	26.177
Gölbaşı	Kızılcaşar	122775	1	10.000	Konut+Ticaret	0,30	3.000	2,00	17.000
Gölbaşı	Kızılcaşar	122775	2	10.000	Konut+Ticaret	0,30	3.000	2,00	17.000
Gölbaşı	Kızılcaşar	122775	3	16.783	Konut+Ticaret	0,30	5.035	2,00	28.531
Gölbaşı	Kızılcaşar	122776	1	57.731	Konut+Ticaret	0,30	17.319	2,00	98.143
Gölbaşı	İNCEK	122777	2	10.975	Konut+Ticaret	0,30	3.293	2,00	18.658
Gölbaşı	İNCEK	122778	5	7.574	Konut+Ticaret	0,30	2.272	2,00	12.876
Gölbaşı	İNCEK	122778	6	6.748	Konut+Ticaret	0,30	2.024	2,00	11.472
Gölbaşı	İNCEK	122778	7	5.418	Konut+Ticaret	0,30	1.625	2,00	9.211
Gölbaşı	İNCEK	122778	8	10.336	Konut+Ticaret	0,30	3.101	2,00	17.571
Gölbaşı	HACILAR	122779	1	14.581	Konut+Ticaret	0,30	4.374	2,00	24.788
Gölbaşı	Kızılcaşar	122781	2	30.060	Konut+Ticaret	0,30	9.018	2,00	51.101
Gölbaşı	Kızılcaşar	122781	4	12.740	Konut+Ticaret	0,30	3.822	2,00	21.658
Gölbaşı	HACILAR	122785	1	64.311	Konut+Ticaret	0,30	19.293	2,00	109.329
Gölbaşı	HACILAR	122786	4	10.045	Konut+Ticaret	0,30	3.013	2,00	17.076
Gölbaşı	HACILAR	122786	5	10.027	Konut+Ticaret	0,30	3.008	2,00	17.046
Gölbaşı	HACILAR	122786	6	10.000	Konut+Ticaret	0,30	3.000	2,00	17.000
KONUT+TİCARET TOPLAM				482.188			144.656		819.720
Gölbaşı	Kızılcaşar	122765	3	40.000	Özel Proje Alanı	0,30	12.000	2,00	68.000
Gölbaşı	Kızılcaşar	122766	3	30.000	Özel Proje Alanı	0,30	9.000	2,00	51.000
Gölbaşı	Kızılcaşar	122771	2	50.697	Özel Proje Alanı	0,30	15.209	2,00	86.185
ÖPA TOPLAM				120.697			36.209		205.185
GENEL TOPLAM				602.885			180.866		1.024.905

Taşınmazların ABBM 12.05.2017 tarihli kararıyla eklenen “plan notlarına” göre; E=2.00 ve Yençok=Serbest olduğu 120.697 m²'lik ÖPA alanları ABB adına tescil edilecektir. Bu alanlarda finansal gelir sağlamaya yönelik konut, ticaret, konut dışı kentsel çalışma alanı vb. yapılar inşa edilebilecektir. Bu alanların ABB adına tescili için taahhütname verilmeyen parseller plan değişikliği ile sağlanan imar hakları artışından yararlanamayacaktır. Konut+Ticaret alanlarında da E=2.00 ve Yençok=Serbest'tir. Ancak ada bazında veya 30.000 m² ve üzeri parsellerde toplam konut adedi ve nüfus yoğunluğu aşılmamak kaydıyla, **toplam inşaat alanına %10 ilave edilecektir.** Toplam inşaat alanının

%30'u ticaret alanı olarak kullanılabilir. Ticari kullanımlar “Yençok=3 Kat, Hmax=12,50 m” olacak şekilde ayrı yapı şeklinde de yapılabilir. Diğer taraftan konut tiplerine göre oluşan toplam inşaat alanının %10'u kadar, **inşaat alanına dâhil olmamak üzere**, kreş, anaokulu, sportif, rekreatif ve ticari kullanımlar yapılabilir. Yine belli koşullarda adalar arasında inşaat alanı transferi yapılabilir (ABB, 2021).



Harita 5.13. Plan değişiklikleri ABB'ye taşınmaz hibesi şartına bağlanan taşınmazların konumu

Ankara Büyükşehir Belediyesince (ABB) onaylanan söz konusu imar değişiklikleri “Değer Artış Payı” perspektifinden değerlendirildiğinde şu hususlar vurgulanabilir;

- Öncelikle ABB tarafından yapılan uygulamanın yasal bir dayanağı, belirlenmiş bir kuralı veya standardı yoktur. Plan değişikliğinin onayı yapılacak taşınmaz hibesine bağlanmış, kamu yararı, şehircilik ve planlama ilkeleri yeterince gözetilmemiştir.

- Değer artış payı düzenlemesine göre plan değişikliği sonucu ortaya çıkan değer artışları gayrimenkul değerlendirme raporlarıyla tespit edilecek ve malikler tarafından nakden ödenecektir. ABB'nin söz konusu uygulamasında ise plan değişiklikleri karşılığında belediyeye faydalı alanların yaklaşık %20'si aynı olarak verilmiştir. ABB uygulamasında plan değişikliğine konu taşınmazlarda ne kadarlık bir değer artışı olduğu hususunda tespit yoktur. Sadece ÖPA alanı olarak ayrılan yaklaşık 121.000 m²'lik alanın m² si 2000 TL'den

242 milyon TL edebileceği, beklenersek kat karşılığı olarak değerlendirilmesi halinde ise yaklaşık 500.000.000.-TL kaynak oluşturulacağı ifade edilmiştir.

- ABB uygulamasında plan değişikliği karşılığında hibe edilen taşınmazların tamamı ABB mülkiyetine geçmiştir. Taşınmazların bulunduğu Gölbaşı İlçe Belediyesine ise herhangi bir pay verilmemiştir. Değer artış payı düzenlemesi böyle bir durumda Büyükşehir belediyesi, ilgili ilçe belediyesi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Hazine'ye %25'er pay verileceğini öngörerek daha hakkaniyetli bir sistem getirmiştir.

- ABB uygulamasında plan notlarıyla taşınmaz maliklerine emsal artışları, emsal dışı inşaat hakları, imar hakkı transferi, ayrı ticari yapılar oluşturma vb. ilave hak ve menfaatler sağlanmıştır. Plan notlarıyla sağlanan bu hak ve menfaatler için ABB'ye ne ölçüde pay verildiği açık değildir.

- Bu örnek, planlama yetkisiyle oluşturulan ve dağıtılan rantın büyüklüğünü, maliklerin oluşan ranttan kamuya pay vermeye istekli olduklarını, hukuki dayanağı olmasa da yerel yönetimlerin bağış, hibe vb. yollarla oluşan ranttan pay alabildiklerini göstermektedir.

Değer artış payı düzenlemesinin bu tür plan değişikliklerini büyük oranda ortadan kaldıracığı düşünülmektedir. Ancak bunun için daha önce de belirtildiği gibi, gerekli yasal düzenlemeler yapılarak idarelerin resen plan değişikliğinde bulunmalarının engellenmesi ve buna yönelik etkin bir denetim mekanizmasının kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

5.2.9. Plan Değişiklerine Yönelik Yargısal Denetim İşlevsiz Kalabilmektedir

Örnek Olay: Çankaya İlçesi Karakusunlar 13911 ada 16 parsel

ABBM'nin 08.08.2019 tarih ve 818 sayılı kararında belirtildiği üzere; Çankaya İlçesi, Karakusunlar Mahallesi'nde yer alan 13911 ada 16 parsel nolu 12.082 m² yüzölçümlü taşınmaz ABBM'nin 11.09.2012 gün ve 1411 sayılı kararı ile onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planında E:1.50, Hmax:Serbest yapılaşma koşullarıyla "kentsel servis alanı" olarak ayrılmıştır. Parselin yapı yoğunluğunu E:1.50'den E=2.50'ye yükselten ve ilave emsal artışları içeren 13 plan notu öngören plan değişikliği teklifi ABBM'nin 17.12.2015 tarih ve 2639 sayılı kararıyla reddedilmiştir. Daha sonra taşınmazın yapılaşma koşullarının E:2.50'ye yükseltilmesine yönelik yeni bir teklif sunulması üzerine ABBM'nin 15.07.2016

tarikh 1402 sayılı kararıyla taşınmazın inşaat emsali $E=1,5$ 'den $E=2.10$ 'a arttırılmıştır. Bu plan değişikliğine yapılan itirazlar ABBM'nin 27.11.2016 gün ve 2368 sayılı kararıyla reddedilmiş, ayrıca parselin plan notlarına 32 derslikli bir lise yapılarak hibe edilmesi yönünde bir hüküm eklenmiştir. Ancak ABBM'nin 2016/1402 sayılı kararıyla onaylanan imar planı değişikliği Ankara 17. İdare Mahkemesince (E:2016/4368 K:2018/763) iptal edilmiştir. Yine iptal edilen bu plan değişikliklerine yapılan itirazın reddine ve plan notlarına okul taahhüttü eklenmesine yönelik ABBM'nin 2016/2368 sayılı kararı da; "plan değişikliğini zorunlu kılan hususların teknik ve bilimsel verilerle desteklenmediği, bütüncül plan kararlarının zedelendiği ve emsal arttırmaya yönelik olduğu, bu okul hibesi taahhüdüne yönelik plan notu eklenmesinin mevzuata ve planlama ilkelerine aykırı olduğu" gerekçeleriyle Ankara 17.İdare Mahkemesi tarafından (E:2017/1255, K:2018/998) iptal edilmiştir (ABB, 2021).



Harita 5.14. Çankaya İlçesi Karakusunlar 13911 ada 16 parselin konumu

Bu arada Mahkeme kararlarına rağmen söz konusu taşınmazın üzerindeki yapıların inşaatı devam etmiş ve neredeyse bitme noktasına gelmiştir. Benzer durum yukarıda yer verilen Çankaya İlçesi Karakusunlar Mahallesinde bulunan 27.546 m² yüzölçümlü 29096 ada 10 nolu parsel ile Mustafa Kemal Mahallesinde 70.485 m² yüzölçümlü 9014 ada 1 parsel nolu taşınmazlar için de söz konusu olmuştur. Bu durum ülkemizde plan değişikliklerine ilişkin yargısal denetimin en zayıf noktasını oluşturmaktadır. İnşaat teknolojisindeki gelişmelerin de etkisiyle dava süreçleri işletilip mahkemelerce iptal kararları verilinceye kadar inşaatlar hızla ilerlemektedir. Öte yandan, yürütmeyi durdurma ve iptal kararlarını işlevsiz kılmak

için dava konusu edilen planlarda tali değişiklikler yapılarak açılan davaların konusuz kalması sağlanmaktadır. Bu süreçte inşaatlar büyük oranda tamamlanmakta, yargı kararlarına rağmen, çeşitli gerekçelerle fiili durumu tersine çevirmek mümkün olamamaktadır.

Diğer taraftan, İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmeliğin 6/2 maddesinde yer alan “Mahkemece imar planı iptal edilerek plansız kalan taşınmazlarda, idareye sunulan yeni plan teklifleri ile iptal edilen plan koşulları arasındaki değer farkı değer artış payına konu edilir...” hükmü gereğince mahkeme tarafından iptal edilen planlarla aynı yapılaşma haklarının verildiği yeni bir plan yapıldığında herhangi bir Değer Artış Payı yükümlülüğü doğmayacaktır. Dolayısıyla somut olaylardaki gibi, mahkemelerce iptal edilen tamamen emsal artırmaya yönelik, imar mevzuatına ve planlama ilkelerine aykırı plan değişikliklerine dahi hukuki bir değer atfedilmektedir. Bu bağlamda, Kanunda yer almamasına rağmen Yönetmelikle getirilen bu düzenlemenin ciddi çelişkiler barındırdığı ve kaldırılması gerektiği düşünülmektedir.

5.2.10. Kamuya Tesis Bağışı Rant Dağıtımının Gerekçesi Olarak Kullanılabilmektedir

Ankara’da incelenen örnek olaylarda taşınmaz maliklerine yüksek miktarda rant sağlayacak fonksiyon değişiklikleri (konuttan ticarete vb.) ve emsal artışları içeren imar planı değişikliklerinde okul, kapalı spor salonu, aile yaşam ve gençlik merkezi vb. kamusal yapıların bedelsiz olarak yapılarak ilgili idareye teslim edileceğine dair taahhütler alındığı ve taşınmazların plan notlarına buna yönelik hükümler konulduğu, plan değişikliklerine yönelik eleştiri ve itirazlara da karşı “kamusal amaç” gerekçesinin öne sürüldüğü görülmüştür.

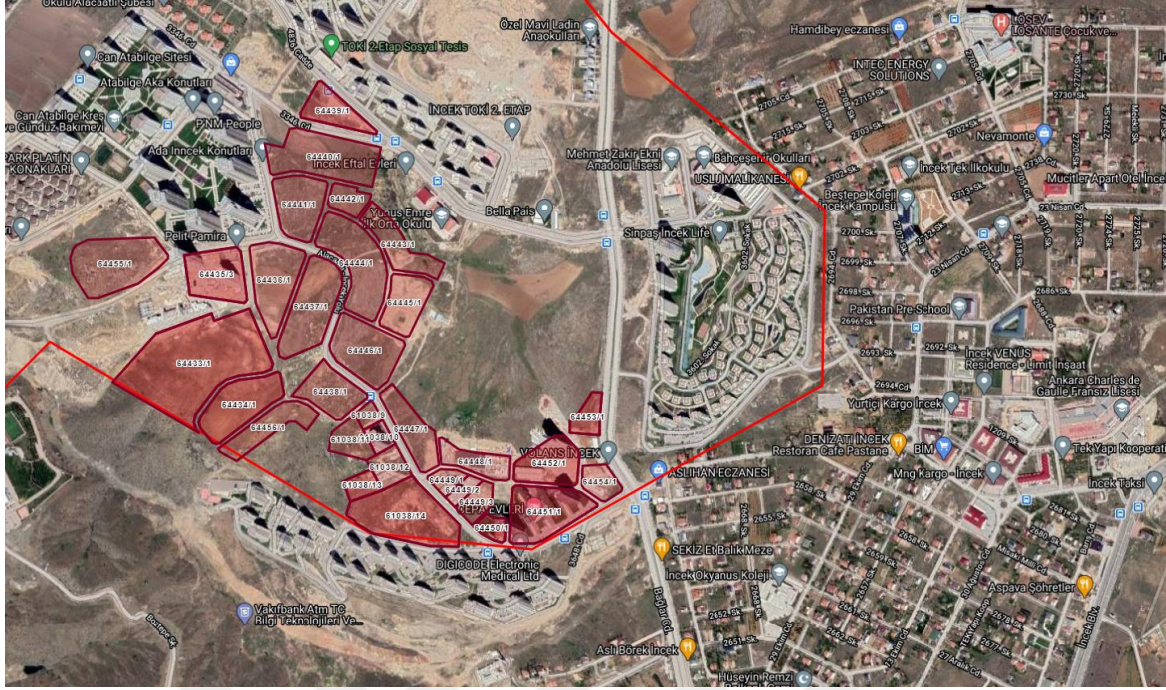
Örnek Olay: Alacaatlı 734 Parsel

Çankaya İlçesi Alacaatlı Mahallesinde bulunan 728.000 m² yüzölçümündeki tp. 734 parsel için Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 18.02.1999 tarih ve 3 sayılı kararıyla bağlık-bahçelik olarak E:0.15 ve Hmax:7.50 m şeklinde yapılaşma koşulları öngörülmüştür. Söz konusu taşınmaz 18.07.2001 tarihinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nca onaylanan 1/50.000 ölçekli 1990 Ankara Nazım İmar Planı Değişikliğiyle "Seyrek Yoğunlukta Gelişme Konut Alanı" olarak planlanmıştır. Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 14.03.2006

tarikh 594 sayılı kararı ile düzeltmelerle onaylanan plan değışiklikleriyle 734 parselden oluşturulan ada/parsellerin bulunduğu bölgede brüt nüfus yoğunluğu 30 kişi/ha olarak belirlenmiş, bazı parseller için $E=0,50$ $H_{max}:7.50$ m yapılaşma hakkı tanınmıştır. Ancak, bu plan değışikliği Ankara 4. İdare Mahkemesinin 27.12.2007 tarih ve E:2006/1318, K: 2007/2660 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

Söz konusu 734 parselden oluşan Alacaatlı Mahallesiinde bulunan yaklaşık 47 hektar büyüklüğündeki alan (44954 ila 44967, 44972 ila 44977, 44979, 44980, 61039, 44971/6,7,8,9,10,11,12, 44978/2,3 ve 61038/2, 3 ve 4 nolu parselleri içeren) ABBM'nin 16.08.2013 gün ve 1535 sayılı kararıyla "Alacaatlı Çakırlar Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı (KDGP)" olarak ilan edilmiş, söz konusu KDGP alanına yönelik 1/25000-1/5000 ölçekli nazım imar planı değışikliği ABBM'nin 16.08.2013 tarih ve 1536 sayılı kararı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değışikliği ise ABBM'nin 16.08.2013 tarih ve 1573 sayılı kararı ile onaylanmıştır (ABB, 2021). Söz konusu plan değışiklikleri sonucu Alacaatlı Mahallesi 61038 adada (9 ila 14 parseller: 40.944 m²), 64433 ila 64456 adalarda (toplam 24 parsel:302.232 m²) toplam yüzölçümü 343.176 m² olan $E=1,50$ H_{max} :serbest yapılaşma koşullarına sahip 30 adet konut parseli oluşturulmuştur. Böylece toplam inşaat alanı hakkı 51.477 m²'den 514.764 m² yükselmiştir. Bu şekilde kazanılan 463.287 m²'lik ilave inşaat alanı sayesinde maliklere ortalama büyüklüğü 150 m² olan 3.089 dairenin fazladan yapılması hakkı verilmiştir.

Bu arada plan değışikliği yapılırken maliklerden her biri 36 derslik içeren 10 adet okulun bedelsiz olarak yaptırılacağı yönünde taahhüt alınmış, ABBM'nin 14.09.2015 tarih ve 1901 sayılı kararıyla söz taahhüde ilişkin 12 nolu plan notu; "Belediyenin, Milli Eğitim Bakanlığının, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve kamu yararına çalışan derneklerin göstereceği yerlere 360 dersliğe tekabül eden okul, cami, aile yaşam merkezi, huzurevi bedelsiz olarak yapılacaktır..." şeklinde değıştirilerek onaylanmıştır (ABB, 2021).



Harita 5.15. Alacaatlı 734 parselden oluşan taşınmazların konumu

Aşağıdaki çizelgede (5.7) de görüleceği üzere ABBM'nin imar plan değişikliği getiren çok sayıda kararında benzer şekilde okul, aile yaşam merkezi, spor salonu vb. yapılar inşa ederek hibe etme şeklinde taahhütlerde bulunulduğu görülmektedir. Esasen bu tür taahhütler karşılığında plan değişiklikleri yapılması imar mevzuatına ve planlama ilkelerine aykırıdır. İlgili idareler özellikle yüksek miktarda rant sağlayacak emsal artışları ve fonksiyon değişikliklerinde bu yola başvurmaktadır. Bu şekilde plan değişikliklerine yönelik eleştiri ve itirazlara karşı kamusal amaç gerekçesi öne sürülmektedir.

Öte yandan ABBM'nin 12.10.2018 tarih ve 1685 sayılı kararında, plan notlarında yer alan okul veya sosyal tesislerin yapımı yerine bunların karşılığı olarak belirlenecek tutarın ABB'nin hizmet binaları, yol, köprü, alt-üst geçit, park, huzurevi, sığınma evi vb. tesislerde kullanılması yönünde karar alınmıştır. Dolayısıyla bu tür plan notlarında yer alan okul vb. taahhütlerin yerine getirilip getirilmediği, bunun karşılığı olarak alınacak bedelin tespiti, hangi hizmetlerde kullanılacağı daha karmaşık bir hal almıştır.

