



Derleme / Review

Yerel Yönetimlerin Taşınmaz Satış Geliri

Ahmet Alptekin Duru¹

Öz

Yerel yönetimler gelir elde etmek için arsa, bina, tarımsal arazi, lojman gibi pek çok taşınmazını satmaktadır. Bu çalışmada literatür ve mevzuat taraması yöntemiyle taşınmaz satışının yerel yönetim gelirleri içindeki yeri incelenmektedir. Taşınmaz satışı belediyeler için önemli bir gelir kaynağıdır ama il özel idareleri, büyükşehir belediyelerinin bağlı idareleri ve mahalli idare birlikleri bakımından ciddi bir bütçe geliri değildir. 2008-2022 döneminde belediyelerin bütçe gelirinin %7,4'ü (yılda ortalama 18 milyar TL) taşınmaz satışı kaynaklıdır. Satılan taşınmazlar içinde en önemli payı imar planı yapılmış taşınmazlar olan arsalar almaktadır. Ancak taşınmaz satışı sürdürülebilir bir gelir kaynağı değildir ve Türk mali sistemine hâkim olan ekonomiklik ilkesine aykırıdır. Dünyadaki pek çok ülkede yerel yönetimler taşınmazlarını satmak yerine uzun süreli kullanım izinleri vermektedir. Böylece kullanım süresi sonunda taşınmaz başka kamu hizmetleri için kullanılabilmekte ve kentsel rant kamu elinde kalmaktadır. Makalede Türk yerel yönetimlerin taşınmaz satışı yerine başka yollar kullanılarak aynı veya yakın düzeyde gelir elde edebileceği öne sürülmektedir. Fakat mevzuatta yer alan irtifak hakkı, uzun süreli kiralama, işletme hakkının devri, gayrimenkul yatırım ortaklığı, gayrimenkul yatırım fonu, kira sertifikası ile gelir ortaklığı senedi enstrümanları yerel yönetimlerin ihtiyacını karşılayamamaktadır. Yerel yönetimlerin bu enstrümanları kullanabilmesi için mevzuat değişikliğine ihtiyaç vardır. Ayrıca planlı kentleşmeyi sağlamak veya kamu giderlerini azaltmak amacıyla yerel yönetimlerin bazı taşınmazlarının satışına devam edilmelidir.

Anahtar Kelimeler: Taşınmaz Geliri, Kentsel Alan, Yerel Yönetim Geliri, Belediye Geliri, Ekonomiklik İlkesi.

Local Government Revenue from Real Estate Sales

Abstract

Local governments sell many immovables such as land plots, buildings, agricultural land and lodging to generate revenue. In this study, the importance of real estate sales in local government revenues is examined by literature and legislation review. The sale of real estate is an important source of revenue for municipalities, but it is not the case for special provincial administrations, affiliated administrations of metropolitan municipalities and local administration unions. In the 2008-2022 period, 7.4% of the budget revenues of the municipalities (\$965 million per year) originated from the sale of real estate. The most important share among the immovables sold is the land plots, which are immovables with a zoning plan. However, the sale of real estate is not a sustainable source of revenue is contrary to the principle of economy that dominates the Turkish financial system. In many countries around the world, local governments grant long-term use permits instead of selling their immovable properties. Thus, at the end of the usage period, the real estate can be used for other public services and the urban rent (unearned income) remains in the hands of the public. The article argues that Turkish local governments can generate the same or similar levels of revenue by using other means instead of selling immovable properties. However, instruments such as the easement right, long-term lease, transfer of operating right, real estate investment trust, real estate investment fund, lease certificate and revenue partnership in the legislation do not meet the needs of local governments. Legislative amendments are needed to enable local governments to use these instruments. Besides the sale of some immovable properties of local governments should continue to ensure planned urbanization or to reduce public expenditures.

Keywords: Real Estate Revenue, Urban Land, Local Government Revenue, Municipal Government Revenue, Economy Principle.

¹ Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetduru@akdeniz.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-2969-6406>

Atıf/Cite as: Duru, A. A. (2023). Yerel yönetimlerin taşınmaz satış geliri. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 41 (4), 579-601.

