

20.02.2020 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen Ek 8 inci madde ile ilgili iş ve işlemlere yönelik usul ve esasları belirlemek amacı ile hazırlanan “İmar Planı Değişikliği ile Meydana Gelecek Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik Taslağı” hakkında

ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü’nün Görüşü

7221 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik taslağı ile getirilen değer artış payı/vergi ve edinilen bu pay yoluyla kentsel gelişmeyi ve dönüşümü düzenleme ve mali destekleme konusu pek çok ülkede uygulanmakta olan bir araçtır. Bu şekilde, kamunun düzenlemeleriyle elde edilen yarar ve değer artışları yeniden kamuya kazandırılmaya çalışılmaktadır.

Kentlerin planlanması sürecinde taşınmazlardaki değer artışı konusu, ülkemizde akademik ve mesleki çevrelerde ve uygulamada yıllardır önemsenen bir konu olagelmıştır; konu “kentsel rantlar” başlığı altında tartışılmış, kentsel alanda kamunun yatırımları ve düzenlemeleriyle oluşan “rantın kamuya (topluma) eşit biçimde” dağıtılmasına dikkat çekilmeye çalışılmıştır.

Taslak ile “değer artış payı” adı altında bir tür “değerlenme vergisi” tanımlanmaktadır. Ülkemizde, 1877 tarihli Kanundan başlayarak çok sayıda Belediye Gelirleri Kanununda yer alan Değerlenme Vergisi (Şerefiye), ne yazık ki, 1981 yılında onaylanan ve halen yürürlükteki 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile kaldırılmıştır.

Kamunun karar ve etkinlikleri sonucunda, belli bir yerdeki taşınmaz malların artan değerleri üzerinden yerel yönetimlerin aldığı bir tür taşınmaz vergisi olan Değerlenme Vergisinin 39 yıl sonra 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8. Maddesinde değişiklik yapan 7221 Sayılı Kanunun 12.maddesi ile tekrar gündeme gelmiş olması önemli ve olumlu bir girişim olarak değerlendirilmelidir. Ancak bu olumlu yanına karşılık yeni kanunda kapsamı sınırlı tutulan düzenlemenin aşağıda sıralanan yönleriyle yetersizlikleri ve zayıflıkları saptanmaktadır:

Yönetmelik taslağı, mevcut plandaki imar haklarını arttırma amaçlı yapılan münferit yani parsel ya da ada düzeyindeki plan değişikliklerini meşrulaştırarak norm haline getirmeyi hedefleyen bir düzenleme olarak kalmaya adaydır. Yönetmelik taslağı, parsel ve ada düzeyinde emsal artışı getiren plan değişiklikleri ile arsadaki değer artışının kamuya ödenmesini sağlayacak düzenlemeleri tarif etmekten öteye geçememektedir.

Yönetmelik taslağı ile, örneğin planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından kabul edilemeyecek bir plan değişikliği teklifinin, piyasa değeri karşılığında kabul edilmesi kolaylaşacak ve benzer amaçlar çerçevesinde oluşacak teklifler cesaretlendirilecektir. Bu şekilde planların etkisizleşmesi kaçınılmaz olacaktır.

Getirilen istisnalar ile, hem planlarda dengesizlik yaratılmakta ve plan bütünlüğü zedelenmekte; hem de, yerel yönetimler aleyhine (yetkiler ve mali durumlarla ilgili) kurumsal ayrıcalıklar oluşturulmaktadır.

Kentsel alanda oluşan değer artışlarının kamuya aktarılması konusunun ilk kez imar düzenlemelerine konu olan topraklarda uygulanabilirliği kuşkusuz görece olarak daha anlamlı ve kolaydır. İlk kez imar düzenlemesine konu olan alanlarda gerçekleştirilecek yeniden dağıtım düzenlemeleri mülk sahipleri arasında daha adil bir değer paylaşımı oluşturulabilmesine katkıda bulunurken plan öngörülerinin değiştirilmesi yönündeki talepleri-baskıları büyük ölçüde azaltacaktır. Sözü edilen olumlu durumların yönetmelikte öngörüldüğü şekilde plan değişiklikleri ile elde edilen değer artışları üzerinden gerçekleşmesi olanaklı olmayacaktır.

Yönetmelik taslağında plan değişikliklerinin nesnel ve haklı teknik bir gerekçesinin ortaya konulması öngörülmemiş; kamu yararını olumsuz etkilememesi bir koşul olarak getirilmemiştir. Bu nedenle, yukarıda dile getirilen değer aktarımı uygulamasının planlanmış alanlar üzerinde gerçekleştirilmesi plansız gelişme eğilimlerini artıracaktır. Bu şekilde yürürlükteki plan kararları arasındaki süreklilik giderek kopacak, üst ölçekli planlarla kurulan ilişkiler azalacak ve planların kademeli birlikteliği ilkesi ve kuralı zedelenecektir.