Çizelge 5.7. Okul vb. taahhütler içeren imar planı değişiklikleri

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m2)	ABBMK Tarihi	ABBMK Sayısı	Eski Emsal	Yeni Emsal	Alınan Taahhüt
Çankaya	Beytepe	63858	2	10.829,37	12.7.2013	1338	0,5	2,80	24 derslikli bir okul hibesi
Çankaya	Beytepe	63858	3	10.680,00	12.7.2013	1338	0,5	2,88	
Çankaya	Beytepe	63859	3	23.114,00	12.7.2013	1338	0,5	2,78	
Çankaya	Beytepe	63859	2	23.224,00	12.7.2013	1338	0,5	2,75	
Çankaya	Beytepe	29664	1	24.650,00	10.2.2015	252	0,5	1,50	24 derslikli okul veya muadili inşaat alanlı kapalı spor salonu, Aile Yaşam ve Gençlik Merkezi hibesi
Çankaya	Beytepe	29663	1	21.864,00	10.2.2015	252	0,5	1,50	
Çankaya	Beytepe	29666	1	17.326,00	10.2.2015	252	0,5	1,50	24 derslikli bir okul hibesi
Çankaya	Beytepe	28732 ila 28744	9 adet	37.700,00 12.800,00	13.4.2018	659	0,5 0,5	1,50 2,00	
Çankaya	Beytepe	440 ila 453 29021 ve 28765 adalar	16 Adet	72.940,00	14.10.2016	2067	0,4	1,40	Toplam 4.148 m2 büyüklüğündeki eğitim tesisi hibesi
Gölbaşı	İncek	118892, 111248 ila 111264	9 adet	211.622	15.4.2016	733	0,30	2,00	24 derslikli okul veya muadil inşaat alanlı kapalı spor salonu, aile yaşam ve gençlik merkezi vb. hibesi
Çankaya	Beytepe	276, 458, 474, 4757, 4759	5 adet	46.467,00	15.04.2016	762	0,5	2,00	24 derslikli okul veya muadil inşaat alanlı kapalı spor salonu, aile yaşam ve gençlik merkezi hibesi
Çankaya	Kara kusunlar	13911	16	12.082	27.11.2016	2368	1,5	2,10	32 derslikli bir okul hibesi

Değer artış payı düzenlemesinin, özünde rant oluşturma ve dağıtma amacı taşıyan plan değişikliklerine sosyal-kamusal bir gerekçe üretme arayışı olan bu tür uygulamaları büyük oranda ortadan kaldıracığı düşünülmektedir. Ancak mevcut düzenlemelerde değer artış payı hesaplanırken benzer şekilde taahhütler verilmesi durumunda nasıl bir işlem yapılacağı açık olarak yer almamaktadır. Bu nedenle değer artış payı uygulama yönetmeliğine bu tür taahhütlerin değer artış payının hesabında dikkate alınmayacağı yönünde hükümler konulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

5.2.11. Bazı Durumlarda Potansiyel Rant Sermaye Gruplarının Girişimleriyle Realize Edilmekte ve Kamuya Bağış Rant Dağıtma Gerekçesi Olabilmektedir

... Yapı Kooperatifi 1991 yılında Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar Daire Başkanlığı'nda memurların öncülüğünce kurulmuş ve Belediye'de çalışan memurlar kooperatife ortak olarak kabul edilmiştir. Kooperatif dönemin Ankara Büyükşehir Belediye Başkanının da desteğiyle Çankaya İlçesi, Beytepe Mahallesi'nde araziler almıştır. Daha sonra üye yapısı büyük oranda değişen ve 3307 üyesi bulunan Kooperatife ait arazilerin de

bulunduğu bölge 2004 yılında Çankaya Belediyesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesi'nce onaylanan 1/1000 ölçekli imar planlarında E:0,50 Hmax:6,50m yapılaşma koşullarında konut alanı olarak ayrılmıştır. 2007 yılında onaylanan 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı'nda da söz konusu bölge **“seyrek yoğunluklu gelişme konut alanı”** ve **“yeşil alan”** olarak planlanmıştır. Beytepe bölgesinde yer alan düşük yoğunluklu konut alanlarının imar planları değiştirilerek yüksek yoğunluklu konut ve ticaret alanlarına dönüştürülmeye başlanması üzerine kooperatif yönetimi arsaları için benzer taleplerle Ankara Büyükşehir Belediyesine başvurmuştur. Nitekim ABBM 12.08.2011 tarih ve 2468 sayılı kararıyla söz konusu arsaların yer aldığı bölgeyi, “... Konut Yapı Kooperatifi Alanı Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı” olarak belirlemiştir. Kooperatife ait parselleri kapsayan alanın "Özel Proje Bölgesi" olarak belirlenmesine ilişkin nazım imar planı değişikliği de ABBM'nin 12.08.2011 tarih ve 2467 sayılı kararıyla onaylanmıştır. Ancak söz konusu kararlar Ankara 17. İdare Mahkemesinin 2015/129 ve 335 Esasında görülen davalarla iptal edilmiştir (Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi, 2016b).

Bu arada ABBM 13.04.2012 tarih ve 637 sayılı kararıyla yeni bir 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliği yapmıştır. Söz konusu kararla kooperatife ait arsaların 60 kişi/ha olan brüt nüfus yoğunluğu 250 kişi/ha. olarak değiştirilmiştir. ABBM'nin bahse konu kararı da Ankara 17. İdare Mahkemesi'nde görülen 2012/1479 Esas sayılı dava ile iptal edilmiştir.

ABBM 16.05.2014 tarih ve 844, 12.09.2014 tarih ve 1650-1651 sayılı kararıyla söz konu taşınmazlara yönelik yeniden nazım imar planı değişiklikleri yapmıştır. ABBM'nin bahse konu 1651 sayılı kararıyla onaylanan nazım imar planı değişikliğiyle orta yoğunluklu konut alanlarında emsal E=2.50 olarak belirlenmiş ve plan notlarıyla ilave yapılaşma hakları sağlanmıştır. Söz konusu nazım imar planı değişikliğine uygun şekilde hazırlanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişiklik teklifi 27.10.2014 tarihinde Çankaya Belediyesine sunulmuştur. Çankaya Belediye Meclisi 03.05.2015 tarih ve 222 sayılı kararıyla “Orta Yoğunluklu Konut Alanlarında” emsal E=2.00 belirlenmiş, emsal artışı getiren bazı plan notları iptal edilmiş ve aşağıdaki şekilde plan notu eklenmek suretiyle plan değişikliğini onaylamıştır;

Planlama alanındaki konut parsellerinden herhangi birine yapı ruhsatı alınması ile başlamak üzere, İlçe Belediyesi ile yapılacak ‘Ek protokol’de belirtilen sürelerde ve büyüklükte, İlçe Belediyesinin belirlediği parsellerde ve uygun göreceği projelerle yapılmak üzere; Kültür Merkezi, 3 adet Sosyal Yaşam Merkezi (Çankaya Evi),

Lozanpark Yapım ve Düzenlemesi, Çukurambar Park Yapım ve Düzenlemesi, Beytepe III. Etap Toplu Konut Alanı içerisinde Park Yapım ve Düzenlemesi işleri bedelsiz olarak yapıp İlçe Belediyesine hibe edilmeden ... Yapı Kooperatifine yapılacak konutlara yapı kullanma izin belgesi verilmez.

Çankaya Belediye Meclisinin aynı tarihli 223 sayılı kararında belirtildiği üzere; ... Yapı Kooperatifinin sözleşme tarafı olan ... Yapım Yatırım ve İşletme A.Ş.'nin söz konusu 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliğinin onaylanması ve kesinleşmesi ile yürürlükte kalması şartıyla yapmayı taahhüt ettiği tesislerin toplam maliyeti 50 milyon TL'dir. Çankaya Belediyesince yapılan bu plan değişikliği ABBM'nin 14.04.2015 tarih ve 815 sayılı kararı ile tadilen onaylanmıştır.

Kooperatifin talebi üzerine ABBM 10.08.2016/1546 ve 1547 sayılı kararları ile yeniden nazım imar planı değişiklikleri yapmış, buna uygun olarak hazırlanan 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı değişikliği de Çankaya Belediye Meclisi'nin 02.09.2016/592 sayılı kararı ile uygun görülmüştür. Söz konusu nazım ve uygulama imar planları Ankara Bölge İdare Mahkemesi (BİM) 5. Dava Dairesi'nin 06.12.2017 gün ve E:2017/3065, K:2017/2920 sayılı kararı ile iptal edilmiş, ancak bu karar Danıştay 6. Dairesi'nin 02.07.2018 tarih ve E:2018/2611, K:2018/6380 sayılı kararı ile bozulmuştur. Bunun üzerine Ankara BİM 5. Dava Dairesinin E:2018/1168, K:2019/581 kararıyla sadece emsal artışı getiren 4, 5, 6, 12, 14, 15, 17 nolu plan notları yönünden iptal kararı verilmiştir.

Son imar durumuna göre toplam yüzölçümü 852.420 m² olan 21 adet ada/parsel E=2,00 yapılaşma koşullarında konut alanı, toplam yüzölçümü 51.196 m² olan 3 adet ada/parsel E=0,5 yapılaşma koşullarında konut alanı, toplam yüzölçümü 28.786 m² olan 4 adet ada/parsel akaryakıt istasyonu, toplam yüzölçümü 188.274 m² olan 6 adet ada/parsel ise eğitim, sağlık ve sosyo-kültürel tesis alanı olarak kooperatif adına tescil edilmiştir.



Harita 5.16. ... Yapı Kooperatifi arsalarının imar planı değişikliği sonrası konumu

Özetle başlangıçta memurlar tarafından kurulan ve sonradan üye profili değişen bir yapı kooperatifi düşük yoğunluklu konut alanlarında bulunan arazileri için yoğunluk artışı talep etmiş, ilk etapta Büyükşehir ve İlçe Belediyesi tarafından kabul görmeyen bu talepler, 2011 yılından sonra Büyükşehir Belediyesi tarafından kabul edilmiş, 2015 yılında ise ilçe belediyesi kooperatifin inşaatlarını yapacak şirketten toplam maliyeti 50 milyon TL olan tesislerin yapımı için taahhüt alarak imar planı değişikliklerine onay vermiştir.

Görüldüğü üzere, kentsel gayrimenkul rantının cazibesi toplumun tüm kesimlerini ve kamu kurumlarını kendine çekmektedir. Ancak bazı durumlarda potansiyel rantın realize edilmesi sermaye gruplarının girişimleriyle gerçekleşebilmektedir. Bu işbirliği içinde kentsel rantın oluşumu ve dağıtımı yapılırken yerel idareler de kamusal amaç gerekçesiyle ranttan payını almaktadırlar.

Değer artış payı düzenlemesi teorik olarak imar planı değişiklikleri sonucu oluşan rantların kamuya aktarılması açısından etkili bir araç olarak görünmektedir. Ancak somut olayda olduğu gibi çok büyük alanları kapsayan, gizli emsal artışlarına yönelik çok sayıda plan notu ihtiva eden, çok sayıda belediye meclisi kararı ve mahkeme ilamı içeren karmaşık imar planı değişikliklerinde ortaya çıkan değer artışlarının tespiti kolay olmayan bir süreçtir. Bu çerçevede idarelerin personel, hukuki ve teknik altyapısının güçlendirilmesi ile değerlendirme alanında kurumsallaşmanın artırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

5.2.12. Bazı Yapı Kooperatifleri Plan Değişikliği Yoluyla Rant Elde Etme Amacına Yönelmiştir

Örnek Olay: Çankaya İlçesi Alacaatlı Mahallesi 64547, 44844 ve 29392 Adalar

Çankaya İlçesi Alacaatlı Mahallesinde bulunan 29392 ada 1 parsel (10.991 m²), 64547 ada 1 parsel (9.581 m²) ve 44844 ada 2 (19.122 m²) parsel nolu taşınmazların yapılaşma koşulları ABBM'nin 18.02.1999 tarih ve 94 sayılı kararı ile onaylanan 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile 14.06.2002 gün ve 3167 sayılı kararı ile onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planında E:0,47 Hmax:7.50 olarak belirlenmiştir. Bu planlara göre üç parselde yapılabilecek toplam inşaat 18.656 m², toplam konut sayısı ise 108'dir. Parsellerin maliki Konut Yapı Kooperatifi'nin 06.01.2015 tarihli talebi doğrultusunda alınan ABBM'nin 16.01.2015 tarih ve 198 sayılı kararıyla onaylanan plan değişikliğiyle; Hmax=serbest olmak üzere, 64547/1 ve 44844 ada 1 parsel için E=2,63, 29392/1 ada parsel için ise E=3,49 yapılaşma hakkı verilmiştir (ABB, 2021). Böylece üç parselin toplam konut inşaat alanı 114.000 m²'ye, toplam konut sayısı ise 760'a çıkarılmıştır.

Aşağıdaki tabloda benzer şekilde Beytepe ve Alacaatlı bölgesinde bulunan ve yapı kooperatiflere ait olup öncesinde düşük yoğunluk yapılaşma haklarına sahipken ABBM kararları sonucu emsal oranları ciddi ölçüde arttırılan taşınmazlar yer almaktadır. Görüldüğü üzere bazı taşınmazların emsal oranları yaklaşık 7,5 kat arttırılarak malik yapı kooperatiflerine ciddi ölçüde kentsel gayrimenkul rantı sağlanmıştır.

Çizelge 5.8. Plan değişikliklerine konu edilen yapı kooperatiflerine ait taşınmazlar

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m ²)	Son BBMK Tarihi	ABBMK Sayısı	Eski Emsal	Yeni Emsal	Fazladan Kazanılan İnşaat Alanı (m ²)
Çankaya	Beytepe	28944, 28936, 28946, 28947, 28948	1	52.560,00	13.05.2015	574	0,5	2,00	78.840
Çankaya	Beytepe	29354	1	39.600,00	16.01.2015	181	0,5	3,11	103.200
Çankaya	Alacaatlı	29392	1	10.991,42	12.05.2017	1016	0,47	3,49	33.234
Çankaya	Alacaatlı	64547	1	9.581,04	12.05.2017	1016	0,47	2,63	20.697
Çankaya	Alacaatlı	44844	2	19.121,80	12.05.2017	1016	0,47	2,64	41.413
Çankaya	Beytepe	276, 458, 474, 4757, 4759	5 adet	46.467,00	15.04.2016	762	0,5	2,00	69.701
Çankaya	Alacaatlı	63877	3	43.553,00	14.10.2016	2063	0,47	3,52	132.905
Çankaya	Alacaatlı	68363	1	51.503,71	12.06.2013	1102	0,47	2,39	98.643
Çankaya	Alacaatlı	60883	5	27.730,17	14.04.2015	778	0,5	1,77	35.135
Çankaya	Alacaatlı	44487	6	16.256,15	12.08.2016	1653	0,18	2,40	34.199
Çankaya	Beytepe	28919, 28928, 28929	3 adet	54.648,00	14.07.2017	1485	0,5	1,95	79.002

Yapı kooperatifleri genel olarak, ortaklarının küçük ölçekli birikimlerini konut ve arsa yatırımlarına kanalize ederek onları ev sahibi yapma amacıyla kurulmaktadır. Bu şekilde alt ve orta sınıflar tek başlarına yapamayacakları gayrimenkul yatırımlarını dayanışma içinde gerçekleştirebilmektedirler. Sosyal ve ekonomik faydalar sağlama, konut açığını kapatma, gecekondulaşmayı önleme ve düzenli kentleşmeye katkıda bulunma gibi kamusal faydaları nedeniyle yapı kooperatiflerine kurumlar vergisi muafiyeti, indirimli KDV oranları, harç muafiyeti gibi ciddi vergi teşvikleri sağlanmıştır (Koçtürk, 2006). Ancak yukarıdaki örneklerde yer aldığı gibi yapı kooperatiflerin bazıları kentsel ranttan pay alma aracına dönüşebilmektedir. Hatta bazı inşaat şirketleri kooperatiflere sağlanan vergisel avantajlardan yararlanmak için kooperatifler kurmakta, unvanlarında küçük değişiklikler yaparak 2-3 yılda bir yeni inşaat projeleri geliştirmekte, gerekli plan değişikliklerini de yaptırabilmektedirler.

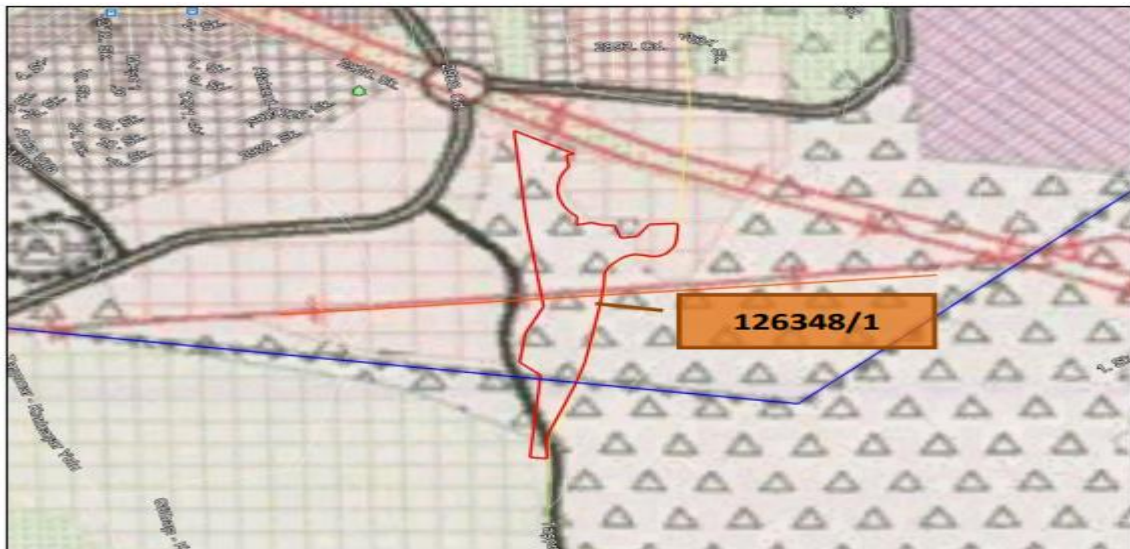
Değer artış payı düzenlemesi teorik olarak özel ve tüzel kişiler gibi kooperatiflerin de plan değişikliği yoluyla kentsel rant elde etme arayışlarını büyük oranda engelleyecektir. Ancak kentsel dönüşüm, idarelerin resen plan yapmaya devam etmeleri, plan notlarıyla gizli emsal artışları gibi gri ve sorunlu alanların uygulamada nasıl çözüleceği ve yapı kooperatiflerinin bundan nasıl etkileneceği zaman içinde ortaya çıkacaktır. Özellikle idarelerin resen plan değişiklikleri yapmalarını engellemeye dönük yasal düzenlemeler yapılmaması halinde geniş üye profiline sahip bazı yapı kooperatiflerinin plan değişiklikleri yaptırmak için idareler nezdinde girişimlere devam edebilecekleri değerlendirilmektedir. Diğer taraftan vergisel avantajlardan yararlanmak için kooperatif görüntüsü altında seri projeler yapan inşaat şirketlerinin Gelir İdaresi Başkanlığı ve Vergi Denetim Kurulu gibi kamu otoritelerince denetlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

5.2.13. Meralar ve Yeşil Alanlar Rant Aracı Olarak Değerlendirilebilmektedir

4342 sayılı Mera Kanunu'nun 4'ncü maddesi uyarınca meralar Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, kullanma hakkı bir veya birden çok köy veya belediyeye ait olan orta mallarıdır. Kanuna göre meralar özel mülkiyete konu olamaz ve amacı dışında kullanılamazlar. Ancak, şehirlerin hızla büyümesi ve genişlemesiyle birlikte kent içinde kalan ve fonksiyonlarını yitiren meralar arsa ve kentsel rant kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. 4342 sayılı Kanunun 14'ncü maddesinde imar planları hazırlanması ve kentsel dönüşüm projesi uygulanması gibi durumlarda bu alanların meralık vasfının kaldırılarak

Hazine adına tescil edileceğinin öngörülmesi, meraları özellikle büyük ölçekli arsa üretimi için ilk başvurulacak kaynak haline getirmiştir. Benzer şekilde kent planlarında “ağaçlandırılacak alan” vb. yeşil alan kullanımına ayrılan büyük yüzölçümlü kamu arazileri de plan değişiklikleriyle konut, ticaret vb. kullanımlara tahsis edilebilmektedir.

Ankara’da bu konuda yapılan uygulamalar incelendiğinde kentin arsa değerleri ve rantının en yüksek olduğu yerlerde çok sayıda plan kararı alındığı görülmüştür. Örneğin, Gölbaşı İlçesi, Taşpınar Mahallesi yer alan ve 21,756.00 m²’si Gölbaşı Özel Çevre Koruma Bölgesinde kalan 205.570 m² yüzölçümlü 126348 ada 1 parsel nolu Hazine taşınmazı ABBM’nin 16.02.2007 tarih ve 525 sayılı kararı ile onaylanan 1/25000 ölçekli “2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı’nı ile ABBM’nin 15.06.2007/1615-1623 ile 09.08.2018/1289 sayılı kararlarıyla onaylanan imar planlarında “ağaçlandırılacak alan” olarak ayrılmıştır. Söz konusu taşınmaz daha sonra 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca “rezerv yapı alanı” ilan edilmiş, dolayısıyla her türlü plan yapma yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na geçmiş, 17.08.2018 tarihinde de Hazine tarafından İller Bankasına devredilmiştir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı [ÇŞB], 2021a). Taşınmazın etrafında genel olarak E=0,30 yavaş:6,50 konut parselleri yer almakta iken, ÇŞB tarafından resen onaylanan ve 29.01.2021 tarihinde askıya çıkarılan 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında taşınmazın 79.972 m²’si E=1.00 konut alanı, 11.910 m²’si ise aynı koşullarla ticaret + konut alanı, 87.266 m² si donatı alanı olarak planlanmıştır.



Harita 5.17. 1/25000 ölçekli 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planında 126348 ada 1 parsel nolu taşınmazın durumu (ÇŞB, 2021a).

Yine Ankara’da arsa değerleri ve rantlarının en yüksek olduğu yerlerden olan Çankaya İlçesi Alacaatlı Mahallesinde çok sayıda meranın ve ağaçlandırılacak alanın imar planları kapsamında konut, ticaret, KSA vb. kullanımlara ayrıldığı görülmüştür.

Çizelge 5.9. Konut, ticaret ve KSA alanı olarak ayrılan meralar ve ağaçlandırılacak alanlar

İlçe	Mahalle	Geldi Parseli	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m2)	Emsal	Planda Ayrıldığı Amaç
Çankaya	Alacaatlı	731-735-737	29365	2	134.819,45	2,00	Konut Alanı
Çankaya	Alacaatlı	927	476.250	Parselasyon Planı Tapu henüz işlenmemiş	476.250	1,50	Yüksek Yoğunluklu Konut, Ticaret, Eğitim, Ticari Rekreasyon, Park vb.
Çankaya	Alacaatlı	926	29464 ila 29470	10	164.059	1,50	Yüksek ve düşük Yoğunluklu Konut, Ticaret, Eğitim, Ticari Rekreasyon, Park vb.