GİRİŞ

Yerel yönetimler pek çok taşınmazını gelir elde etmek için satmaktadır. Taşınmaz satışı belediyeler için önemli bir gelir kaynağıdır fakat il özel idareleri, büyükşehir belediyelerinin bağlı idareleri ve mahalli idare birlikleri bakımından ciddi bir bütçe geliri değildir. Diğer taraftan taşınmaz satışı sürdürülebilir bir gelir kaynağı değildir. 2008-2022 döneminde belediyeler (2022 yılı Aralık ayı fiyatlarıyla) yılda ortalama 18 milyar TL'lik (965 milyon ABD doları) taşınmaz satmıştır ve belediyelerin bütçe gelirinin ortalama %7,4'ü taşınmaz satışından kaynaklanmaktadır.

Makalenin araştırma sorusu şudur: Yerel yönetimlerin bütçe gelirleri içinde taşınmaz satış gelirinin yeri nedir ve satış yerine hangi gelir sağlama yöntemleri mümkündür?

Yerel yönetimlerin taşınmaz satış gelirineline ilişkin Türkçe literatürde ayrıntılı bir çalışmaya rastlanmamıştır. Literatürde çoğunlukla merkezi yönetimden aktarılan gelirler, emlak vergisi ve diğer vergiler, harç, ücret, kullanım bedeli gibi ayrıntılı olarak incelenen gelir kalemlerinin ardından yerel yönetimlerin taşınmaz satışının sadece ismi anılmıştır (Arıkboğa, 2016; Çalışkan ve Sağbaş, 2005; Derdiman, 2005; Kalabalık, 2005; Mutluer ve Öner, 2009; Özdemir, 2005; Kavruk, 2021; Yavuz, 2021). Halbuki son 15 yılda belediye gelirlerinin ortalama %7,4'ü taşınmaz satışından elde edilmiştir. Öte yandan taşınmazları satmak yerine uzun süreli kiralama, irtifak hakkı tesisi, kira sertifikası ihracı, gayrimenkul yatırım ortaklığı gibi başka enstrümanlar kullanılarak da aynı gelir elde edilebilir. Bu sebeple yerel yönetimlere ait taşınmazların satışı, kamu kaynaklarının kullanımındaki ekonomiklik ilkesine aykırıdır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin bütçe gelirlerinin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin (merkezi yönetim, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumlar ve yerel yönetimler) bütçe gelirleri içindeki oranı OECD (İktisadi İş Birliği ve Gelişme Teşkilatı) ülkelerine kıyasla düşüktür. 2019 yılında OECD'nin üniter devlet yapısına sahip ülkelerinde ulus-altı yönetimlerin (İng. subnational government) gayrisafi yurtiçi hasıladan aldıkları payın ağırlıklı ortalaması %12 ve genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri içindeki oranı %29,5 düzeyindedir. Federatif devlet yapısına sahip ülkelerde ise bu oranlar sırasıyla %18,6 ve %53,7 şeklindedir. Yerel yönetimler dışında ulus-altı yönetim (eyalet, kanton vb.) mevcut olmayan Türkiye'de, yerel yönetimlerin gayrisafi yurtiçi hasıladan aldıkları pay %3,48 ve bu gelirin genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri içindeki oranı %10,92 olmuştur (OECD, 2021a). Bu açıdan Türkiye'deki yerel yönetim gelirleri, üniter devlet yapısına sahip OECD ülkeleri ortalamasının yaklaşık üçte biri düzeyindedir.

Öte yandan yerel yönetimlerin gelirlerini artırma yetkisi çok kısıtlıdır. Anayasada (m.73/3) yer alan vergilerin kanuniliği ilkesi, belediyelerin karar organı olan meclislerin, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda düzenlenen vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin tarifelerini değiştirmesine izin vermemektedir. Değişiklik yapma yetkisi Anayasa (m.73/4) uyarınca kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde Cumhurbaşkanına aittir. Belediye meclisleri ise sadece Belediye Gelirleri Kanununa (m.97) göre ilgililerin talebi üzerine sundukları hizmetler için ücret tespit edebilmektedir. Yerel yönetimler ayrıca girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı küçük miktarda gelir sağlayabilmektedir. Dolayısıyla taşınmaz satış geliri, yerel yönetimler ve özellikle belediyeler için önemli bir gelir kalemi haline gelmektedir. Çünkü taşınmaz satışı konusunda yerel yönetimlerin takdir yetkisi geniştir ve özellikle kentsel alanlardaki taşınmazların satışı ciddi bir gelir kaynağıdır.