Yönetmelik taslağında plan değişikliklerine esas olan “kamu yararının önceliği ve teknik-nesnel nedenler ile teknik ve sosyal yapının iyileştirilmesi” (Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği Madde 26, 1. ve 2. başlıklar) vurgusu yerine “değer artışından elde edilecek para tutarı” konusu öne çıkarılmaktadır. Bunun ise, “kamu yararı” kavramının, imar planlarının değişiminden elde edilen parasal gelirler üzerinden tanımlanmaya başlanması gibi bir tehlikesi bulunmaktadır. Bu durumda, “kamu yararı” kavramı ve ilkesi zedelenecektir.

Kuşkusuz, kentleşmenin doğal akışı içinde yaşanacak gelişmeler şehircilik açısından itiraz edilemeyecek “teknik ve nesnel gereksinimler doğurabilir” ve bu durum karşısında plan değişikliklerinin yapılması gereği ortaya çıkabilir. Ancak plan değişikliklerinin dayanması gereken “teknik ve nesnel gereksinimlerin” ve kamusal yararın, Yönetmelik Taslağında ortaya konulduğu biçimiyle mülk sahiplerinin istemi ile yer değiştirmesinin ciddi sakıncaları olacaktır.

İlkesel olarak değer artış payı/vergisi sadece arsa değerleri üzerinden uygulanabileceği gibi, arsa ve arsa üzerinde yapılacak her türlü iyileştirmeler veya arsa değerine ek olarak arsa üzerindeki yeni inşaatla ilişkilendirilen her türlü kazanç üzerinden de uygulanabilir. Burada en temel sorun arsa, arsa üzerindeki iyileştirmeler ve yeni inşaatın yaratacağı değer artışlarını ayırmanın/ayırıştırmanın kavramsal ve pratik olarak neredeyse imkansız oluşudur. Bu sebeple değer artışından pay/vergi almayı hedefleyen her uygulamanın toplam değer artışından yola çıkması bir gerekliliktir. Diğer bir deyişle, arsa değeri ve arsa üzerindeki her türlü yapının değeri toplam taşınmaz değerini belirleyecektir. Bu nedenle de, değer artış payına/vergisine konu olması gereken de arsa ve üzerindeki her türlü yapının değerini içeren taşınmaz değeri olmalıdır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken konu, değere esas olarak arsa ve yapı değeri birlikte alındığında artan değer

tamamının değil bir bölümünün artış payı olarak kamuya kazandırılması konusudur. Gerek 3194 sayılı İmar Kanunu'na Ek 8 inci madde gerekse Yönetmelik Taslağı değer artışına esas olarak 'arsa'yı konu almaktadır. Bu Şekilde bir düzenlemeyle, değer artışının doğru olarak belirlenmesi mümkün olmayacaktır.

Diğer yandan, 3194 sayılı İmar Kanunu'na Ek 8 inci madde ve Yönetmelik Taslağı değer artış payını sadece imar planı değişikliği konusu ile sınırlandırmıştır. Oysa değer artış payı, imar planı yapımı sırasında ve kentsel dönüşüm uygulamalarında da kullanım alanı olabilen ve değer artışının kamuya dönmesinde katkı sağlayabilecek güçlü bir araçtır. Sadece imar planı değişikliği üzerinden bu konuyu kurgulamak, özel girişimlerle, noktasal plan değişiklikleri yapılmasının cesaretlendirilmesinden öteye geçemeyecektir.

Sıralanan sorunların giderilebilmesi açısından "değer artışı" konusunun kapsamlı bir Şekilde ele alınması; diğer mevzuat (taşınmaz vergileri, katılım payları, imar hakkı aktarımı, gayrimenkul değerleme vs..) ile ilişkilendirilmesi, 2942 sayılı Kamulaştırma ve 6362 sayılı Sermaya Piyasası Kanunları arasında çelişki yaratmayacak bir düzenlemenin yapılması; plan hazırlıkları, plan onayları ve plan değişikliklerine ilişkin kapsamlı ölçütler geliştirilmesi; değer artışının kamuya (topluma) dağıtımında nesnel ölçütlerin belirlenmesi; katılım sürecinin (sadece yazılı görüş alma Őeklinde değil) meslekler arası tartışma ortamları yaratılarak yürütülmesi yerinde olacaktır.

Bunların yanı sıra; 3194 sayılı Kanununun 18. maddesinde yer alan "değer" kavramına yıllardır yüzölçümü ölçütünün dışında başka bir yaklaşım getirilmemiş olması; kanunlarda yer verilen ve değer konusuyla yakından bağlantılı olan "imar hakkı aktarımı"nın henüz bir yönetmelik uygulamasına girememesi gibi sorunlara da yeni gündem içinde çözüm imkanı bulunabilecektir. Bu kapsamda, temel başlık, "Planlamada ve Uygulamada Taşınmaz Değeri" olmalıdır. Bu konunun, evre ve Şehircilik Bakanlığınca yeniden ve etkin katılım süreci içinde ele alınması önem taşımaktadır.