Esasen şehir içinde kalan ve hayvancılıkla ilgili fonksiyonunu kaybeden meraların vasıf değişikliği yapılarak kentsel kullanımlara tahsis edilmesi anlaşılabilir bir durumdur. Ancak, kamu orta malı niteliğinde olan ve bulundukları bölgenin halkının faydalanması için tahsis edilen meralar ile kent planlarında ağaçlandırılacak alan olarak ayrılan kamu taşınmazlarının yüksek yapılaşma emsalleri verilerek lüks konut, rezidans, ofis, AVM vb. alanı olarak planlanmasının, dolayısıyla kentsel rant oluşturma ve dağıtma amacı için kullanılmasının doğru bir yaklaşım olmadığı düşünülmektedir. Bunun yerine bu tür alanların park, meydan, rekreasyon, eğitim vb. sosyal donatı alanları olarak planlaması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu şekilde kentsel rant değil, ancak sosyal fayda kamuya aktarılmış olacaktır.

5.2.14. Beytepe-Alacaatlı-İncek İmar Planı Değişiklikleri

Ankara gayrimenkul piyasasında son 10 yıl içerisinde gelişim gösteren bölgelerin başında Beytepe-Alacaatlı-İncek bölgesi yer almaktadır. Gölbaşı İlçesinin Taşpınar, Kızılcaşar ve İncek Mahalleleri ile Çankaya İlçesinin Alacaatlı ve Beytepe Mahallelerini kapsayan bölge, nitelikli konut, işyeri ve karma kullanımlı yaşam projelerinin yoğunlaştığı, kamu kurumları, yüksek mahkemeler, üniversiteler ve özel eğitim kurumlarının hızla arttığı,

ulaşım imkânlarının ve yeşil alanların geniş olduğu, sosyo-ekonomik açıdan orta-üst sınıflara hitap eden kentin gelişme potansiyeli en yüksek bölgelerindendir. Gelişme potansiyeline paralel olarak son dönemlerde büyük inşaat şirketlerinin bölgeye ilgisi artmış, prestijli gayrimenkul geliştirme projeleri ile yatırımlar hızla artarken, arsa talebine bağlı olarak gayrimenkul fiyatları da önemli ölçüde yükselmiştir. Beytepe-Alacaatlı-İncek bölgesi Ankara'nın üst ölçek plan kararlarının yer aldığı, 2007 yılında onaylanan 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planında genel olarak, seyrek yoğunluklu gelişme konut alanı olarak planlanmıştır. Ancak gayrimenkul geliştirme projeleri için ihtiyaç duyulan yüksek yoğunluklu yapılaşma haklarına sahip arsalara duyulan talep, plan değişikliklerini gündeme getirmiştir. Bu talebi karşılamak ve oluşacak ranttan pay almak isteyen yapı kooperatifleri, şahışlar, şirketler, belediyeler ve diğer kamu kurumları arsa ve arazileri için emsal artışı ve fonksiyon değişiklikleri elde etmek amacıyla yoğun bir rant kollama faaliyeti içerisine girmişlerdir. Özellikle 2010-2018 arasında bölgede çok sayıda imar planı değişiklikleri yapılmış, büyük miktarda kentsel gayrimenkul rantı yaratılmış, yasal bir dayanağı olmasa da çeşitli yöntemlerle belediyeler de oluşan ranttan kısmen pay alırken, büyük pay yasal veya yasadışı yöntemlerle arsa sahipleri ve inşaat şirketleri ile çıkar ve baskı grupları tarafından paylaşılmıştır.

5.2.14.1. Taşpınar mahallesi imar değişiklikleri

Gölbaşı İlçesi Taşpınar Mahallesinde bulunan 335-340, 342-346, 163-166, 169, 1705, 1707, 1709, 1713, 1719, 1915, 1918, 1923, 1945, 2111, 2115, 2116 parseller 1/25.000 ölçekli "2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı" kapsamında ağaçlandırılacak alan ve seyrek yoğunluklu gelişme alanının olarak planlanmış iken ABBM'nin 14.07.2008 tarih ve 1843 sayılı kararı ile 19.12.2008 gün ve 3125 sayılı kararıyla yapılan Nazım ve Uygulama İmar planı değişiklikleriyle E=2, Hmax:Serbest yapılaşma koşullarında konut alanı olarak ayrılmıştır. Söz konu plan değişikliklerinin mahkeme kararlarıyla⁸⁰ iptal edilmesi üzerine söz konusu parsellere yönelik TOKİ Başkanlığı'nın 08.02.2011 tarih ve 777 sayı kararı ile ABBM'nin 12.02.2011 tarih ve 539 sayılı kararıyla yeniden imar planı değişiklikleri yapılmış ve toplu konut alanı olarak belirlenen bahse konu parseller için yeniden E=2, Hmax:Serbest yapılaşma koşulları belirlenmiştir.

⁸⁰ Ankara 6. İdare Mahkemesinin 27.10.2010 tarih ve E:2009/261, K:2010/1389, E:2010/310, K:2010/1383, E:2010/351, K:2010/1384 sayılı kararları,

ABB ve TOKİ tarafından yapılan imar planı değişiklikleriyle yoğunluk artışı yapılan ve parselasyon planıyla yeni oluşan 10 adet adanın toplam yüzölçümü 390.043 m²'dir. Plan değişiklikleri sonucu fazladan kazanılan emsal inşaat alanı 663.073 m²'dir.⁸¹ Buna göre söz konusu parsellerin üzerine 150 m² büyüklüğünde 4.420 adet daire fazladan yapılabilecektir.

Çizelge 5.10. Gölbaşı Taşpınar imar değişiklikleriyle yoğunluk artışı yapılan parseller

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m ²)	Eski Emsal	Yeni Emsal	Fazladan Kazanılan İnşaat Alanı (m ²)
Gölbaşı	Taşpınar	118012	1	39.138	0,30	2,00	66.535
Gölbaşı	Taşpınar	118013	1 ila 8	58.768	0,30	2,00	99.906
Gölbaşı	Taşpınar	118014	1 ila 6	59.681	0,30	2,00	101.458
Gölbaşı	Taşpınar	118015	1 ila 5	23.477	0,30	2,00	39.911
Gölbaşı	Taşpınar	118021	1 ila 4	31.684	0,30	2,00	53.863
Gölbaşı	Taşpınar	118022	1,3,4,5,7	50.031	0,30	2,00	85.053
Gölbaşı	Taşpınar	118023	1 ila 6	39.161	0,30	2,00	66.574
Gölbaşı	Taşpınar	118024	1	33.049	0,30	2,00	56.183
Gölbaşı	Taşpınar	118025	1,2	46.974	0,30	2,00	79.856
Gölbaşı	Taşpınar	118026	1,2	8.080	0,30	2,00	13.736
				390.043			663.073

5.2.14.2. İncek mahallesi ve civarı imar planı değişiklikleri

Ankara'nın arazi değerleri ve gayrimenkul rantlarının en yüksek olduğu bölgelerinden olan Gölbaşı İlçesi İncek Mahallesi ve civarında (Kızılcaşar ve Hacılar Mahalleleri) özellikle 2013-2018 döneminde çok sayıda imar planı değişikliği yapılmıştır. ABB ve ÇŞB tarafından onaylanan bu değişikliklerden önemli oranda emsal artışı ve yapılaşma hakkı getirenler aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Buna göre plan değişikliği yapılan ada ve parsellerin toplam yüzölçümü 1.346.330 m² olup, imar planı değişiklikleriyle yapılan emsal artışları sonucu kazanılan ilave inşaat alanı 2.157.355 m²'dir. Böylece plan değişikliğine konu edilen parsellerin üzerine 150 m² büyüklüğünde 14.382 adet daire fazladan yapılabilecektir. Diğer taraftan plan notlarıyla getirilen gizli emsal artışlarıyla inşaat alanı ve bağımsız bölüm sayısı daha da artmaktadır.

⁸¹ Hesaplamada varsa eski parsellerden ayrılan park, yol, bahçe vb. teknik ve sosyal donatı alanları ihmal edilmiştir.

Çizelge 5.11. Gölbaşı İlçesi İncek Mahallesi ve civarında 2013-2018 yılları arasında yapılan plan değişiklikleri

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m2)	ABBMK Tarihi	ABBMK Sayısı	Eski Emsal	Yeni Emsal	Fazladan Kazanılan İnşaat Alanı (m2)
Gölbaşı	İncek	120572-120573	1,1	47.414	21.07.2013	Ç.Ş.B.	0,40	2,50	99.569
Gölbaşı	İncek	112167- 114976	7,3	98.159	29.05.2014	Ç.Ş.B.	0,40	2,00	157.054
Gölbaşı	İncek	123109	1	10.816	13.03.2015	589	0,30	1,60	14.061
Gölbaşı	İncek	123870	1	17.608	12.02.2016	253	0,40	2,20	31.694
Gölbaşı	İncek	112166	19-20	6.012	14.01.2013	169	0,30	1,98	10.116
Gölbaşı	Kızılcaşar	123561	1	16.199	12.02.2016	246	0,30	1,60	21.059
Gölbaşı	İncek	123110	1	19.882	12.08.2018	1665	0,30	1,40	21.870
Gölbaşı	İncek	111282	8	18.663	12.08.2018	1665	0,30	1,40	20.529
Gölbaşı	İncek	123868	1	41.702	12.02.2016	230	0,30	2,20	79.234
Gölbaşı	İncek	111268	1 ila 16	19.889	14.07.2014	1223	0,30	2,00	33.811
Gölbaşı	İncek	118892, 111248 ila 111264 arası 9 Adet Ada	9 adet	211.622	15.04.2016	733	0,30	2,00	359.757
Gölbaşı	İncek-Kızılcaşar	122763 ila 122788 adalar (toplam 16 ada)	16 Adet	605.000	12.05.2017	1014	0,30	2,00	1.028.500
Gölbaşı	İncek	112135, 119991, 119992, 119994	4 adet	10.383	13.09.2017	1787	0,30	1,50	12.460
Gölbaşı	İncek	111415, 111414	2 adet	23.974	13.05.2016	991	0,30	2,00	40.756
Gölbaşı	Kızılcaşar	112196	13	19.940	15.08.2017	1732	0,30	1,80	29.910
Gölbaşı	Hacılar	111328	1	108.326			0,30	1,4	119.159
Gölbaşı	Hacılar	119735	11	53.981	6.10.2011	ABB	0,30	1,4	59.379
Gölbaşı	İNCEK	111422	1	16.760	16.08.2013	1543	0,30	1,4	18.436
				1.346.330					2.157.355

5.2.14.3. Alacaatlı mahallesi ve civarı imar planı değişiklikleri

Ankara'nın yeni gelişen, arazi değerleri ve gayrimenkul rantlarının en yüksek olduğu bölgelerinden biri olan Çankaya İlçesi Alacaatlı Mahallesi ve civarında özellikle 2012-2018 döneminde çok fazla sayıda imar planı değişikliği yapılmıştır. ABB ve ÇŞB tarafından onaylanan bu değişikliklerden önemli oranda emsal artışı ve yapılaşma hakkı getirenler aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Alacaatlı mahallesi ve civarında plan değişikliğine konu edilen taşınmazların toplam yüzölçümü 1.565.885 m2 olup, yapılan imar planı değişiklikleriyle 2.388.138 m2 fazladan inşaat hakkı verilmiştir. Bu şekilde sağlanan ilave inşaat hakkı sayesinde plan değişikliğine konu edilen parsellerin üzerine 150 m2 büyüklüğünde 15.921 adet daire fazladan yapılabilecektir. Üstelik bazı taşınmazlar için plan notlarıyla getirilen emsal artışları göz önüne alındığında inşaat alanı ve daire sayısı daha da artmaktadır.

Çizelge 5.12. Çankaya İlçesi Alacaatlı Mahallesi ve civarında 2012-2018 yılları arasında yapılan plan değişiklikleri

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m2)	ABBMK Tarihi	ABBMK Sayısı	Eski Emsal	Yeni Emsal	Fazladan Kazanılan İnşaat Alanı (m2)
Çankaya	Alacaatlı	282	1	15.377	9.12.2014	2226	0,5	1,92	21.877
Çankaya	Alacaatlı	315	1	5.079	11.3.2014	407	0,4	1,20	4.063
Çankaya	Alacaatlı	29365	2	134.819	29.05.2014	ÇŞB	İmarsız	2,00	269.639
Çankaya	Alacaatlı	29392	1	10.991	12.5.2017	1016	0,47	3,49	33.234
Çankaya	Alacaatlı	29468	1,3	28.437	29.1.2016	ÇŞB	İmarsız	1,50	42.656
Çankaya	Alacaatlı	42898	1	4.477	21.9.2016	1910	0,5	1,50	4.477
Çankaya	Alacaatlı	42910	3	5.780	13.1.2015	35	0,5	1,20	4.046
Çankaya	Alacaatlı	44439	3,4	10.848	27.11.2013	2145	0,5	1,70	13.018
Çankaya	Alacaatlı	44439	2	7.455	13.2.2015	363	0,5	1,80	9.692
Çankaya	Alacaatlı	44485-44487	1,6	30.399	12.8.2016	1653	0,204	1,97	53.799
Çankaya	Alacaatlı	44502	5	8.167	13.5.2016	1026	0,5	1,80	10.617
Çankaya	Alacaatlı	44540	3	10.738	13.2.2015	363	0,5	1,80	13.959
Çankaya	Alacaatlı	44546	1	9.378	14.3.2013	742	0,5	2,41	17.931
Çankaya	Alacaatlı	44585	1,2,3	14.977	16.12.2016	2515	0,5	1,20	10.484
Çankaya	Alacaatlı	44611	2	25.952	12.3.2014	427	0,5	1,23	19.069
Çankaya	Alacaatlı	44612	1	12.612	9.12.2014	2210	0,5	2,00	18.918
Çankaya	Alacaatlı	44612	1	12.146	14.2.2019	222	0,5	2,00	18.219
Çankaya	Alacaatlı	44617	1	14.355	17.1.2014	136	0,5	1,80	18.661
Çankaya	Alacaatlı	44633	10,11	10.833	17.01.214	138	0,15	1,80	17.874
Çankaya	Alacaatlı	44844	2	19.122	12.5.2017	1016	0,47	2,64	41.413
Çankaya	Alacaatlı	44921	1	14.961	14.11.2019	1494	0,5	1,00	7.481
Çankaya	Alacaatlı	44929	1	32.724	14.7.2014	1218	0,33	2,00	54.650
Çankaya	Alacaatlı	44929	1	32.724	14.3.2014	515	0,3	2,00	55.631
Çankaya	Alacaatlı	60638	4	7.553	14.2.2019	222	0,5	2,00	11.330
Çankaya	Alacaatlı	60651	1	11.893	13.5.2016	1021	0,5	1,50	11.893
Çankaya	Alacaatlı	60859	2	6.254	14.7.2014	1238	0,5	2,00	9.381
Çankaya	Alacaatlı	60871	3	12.770	11.7.2017	1308	0,75	1,20	5.747
Çankaya	Alacaatlı	60883	5	27.730	14.4.2015	778	0,5	1,77	35.135
Çankaya	Alacaatlı	60925-60926	1,1	34.029	9.9.2014	1533	0,5	2,14	55.835
Çankaya	Alacaatlı	61038	9 ila 14	40.944	16.8.2013	1573	0,15	1,50	55.274
Çankaya	Alacaatlı	61061	1	38.744	14.03.2014	519	0,6	1,50	34.870
Çankaya	Alacaatlı	62927	2	4.178	29.11.2014	2157	0,75	2,00	5.223
Çankaya	Alacaatlı	63804	7	16.702	27.11.2013	2142	0,05	1,80	29.229
Çankaya	Alacaatlı	63863	1	51.504	12.6.2013	1102	0,47	2,39	98.643
Çankaya	Alacaatlı	63877	3	43.553	14.10.2016	2063	0,47	3,52	132.905
Çankaya	Alacaatlı	63879-63880	1,1	74.500	14.9.2012	1540	0,5	2,00	111.750
Çankaya	Alacaatlı	63951	1	57.434	20.9.2012	1421 (YBE)	0,5	2,00	86.083
Çankaya	Alacaatlı	64152	1	14.922	28.11.2012	2001	0,5	1,50	14.922
Çankaya	Alacaatlı	64152	1	14.922	12.8.2016	1644	0,5	1,50	14.922
Çankaya	Alacaatlı	64152	1	14.922	28.11.2012	2001	0,5	1,50	14.922
Çankaya	Alacaatlı	64433 ila 64456	24 adet parsel	302.232	16.8.2013	1573	0,15	1,50	408.013
Çankaya	Alacaatlı	64547	1	9.581	12.5.2017	1016	0,47	2,63	20.697
Çankaya	Alacaatlı	217-218	Muhtelif	15.913	12.6.2013	1079	0,4	1,30	14.335
Çankaya	Alacaatlı	60875-60876	5 adet	35.787	14.7.2017	1438	0,5	1,80	46.523
Çankaya	Alacaatlı		390	141.950	15.8.2014	1442	0,3	2,07	251.415
Çankaya	Dodurga	44566, 44567	2 ve 5	21.289	11.04.2012	545	0,5	2,36	39.496
Çankaya	Dodurga	128	3	16.315	17.05.2013	985	0,65	1,50	13.868
Çankaya	Dodurga	44545-44554	4 adet	26.201	14.11.2013	1969	0,5	2,44	50.820
Çankaya	Dodurga		2221	32.800	15.08.2014	1431	0,5	1,20	22.960
Çankaya	Dodurga	29359	1	18.911	14.05.2018	848	0,5	2,22	30.545
				1.565.885					2.388.138

5.2.14.4. Beytepe mahallesi ve civarı imar planı değişiklikleri

Ankara'nın en prestijli konut ve karma yaşam projelerinin yer aldığı, arsa ve konut değerlerinin, dolayısıyla gayrimenkul rantlarının çok yüksek olduğu bölgelerinden biri olan Çankaya İlçesi Beytepe Mahallesi ve civarında 2012-2018 döneminde çok sayıda imar planı değişikliği yapılmıştır. ABB ve ÇŞB tarafından onaylanan bu değişikliklerden önemli oranda emsal artışı ve yapılaşma hakkı getirenler aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Buna göre plan değişikliği yapılan ada ve parsellerin toplam yüzölçümü 2.480.350 m2 olup, imar planı değişiklikleriyle yapılan emsal artışları sonucu fazladan kazanılan inşaat alanı 3.326.287 m2'dir. Böylece taşınmaz maliklerine 150 m2 büyüklüğünde 22.175 adet daire fazladan yapma hakkı sağlanmıştır. Bu rakam bazı taşınmazlarda yer alan ve emsal artışları getiren plan notlarıyla daha da artmaktadır.