Bu makalede önce yerel yönetimlerin satışına konu olan taşınmaz türleri açıklanacaktır. Ardından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (YYGM-Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) ile Hazine ve Maliye Bakanlığı (MGM-Muhasebat Genel Müdürlüğü) tarafından yayınlanan veriler kullanılarak 2008-2022 yıllarını kapsayan dönemde yerel yönetimlerin taşınmaz satış gelirleri analiz edilecektir. Yerel yönetimlerin taşınmaz satışının kamu mali yönetiminde egemen olan ekonomiklik ilkesi karşısındaki durumu tartışılacak, Türk yerel yönetimlerinin satış yerine taşınmazın gelir getirmesi için kullanılabileceği diğer seçeneklerin neler olduğu ortaya konulacaktır. Ayrıca satışına devam edilmesi gereken taşınmaz türleri olup olmadığı da incelenecektir.

1. YEREL YÖNETİMLERİN TAŞINMAZLARI

Yerel yönetimlerin mülkiyetindeki taşınmazlar, Tekeli'nin (2009a, s.52-53) çalışmasından esinlenilerek, şu üç gruba ayrılabilir: (i) tarımsal arazi ve tarım dışı alanlar, (ii) kentsel arsalar, (iii) yakın zamanda kentsel arsaya dönüşecek taşınmazlar. Bu tasnife göre birinci gruptaki taşınmazlar olan tarımsal arazi ve tarım dışı alanlar 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda (m.3) tanımlanmıştır. Bu gruptaki taşınmazlar kentsel arsaya dönüşmeyecek kadar kentten uzakta olan yerlerdedir. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde bu gruptaki taşınmaz oranı oldukça düşüktür. Büyükşehirlerde ise 2014 yılından sonra büyükşehir belediyesi yetki sınırı il mülki sınırı, büyükşehir ilçe belediyesi yetki sınırı da ilçe mülki sınırı olduğu için bu grupta taşınmaz bulunması mümkündür. Özellikle 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle 2014 yılında kapatılan belde belediyeleri, il özel idareleri, köyler ve mahalli idare birliklerinden pek çok taşınmaz büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri mülkiyetine geçmiştir.

İkinci grupta yer alan kentsel arsalar, belediye ve mücavir alan sınırları içinde yerel yönetimlerin imar planı kararları, altyapı ve üstyapı yatırımlarıyla değer kazanmış taşınmazlardır. Yerel yönetimlerin mülkiyetindeki üçüncü grup taşınmaz ise kent civarında bulunan ve çevre düzeni planı uyarınca öngörülebilir bir gelecekte kentsel arsaya dönüşeceği düşüncesiyle rayiç değerinde artış görülen taşınmazlardır. Satış geliri en fazla olan taşınmazlar, kentsel alanlarda bulunan kentsel arsalar ile yakın zamanda kentsel arsaya dönüşecek olanlardır. Bu bakımdan yerel yönetim türleri arasında en fazla taşınmaz satış gelirinin belediyelerce elde edilmesi doğaldır.

Vurgulamak gerekir ki kentsel alan sınırlı değildir. Kentin büyümesine ve gelişimine bağlı olarak etrafına doğru kentsel alan genişleyebilir. Kentte sınırlı olan, belirli bir konumdaki arsadır. Ham araziye kentsel alan haline getirmek için imar planları ile altyapı (elektrik, su, kanalizasyon, doğalgaz, telekomünikasyon vb.) ve üstyapı (okul, hastane, park, yol vb.) yatırımları yapılmalıdır. Dolayısıyla kamu kesiminin üstlendiği büyük bir finansal maliyet vardır. Öte yandan arsaya dönüşen kentsel alan mülk sahibine kent merkezine ulaşılabilirlik kaynaklı farklılık rantı, taşınmazın elverişli konumu sebebiyle tekel rantı ve arsa arzındaki kıtlık (plan, altyapı ve üstyapı yapılmaması/geciktirilmesi) sebebiyle mutlak rant sağlamaktadır. Türkiye'de özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası kentte yaşayan nüfustaki hızlı artış kentsel alanların değerini de hızla artırmış ve taşınmaz fiyatlarındaki spekülasyonlara zemin hazırlamıştır. Örneğin Ankara'da 1924'ten 1965 yılına kadar arsa değeri sabit fiyatlarla 100 mislinden fazla artmıştır. Kentler sürekli büyüdüğü için taşınmazların kente göre konumu değişerek daha merkezi hale gelir ve değeri yükselir. Ayrıca mülkiyet sahibi kişi bakımından kentsel arsayı elde tutmanın finansal riski neredeyse hiç yoktur (Tekeli, 2009a).

Kentsel alan sınırlı olmamakla birlikte talep ve maliyet boyutu dikkate alındığında, kentsel arsa üretimi kısa vadede sınırlıdır ve dolayısıyla sürdürülebilir bir gelir kaynağı değildir. Bir gelir kalemi olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu (m.59/1-d) ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda (m.42/1-d) “taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler” yer almıştır. Yerel yönetimlerin bütçe gelirleri olarak taşınmaz satış gelirleri, analitik bütçe sınıflandırması içinde gelirlerin ekonomik sınıflandırmasına göre *sermaye gelirleri* adı altında takip edilmektedir. Sermaye gelirleri adlı bütçe geliri kalemi taşınır, menkul kıymet ve varlıklar ile taşınmaz satışlarını kapsamaktadır. Fakat sermaye gelirlerinin neredeyse hepsini taşınmaz satış geliri oluşturmaktadır. Örneğin 2022 yılında sermaye gelirlerinin %99’u taşınmaz satış kaynaklıdır (MGM, 2023). Bu sebeple makalede sermaye gelirleri kalemi içindeki taşınır, menkul kıymet ve varlık satışları göz ardı edilmiştir.

Yerel yönetimlerin satış yapılan taşınmazları bütçe mevzuatında tasnif edilmiştir. 2023-2025 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinin Analitik Bütçe Sınıflandırması bölümüne (Resmî Gazete [RG] 14.9.2022, 31953 mükerrer) göre taşınmaz satış bütçenin ekonomik sınıflandırmasının üçüncü düzeyinde 7 detay kod türüne ayrılmaktadır: lojman (analitik bütçe kodu: 06.1.1), sosyal tesis (06.1.2), diğer bina (06.1.3), arazi (06.1.4), arsa (06.1.5), diğer taşınmaz (06.1.9). Anılan taşınmaz türleri muhtelif mevzuatla düzenlenmiştir.

Lojman terimi kamu personelinin yararlanması için ayrılan kamu konutlarını ifade etmektedir. Lojmanların tahsis biçimi, oturma süresi, kira, bakım, onarım ve yönetimi 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ile Kamu Konutları Yönetmeliğinde açıklanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda (m.191) kamu kurum ve kuruluşlarınca *sosyal tesis* kurulabileceği hükmü yer almıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (m.220A/1-j) kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, çocuk bakımevi, kreş, spor tesisi ve benzeri tesisler sosyal tesis olarak adlandırılmıştır.

Lojman ve sosyal tesisler dışındaki binaları ifade eden *diğer bina* teriminin kapsamı Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte sağlık (hastane, laboratuvar, dispanser vd.), sosyal ve kültürel (yurt ve pansiyon, hayvanat bahçesi, kütüphane vd.), spor (stadyum, kort vd.), turizm ve dinlenme (otel, eğlence merkezi vd.), konut, ticaret (alışveriş merkezi, market, lokanta vd.), depolama, sanayi ve üretim (fabrika, atölye vd.) amacıyla üzerinde bina ve tesis olan taşınmazlar *diğer bina* kapsamına girecektir.