Çizelge 5.13. Çankaya Beytepe Mahallesi ve civarında 2012-2018 yılları arasında yapılan plan değişiklikleri

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m2)	ABBMK Tarihi	ABBMK Sayısı	Eski Emsal	Yeni Emsal	Fazladan Kazanılan İnşaat Alanı (m2)
Çankaya	Beytepe	29350	1	47.277	16.08.2013	1565	0,33	1,30	45.858
Çankaya	Beytepe	29350	2	6.998	16.08.2013	1565	0,33	1,30	6.788
Çankaya	Beytepe	29354	1	39.600	16.01.2015	181	0,5	3,11	103.200
Çankaya	Beytepe	28923-29439	21 adet	852.420	10.08.2016	1546-1547	0,6	2,00	1.193.388
Çankaya	Beytepe	29413-29431	4 adet	28.786	10.08.2016	1546-1548		0,60	17.272
Çankaya	Beytepe	28713-29433	6 adet	188.273	10.08.2016	1546-1549	0,6	1,50	169.446
Çankaya	Beytepe	28795	1	7.496	2.08.2017	ÇŞB	0,5	2,40	14.242
Çankaya	Beytepe	28800,28802, 28803, 28819, 28861 ila 28864	8 adet	64.629	14.07.2014	1239	0,5	1,80	84.018
Çankaya	Beytepe	29663, 29664, 29666	3 adet	63.840	10.02.2015	252	0,5	1,50	63.840
Çankaya	Beytepe	63858-63859	4 adet	67.847	12.07.2013	1338	0,5	2,79	155.277
Çankaya	Beytepe	28563, 28594, 80025	3 adet	29.497	10.01.2017	35	0,5	1,80	38.346
Çankaya	Beytepe	28589	1	8.133	2.08.2017	ÇŞB	0,5	1,50	8.133
Çankaya	Beytepe	28538	3	3.711	14.07.2015	1435	0,5	2,00	5.566
Çankaya	Beytepe	28511	2	6.151	15.04.2016	750	0,5	1,00	3.076
Çankaya	Beytepe	29669	1	12.696	15.04.2016	750	0,5	1,50	12.696
Çankaya	Beytepe	142, 29667, 29668	3	111.750	15.01.2016	130	0,4	2,00	178.800
Çankaya	Beytepe	28673 ila 28675, 28675	3	18.529	14.07.2017	1440	0,5	1,30	14.823
Çankaya	Beytepe	29019	2	4.930	12.09.2018	1511	0,5	1,00	2.465
Çankaya	Beytepe	29281	1	25.605	14.03.2014	506	0,5	3,51	76.998
Çankaya	Beytepe	29282	10 adet	7.704	14.03.2014	506	0,5	1,50	7.704
Çankaya	Beytepe	29297	1	23.100	13.05.2016	1011	0,4	0,95	12.705
Çankaya	Beytepe	28944, 28936, 28946, 28947, 28948	1	52.560	13.05.2015	574	0,5	2,00	78.840

Çizelge 5.13.(devamı) Çankaya Beytepe Mahallesi ve civarında 2012-2018 yılları arasında yapılan plan değişiklikleri

Çankaya	Beytepe	28948-29378 arası 16 ada	20 adet	90.534	15.04.2016	747	0,5	2,00	135.801
Çankaya	Beytepe	28948-29378 arası 16 ada	20 adet	7.140	15.04.2016	747	0,5	1,40	6.426
Çankaya	Beytepe	28948-29378 arası 16 ada	20 adet	8.374	15.04.2016	747	0,5	2,00	12.561
Çankaya	Beytepe	29422, 29436, 29438	3 adet	159.467	10.08.2016	1546-1547	0,5	2,00	239.201
Çankaya	Beytepe	29363	1	23.385	15.03.2013	510	0,6	1,97	31.969
Çankaya	Beytepe	232 ila 236	5 adet	24.457	10.03.2015	440	0,4	2,00	39.131
Çankaya	Beytepe	276,458,474,475, 7,4759	5 adet	46.467	15.04.2016	762	0,5	2,00	69.701
Çankaya	Beytepe	364,365,366,370	4 adet	42.074	14.04.2017	746	0,4	1,50	46.281
Çankaya	Beytepe	440 ila 453 adalar, 29021 ve 28765	16 adet	72.940	14.10.2016	2067	0,4	1,40	72.940
Çankaya	Beytepe	28732 ila 28744 arası 9 ada	9 adet	50.500	13.04.2018	659	0,5	1,50-2,00	56.900
Çankaya	Beytepe	29673	1	12.934	15.04.2016	750	0,5	1,50	12.934
Çankaya	Beytepe	28763	1	15.576	13.05.2016	1016	0,5	2,00	23.364
Çankaya	Beytepe	28919,28928, 28929	3 adet	54.648	14.07.2017	1485	0,5	1,95	79.002
Çankaya	Beytepe	28960,28971,28974,28975,28976,28977,28978	7	40.084	10.04.2015	705	0,5	1,50	40.084
Çankaya	Beytepe	8044 ila 8046	3 adet	7.398	13.10.2017	ÇŞB	0,5	1,20	5.179
Çankaya	Beytepe	648	648	25.413	1.10.2020	ÇŞB	0,4	1,80	35.578
Çankaya	Çayyolu	29479	1	29.917	10.06.2017	ÇŞB	0,5	1,25	22.438
Çankaya	Çayyolu	63603, 63598, 63599	3 adet	32.907	9.10.2013	1812	0,5	2,00	49.361
Çankaya	Çayyolu	64473	1	22.166	15.03.2013	509	0,5	1,40	19.949
Çankaya	Çayyolu	64474	1	7.000	16.03.2013	510	0,5	2,00	10.500
Çankaya	Çayyolu	214	9	7.045	13.03.2015	590	0,4	1,50	7.750
Çankaya	Çayyolu	63606	5	7.494	23.10.2013	1890	0,65	2,00	10.117
Çankaya	Çayyolu	29232	1	20.899	12.02.2014	196	0,7	0,97	5.643
TOPLAM				2.480.350					3.326.287

Buna göre: Gölbaşı ilçesi Taşpınar ve İncek Mahalleleri ve çevresi ile Çankaya İlçesi Beytepe ve Alacaatlı Mahalleri ve çevresinde 2012-2018 yılları arasında imar planı değişikliklerine konu edilen arsaların yüzölçümü toplam 5.782.608 m²'dir. Bu arsaların plan değişikliklerinden önceki emsal değerlerine göre inşaat hakkı toplamı 2.376.907 m²'dir. Yapılan plan değişiklikleri sonucu artan emsal değerleriyle birlikte söz konusu arsaların inşaat hakkı toplamı 10.094.476 m²'ye yükselmiştir. Böylece 8.517.582 m² fazladan inşaat hakkı verilmiştir. Söz konusu ilave inşaat hakkı sayesinde arsa maliklerine ortalama 150 m² büyüklüğünde (8.517.582/150=56.784) 56.784 daire inşa etme hakkı sağlanmıştır.

Çizelge 5.14. Gölbaşı İlçesi Taşpınar, İncek ve Çevresi ile Çankaya İlçesi Beytepe ve Alacaatlı Mahalleleri ve çevresinde 2012 yılı sonrasında yapılan imar planı değişiklikleri

İlçe	Mahalle	Plan Değişikliği Yapılan Parsellerin Toplam Yüzölçümü (m2)	Eski Emsale İnşaat Toplam İnşaat Alanı (m2)	Yeni Emsale Göre Toplam İnşaat Alanı (m2)	Fazladan Kazanılan İnşaat Alanı (m2)	Ortalama 150 m2 Hesabıyla Fazladan Kazılan Daire Sayısı
Gölbaşı	Taşpınar	390.043	117.013	780.086	663.073	4.420
Gölbaşı	İncek ve Civarı	1.346.330	420.217	2.577.572	2.157.355	14.382
Çankaya	Alacaatlı ve Civarı	1.565.885	524.816	2.912.941	2.388.138	15.921
Çankaya	Beytepe ve Civarı	2.480.350	1.314.861	4.623.876	3.309.015	22.060
TOPLAM		5.782.608	2.376.907	10.894.476	8.517.582	56.784

Plan değişiklikleri sonucu fazladan kazanılan 8.517.582 m2 inşaat alanının 2021 yılı Mart ayı itibariyle değerinin yaklaşık olarak ne kadar olabileceği araştırılmıştır. Ülke çapında internet üzerinden en fazla gayrimenkul satış ilanı yayınlayan web siteleri ile değer analiz siteleri üzerinde yapılan incelemelerde mahallelere göre yaklaşık m2 birim değerleri tespit edilmiştir. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere söz konusu 8.517.582 m2 inşaat alanının konut olarak toplam değeri yaklaşık olarak 57 milyar TL'dir.

Çizelge 5.15. İmar planı değişiklikleri fazladan kazanılan inşaat alanlarının toplam değeri

İlçe	Mahalle	Fazladan Kazanılan İnşaat Alanı (m2)	Hürriyet Emlak (TL/m2)	Sahibinden.com (TL/m2)	Reidin.com (TL/m2)	Ortalama Fiyat (TL/m2)	Toplam Bedel (TL)
Gölbaşı	Taşpınar	663.073	5.550	5.582	6.219	5.784	3.834.993.208
Gölbaşı	İncek, Hacılar, Kızılcasaz	2.157.355	6.599	6.413	6.350	6.454	13.923.569.170
Çankaya	Alacaatlı ve Civarı	2.388.138	6.143	5.850	6.215	6.069	14.494.405.568
Çankaya	Beytepe ve Civarı	3.309.015	7.500	7.467	7.447	7.471	24.722.754.070
TOPLAM		8.517.582					56.975.722.016

Aşağıdaki tabloda Gölbaşı İlçesi Taşpınar ve İncek Mahalleleri ve çevresi ile Çankaya İlçesi Beytepe ve Alacaatlı Mahalleri ve çevresinde 2012-2018 yılları arasında imar planı değişiklikleri sırasında değer artış payı benzeri bir rant vergisi ihdas edilmiş olsaydı ne kadarlık bir tahsilat sağlanabileceğine yönelik bir projeksiyon yer almaktadır. Projeksiyonda 7221 sayılı Kanunda yer aldığı şekilde plan değişikliği sonucu ortaya çıkan değer artışının tamamının kamuya aktarılacağı varsayılmıştır. Hesaplamaya konu edilen 8.517.582 m2'lik inşaat alanı tamamen plan değişiklikleriyle sağlanan ilave bir hak olduğundan öncelikle ne kadarlık kısmının inşaat maliyeti, ne kadarlık kısmının ise arsa değeri olabileceği üzerinde

durulmuştur. Bunun için %40 ila %60 arasında değişen kat karşılığı inşaat oranları üzerinden bir projeksiyon yapılmıştır. Buna göre arsa değerinin konut değeri içindeki payının (kat karşılığı oranının) %60 oranında olduğu varsayıldığında, 2021 yılı Mart ayı rakamlarına göre yaklaşık 34.2 milyar TL değer artış payı tahsil edilebilecekti. Arsa değeri %50 alındığında ise tahsil edilebilecek rakam 28.5 milyar TL civarında olacaktı. Arsa değeri %40 olarak alındığında ise 22,8 milyar TL değer artış payı alınabilecekti. Görüleceği üzere bu süreçte değer artış payı benzeri bir rant vergisi ihdas edilmiş olsaydı söz konusu plan değişikliklerinden elde edilen kentsel rantlardan kamuya ciddi tutarlarda pay aktarılması söz konusu olabilecekti. Bu şekilde oluşan ranttan arsa/arazi sahipleri, müteahhitler, inşaat ve gayrimenkul şirketleri ile baskı ve çıkar grupları değil bütün toplum yararlanabilecekti.

Çizelge 5.16. İmar planı değişiklikleri fazladan kazanılan inşaat alanlarından elde edilebilecek değer artış payı

	Toplam Değer	Arsa Değeri (%60)	Arsa Değeri (%50)	Arsa Değeri (%40)
Değer Artış Payı	56.975.722.016	34.185.433.209	28.487.861.008	22.790.288.806

6. SONUÇ, DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Bu çalışmada; Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının etkin ve işlevsel bir şekilde vergilendirilmesi için hangi koşulların yerine getirilmesi gerektiği, dünyadaki iyi uygulama örneklerinin ülkemizde ne şekilde hayata geçirilebileceği, bu amaçlarla vergi, planlama, değerlendirme ve diğer alanlarda ne tür reformlara ihtiyaç olduğu sorularına cevap aranmış ve uygulamaya dönük öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesine ilişkin tarihsel süreç incelendiğinde; bu vergilerin 19. yüzyılın sonlarına doğru birçok ülkede yaşanan hızlı kentleşme, ekonomik büyüme, kamu yatırım ve hizmetleri ile spekülasyonlar sonucu arsa/arazi değerlerinde ortaya çıkan büyük artışlarla birlikte gündeme geldiği görülmektedir. Nitekim rant vergilerinin ilk uygulaması 1878 yılında Arsa/Arazi Değer Vergisi (Land Value Tax - LVT) şeklinde Yeni Zelenda’da başlamıştır. 20. yüzyılın ilk çeyreğinde hızlı kentleşmeye bağlı sorunların ve taşınmaz değerlerindeki yükselişlerin devam etmesi ile kamu finansman ihtiyaçlarının artması rant vergisi arayışlarına ivme katmıştır. Bunun sonucunda Avustralya’da 1910, ABD’de 1913, Güney Afrika’da 1916, Danimarka’da ise 1922 yılında rant vergileri (LVT) ihdas edilmiştir. Ancak bu dönemde rant vergilerinin dünya çapında yaygın bir kullanıma kavuşmadığı, 1929 krizi ve 2. Dünya Savaşı’nın etkisiyle gayrimenkullerdeki değer artışlarının durması, yürürlüğe konulduğu ülkelerdeki uygulama sorunları ile satış ve gelir vergilerine ağırlık verilmesi gibi nedenlerle rant vergilerine olan ilginin azaldığı görülmektedir.

1960’lı yıllarda başta ABD olmak üzere birçok gelişmiş ülkede kentlerin mekânsal yayılımı ve gayrimenkul fiyatlarındaki hızla artış sonucu rant vergileri yeniden tartışılmaya başlanmış ve bu vergilerin arsa spekülasyonu, kaynak dağılımı, arazi kullanım kararları, gelir dağılımı, geliştirme zamanı, yoğunluk ve kentsel yayılma, dışsallıklar, kamu yatırım ve hizmetlerinin finansmanı ile diğer ekonomik etkileri ve etkinlikleri üzerine öncü çalışmalar yapılmıştır.

1980’li yıllardan sonra sermayenin kentsel alana ve gayrimenkul yatırımlarına yönelmesi, küreselleşme ve neoliberal şehircilik akımının etkisiyle; kentsel gayrimenkul rantlarının finansallaşma, globalleşme, uluslararası gayrimenkul yatırımları, kentsel dönüşüm, kutuplaşma, çevre tahribatı, kamusal düzenlemeler, rant kollama faaliyetleri,

bürokrasi, siyaset ve kurumsal yapılar ile etkileşimini analiz eden çalışmalar yapılmıştır. Mortgage sisteminin tetiklediği 2008 kriziyle birlikte bunlara türev araçlar, gayrimenkul balonları ve spekülasyon finans sistemi de eklenmiştir. Öte yandan, kriz sonucu artan kamu borçlarını ve bütçe açıklarını kontrol altına almak, yatırım ve hizmetleri finanse etmek için kentsel gayrimenkullerin hükümetler tarafından bir araç olarak kullanılmaya başlanması rant vergisi tartışmalarını gündemin ön sıralarına taşımıştır.

Literatürde rant vergileri genel olarak, arsa/arazi değerleri üzerinden belli bir oranda alınan ve/veya yapıları daha düşük, arsaları ise daha yüksek oranda vergilendiren LVT üzerinden analiz edilmekte olup, LVT'nin etkinliği, etkileri ve uygulama sonuçları üzerine birçok teorik ve ampirik çalışma yapılmıştır. Söz konusu çalışmalarda bu verginin genel olarak; etkin, tarafsız, adil ve yansıtılamaz olduğu, arsa spekülasyonunu ve kentsel yayılmayı azaltacağı, gelir dağılımının düzeltilmesi ile çevre ve doğal kaynakların korunmasına katkı sağlayacağı, optimal geliştirme ve yoğunluk tercihleri, yatırım kararları ile inşaat sektörü ve gayrimenkul piyasası üzerinde bozucu etkilere yol açmayacağı sonuçlarına varılmıştır.

İncelenen uluslararası uygulama örneklerinde rant vergilerinin (LVT) getirilme amaçlarının genel olarak; arsa/arazi (özellikle büyük ölçekli) spekülasyonlarını önlemek, toprak reformunu desteklemek, arsa/arazilerin etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak, emlak vergilerine alternatif yaratmak, vergi yükünü yapılardan arsalarla kaydırarak inşaat sektörünü teşvik etmek, gayrimenkuller ve rantlar üzerindeki vergi yükünü artırarak gelir ve tüketim vergilerini azaltmak, gelir dağılımını düzeltmek ve vergi geliri elde etmek olduğu görülmektedir.

LVT türü rant vergilerinin uygulamasında Estonya, Tayvan ve Avustralya gibi ülkelerde kısmen başarılı sonuçlar elde edilmiş ise de, bu vergilerin yürürlüğe konulduğu birçok ülkede uzun ömürlü olamadıkları, yaşanan sorunlar nedeniyle yürürlükten kaldırıldıkları veya sınırlı düzeye indirildikleri görülmüştür. İncelenen uluslararası örneklerde uygulamada karşılaşılan temel sorunun “taşınmaz değerlemesi” olduğu görülmüştür. Yine gayrimenkul sahiplerinin yoğun tepkisiyle karşılaşılmaması ve politik desteğin son derece sınırlı olması da temel bir sorun olarak öne çıkmıştır. Zira Danimarka örneğinde olduğu bu vergiler gibi ciddi politik sonuçlar doğurabilmektedir. Diğer önemli sorunlar ise; idari maliyetlerin yüksekliği, vergi idarelerinin kapasitelerini zorlaması, çok

sayıda itiraz, dava ve şikâyeteye konu olması, beklenen vergi gelirlerinin elde edilememesi, yüksek yoğunluklu inşaat projelerini teşvik ettiğinden doğal yapıya zarar verebilmesi (Hawai örneği), teorik varsayımlar, beklentiler ve önermelerin (verginin yansıtılamayacağı, arsa-arazi fiyatlarının düşeceği, gelir ve tüketim vergilerinin azalacağı vb.) pratikte çoğu zaman işlememesi, politik ve ideolojik kaygıların öne çıkması olarak sıralanabilir.

Türkiye’de de kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi için 1948 yılında “Değerlenme Resmi” (şerefiye), 1970 yılında ise “Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi” uygulamaya konulmuştur. Ancak yukarıda bahsi geçen uluslararası uygulama örneklerine benzer şekilde; değerlendirme sorunları, idari maliyetlerin yüksekliği, hasılatın düşüklüğü, çok fazla itiraz ve davaya yol açması gibi gerekçelerle Değerlenme Resmi 1981 yılında, Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi ise 1982 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan sonra kentsel gayrimenkul rantlarında önemli yükselişler görülmüştür. Bunda hızlanan ekonomik büyüme, finansal piyasaların gelişmesi, gayrimenkul sektörüne yönelik doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının artışı, nüfus ve göç hareketleri, GYO, GYF, kira sertifikası gibi sermaye piyasası araçlarının devreye girmesi, inşaat ve gayrimenkul sektörünü teşvik eden ekonomi ve finans politikalarına ağırlık verilmesi gibi etkenlerin önemli katkısı olmuştur. Ancak, kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtımında belirleyici unsur olarak sermaye gruplarının ihtiyaç ve taleplerini de gözetken kamusal düzenleme ve uygulamaların öne çıktığı görülmektedir. Özellikle AVM’ler, ofisler, oteller, iş merkezleri, büyük konut/rezidans vb. gayrimenkul geliştirme projelerinin hızla artmasına zemin hazırlayan imar düzenlemeleri ve değişiklikleri, yeni rant ve yatırım alanları ortaya çıkaran 3. Havaalanı, Kanal İstanbul gibi büyük ölçekli kamu ve kamu-özel işbirliği (KOİ) projeleri, rant odaklı kentsel dönüşüm uygulamaları, kamu kurumlarının hasılat paylaşımı, kat karşılığı inşaat, toplu konut vb. ihaleleri ve gayrimenkul sektöründeki diğer faaliyetleri ile kamu taşınmazlarının satış ve özelleştirmesine yönelik politika ve uygulamalar kentsel rantların oluşumu ve dağıtımında temel bir rol oynamıştır.

Özel mülkiyet ve piyasa ekonomisi koşullarında kentsel, sosyal ve ekonomik gelişmeler ile kamusal hizmetler ve yatırımlar sonucu gayrimenkul rantlarının kaçınılmaz olarak ortaya çıkacağı öngörülse de, ilkesel olarak özellikle imar planları gibi kamusal düzenleme ve uygulamalarda birincil amacın rant oluşturmak olmaması, buna rağmen ortaya çıkan rantların ise mümkün olduğunca kamuya aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesiyle ilgili olarak yerine getirilmesi gereken genel koşullar ve öneriler şu şekilde sıralanabilir;

Uluslararası örneklerden de anlaşılacağı üzere rant vergisi uygulaması için en temel koşul iyi işleyen bir taşınmaz değerlendirme sistemi kurulmasıdır. Bunun için, taşınmaz değerlemesine ilişkin çerçeve bir yasa çıkarılması, kurumsal yapının güçlendirilmesi, teknik kapasitenin artırılması, kamusal değerlendirme standartlarının belirlenmesi, coğrafi bilgi sistemleri, değer bilgi merkezi ve değer haritalarının oluşturulmasına yönelik uygulamaların geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yine uluslararası örneklerde de görüldüğü üzere, kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesinde temel koşullardan biri politik destek sağlanmasıdır. Türkiye’de kentsel rantın oluşum ve bölüşüm süreçleri analiz edildiğinde; içerisinde taşınmaz malikleri, inşaat şirketleri, yatırımcılar, iş adamları, siyasetçiler, bürokratlar, emlakçılar, meslek mensupları gibi birçok kesimin yer aldığı geniş ölçekli bir çıkar ve baskı grubunun etkin bir rol aldığı görülmektedir. Bu nedenle getirilecek rant vergisinin amacı, kapsamı ve faydaları konusunda kamuoyunun ciddi şekilde aydınlatılması ve politik destek sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Öte yandan, gayrimenkul rantlarının etkin bir şekilde vergilendirilmesi yüksek düzeyde kurumsal kapasite ve uzmanlık gerektirmektedir. Bunun için vergi idaresinin ve yerel yönetimlerin insan kaynakları, teknik imkânları ve kurumsal yapılarının güçlendirilmesi, mali yönetim ve değerlendirme konusundaki kapasitelerinin artırılması, merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki uyum ve işbirliğinin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Türkiye’de rant vergisi ihdasıyla ulaşılmak istenen temel amaç ve hedefler; vergilendirme yoluyla kentsel gayrimenkul rantlarının kamuya aktarılması, gelir dağılımının düzeltilmesi, vergi adaletinin sağlanması, çarpık kentleşmenin, rant kollama faaliyetlerinin ve arsa spekülasyonlarının önlenmesi, kaynakların verimsiz gayrimenkul yatırımlarından katma değeri yüksek alanlara kaydırılması olarak sıralanabilir. Ancak rant vergilerinin çoğu zaman beklenen etki ve sonuçları doğurmadığı, ortaya çıkan sorunlar nedeniyle birçok ülkede yürürlükten kaldırıldıkları olgusu karşısında, ihdas edilecek rant vergisinin konusu, kapsamı, mükellefiyeti, istisna ve muafiyetleri, matrah ve oranları, idari maliyetleri,

vergileme ilkelerine uygunluğu gibi temel unsurlarının kapsamlı şekilde analiz edilmesi gerektiği, yine ülkeye özgü sosyal, ekonomik ve siyasi koşulların, kurumsal yapıların, vergi sisteminin, rantın oluşumu ve dağıtımında rol oynanan faktörlerin üzerinde önemle durulması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede;

Esas itibarıyla az sayıda kişinin elinde toplanmış büyük ölçekli arsa/arazileri bölmeyi, bunlara yönelik spekülasyonları önlemeyi ve yapılar üzerindeki vergi yükünü arsa ve arazilere kaydırmayı öngören, ayrıca ciddi uygulama zorlukları bulunan LVT türü bir rant vergisinin Türkiye’de ihdas edilmesinin yerinde olmayacağı değerlendirilmektedir.

Türkiye’de tüm kentsel gayrimenkullerdeki genel değer artışlarını vergilendirmeye yönelik bir rant vergisinin de yaratacağı uygulama sorunları yanında kamuoyu ve siyaset kurumundan destek bulmasının mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Türkiye’de gayrimenkullerden alınan vergilerin diğer ülkelere göre düşük düzeyde olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, öncelikle kentsel gayrimenkul rantlarını dolaylı da olsa kavrayan Emlak Vergisi, Tapu Harçları, Değer Artış Vergisi, Değerli Konut Vergisi ve Harcamalara Katılma Paylarına ilişkin sorunların çözülmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, iyi işleyen bir değerlendirme sistemi kurularak taşınmazların rayiç değerlerinin tam ve doğru tespiti ve vergilendirmede bu değerlerin esas alınması halinde emlak vergileri, tapu harçları ve değer artış vergisi tahsilatlarının artacağı, değer artış vergisinde geçerli beş yıllık sürenin kaldırılabilmesi veya uzatılabilmesi, harcamalara katılma paylarının da daha aktif olarak kullanılabileceği düşünülmektedir.

2019 yılında uygulamaya konulan Değerli Konut Vergisi’nden (DKV) mevcut yapısıyla önemli bir hasılat elde edilemeyeceği, bu nedenle istisna ve muafiyetlerin azaltılmasının, vergi değeri yerine rayiç değer esas alınmasının ve verginin tarhiyat ve tahsilatının yerel yönetimlere bırakılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Öte yandan gelir dağılımının düzeltilmesi, vergi adaletinin sağlanması, spekülatif gayrimenkul yatırımlarının azaltılması ve yerel yönetimlere kaynak sağlanması bakımından mükellef bazında belli bir değeri ve sayıyı aşan konut dışındaki gayrimenkul varlıkları (arsa, ofis, ticari üniteler vb.) için de DVK benzeri bir vergi ihdas edilebileceği değerlendirilmektedir.

Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesi ve kamuya aktarılmasında genel veya LVT türü bir rant vergisi yerine, imar planları ve plan değişikliklerinden, kentsel dönüşüm uygulamalarından, büyük ölçekli kamu/KÖİ yatırım ve projelerinden, kamu kurumlarının faaliyetlerinden (projeler, ihaleler; hasılat paylaşımı, kat karşılığı vb.) ve kamu taşınmazlarının yönetimine ilişkin politika ve uygulamalarından kaynaklanan rantlara odaklanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Çalışmamız kapsamında yapılan Ankara’daki örnek olay incelemelerinde kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtımında en temel etkenin ve sorunlu alanın imar düzenlemeleri olduğu anlaşılmıştır. Söz konusu örnek olay incelemelerinde; çok fazla sayıda imar planı değişikliği yapılarak plan hiyerarşisi ve bütünlüğünün bozulduğu, rant odaklı planlamanın öne çıktığı, imar mevzuatına aykırı olarak plan notlarıyla emsal artışları ve ayrıcalıklı imar hakları sağlandığı, taşınmaz, tesis, araç vb. hibeleri karşılığında emsal artışları ve fonksiyon değişiklikleri yapıldığı, bölgeye uyumsuz olsa da en fazla rant sağlayacak fonksiyon değişiklikleri yapılarak çok yüksek inşaat emsalleri ve yapılaşma hakları verildiği, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarının göz ardı edilebildiği, dava konusu edilen veya mahkemelerce iptal edilen imar planı kararları yerine aynı nitelikte yeni kararlar alınarak yargısal denetimin işlevsiz hale getirildiği, planlama sürecinde yerel yöneticiler, siyasetçiler, taşınmaz malikleri, geliştiriciler ile diğer baskı ve çıkar gruplarının baskın bir rol oynadığı, potansiyel rantın sermaye gruplarının girişimleriyle (bağış vb.) yapılan plan değişiklikleriyle realize edilebildiği, bazı yapı kooperatiflerinin plan değişiklikleri yoluyla kentsel ranttan pay alma aracına dönüştüğü görülmüştür.

Yine çalışmamız kapsamında; Ankara’nın Gölbaşı İlçesi Taşpınar ve İncek Mahalleleri ve çevresi ile Çankaya İlçesi Beytepe ve Alacaatlı Mahalleleri ve çevresinde 2012-2018 yılları arasında yapılan ve önemli ölçüde emsal artışı getiren plan değişiklikleri incelenmiş olup, söz konusu plan değişiklikleriyle toplam 8.517.582 m² emsal artışı (fazladan inşaat yapma hakkı) sağlandığı tespit edilmiştir. Çeşitli projeksiyonlara göre bu rantın toplam tutarının 22,8 milyar TL ile 34.2 milyar TL arasında olduğu hesaplanmıştır.

Dolayısıyla öncelikle imar düzenlemelerine ilişkin sorunların çözülmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu çerçevede; planlama mevzuatının parçalı ve dağınık yapısının giderilmesi, planlama aşamalarının sadeleştirilmesi, özellikle alt ölçekli imar planlarına ilişkin yetkilerin yerel yönetimlere bırakılması, merkezi idarenin gözetim ve denetim

rolünün güçlendirilmesi, çıkar ve baskı gruplarının etkisini azaltmak için planlama süreçlerinin daha katılımcı, şeffaf ve hesap verilebilir duruma getirilmesi, yargısal denetim mekanizmasının daha işlevsel ve etkin hale dönüştürülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Çalışmamızın tamamlanma aşamasında olduğu 2020 yılında imar planı değişikliklerinden kaynaklanan gayrimenkul rantlarının vergilendirilmesine yönelik olarak 7221 sayılı Kanunla “Değer Artış Payı” (DAP) düzenlemesi yapılmıştır. Düzenleme çok yeni olduğundan uygulama sonuçlarına ilişkin kapsamlı bir analiz imkânı bulunamamıştır. Ancak potansiyel uygulama sorunları, sonuçları ve etkileri değerlendirildiğine şu hususlar vurgulanabilir;

DAP’ın imar rantlarının kamuya aktarılmasında özel ve yeni bir vergi türü olarak ihdas edilmesi temel olarak yerinde bir yaklaşımdır.

DAP düzenlemesi vergi adaleti, gelir dağılımının düzeltilmesi, kamu finansmanına katkı sağlanması, arsa spekülasyonlarının azaltılması, kaynakların verimsiz gayrimenkul yatırımlarında yoğunlaşmasının engellenmesi ve çarpık kentleşmenin önlenmesi bakımından olumlu bir adımdır.

Talebe bağlı olması ve DAP tutarının taşınmazın satışında veya inşaat ruhsatının alımı aşamasında ödeneceği göz önüne alındığında, düzenlemenin taşınmazların kullanım kararları ve geliştirme zamanı tercihleri üzerinde ciddi etkiler doğurmayacağı düşünülmektedir.

Taşınmaz maliklerinin talebiyle yapılacak imar planı değişiklikleri sonucu ortaya çıkan değer artışlarının tamamının kamuya aktarılması öngörüldüğünden DAP tutarı tam ve doğru olarak belirlendiği sürece plan değişiklik taleplerinin son derece sınırlı düzeyde kalacağı ve önemli miktarda DAP hasılatı elde edilemeyeceği öngörülmektedir.

DAP düzenlemesinde idarelerin değer artış payına konu olabilecek imar plan değişikliklerini resen yapmalarına engel bir hüküm bulunmadığından, Ankara örneğinde olduğu gibi bazı idareler resen imar planı değişiklikleri yapmaya devam etmektedirler. Bu tür uygulamaların rant kollama faaliyetlerini artıracığı ve kamu zararına yol açacağı göz önüne alındığında DAP alınmasını gerektirecek plan değişikliklerinin resen yapılmasını

engelleyemeye dönük yasal düzenlemeler yapılması ve buna yönelik etkin bir denetim mekanizması kurulması gerektiği düşünülmektedir.

DAP düzenlemesiyle birlikte plan değişikliklerinin azalması sonucu yüksek yoğunluklu yapılaşma haklarına sahip arsa arzının düşeceği, bu durumun yeni alanların imara açılmasına ve ilk planlama aşamasında yüksek yoğunluklar verilmesine neden olabileceği düşünülmektedir.

Ödenen DAP tutarının piyasadaki arz ve talep koşulları, finansman olanakları, likidite imkânları, taşınmazın konumu, eşsizliği gibi koşullara bağlı olarak taşınmaz geliştiricilerine ve nihai tüketicilere yansıtılabileceği, bu nedenle inşaat sektörü üzerinde olumsuz etkiler doğurabileceği değerlendirilmektedir.

DAP düzenlemesinde “kamu yararı” amacına yer verilmemesinin toplumsal faydalar yerine bireysel faydaların öne çıktığı imar planı değişikliklerine ve “DAP ödeyen istediği plan değişikliğini yaptırır” anlayışının yerleşmesine neden olabileceği, bu nedenle ilgili mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılarak DAP’a konu plan değişikliklerinde “kamu yararı” esası getirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Ankara’daki örnek olay incelemelerinde sıklıkla karşılan, plan notlarıyla veya bağış/hibe taahhüdü alınarak yapılan emsal artışları ve fonksiyon değişikliklerinde nasıl bir işlem yapılacağının Uygulama Yönetmeliğinde açıkça düzenlenmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Yine, örnek olay incelemelerinde sıklıkla karşılaşılan; büyük alanları kapsayan, örtülü emsal artışlarına yönelik plan notları içeren, çok sayıda belediye meclisi kararı ve mahkeme ilamı bulunan imar planı değişikliklerinde, ortaya çıkan değer artışlarının ve DAP tutarlarının tespiti için idarelerin hukuki, teknik ve insan kaynağı altyapısının güçlendirilmesi ve değerlendirme alanında kurumsallaşmanın artırılması gerektiği düşünülmektedir.

Değer Artış Payına ilişkin değerlendirme raporları ve komisyon kararlarının denetimi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde özel bir değerlendirme birimi kurulmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Değer Artış Payı'nın dağıtımında yerel yönetimler aleyhine düzenlemeler bulunduğundan yerel yönetim paylarının arttırılması gerektiği düşünülmektedir.

7221 sayılı Kanun uyarınca DAP hâlihazırda imar planı bulunan taşınmazlara yönelik plan değişiklikleri yapılması durumunda alınacaktır. İlk kez imar planı kapsamına alınan taşınmazlardan bazılarının daha değerli fonksiyonlara (ticaret, AVM, ofis, akaryakıt istasyonu vb.), konuma (yol cephesi vb.) ve imar haklarına (emsal oranları, yapı yüksekliği vb.) sahip olabildiği göz önüne alındığında, malikler arasında daha adaletli bir değer dağıtımı yapılması, kamuya daha fazla kaynak aktarılması, arazi spekülasyonlarının ve rant kollama faaliyetlerinin azaltılması bakımından ilk defa imar planı kapsamına alınan bazı taşınmazlar için de belli oranda DAP alınabileceği değerlendirilmektedir.

Kentsel dönüşüm uygulamaları da gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtımı açısından önem arz etmektedir. Ankara'daki örnek olay incelemelerinden de görüldüğü üzere KDGP alanları ile rezerv yapı alanlarındaki imar düzenlemelerinde rant odaklı yaklaşımlar öne çıkabilmektedir. 6306 sayılı Kanun kapsamında bulunan riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarının DAP'tan istisna edildiği göz önüne alındığında bu alanlarda yer alan taşınmazlara yönelik imar planı değişiklik taleplerinin daha da artacağı öngörülmektedir. Bu nedenlerle 6306 sayılı Kanun kapsamındaki alanlar da dahil olmak üzere rant oluşturma ve dağıtmaya yönelik tüm kentsel dönüşüm uygulamalarının DAP kapsamına alınması gerektiği düşünülmektedir.

Kentsel gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtılmasında üzerinde önemle durulması gereken konulardan biri de büyük ölçekli kamu/KÖİ projeleridir. Özellikle Kanal İstanbul, 3. Havaalanı, Çanakkale Köprüsü gibi mega projeler gayrimenkul değerlerinde büyük artışlara neden olmaktadır. Ancak bu artışlardan kamuya pay aktarılamamakta, oluşan rant büyük oranda taşınmaz sahiplerine, inşaat şirketlerine, emlakçılara, spekülâtorlere ve gayrimenkul şirketlerine ve proje bilgilerine önceden ulaşabilen alıcılara gitmektedir. Örneğin, Kanal İstanbul projesi kapsamındaki 33.674 hektarlık bölge 6306 sayılı Kanun kapsamında "rezerv yapı alanı" olarak ilan edildiğinden ortaya çıkan rantlardan DAP alınamayacaktır. Bu nedenlerle büyük kamu/KÖİ projelerinde ortaya çıkan rantların vergilendirilmesi için proje etki alanında yer alan, ilk kez imar planı kapsamına alınan veya plan değişikliği yapılan taşınmazların DAP kapsamına alınması gerektiği düşünülmektedir.

Öte yandan Kanal İstanbul gibi çok büyük miktarlarda gayrimenkul rantı yaratan kamu/KÖİ projeleri için Latin Amerika ülkeleri ile Hindistan, İspanya ve Meksika gibi ülkelerde başarılı örnekleri ve modelleri bulunan “değerleme resmi” ve onun bir türevi olan ve ABD’de uygulanan “özel değerlendirme” uygulamaları yapılabileceği, bu şekilde projelerin finansmanına da önemli katkılar sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu kurumlarının faaliyetleri ile kamu taşınmazları da Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantının oluşumu ve dağıtımı açısından üzerinde önemle durulması gereken konulardandır. Başta Belediyeler, ÇŞB ve TOKİ olmak üzere birçok kurum ve kuruluş gayrimenkul rantlarının oluşumu ve dağıtılmasına önemli roller oynarken, kamu taşınmazları kentsel rantlar açısından bir kaynak ve araç işlevi görmektedir. Özellikle son dönemde Hazineye ait arsa ve araziler, 2/B taşınmazları, tarım alanları ve diğer kamu taşınmazları satış, özelleştirme, devir vb. yöntemlerle özel mülkiyete geçirilirken, kent merkezlerindeki askeri alanlar, okul, hastane vb. kamu hizmetine tahsisli yerler ile ormanlar, meralar, kıyılar ve yeşil alanlar rant amaçlı projelerin baskısı altında bulunmaktadır. Ankara’da incelenen örnek olaylardan, kamu taşınmazlarına yönelik plan değişiklikleri, kentsel dönüşüm, satış, kat karşılığı inşaat ve hasılat paylaşımı projelerinde rant oluşturma ve dağıtma amacının ön plana çıkabildiği, meralar ve yeşil alanların rant amaçlı projelere konu edilebildikleri görülmüştür. Bu nedenle kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri ile kamu taşınmazlarına yönelik plan, proje ve ihale kararlarında öncelikle kamu yararının gözetilmesi, karar ve uygulamaların daha katılımcı, öngörülebilir ve şeffaf olması, uygulama ve kararlar sonucu oluşan rantların azami ölçüde kamuya aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Çalışmamız sırasında son dönemde birçok ülkede imar planı değişikliği ve yapı izni verilmesi aşamasında gayrimenkul geliştiricileri ve taşınmaz sahiplerine getirilen vergi benzeri özel mali yükümlülükleri içeren modellerin öne çıktığı ve başarıyla uygulandığı, uzun süreli kiralama modelinin de üzerinde durulması gereken önemli bir örnek olduğu görülmüştür. Bu çerçevede;

ABD, Kanada, Fransa, Hindistan gibi ülkelerde uygulanan “kapsayıcı imar düzenlemeleri”nin,

Latin Amerika ülkeleri ile Hindistan’da başarıyla uygulanan “imar ve yapılaşma haklarının satışı” modelinin,

ABD ve Kanada’da uygulanan, “toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri”nin,

Özellikle ABD’de yaygın olarak kullanılan “geliştirme ve etki harçları”nın,

Singapur’daki “uzun süreli kiralama” modelinin,

Ülkemizde de uygulanabileceği değerlendirilmektedir.

Esas itibariyle Türkiye’de de yerel yönetimler imar düzenlemeleri yaparken maliklerden ve inşaat şirketlerinden taşınmaz ve araç hibesi, okul, sosyal tesis, sağlık ocağı vb. tesislerin bağışı gibi ek faydalar sağlayabilmektedirler. Ancak bunların yasal bir dayanağı ve standardı bulunmamaktadır. Dolayısıyla söz konusu modellerin başarısı için yasal düzenlemeler yapılarak belirli kriterler getirilmesi, merkezi idare, yerel yönetimler, taşınmaz geliştiricileri ve mülk sahiplerinin gönüllülük esasında işbirliği yapmaları, oluşacak kentsel gayrimenkul rantlarının kamu ile mülk sahipleri ve geliştiriciler arasında adil bir şekilde dağıtılması gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de kentsel gayrimenkul rantlarının etkin ve işlevsel bir şekilde vergilendirilmesi için; genel veya LVT türü bir rant vergisi yerine imar düzenlemeleri, büyük kamu/KÖİ projeleri, kentsel dönüşüm, kamu kurumlarının uygulamaları ve kamu taşınmazları gibi alanlardan kaynaklanan rantlara odaklanması, bu çerçevede planlama, değerlendirme, mevcut vergi sistemi, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri ile kamu taşınmazlarının yönetimine ilişkin politika ve uygulamaların sistematik bir bütünlük içinde ele alınması ve sorunlu alanlara yönelik reformlar yapılması, DAP düzenlemesinin gözden geçirilmesi, diğer ülkelerde uygulanan başarılı modeller örnek alınarak iyi uygulama yöntemleri geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.



KAYNAKLAR

- Akal, M. (2006). “Tek Merkezli Kent Arsa Fiyat-Belirleme Davranışsal Modeli: Sakarya İli, Büyükşehir, Merkez İlçe İçin Teklif Edilen Rant Fonksiyonları”. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (11), 1-26.
- Akçeşme, H. (2006). *İmar Planlarının Uygulanmasında ve Kentsel Rantın Kamuya Aktarılmasında Kullanılan Araçlar: 18. Madde Uygulaması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara
- Akdoğan A. (1997) *Kamu Maliyesi*, 6. Baskı, Ankara: Gazi kitapevi, 172-175
- Akın, E. (2007). *Kentsel Gelişme ve Kentsel Rantlar: Ankara Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Aksoy, M., Yalçiner, K. , Aksoy, E. (2019). “İmar Hakkı Transfer Sistemi ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi”. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12 (3) , 440-453
- Aktan, C. C. (2003). “Görünmez Ayak ve Milletlerin İsrافی: Rant Kollama” C. C. Aktan (editör) *Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama*. İstanbul: Zaman Kitap
- Aktan, C.C. (1993). “Politikada Rant Kollama”. *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (4), 119-136
- Alkan, A. (2017). *Teoride ve Uygulamada Kentsel Rantların Vergilendirilmesi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul,
- Alterman, R. (2012). “Land-Use Regulations and Property Values The “Windfalls Capture”. Idea Revisited”, in N. Brooks, K. Donaghy, and G.J. Knaap, (Eds), *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*, UK: Oxford University Press
- Altıntaş, H. ve Marin, M. C. (2004). “Dışsallıkların ve Teknolojik Gelişmelerin Dağınık Uzamsal Kent Gelişimindeki Roller ve Çevresel Bozulma”. *Gazi Üniversitesi Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi Dergisi*, Mayıs (1) 73-88.
- Arnott, R. (2005). “Neutral property taxation”. *Journal of Public Economic Theory* 7 (1), 27–50.
- Arnott, R., Lewis, F. (1979). “The Transition of Land to Urban Use”. *Journal of Political Economy*, 87 (1), 161-169
- Arslan M. (2016). “2. Dünya Savaşı ve Türkiye’de Savaş Ekonomisi”. *Aydın Toplum ve İnsan Dergisi*, 2 (2), 1-14
- Aslan, M. (2014). “Kentsel Rantların Vergilendirilmesi”. *Ankara Barosu Dergisi*, (3), 115-134.
- Attuyer, K, Guironnet, A, Halbert, L (2016). “Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region.” *Urban Studies*, 53 (7): 1442–1464.

- Aydın S. (2017). “Konut Sorununa Devletin Müdahale Aracı Olarak Emlak Bankası”. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 17 (66). 74-107
- Aydın, M., Aydınlar, K. (2011). “Emek-Değer’ Teorisinden ‘Fayda-Değer’ Teorisine”. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 1-12.
- Ayık, U., Avcı, S. (2013, 28-30 Kasım). *Bir Kentsel Dönüşüm Projesine Coğrafi Bakış: Fikirtepe Örneği*. 4. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumunda Sunuldu, Muğla, 397-411
- Aytekin, Ö. (2019). *Ankara İmrahor Vadisi’nin Kentsel Dönüşüm Projeleri İle Tahribi Örnek; Yeni Güneypark Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı*. Ankara Çankaya Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara
- Ball M, (1985a). "Land rent and the construction industry". Ball, M. Bentivegna, V., Edwards, M., Folin, M., (Eds.) in *Land Rent, Housing and Urban Planning: A European Perspective*. Beckenham, UK: Routledge 71-86
- Ball, M. (1985b). “The Urban Rent Question”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 17(4), 503–525.
- Banzhaf H.S. ve Lavery N. (2010). “Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania”. *Journal of Urban Economics*, 67 (2), 169–179
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009). “*Kentleşme Şurası 2009, Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları Komisyonu Raporu*”. Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
- Been, V. (2005). “Impact Fees and Housing Affordability”. *Cityscape*, 8 (1):139–185.
- Bentick, B. (1979). “The Impact of Taxation and Valuation Practices on the Timing and Efficiency of Land Use”. *Journal of Political Economy*, 87(4), 859-868.
- Bento, A., Franco, S., Kaffine, D. (2009). “Efficiency and Spatial Impacts of Development Taxes: The Critical Role of Alternative Revenue-Recycling Schemes”. *American Journal of Agricultural Economics*, 91(5), 1304-1311.
- Bento, A., Lowe, S., Knaap, G., Chakraborty, A. (2009). “Housing Market Effects of Inclusionary Zoning”. *Cityscape*, 11 (2), 7-26
- Berberoğlu N., Erdoğan L. (Editörler). (2013). *Gayrimenkul Ekonomisi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları no: 2766
- Bıçkılı, D. (2006). “Harvey ve Castells’de Kent Sorunsalı: Politik Ekonomi Vizyonu ve Sınırlılıkları”. *Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (11) 111-130.
- Bilici N. (2015). *Türk Vergi Sistemi*. 35. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi
- Bo, S. and Bo, G. (2007). “Impact of international capital flows on real estate market: The empirical test in China from 1998 to 2006”. *Frontiers of Economics in China*, 2 (4), 520-531

- Booth, P. (2002). "Nationalising Development Rights: The Feudal Origins of the British Planning System". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29 (1), 129–139.
- Booth, P. (2012). "The Unearned Increment: Property and The Capture Of Betterment Value in Britain and France", in Ingram, G.K., ve Hong Y., *Value Capture and Land Policies*. Cambridge, M: Lincoln Institute of Land Policy, 74-93
- Boratav, K. (1980). *Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları no:454
- Boratav, K. (1988). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*. Gerçek Yayınları, İstanbul
- Bostancı, B., Demir, H. (2008). "Taşınmaz Geliştirmede Risk Analizi". *Jeodezi ve Jeoinformasyon Dergisi*, (99) , 5-13
- Bourassa S. (2009). "The U.S. Experience". in R.F. Dye and R.W. England, (Eds), *Land Value Taxation: Theory, Evidence, and Practice*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 11-25.
- Bourassa, S. (1987). "Land value taxation and new housing development in Pittsburgh". *Growth and Change* 18 (4), 44–56.
- Bourassa, S. (1990). "Land Value Taxation and Housing Development: Effects of the Property Tax Reform in Three Types of Cities". *The American Journal of Economics and Sociology*, 49 (1), 101-111
- Bourassa, S. (1992). "Economic Effects of Taxes on Land: A Review". *The American Journal of Economics and Sociology*, 51(1), 109-113.
- Bowman J.H., Bell M.E. (2004). "Implications of a Split-Rate Real Property Tax: An Initial Look at Three Virginia Localities". *State Tax Notes* 32 (4), 261–291.
- Bowman J.H., Bell M.E. (2008). "Distributional Consequences of Converting the Property Tax to a Land Value Tax: Replication and Extension of England and Zhao." *National Tax Journal* 51 (4/1), 593–607.
- Brewer, A. (1987). "Turgot: Founder of Classical Economics". *Economica*, 54 (216), 417-428
- Brown, H. (1927). "Land Speculation and Land-Value Taxation". *Journal of Political Economy*, 35 (3), 390-402.
- Brueckner, J. K. (1986). "A modern analysis of the effects of site value taxation". *National Tax Journal*, 39 (1), 49-58,
- Brueckner, J. K., Kim H.A. (2003). "Urban Sprawl and The Property Tax." *International Tax and Public Finance* 10 (1), 5–23.
- Brueckner, J.K. (1987). "The structure of urban equilibria: A unified treatment of the Mills–Muth Model", in Mills E.S. (ed.) *Handbook of Urban and Regional Economics*. Vol. 2, Amsterdam: Elsevier, 821–845

- Brueckner, J.K. (1997). "Infrastructure Financing in Urban Development: The Economics of Impact Fees". *Journal of Public Economics*, 66 (3), 383–407.
- Brueckner, J.K., (2000). "Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies". *International Regional Science Review* (23) 2, 160-171.
- Bryson J. (1997) "Obsolescence and the process of creative reconstruction". *Urban Studies*, 34 (9), 1439–1458
- Bulutoğlu, K. (1976). *Türk Vergi Sistemi*. 5. Baskı, İstanbul: Fakülteler Matbaası,
- Burge G.S. (2010), "The effects of development impact fees on local fiscal conditions", in Ingram, G.K., ve Hong Y., (Eds.), *Municipal Revenues and Land Policies*. Cambridge, MA:Lincoln Institute of Land Policy, 182-212.
- Burge, G ve Ihlanfeldt. K. (2006). "Impact Fees and Single-Family Home Construction". *Journal of Urban Economics* 60 (2), 284–306.
- Calavita, N., Mallach, A. (2010). "An International Perspective on Inclusionary Housing" in N. Calavita and A. Mallach (Eds.) *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion and Land Value Recapture*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 1-14
- Can, B., Bülbül, Z., Dağışan, V., (2013). *Açıklamalı ve İçtihatlı Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması*, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını
- Cengizkan, A . (2003). "Ankara 1924 Lörcher Planı Raporu". *Belleten*, 67 (248) , 153-192.
- Cervero, R., Duncan, M. (2002). "Transit's Value-Added Effects: Light and Commuter Rail Services and Commercial Land Values" *Transportation Research Record*, (1), 8–15
- Cesare, C.D., Yoshinori, M., & Wendt, S.C. (2003). "Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil." Working Paper No. WP03CD1. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Cheshire, P., Sheppard S. (1998). "Estimating the demand for housing, land, and neighbourhood characteristics". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60 (3):357–382.
- Cin, H. (1965-1966). "Osmanlı Toprak Hukukunda Miri Arazinin Hukuki Rejimi ve Bu Arazinin Tmk. Karşısındaki Durumu". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 22-23, Sayı 1-4, ss. 745-798
- Clark, E., (1995). "The Rent Gap Re-examined". *Urban Studies*, (32) 9, 1489-1503
- Corkindale, J. (1999). "Land Development in the United Kingdom: Private Property Rights and Public Policy Objectives". *Environment and Planning A: Economy and Space*, 31(11), 2053–2070.
- Cuestas, J. C. (2017). "House prices and capital inflows in Spain during the boom: Evidence from a cointegrated VAR and a structural Bayesian VAR". *Journal of Housing Economics*, 37, 22-28.

- Çaha, H. (2003). “Rant Kollayan Bir Topluma Doğru”., C. C. Aktan (editör) *Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama*. İstanbul: Zaman Kitap, 45-88
- Çamur, K. ve Korkmaz, C. (2021). "İnşaat Odaklı Ekonomide Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Dönüşümü, Pratiği ve Planlama İlke-Esasları Çatışması: Mahkeme Kararlarında Ankara Örneği". *Planlama*, 2021;31(1)
- Çelebi, A. (2007). *İktisatta Zaman ve Spekülasyon*. Yayınlanmamış Doktora Tezi Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2017). *Şehircilik Şûrası Komisyon Raporları*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Çiftçi, T.E. (2014) *Çeşitli Ülke Mevzuatlarında Emlak Vergisi: Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli
- Demir S. (2015). *Bireysel Kredilerin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı
- Devlet Planlama Teşkilatı (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı
- Dinç, A. (2011). *Özelleştirme Kapsam ve Programındaki Taşınmazlara İlişkin Planlama Faaliyetinin Taşınmazın Değeri Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara
- DiPasquale, D. ve Wheaton, W. (1992). “The markets for real estate assets and space: A conceptual Framework”. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* (20), 2, 181-197
- Durmuş, M., (2008). *Kamu Ekonomisi*. Ankara: Gazi Kitabevi
- Dye R.F., England, R.W. (2010). *Assessing the Theory and Practice of Land Value Taxation*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- Dye, R.F., England, R.W. (2009). “The Principles and Promises of Land Value Taxation”., in R.F Dye and Richard W England (Eds.), *Land Value Taxation Theory, Evidence, and Practice*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 3-10
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2013). *Kamu Maliyesi*. 5.Baskı, Bursa: Ekin.
- England, R., Mohr, R. (2003). “Land Development and Current Use Assessment: A Theoretical Note”. *Agricultural and Resource Economics Review*, 32 (1), 46-52.

- England, R.W., Zhao, M.Q.(2005). “Assessing the Distributive Impact of a Revenue Neutral Shift from a Uniform Property Tax to a Two-Rate Property Tax with a Uniform Credit.” *National Tax Journal*, 48 (2), 247–260
- Erdem, N. (2018). “Türkiye Taşınmaz Değerleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Bilimsel Çalışma Ve Öneriler Üzerine Bir Değerlendirme”. *Ömer Halisdemir Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi*, 7 (1) , 159-170.
- Eroğlu, N. (2007), “Atatürk Dönemi İktisat Politikaları”. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (2):63-73
- Ertürk, H., Sam, N. (2011). *Kent Ekonomisi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 168
- Evans, A.W. (2004). *Economics, Real Estate and the Supply of Land*. Blackwell Publishing Ltd., Oxford UK.
- Evans-Cowley, J.S., Forgey, F.A., Rutherford, R.C. (2005). “The effect of development impact fees on land values”. *Growth and Change* 36 (1):100–112.
- Fainstein, S., (2012). “Land value capture and justice. Value capture and land policies”., in Ingram, G.K., ve Hong Y., *Value Capture and Land Policies*. Cambridge, MA:Lincoln Institute of Land Policy, 21-40
- Feagin, J.R., (1987). “The Secondary Circuit of Capital: Office Construction in Houston, Texas”. *International Journal of Urban and Regional Research*, (11) 2, 172–92.
- Foldvary F.E. (2005). “Public Revenue from Land Rent”., in Backhaus J.G., Wagner R.E. (Eds.) *Handbook of Public Finance*. Boston: Springer, 165-195
- Foldvary F.E., Minola L.A. (2017). “The taxation of land value as the means towards optimal urban development and the extirpation of excessive economic inequality”. *Land Use Policy*, 69, 331-337
- Fox, A. (2009). “Sir William Petty, Ireland, and the making of a political economist 1653–1687”. *The Economic History Review*, 62 (2), 388-404.
- Franzsen, R. (2009) “International Experience”. in Dye R.F., England R.W, (Eds). *Land Value Taxation: Theory, Evidence, and Practice*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 27-50
- Franzsen, R., McCluskey, W. (2017). *Property Tax in Africa: Status, Challenges, and Prospects*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 318-328
- Fujita, M., and Thisse, J. (2013). “The von Thünen Model and Land Rent Formation”., In Fujita, M., and Thisse, J. (Eds.) *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press 59-98,
- Fujita, M., Krugman, P. R., Venables, A. J. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade, Vol. 213*, Cambridge, MA: MIT press,

- Gaffney, M. (1982). "Two Centuries of Economic Thought on Taxation of Land Rents", in Lindholm, R, Lynn, A. (eds), *Land Value Taxation: The Progress and Poverty Centenary*. Madison: University of Wisconsin Press, 1982, 151-195.
- Gaffney, M. (1994). "Land as a Distinctive Factor of Production", in Tideman N. (ed.) *Land and Taxation*. London: Shephard-Walwyn, 39-102.
- Geltner D., Miller N. (2000). *Commercial Real Estate Analysis and Investments*. Ohio: South-Western
- Geraci M.E. (2001) *The Appraisal of Real Estate*. 12th Edition, Chicago: Appraisal Institute
- Gholipour, H. F., Usama Al-mulali, U., Mohammed, A. H. (2014). "Foreign investments in real estate, economic growth and property prices: Evidence from OECD countries". *Journal of Economic Policy Reform*, 17, 33–45.
- Gotham, K. (2006). "The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector". *American Journal of Sociology*, 112 (1), 231-275.
- Gök, B., Akseki, U. (2020). "The Determinants of Foreign Direct Investment in Real Estate Market of Turkey: Evidence from a Cointegrated VAR". *TESAM Akademi*, 7 (2), 277-299.
- Güler H. (2017). "Gelirin Optimal Vergilendirilmesi: Teori ve Politika". *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3 (2), 241-250
- Güllüpınar F, (2012). "Kent Sosyolojisi Kuramları Üzerine Bir Literatür Değerlendirmesi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. (21) 3, 1-29
- Gültekin, M.C., Kavas, H.G. (2014). Kahramanmaraş Kent Periferisinde Arazi Sahiplerinin Arazi Kullanım Davranışları". *Mukaddime*, 5 (1), 113-132
- Gündüz, İ.O. (2013) "Bir Çevre Vergisi Türü Olarak Enerji Vergisi: Fosil Yakıtların Vergilendirilmesi-I,". *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22 (2), 111- 126
- Gürlesel, C.F. (2006). *Türkiye’de Konut İhtiyacı ve Talebine Bağlı Konut Finansman Sisteminin Gelişme Potansiyeli 2015*. İstanbul: Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği Yayını
- Haila, A. (1990). "The Theory of Land Rent at the Crossroads". *Environment and Planning D: Society and Space*, 8 (3), 275–296
- Haila, A. (2016). *Urban Land Rent: Singapore as a Property State*. Chichester, West Sussex: John Wiley&Sons
- Haila, A., (1988). "Land as a Financial Asset: The Theory of Urban Rent as a Mirror of Economic Transformation". *Antipode*, 20 (2): 79-100.
- Harvey, D. (1978) "The Urban Process Under Capitalism: A Framework for Analysis". *International Journal of Urban Regional Research*, (2) 1-3, 101-131.

- Harvey, D. (2013). *Sosyal Adalet ve Şehir*. Metis Yayınları, çev: Mehmet MORALI, İstanbul: 2013
- Harvey, D. (2016). *Kent Deneyimi*. (Çev. Soğancılar E.), İstanbul, Sel Yayıncılık
- Harvey, D. and Chatterjee L.,(1974). “Absolute Rent and the Structuring of Space by Governmental and Financial Institutions”. *Antipode*, (6) 1, 22–36.
- Harvey., D. (2012). *Sermayenin Sınırları*. (çev. Balaban, U.), Ankara: Tan Kitabevi
- Hoj A.K., Jorgensen M.R., Schou P. (2018). “Land Tax Changes and Full Capitalisation”. *Fiscal Studies*, 39 (2), 365-380
- Hong, Y.H., Needham, B., (Eds). (2007). *Analyzing Land Adjustment: Economics, Law, and Collective Action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, IX
- Iglesias, T. (2013). “Framing Inclusionary Zoning: Exploring the Legality of Local Inclusionary Zoning and Its Potential to Meet Affordable Housing Needs”. *Zoning and Planning Law Reports*, 36 (4), 1-16
- İçellioğlu, C.Ş. (2012). *Ekonomik ve Finansal Perspektifte Gayrimenkul Yatırımları: İstanbul Konut Piyasasının Ekonometrik Analizi (2008-2011)*. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul
- İnternet: Erçel, G. (2000). “Türkiye’de enflasyon ve büyüme ilişkisi genel bir değerlendirme”. Web: <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/0e1115ea-f510-4dad-a9343f80956cfbd8/15enflasyon.pdf> adresinden 11.10.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Andersh J.J. (2016). *Inclusionary Zoning: Chicago and the 2015 Affordable Requirements Ordinance*. Web: <https://hcommons.org/deposits/item/hc:36085/> adresinden 30.04.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Ankara Büyükşehir Belediyesi (2006). *1/25.000 Ölçekli 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı Açıklama Raporu*. web: <https://www.ankara.bel.tr/files/3113/4726/6297/3-makroform.pdf> adresinden 09.02.2021 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Ankara Büyükşehir Belediyesi (2021) *Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları*. web: <https://www.ankara.bel.tr/meclis-kararlari>, adresinden 01-28.02.2021 tarihlerinde alınmıştır.
- İnternet: Bahl, R., Wallace S., (2008). *Reforming the property tax in developing countries: A new approach*. International Studies Program Working Paper 08-19. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Web: <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0819.pdf>, adresinden 18.11.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Bakan Karaismailoğlu Kanal İstanbul'un maliyetini açıkladı (07.05.2021) Ekotrent, web: <https://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/3097702-bakan-karaismailoglu-kanal-istanbulun-maliyetini-acikladi>

- İnternet: Borsa İstanbul (2021) *Gayrimenkul Sertifikaları Broşürü*. web: <https://www.borsaistanbul.com/files/gayrimenkul-sertifikalari-brosuru.pdf> adresinden 21.01.2021 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: British Columbia (2014) *Ministry of Community, Sport and Cultural Development Community amenity contributions: Balancing community planning, public benefits and housing affordability* Web: https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/planning-landuse/community_amenity_contributions_guide.pdf adresinden 03.05.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Bryant, L., Eves, C.(2012). *Infrastructure charges and increases to new house prices: a preliminary analysis of the US empirical models*. In Property: Nexus of Place & Space: Proceedings of the 18th Annual Pacific Rim Real Estate Society Conference, Adelaide, S. Aust. Web: <https://eprints.qut.edu.au/48554/> adresinden 07.12.2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Bryant, L., ve Eves, C. (2014). *The impact of infrastructure charges on house prices in Australia*. In Warren, C (Ed.) Proceedings of the 19th Asian Real Estate Society (AsRES) International Conference. Asian Real Estate Society (AsRES), Australia, pp. 1-8. Web: <https://eprints.qut.edu.au/78708/> adresinden 07.12.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Burge, G. (2008). *Impact Fees in Relation to Housing Prices and Affordable Housing Supply*. Web: <https://www.researchgate.net/publication/265228760> adresinden 07.12.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Chapin County (2019). *The Basics for Development Exactions*. Web: <http://www.impactfees.com/publications%20pdf/impactfees.pdf> adresinden 16.11.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Chung, H. S., Kim J.H. (2004). “Housing Speculation and Housing Price Bubble in Korea”. *SSRN Electronic Journal*. Web: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.535882> adresinden 02.04.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: City of Vancouver (2015). *Rezoning & Community Amenity Contributions*. Web: <http://vancouver.ca/files/cov/cacbrochure.pdf> adresinden 18.11.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: City of Vancouver (2017-b). *2016 Annual Report on Community Amenity Contributions & Density Bonusing*. Web: <http://vancouver.ca/files/cov/annual-report-community-amenity-contributions-and-density-bonusing-2017.pdf> adresinden 07.12.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: City of Vancouver City (2017-a). *Community Amenity Contributions - Through Rezoning*. Web: <http://vancouver.ca/files/cov/community-amenity-contributions-through-rezonings.pdf> adresinden 07.12.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Coleman A., Grimes A. (2009). *Fiscal, distributional and efficiency impacts of land and property Taxes*. Motu Economic and Public Policy Research Working Paper No. 09-14. Web: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1604245> adresinden 02.04.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Connellan, O. (2004). *Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunities*. Cambridge, MA:Lincoln Institute of Land Policy, <http://www.andywrightman.com/docs/landvaluetaxinbritain.pdf> adresinden 30.04.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Cseke, A. (2015). *Municipal Planning and Market Interventions: Community Amenity Contributions in British Columbia*. Research Paper, 20, University of Manitoba, Winnipeg Web: https://mspace.lib.umanitoba.ca/xmlui/bitstream/handle/1993/30745/Cseke_Adam.pdf?sequence=1&isAllowed=y adresinden 18.11.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Cushman & Wakefield (2021) Türkiye Gayrimenkul Pazarı Görünümü 2021 Birinci Çeyrek Ofis Perakende Sanayi ve Lojistik Raporu web: <file:///C:/Users/RTB/Downloads/TürkiyeGayrimenkulPazarGrnmOfis1eyrek2021.pdf> adresinden 30.04.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Çankaya Belediyesi (2020a). *Plan Notları*. web: <https://imardurumu.cankaya.bel.tr/plannotlari/K045.pdf> adresinden 19.12.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Çankaya Belediyesi (2020b). *Plan Notları*. web: https://imardurumu.cankaya.bel.tr/plannotlari/UIP_10656_2.pdf adresinden 19.12.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2014). *Uygulama İmar Planı Değişikliği Duyurusu*. Web: <https://ankara.csb.gov.tr/uygulama-imar-plani-degisikligi-duyuru-20440> adresinden 19.12.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021a). *Ankara İli Gölbaşı İlçesi Taşpınar Mahallesi 126348 Ada 1 Parselin (Eski 2561 Parsel) Bir Kısımına İlişkin 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Açıklama Raporu*. web: <https://webdosya.csb.gov.tr/db/ankara/duyurular/plan-dosyasi-20210129110856.pdf> adresinden 15.03.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021b). *İstanbul İli Avrupa Yakası 1/100000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği Plan Açıklama Raporu*. web: https://webdosya.csb.gov.tr/db/istanbul/duyurular/100.000-cdp_web-20210322124144.rar adresinden 15.04.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021c). *İstanbul İli, Yenışehir (Avrupa Yakası) Rezerv Yapı Alanı (Kanal İstanbul Projesi) 1. Etabına İlişkin 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı ve 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı Raporları*. web: <https://bulutsehir.csb.gov.tr/share/preview/mw7HBRKGjbSchuSTQrcsy2XPR6yNkj qmU5EZ3FMPqHhFX6Wkga1226761616775519696> adresinden 15.04.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021d). *İstanbul İli, Yenışehir (Avrupa Yakası) Rezerv Yapı Alanı (Kanal İstanbul Projesi) 2. Etabına İlişkin 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı ve 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı Raporları*. web: <https://bulutsehir.csb.gov.tr/share/preview/UeekZGNrPcJVEmX5fEqeWQmJBzDD2 UHZxWEDfhhRmeruvVBGnv1226761616773254357>

- İnternet: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021e). *İstanbul İli, Yenişehir (Avrupa Yakası) Rezerv Yapı Alanı (Kanal İstanbul Projesi) 3. Etabına İlişkin 1/5000 Ölçekli Revizyon Nazım İmar Planı ve 1/1000 Ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı Raporları*. web: <https://bulutsehir.csb.gov.tr/share/preview/ytuvyhmAHhSrFpuGPxHrYMBeJTyY5XC4XWGU42bwxKF2BNvzMP1226761616773393962>
- İnternet: Doğan, S. (2015). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, Web: <http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/kok/turkiyeekonomisiau239.pdf> adresinden 03.01.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Doğan, T., Gökyurt, F., Sarı, V.İ. (2014). *2009 Dünya Kalkınma Raporu ve Türkiye’de Şehirleşme*. Coğrafyacılar Derneği Uluslararası Kongresi Bildiriler Kitabı, 749-759 web: https://www.researchgate.net/publication/271208428_2009_Dunya_Kalkinma_Raporu_ve_Turkiye'de_Sehirlesme adresinden 01.04.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Duncan Associates (2015). *National Impact Fee Survey 2015*. web: http://impactfees.com/publications%20pdf/2015_survey.pdf adresinden 16.11.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Eğilmez M. (2017). *2000'lerde Doğrularımız ve Yanlışlarımız*. Web: <https://www.mahfiegilmez.com/2017/12/siyasal-sorunlarn-arttg-veekonominin.html> adresinden 19.11.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Eğilmez, M. (2016). *Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve Türkiye*. web: www.mahfiegilmez.com/2016/08/dogrudan-yabanc-sermaye-yatrimlar-ve.html adresinden 03.06.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Eğilmez, M. (2013) *Ücret, Faiz, Rant ve Kâr*. web: <http://www.mahfiegilmez.com/2013/08/ucret-faiz-rant-ve-kar.html> adresinden 15.10.2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Elçin, A.B., Saraçöz M.M. (2012). *Vergileme ve İktisadi Etkinlik*. web: <http://www.meritymm.com/wp-content/uploads/2013/05/vergilemeetkinlik.pdf> erişim adresinden 15.12.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Ely, R. (1920). “Land Speculation”. *Journal of Farm Economics*, 2 (3), 121-135. Web: <http://www.jstor.org/stable/20171665>. Adresinden 01.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Emlak Konut GYO (2017). *Gayrimenkul ve Konut Sektörüne Bakış*. Web: https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/gayrimenkulRaporlari/2017-Eyl%C3%BCI-Gayrimenkul-sektor-raporu-tr.pdf adresinden 03.11.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Endeksa (2021) *Türkiye’de Satılık Ticari Mülk m² Birim Fiyatları* web: <https://www.endeksa.com/tr/analiz/turkiye/endeks/satilik/ticari> adresinden 15.01.2021 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Encyclopedia Britannica (2019). *Urban Sprawl*. Web: <https://www.britannica.com/topic/urban-sprawl> adresinden 15.03.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Foldvary F. (2016). *Land-Value Tax and the Timing of Development*. Web: www.progress.org/articles/lvt-and-the-timing-of-development adresinden 21.03.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Gaffney, M. (1972). "Land Rent, Taxation, and Public Policy: The Sources, Nature and Functions of Urban Land Rent". *The American Journal of Economics and Sociology*, 31(3), 241-257. Web: <http://www.jstor.org/stable/3485935> adresinden 05.04.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Gaffney, M. (1973). "Land Rent, Taxation and Public Policy: Taxation and the Functions of Urban Land Rent". *The American Journal of Economics and Sociology*, 32 (1), 17-34. Web <http://www.jstor.org/stable/3485786> adresinden 05.04.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Türkiye Değerleme Uzmanlığı Birliği (2021) web: <https://www.tdub.org.tr/Web/MyContents.aspx?MyContentID=185&LangID=1&UID=505f54b5-9cea-47c6-91c7-d39e81015b34> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Gelir İdaresi Başkanlığı (2020). *Gayrimenkullerin 5 Yıl İçinde Elden Çıkarılmasında Gelir Vergisi Beyanı*. Web: <https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/2020gayrimenkul.pdf> adresinden 15.01.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: George, H. (1912). *Progress and Poverty*. Web: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/328/George_0777_EBk_v6.0.pdf, adresinden 24.03.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Güngör E. (1999). *Gayrimenkul Değerlemesi ve Türkiye’de Sermaye Piyasalarında Gayrimenkul Ekspertiz Şirketlerine Yönelik Düzenlemeler Yapılmasına İlişkin Öneriler*. Sermaye Piyasası Kurulu Yeterlilik Etüdü, 110. Web: <https://www.spk.gov.tr/SiteApps/Yayin/YayinGoster/470> adresinden 31.03.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Gürlesel, C.F. (2009). *Yeni Ekonomik Dönem ve Gayrimenkul Sektörü İçin Öngörüler*. Web: https://www.gyoder.org.tr/uploads/Yay%C4%B1nlar/arastirma_raporlari/ar19.pdf adresinden 27.11.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: GYODER (2018). *Türkiye Gayrimenkul Sektörü 2018 3.Çeyrek Raporu*, İstanbul: Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları Derneği. Web: <https://www.gyoder.org.tr/yayinlar/gyoder-gosterge>, adresinden 20.01.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: GYODER (2020). *Türkiye Gayrimenkul Sektörü 2020 3.Çeyrek Raporu*. İstanbul: Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları Derneği Web: <https://www.gyoder.org.tr/yayinlar/gyoder-gosterge>, adresinden 20.01.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: haberler.com (2021a). Web: <https://www.haberler.com/2021-yili-butcesi-tbmm-plan-ve-butce-komisyonu-nda-13748997-haberi/> adresinden 22.12.2020 tarihinde alınmıştır.

- İnternet: HAPTON, I., (2017). *LVT – Found And Lost Why was a successful system of LVT lost or abandoned?*. web: <http://landvaluetaxguide.com/category/related-essays/> adresinden 21.12.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Hazine ve Maliye Bakanlığı [HMB], *Ekonomik Göstergeler*. Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/10/aylikekonomikgosterge18102021.pdf> adresinden 19.10.2021 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Henry, K. (2010). *Australia's Future Tax System*. Web: <https://treasury.gov.au/review/the-australias-future-tax-system-review/final-report> adresinden 20.02.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Hughes,C., Sayce,S., Shepherd,E., Wyatt,P. (2020). Implementing a land value tax: Considerations on moving from theory to practice”. *Land Use Policy*, 94, Web: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837719315704>, adresinden 19.02.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Investtaiwan (2021). web: <https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPage?lang=eng&search=67> adresinden 24.02.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: İmar Barışı (31/10/2020) Sözcü Gazetesi, Web: <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/izmirde-811-bin-kacak-yapi-imar-barisiyla-yasal-hale-geldi-6105661/> adresinden 21.12.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Jager, J, (2009). *Land Rent Theory.*, In International Encyclopedia of Human Geography, Rob Kitchin and Nigel Thrift (Eds.), Oxford, U.K: Elsevier, 112-117, Web: <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00202-9>. adresinden 23.03.2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Kalkınma Bakanlığı (2015). *Orta Vadeli Program (2015-2017)*. Web: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program-2015-2017.pdf> adresinden 22.03.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Kamuoyu Aydınlatma Platformu (2017a). *Kap Bildirimi*. Web: <https://www.kap.org.tr/tr/Bildirim/603703> adresinden 19.02.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Kamuoyu Aydınlatma Platformu (2017b). *Kap Bildirimi*. Web: <https://www.kap.org.tr/tr/Bildirim/628699> adresinden 19.02.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Kanal İstanbul bölgesinde arazi fiyatları hareketlendi (11.03.2021). *Dünya Gazetesi*, web: <https://www.dunya.com/sektorler/emlak/kanal-istanbul-bolgesinde-arazi-fiyatlari-hareketlendi-haberi-613963>
- İnternet: Kasapoğlu Ö. (2007). *Parasal Aktarım Mekanizmaları: Türkiye İçin Uygulama*. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Uzmanlık Yeterlilik Tezi, web: <http://www3.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/ozgurkasapoglu.pdf> adresinden 09.11.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Kaya, A. (2013). Türkiye Bankalar Birliği, *Mali Sürdürülebilirlik: Teori ve Türkiye Uygulaması*. Web: https://www.researchgate.net/publication/337874199_Mali_Surdurulebilirlik_Teori_ve_Turkiye_Uygulaması_Turkiye_Bankalar_Birligi_2013 adresinden 03.04.2020 tarihinde alınmıştır.

- İnternet: Koç, G. (2015). Türkiye Ekonomisi 2002-2014: Makroekonomik Dengeler ve Eşitsizlikler. Web: https://www.researchgate.net/publication/281178684_Turkiye_Ekonomisi_2002-2014_Makroekonomik_Dengeler_ve_Esitsizlikler_adresinden_18.10.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Lam, A., & Tsui, S. (1998). *Policies and Mechanisms on Land Value Capture: Taiwan Case Study*. Lincoln Institute of Land Policy, Web: www.jstor.org/stable/resrep18255.adresinden 24.02.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Lam, A.H. (2000). “Republic of China” (Taiwan). in Andelson R.V. (ed.) *Land-Value Taxation around the World*. Malden, MA: *The American Journal of Economics and Sociology*, 59 (5), 329-335
- İnternet: Li, S., and R. Zhao. (2007). *Changes in the distribution of wealth in China, 1995–2002*. World Institute for Development Economic Research RP2007/03, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki Web: <https://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/rp2007-03.html> adresinden 02.04.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Lotus Gayrimenkul Değerleme A.Ş. (2020). *2020/1115 sayılı Gayrimenkul Değerleme Raporu*. web: https://www.sinpas.com.tr/assets/cms/PageDocument/00000/00000485_3hxzbd5hjucfo.pdf adresinden 07.01.2021 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: MAH, J. (2009). *Can Inclusionary Zoning Help Address the Shortage of Affordable Housing in Toronto?*. CPRN Research Report Web: http://cprn3.library.carleton.ca/documents/51952_EN.pdf adresinden 11.11.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Malthus, T. R. (1836). *Principles of Political Economy*. Second Edition, London: W. Web: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2188/Malthus_1462_EBk_v6.0.pdf adresinden 13.05.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: McFarlane A. (2009). *Inclusionary Zoning and the Development of Urban Land*. U.S. Department of Housing and Urban Development Working Paper # REP 09-02; May 2009, web: https://www.huduser.gov/publications/pdf/awm_rep_0902.pdf adresinden 11.11.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: MILL J (1966) “Taxes on Rent” Winch, D. (Ed.) in *Selected Economic Writings*. Edinburg: Oliver Boyd for the Scottish Economic Society, Chapter IV, Section V, Web: <http://oll.libertyfund.org/titles/mill-selected-economic-writings-1966> adresinden 29.12.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Millî Emlak Genel Müdürlüğü (2006). *2005 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Web: <https://milli.emlak.cs.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-93111> adresinden 21.11.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Millî Emlak Genel Müdürlüğü (2011 ila 2019). *2011-2018 Dönemi Faaliyet Raporları*. Ankara: Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Web: <https://milli.emlak.cs.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-93111> adresinden 21.11.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Millî Emlak Genel Müdürlüğü (2020). *2019 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Web: <https://milli.emlak.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-93111> adresinden 21.11.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Mimarlar Odası Ankara Şubesi (2020). *Ankara Davaları*. web: http://www.mimarlarodasiankara.org/_media/14/13279.pdf adresinden 15.03.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Ministry of Finance Of China (2019). *Government Finance in the ROC 2019*. Web: <https://www.mof.gov.tw/Eng/singlehtml/254?cntId=85802> adresinden 25.02.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Muhasebat Genel Müdürlüğü (2021), *Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri*. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri> adresinden 28.03.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Murray A.T. (2009). “Location Theory”. Kitchin, R. and Thrift, N. (Eds.) In *International Encyclopedia of Human Geography*, Oxford:Elsevier, 270-276 web: <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00202-9> adresinden 23.03.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Norregaard J., (2013). *Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges*, IMF Working Papers. 13 (129):1, Web: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13129.pdf> adresinden 30.03.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: O’SULLIVAN, A. (2005) *Introduction to Land Rent*. Web: <https://legacy.econ.tuwien.ac.at/hanappi/AgeSo/rp/UrbEco5eCh7.pdf> adresinden 15.12.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Orange County (2020). *Impact Fees*. web: www.orangecountyfl.net/Portals/0/Library/Permitting-licensing/docs/Impact%20Fee%20Brochure_11-8-2020_Final-CERT.pdf adresinden 17.11.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Ölmezoğulları, N. (2012). *Türkiye Ekonomisinde Yapısal Uyum Süreci ve İstikrar*. Discussion Paper, No. 2012/68, Turkish Economic Association, Ankara, Web: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/81575/1/722275994.pdf> adresinden 10.11.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Park D. Ve Xiao Q (2009). *Housing Prices and the Role of Speculation: The Case of Seoul*. Asian Development Bank Economics Working Paper Series No. 146. Web: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28239/economics-wp146.pdf> adresinden 11.03.2020. tarihinde alınmıştır.

İnternet: Pasifik İnşaat AVM’yi Satıp Lojistik sektörüne Girdi (08.12.2019) *Dünya Gazetesi* web: <https://www.dunya.com/sirketler/pasifik-insaat-avmyi-satip-lojistik-sektorune-girdi-haberi-458303> adresinden 19.12.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Peterson, G. (2009). *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. Washington, DC: The World Bank, 6 Web: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6552> adresinden 04.04.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Reel Gayrimenkul Değerleme A.Ş. (2020). 27.07.2020 Tarih ve EML-2007105 sayılı Gayrimenkul Değerleme Raporu, web: <https://emlakgyo.com.tr/tr-TR/gayrimenkul-degerleme-raporlari-adresinden-19.12.2020> tarihinde alınmıştır.

İnternet: Sermaye Piyasası Kurulu (2021). *Aylık istatistik Bülteni*. Web: <https://www.spk.gov.tr/SiteApps/Yayin/AylıkIstatistikBultenleri> adresinden 30.02.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu (2020-a). *Dar Kapsamlı Sermaye Piyasası Mevzuatı ve Meslek Kuralları*. web: internet: <https://www.spl.com.tr/docs/other/3799423d-82c2-4b.pdf> adresinden 09.01.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu (2020-b). *Sermaye Piyasası Araçları 2*. web: <https://www.spl.com.tr/docs/other/108a5460-7555-49.pdf> adresinden 09.01.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu (2020-c). *Gayrimenkul Değerleme Esasları*. Web: <https://www.spl.com.tr/docs/other/108a5460-7555-49.pdf> adresinden 09.01.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Shoup, D. (1970). “The Optimal Timing of Urban Land Development”. *Papers in the Regional Science Association*, 25 (1) , 33-44. Web:<https://doi.org/10.1111/j.1435-5597.1970.tb01476.x> adresinden 02.04.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: SMİTH N. (2017) *Faster Growth Begins With a Land Tax in U.S. Cities*. Web: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-10-24/faster-growth-begins-with-a-land-tax-in-u-s-cities> adresinde 05.10.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2015). *Orta Vadeli Program (2015-2017)*. Web: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program-2015-2017.pdf> adresinden 22.03.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2018). *XI Kalkınma Planı*. web: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/ON_BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf adresinden 22.03.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. Web: https://www.sbb.gov.tr/wpontent/uploads/2018/11/2019_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf adresinden 22.03.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). *2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Programı*. Web: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/11/2021_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf adresinden 22.12.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Şahin, İ. (2017). *Al gülüm ver gülüm*. Sözcü, 02.05.2017 <https://www.sozcu.com.tr/2017/emlak/al-gulum-ver-gulum-1826176/> adresinden 25.12.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi (2016a). *03.08.2016 tarihli bildiri*. web:https://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=7510&tipi=3&sube=1 adresinden 08.01.2021 tarihinde alınmıştır.

- İnternet: Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi (2019). web: <http://spoankara.org/haber/bilirkisi-heyeti-merkez-ankara-projesinin-hukuksuzlugunu-tescilledi/> adresinden 25.12.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi, (2016b). <http://spoankara.org/haber/ankara-buyuksehir-belediyesi-ve-cankaya-belediyesinden-el-ele-akcali-isler/> adresinden 25.02.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Togo Kuleleri'nde kentin rant alanı haline geldiği görüldü (30.12.2019) haberler.com Web: <https://www.haberler.com/tezcan-karakus-candan-togo-kuleleri-nde-kentin-12769567-haberi/> adresinden 09.01.2021 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Tideman, N. (1995). *Taxing Land is Better Than Neutral: Land Taxes, Land Speculation and the Timing of Development*, Lincoln Institute of Land Policy. Web: <http://www.jstor.org/stable/resrep18201.1> adresinden 05.04.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi (2020). *10. Dönem Çalışma Raporu*. web: <http://spoankara.org/haber/demirkafesten-betondan-duvara-bir-hukuksuzlugun-insasi/> adresinden 12.12.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Toker, Ç. (2020). *Demirkafes yada rant çıkmazı*, Sözcü, 11 Aralık 2020, <https://www.sozcu.com.tr/2020/yazarlar/cigdem-toker/demirkafes-ya-da-imar-cikmazi-6162537/> adresinden 28.01.2021 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: TOKİ (2010). web: <https://www.toki.gov.tr/illere-gore-projeler/1622> adresinden 19.12.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Toplu Konut İdaresi (2020). *Faaliyet Özeti* Web: <https://www.toki.gov.tr/faaliyet-ozeti>, adresinden 11.12.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Türk Dil Kurumu (2004). *İktisat Terimleri Sözlüğü*. Ankara: Türk Dil Kurumu. <https://sozluk.gov.tr/> adresinden 15.10.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Türk Dil Kurumu (2019). *Yabancı Sözlere Karşılıklar Kılavuzu*. Ankara: Türk Dil Kurumu. Web: <https://sozluk.gov.tr/> adresinden 15.10.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Türkiye Büyük Millet Meclisi (1970). *1970 yılı Bütçesi Finansman Kanunu Tasarısı ve Adalet, İçişleri, Maliye ve Plân komisyonlarından seçilen 3 er üyeden kurulu 38 nolu Geçici Komisyon Raporu (1/330)*. Web: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d03/c006/mm__03006106.pdf adresinden 14.01.2020 tarihine alınmıştır.
- İnternet: Türkiye Büyük Millet Meclisi (1981). *Bazı Vergi Kanunlarında ve Tahsilatın Hızlandırılması Hakkındaki Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Bütçe - Plan Komisyonu Raporu. (1/270)*, Web: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006094ss0292ek07.pdf adresinden 14.01.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Türkiye Büyük Millet Meclisi (1981). *Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı ve İhtisas Komisyonu Raporu. (1/105)* Web: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c003/mgk_01003053ss0152.pdf adresinden 15.01.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (2021) İpotekli Konut Satışları ve Konut Kredi Faizleri Web: <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/dashboard/1078> adresinden 15.05.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (2013), *Ekonomik Rapor 2012*. Ankara: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, web: https://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/68GK/ekonomikRapor_2013%20-%20Kopya.pdf adresinden 30.11.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Udayanganie D. (2012). *Current Use Property Taxation In the Conservation of New Hampshire Land*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, web: <http://peterboroughspace.org/ewExternalFiles/CurrentUse-1.pdf> adresinden 01.02.2019 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (2019). *Kanal İstanbul Projesi ÇED Raporu*. Web: https://www.kanalistanbul.gov.tr/images/uploads/icerik/21257_Son_Sekli_Verilen_Rapor.pdf adresinden 05.01.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Uluslararası Değerleme Standartları Konseyi (2017). *“Uluslararası Değerleme Standartları*. web: <https://www.tspb.org.tr/wp-content/uploads/2015/06/Ek-UDS.pdf> adresinden 31.03.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Uzmanlar Gayrimenkul Sertifikası İhraçlarını Değerlendirdi (10.04. 2021). Bloomberght, web: <https://www.bloomberght.com/uzmanlar-gayrimenkul-sertifikasi-ihraclarini-degerlendirdi-2252710> adresinden 21.01.2021 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Walters, L. (2016). *Leveraging Land: Land-based finance for local governments - A Reader*. United Nations Human Settlements Programme, Nairobi. Web: <https://unhabitat.org/leveraging-land-land-based-finance-for-local-governments-a-reader> adresinden 30.03.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Wang, C. (2012). *Three Essays On Property And Land Taxation: The Differential Land Tax Across Sectors*. Ph.D. dissertation in economics, University of Illinois at Chicago. Web: <https://hdl.handle.net/10027/8861> adresinden 02.04.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Waweru, R. (2007). *“Exploring innovative strategies for local infrastructure financing through value capture. Potential application in a rezoned neighbourhood: Kilimani, Nairobi”*. Web: <http://www.theiu.org/wp-content/uploads/2015/10/Waweru-Value-Capture-thesis.pdf> adresinden 22.03.2018 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Weinstein, B. ve Clower, T.,(2002). *An Assessment of the Dart Lrt on Taxable Property Valuations and Transit Oriented Development*. Center for Economic Development and Research, University of North Texas, Denton, digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc30386 adresinden 02.03.2020 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Williams S., Carlton, I., Juntunen,L., Picha, E., Wilkerson, M., (2016). *The Economics of Inclusionary Development*. Washington, DC: Urban Land Institute, Web: <http://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/Economics-of-Inclusionary-Zoning.pdf>- adresinden 03.04.2020 tarihinde alınmıştır,

- İnternet: YIRTICI H. (2011). “Türkiye’de Bir Sermaye Birikim Aracı Olarak Toprak Rantı ve Kent Mekânının Dönüşümü”. *Mimarlık Dergisi*, 362, Web: <http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=376&RecID=2802> adresinden 05.03.2020 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: ATAĞ Gayrimenkul Değerleme A.Ş. (2016). *12.01.2016 Tarih ve 2016/0038 sayılı Gayrimenkul Değerleme Raporu*. Web: <https://emlakgyo.com.tr/tr-TR/gayrimenkul-degerleme-raporlari> adresinden 18.12.2020 tarihinde alınmıştır.
- Jager J., (2003). “Urban Land Rent Theory: A Regulationist Perspective”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27.(2), 233-249.
- Kaderli, Y., Küçükkaya H. (2012). “2008 Dünya Finansal Krizi Sonrası Türkiye Ekonomisinde Yaşanan Gelişmelerin Bazı Ülkelerle Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (12): 85-96
- Kahraman T. (2010) *Kentlerde Kamu Mülklerinin Satışı ve Devlet Eliyle Kentsel Rant Üretimi*” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi İstanbul Örneği, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul
- Kalabalık, H. (2002). *İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı, Koruma)*. Ankara; Seçkin Yayıncılık
- Kalkınma Bakanlığı (2015) *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2014*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı
- Kalkınma Bakanlığı (2018) *Onbirinci Kalkınma Planı Konut Politikaları Özel İhtisas Komisyon Raporu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı, 20
- Karadağ, H, Şit M. (2016) “Osmanlı Devleti’nde Toprak Mülkiyetinin İktisadi Sistemler Açısından Değerlendirilmesi”. *Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 2 (4),45-65
- Karakoç, Y. (2016). “Vergi Gelirlerinin Kamu Giderlerinin Karşılığı Olması İlkesi”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 21 (2), 413-456
- Karayılmaz, E., Güran, M.C. (2005), “Gelir Vergisinde Tarife Yapısı: Adalet ve Etkinlik Temelli Teorik Tartışmalar Çerçevesinde Karşılaştırmalı Bir Analiz”. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 60 (2), 141-169
- Kartal, K. (1977) “Kent Toprağında Özel Mülkiyet Hakkının Doğurduğu Sorunlar”. *Amme İdaresi Dergisi*, (10) 2, 17-48
- Kaya F. (2011) “Gayrimenkul Rantlarının Vergilendirilmesi”. *Vergi Dünyası*, 361, 85-92.
- Kazgan, G. (2000). *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*. 9. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi
- Keall, R.D. (2000). “New Zealand: Land and Property Taxation”. *American Journal of Economics and Sociology*, 59 (5) 417-438
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: İmge Kitabevi

- Keleş, R. (2004). *Kentleşme Politikası*. 8. Basım, İmge Kitabevi, Ankara
- Keleş, R. Geray, C., Emre, C., A. Mengi, A. (1999). *Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması*. Ankara: Öteki Yayınevi, 45.
- Kepenek, Y. (1990). *Türkiye Ekonomisi (Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla)*. Verso Yayıncılık: Ankara
- Kepenek, Y., Yentürk, N. (2000). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi, 11. Baskı,
- Kılıç, E.S. (2004). “Türkiye’de Bölgesel Planlama ve Bölgesel Örgütlenmeye İlişkin Sorunlar”. *Şehir Plancıları Odası Planlama Dergisi*, Ankara 2004, 67-78
- King, R. (1987). “Monopoly Rent, Residential Differentiation and the Second Global Crisis of Capitalism, The Case of Melbourne”. *Progress in Planning*, (28) 3, 195–298.
- Koçak, F.A. (2008). *Ankara Atatürk Bulvarının Toplumsal ve Mekânsal Üretimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Koçtürk, M. (2006). “Türkiye’de Kooperatiflerin Vergilendirilmesi”. *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:13:2:1-18.
- Kömürcüoğlu, M (2017). “Toplu Konut ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Girişimcilik ve İş Fırsatları Açısından Etkileri”. *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3 (3), 151-163
- Koroğlu, A . (2016). “Gayrimenkul Sertifikası Modeli ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 2 (1), 25-42.
- Krätke, S. (1992). “Urban Land Rent and Real Estate Markets in the Process of Social Restructuring: The Case of Germany”. *Environment and Planning D: Society and Space*, (10) 3, 245–264.
- Kurt, N. (2020). “Türkiye’de Kentsel Gelişim Sürecinde Kentsel Rant Olgusu ve Devletin Rolü”. *Kent Akademisi*, 13 (4), 785-807
- Lackman, C. (1976). “The Classical Base of Modern Rent Theory”. *The American Journal of Economics and Sociology*, 35 (3), 287-300
- Lee, T.-I. (2000). “Republic of Korea (South Korea)”. in Andelson R.V. (ed), *Land-Value Taxation around the World*. Malden, MA: The American Journal of Economics and Sociology, 59 (5), 371-383
- Lin, S.-H., Li, J.-H., Hsieh, J.-C., Huang, X., & Chen, J.-T. (2018). “Impact of Property Tax on Housing-Market Disequilibrium in Different Regions: Evidence From Taiwan For The Period 1982–2016”. *Sustainability*, 10 (11), 43-18.
- Lindeman, B. (1976). “Anatomy of Land Speculation”. *Journal of the American Institute of Planners*, (42) 2, 142-152,

- Mallach, A. (2010). "The Global Reach of Inclusionary Housing" in N. Calavita and A. Mallach (Eds.) *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion and Land Value Recapture*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 323-358
- Mangioni, V. (2018). "Land Value Taxation: Opportunity and Challenges For Funding Regional Australia and New Zealand". *Australasian Journal of Regional Studies*, 24 (2), 191-212
- Marx, K. (2006). *Kapital Üçüncü Cilt*. (çeviren BİLGİ, A). 5. Baskı, Ankara: Sol Yayınları
- Massey, D., Catalano, A. (1978). *Capital and Land, Landownership by Capital in Great Britain*. London: Edward Arnold.
- Mayer M. (2017). "Whose city? From Ray Pahl's critique of the Keynesian city to the contestations around neoliberal urbanism". *The Sociological Review*. 65 (2) 168–183
- McCluskey, J.W., Franzsen R.C.D. (2016). *Land Value Taxation: An Applied Analysis*. New York: Routledge Taylor & Francis Group
- McDonald, J. F., McMillen, D. P. (1990). "Employment Subcenters and Land Values in a Polycentric Urban Area: The Case of Chicago". *Environment and Planning A: Economy and Space*, 22 (12), 1561–1574.
- Meek, R. (1954). "Malthus, Yesterday and Today". *Science & Society*, 18 (1), 21-51.
- Milan, B., Kapfer, D., Creutzig, F., (2016). "A systematic framework of location value taxes reveals dismal policy design in most European countries". *Land Use Policy*, 51, 335–349.
- Mills, D.E. (1981). "The Non-Neutrality of Land Taxation". *National Tax Journal*, 34 (1), 125-129.
- Mohammad, S. I., Graham, D. J., and Melo, P. C. (2015). "The effect of the Dubai Metro on the value of residential and commercial properties". *Journal of Transport and Land Use*, 10(1). 1-25
- Mulley, C., Tsai C.H., (2016.) "When and how much does new transport infrastructure add to property values? Evidence from the bus rapid transit system in Sydney, Australia," *Transport Policy*, 51(C), 15-23.
- Murakami, J., Suzuki, H., Hong, Y. and Tamayose, B. (2015). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries*. New York: World Bank Publications
- Netzer, D. (1966). *The Economics of the Property Tax*, Washington: Brookings,
- Netzer, D. (2001). "What do we need to know about land value taxation?". *The American Journal of Economics and Sociology*, 60 (5), 97 - 118.
- O' Sullivan, A. (2007). *Urban Economics*. Sixth Edition, New York: McGraw-Hill Irwin,

- Oates W.E., Schwab R.M. (2009). "The Simple Analytics of Land Value Taxation": in R. F. Dye ve R. W. England, *Land Value Taxation Theory, Evidence, and Practice*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 51-72
- Oates, W., Schwab, R. (1997). "The impact of urban land taxation: the Pittsburgh experience". *National Tax Journal*, 50 (1), 1-21.
- Oktar, S. A. (2011). *Vergi Hukuku*, 6. Baskı, İstanbul: Türkmen Kitabevi,
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları* III. Cilt, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası
- Ott, A.F. (1999). "Land taxation and tax reform in the Republic of Estonia". *Assessment Journal*: Vol. 6 (1) , 40-
- Öksüzler, O., Teyyare, E . (2010). "Küresel Ekonomik Kriz Sürecinde Türkiye’de Alınan Önlem Paketlerinin İstihdam Üzerindeki Etkileri". *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 8 (14), 139-150
- Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N., (1985). *Vergi Hukuku*. 2. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
- Önder, İ., (1995). "Kamusal Finansmanda Alternatif Bir Yöntem". *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 11-12-13, 219-222
- Özcan, K. (2006). "Tanzimat’ın Kent Reformları: Türk İmar Sisteminin Kuruluş Sürecinde Erken Plânlama Deneyimleri (1839-1908)". *Osmanlı Bilimi Araştırmaları* 7 (2), 149-180
- Özçelik, Ö. Güner T. (2007). "Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları". *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (9)1, 253-266
- Özden, P. (2006). "Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler". *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 0 (35), 215-233.
- Özel, S. (2013). "Atatürk Dönemi Türkiye Ekonomisi". *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, (2), 235-248.
- Özer, D.G., Başkurt, B. (2017). "Kentsel Sürdürülebilirlik: Ankara Kent Planları Örnekleri Üzerinden Bir İnceleme". *Altınbaş Üniversitesi Mühendislik Sistemleri ve Mimarlık Dergisi*, 1 (1), 75-88
- Öztürk, M. (1992). *Kentsel Toprak Rantı ve İstanbul’da Arsa Değerleri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi; İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Öztürk, N. (2010). "Klasik ve Neoklasik İktisatta Gelir Bölüşümü". *Çalışma ve Toplum*, (1) 1, 59-90
- Parasız, İ. (1999). *Mikroekonomi Orta Düzey Yaklaşım*. 6. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa
- Park J. (2014). "Land rent theory revisited". *Science & Society* 78 (1), 88-109.

- Pınarcıoğlu, N. , Kanbak, A. ve Şiriner, M. (2010). “Kent kuramları”. Ö. Uğurlu, N. Pınarcıoğlu, A. Kanbak ve M. Şiriner (editörler), *Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları*. İstanbul: Örgün Yayınları, s. 71-102
- Plassmann, F., Tideman, N. (2000). “A markov chain Monte Carlo analysis of the effect of two-rate property taxes on construction”. *Journal of Urban Economics* 47 (2), 216–247.
- Plummer E. (2009). “Fairness and Distributional Issues”. in R.F. Dye and R.W England (Eds.), *Land Value Taxation Theory, Evidence, and Practice*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 73-98
- Pruetz, R., ve Standridge, N., (2008). “What Makes Transfer of Development Rights Work?: Success Factors From Research and Practice”. *Journal of the American Planning Association*, 75(1), 78-87
- Ricardo, D. (2015). *Siyasal İktisadın ve Vergilendirmenin İlkeleri*. (çev) Barış Zeren, Türkiye İşbankası Kültür Yayınları, III. Basım, İstanbul
- Richardson H.W. (2013). *The New Urban Economics And Alternatives*. London:Routledge
- Roakes, S.L. (1996) “Reconsidering land value taxation The golden key”. *Land Use Policy*, 13 (4), 261-272,
- Ryan, C. (2002). “Harry Gunnison Brown: An Orthodox Economist and His Contributions”. *The American Journal of Economics and Sociology*, 61 (5), I-270.
- Sağlam, D. (2003). “Rant Arayışı”., C. C. Aktan (editör), *Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama*. İstanbul: Zaman Kitap, 35-44
- Sam, N. (2015). “Soylulaştırma Sürecinde Ekonomik Bir Yaklaşım: Rant Farkı”. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 29 (2), 133-151
- Sam, N., SAM, R., (2014). “Urban Restructuring and Processes of Accumulation”, R. Efe, N. Sam, R. Sam, E. Spiriagevas, E. Galay (Eds) *Cities in the Globalizing World and Turkey: A Theoretical and Empirical Perspective*. Sofia: St Kliment Ohridski University Press 340-352)
- Samuels J. W., Mercuro N. (1984) “Rant Kollama Teorisine Yönelik Bir Eleştiri”. (çev: Yereli A.B.). *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi*. 1 (4), 124-136
- Sat, N. A., Gürel Üçer, Z. A., Varol Özden, Ç., Yenigül, S. B., (2017). “Sürdürülebilir Kentler İçin Çok Merkezli Gelişme: Ankara Metropolitan Kenti İçin Bir Değerlendirme”. *Ankara Araştırmaları Dergisi* 1 (5), 98-108.
- Savaş, V.F. (1997). *İktisadın Tarihi*. İstanbul: Avcıol Matbaacılık
- Schuetz, J., Meltzer, R., Been, V. (2011). “Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets in the United States”. *Urban Studies*, 48 (2), 297-329.

- Schumpeter, J.A. (2006). *History of Economic Analysis*. New York: Routledge Taylor & Francis.
- Schwab, R.M., Harris, A.R (1997). "An Analysis of the Graded Property Tax". In District of Columbia Tax Revision Commission, *Taxing Simply, Taxing Fairly*, 219–258.
- Scott, A.J. (1976). "Land and Land Rent: An Interpretative Review of the French Literature". Board, C. , Chorley, R.J. , Haggett, P. and Stoddart, D.R. , (Eds), *Progress in Geography*, volume 9, London: Edward Arnold, 101-145
- Seligman, E.R.A. (2012). *Essay in Taxation*. New York: The Macmillan Company.
- Serter G. (2013). "Şikago Okulu Kent Kuramı: Kentsel Ekolojik Kuram". *Planlama*, 23 (2), 67-76
- Sezgin V. (2010). *Gayrimenkul Değerleme Yöntemleri ve Hazine'ye Ait Taşınmazların Değerlemesinde Alternatif Yöntemler*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Sezgin, Ş. (2005). "Politika ve Ekonomi İlişkisinde Teorik Yaklaşımlar". *Yönetim ve Ekonomi Araştırma Dergisi*, 3 (4), 133-156
- Silagi, M., Faulkner, S. (1994). "Henry George and Europe: In Denmark the Big Landowners Scuttled the Age-Old Land Tax but the Smallholders, Moved by George, Restored It". *The American Journal of Economics and Sociology*, 53 (4), 491-501
- Skaburskis, A. (1995). "The Consequence of Taxing Land Value". *Journal of Planning Literature*, 10 (1), 3–21.
- Skaburskis, A., Tomalty. R. (1997). "Land value taxation and development activity: The reaction of Toronto and Ottawa developers, planners, and municipal finance officials". *Canadian Journal of Regional Science* 20 (3), 401–417.
- Smith, A., (2016). *Milletlerin Zenginliği*. (Çev. Derin, H.). XI. Basım, İstanbul: Türkiye İşbankası Kültür Yayınları
- Smith, N. (1979). "Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital not people". *Journal of the American Planning Association*, (45) 4, 538-548.
- Smolka, M.O. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Şener O. (1998). *Kamu Ekonomisi*. 6. Baskı, İstanbul: Alkım Yayınları
- Şengül Güneş, G., Tanrıvermiş, H. (2020). "Türkiye’de gayrimenkul yatırım fonu yöneticileri üzerine bir araştırma". *Business and Economics Research Journal*, 11(2), 431-444
- Şengül, H.T. (2001). "Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekânı". *Praksis*, 2, 9-32.

- Şenöz Orsan, E., Karadeniz, N. (2019). “Ankara Kenti Mekansal Planlama Sürecinde Doğal Bir Alanın Dönüşümü: İmrahor Vadisi Örneği”. *Peyzaj Araştırmaları ve Uygulamaları Dergisi*, 1 (2), 1-9.
- Şenyüz D. (2007). *Türk Vergi Sistemi*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık
- Şimşek, S., HAZAR, İ. (2017). *İmar Davaları Rehberi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Tekeli, İ. (2011). *Kentsel Arsa, Altyapı ve Kentsel Hizmetler*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları
- Tideman N. (1996). “Land Taxation and Efficient Land Speculation”., in G. Tolley (ed.) *Urban Land and Housing Reform in Socialist and Formerly Socialist Countries*. Mount Pleasant, Michigan: The Blackstone Company, 586-606
- Tideman, N. (1982). “A Tax on Land is Neutral”. *National Tax Journal*. 35 (1982), 109-111.
- Tideman, N. (1990). “Integrating Land-Value Taxation with the Internalization of Spatial Externalities”. *Land Economics*, 66 (3), 341-355
- Tideman, N. (1994). “The Economics of Efficient Taxes on Land”., in Tideman N. (ed) *Land and Taxation*. London: Shephard-Walwyn, 103-140,
- Tideman, N. (1994). “The Economics of Efficient Taxes on Land”., in Tideman N. (ed) *Land and Taxation*, London: Shephard-Walwyn, 103-140,
- Tideman, N. (2004). “George on Land Speculation and the Winner's Curse”. *The American Journal of Economics and Sociology*, 63 (5), 1091-1095.
- Topal A.K. (2003). “Global Kapitalizmde Sermaye Birikimi İçin Yeni Mekânsal Ölçekler: Dünya Kentleri/Global Kentler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (12) 2 41-61
- Torlak, S. (2002). “İmar Yasalarının Gelişimi Üzerine Düşünceler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler* 11 (3) 58-69,
- Tuncer, S. (1966). “Şerefiye (Değerlenme Resmi) Üzerine Bir Deneme”. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 2 (1) , 15-34
- Tunçer, M. (2008) “Ankara Kent Makro Formu’nun Oluşumu ve Merkezi İş Alanları”. *Ankara Magazine Dergisi*, “Kent ve Çevre Köşesi”, 80, 48-50
- Turan, A. (2008). *Türkiye’de Kentsel Rantın Oluşumu ve Bölüşümü: Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete Geçiş Süreci*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Turan, M., (2008) “Kent Yönetimine Katılımda Yani Bir Sorun Alanı: Kentsel Rantların Yönetimi, Dosya-08”. *Yerel Yönetimlere Katılım, Bülten* 64: 39-49
- Turgut, A. (2006). “Finansal Krizlerde İmf’nin Rolü ve Önemi: 1997 Asya ve 2000 - 2001 Türkiye Krizleri”. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2006 (1), 1-14

- Tümtaş, S., Ergun, C. (2016). “Küreselleşme ve Kentlere Etkileri”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (37) , 135-150
- Türk, S. S. (2008). “An Examination for Efficient Applicability of the Land Readjustment Method at the International Context”. *Journal of Planning Literature*, 22(3), 229–242.
- Vickrey, W (2001). “Site Value Taxes and the Optimal Pricing of Public Services”. *American Journal of Economics and Sociology*, 60 (5) 85-96.
- Vinit, M., Regus, L., Slovin S., Das A., (2010). “Can inclusionary zoning be an effective and efficient housing policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties”. *Journal of Urban Affairs*, 32 (2), 229–252.
- Walker, R.A. (1974). “Urban Ground Rent: Building a New Conceptual Framework”. *Antipode*, (6) 1, 51–58.
- Walters, L.C. (2012) “Are Property-Related Taxes Effective Value Capture Instruments”., in Ingram, G.K., ve Hong Y., *Value Capture and Land Policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 187-216
- Walters, L.C. (2013). “Land value capture in policy and practice”. *Journal of Property Tax Assessment & Administration*. 10, 5-22.
- Ward, C., Aalbers, M. B. (2016). “Virtual special issue editorial essay: ‘The shitty rent business’: What’s the point of land rent theory?”. *Urban Studies*, 53(9), 1760–1783.
- Wenner, F. (2018). “Sustainable urban development and land value taxation: The case of Estonia”. *Land Use Policy*, 77, 790-800
- Wildasin, D.E. (1982) “More on the Neutrality of Land Taxation”. *National Tax Journal*, 35: 105–115
- Yakar Ö. A. (2004). “Smith’den Ricardo’ya Rant Teorisindeki Değişim”. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 0 (45), 85-97
- Yakar Ö.A. (2002). *Kentsel Toprak Rantı Teorileri ve Bir Uygulama Örneği*. yayınlanmamış doktora tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Yereli, A. B. ve Ata, A. Y. (2011). “Vergi Adaletine Ulaşma Yöntemleri Çerçevesinde Fayda İlkesinin Teorik Açıdan Değerlendirilmesi”. *Maliye Dergisi*, 161, 21-32.
- Yiğit, U. (2018). “Harcamalara Katılma Paylarının Mali Güce Göre Ödeme İlkesi Kapsamında Analizi”. *Maliye Dergisi*, 174, 431-454
- Youngman J., Malme J. (1994). *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Youngman, J., (2016) *A Good Tax Legal And Policy Issues For The Property Tax In The United States*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 1-14,

Zeytinoğlu, F., Uydaci, M., Akay, E., Değerli, B., Yerden, N. (2016). “İstanbul’daki Alışveriş Merkezleri Üzerine Bir Araştırma: Kümeleme Analizi”. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 5 (1), 111-128





ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : EZER, ALİ
Uyruğu : TÜRKİYE CUMHURİYETİ

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek Lisans	Boston Üniversitesi Finansal Ekonomi	2010
Lisans	Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Kamu Yönetimi	1998
Lise	60. Yıl Sağlık Meslek Lisesi	1992
Ortaokul	Ceyhan Pamukeli Ortaokulu	1988
İlkokul	Ceyhan Sağkaya İlkokulu	1985

Yabancı Dil

İngilizce



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