Arsa terimi 3194 sayılı İmar Kanunu (m.5) uyarınca nazım imar planı ve/veya uygulama imar planı yapılan taşınmazları ifade etmektedir. Anılan Kanuna göre arazi parçaları kullanış biçimleri, nüfus yoğunlukları, ulaşım sistemleri gibi özellikleri belirtilerek harita üzerinde çizilir ve arsa haline gelir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu (m.12/2) “Belediye sınırları içinde belediyece parsellenmiş arazi arsa sayılır.” demek suretiyle arsa terimini tanımlamıştır. Kentsel alanlarda Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, genel hizmetlere ve kamu hizmetlerine ayrılan yerler (yol, meydan, köprü vd.) bulunmakla birlikte kentsel alanlardaki taşınmazlar çoğunlukla tapu kütüğüne kaydedilen arsa ve binalardan oluşur. Arsa tanımı dışında kalan ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu (m.998/1-1) uyarınca tapu siciline kaydedilen taşınmazlar da *arazi* olarak adlandırılabilir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kamulaştırma bedeli için önemli olan arsa ve arazi terimlerini kullanmakla birlikte tanımlamamıştır. Bakanlar Kurulunun Arsa Sayılacak Parsellenmemiş Arazi Hakkında Kararında (m.1) imar planı yapılan yerlerin yanı sıra fiilen meskûn

halde bulunan ve belediye hizmetinden yararlanan ancak zirai faaliyette kullanılmayan yerler arsa olarak sayılır hükmü yer almaktadır. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu da anılan kararı destekler mahiyette nazım imar planı kapsamındaki bazı taşınmazların arsa yerine arazi sayılabileceğine dair bir karar (E.1996/3, K.1998/1; RG 21.6.1998, 23379) almıştır. Bu yorum kamulaştırma bedelinin piyasa rayıcı üzerinden tespitini sağlamak bakımından yerindedir. Ancak yerel yönetim gelirleri bakımından nazım imar planı yapılmış taşınmazların arsa sayılması daha doğrudur.

Vakıflara ait taşınmaz terimi kapsamına vakıf senedi uyarınca vakfın tasfiyesi sonucunda yerel yönetim mülkiyetine geçen ve satılan taşınmazlar girmektedir. Türk Medeni Kanunu (m.105/1) uyarınca vakfa özgülenen taşınmazların mülkiyeti vakfa geçer. Dolayısıyla yerel yönetimlerin vakıf mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde bir tasarruf yetkisi yoktur. Keza 2004 yılında yürürlüğe giren 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun (m.2) pratik olarak yerel yönetimlerin kendi güdümlerindeki vakıflara kaynak aktarmasını yasaklamıştır. Bu itibarla vakıflara ait taşınmazların satılarak yerel yönetimlere gelir aktarılması ancak vakıf senedinde bu yönde bir düzenleme olması, akabinde vakfın tasfiyesi sonucunda vakıf adına tapuya tescilli taşınmazın yerel yönetimin tasarrufuna geçmesi halinde olabilir.

2023-2025 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberine göre, yerel yönetimler için satış geliri sağlayan *diğer taşınmaz* terimi diğer türlere girmeyen taşınmazları içermektedir. Diğer taşınmazların kapsamına yapı kayıt belgeli taşınmazlar ile diğer çeşitli taşınmazlar girmektedir.

2. YEREL YÖNETİMLERİN TAŞINMAZ SATIŞ GELİRİNİN ANALİZİ

Belediyelerce satılan taşınmazların türleri ve bunların taşınmaz satışı içindeki payı tablo 1'de sunulmaktadır. Elbette yerel yönetimlerin mülkiyetindeki taşınmazların satılmadan evvel bunların bir kamu hizmeti için kullanımına ihtiyaç duyulmadığının tespit edilmesi gerekir. Tablo 1'de görüldüğü üzere taşınmaz satış gelirinin büyük çoğunluğu (%72,5) kentsel alanlarda yer alan arsalardan kaynaklanmaktadır. Bunu sırasıyla diğer bina (%13,3), diğer taşınmaz satışı (%7,2) ile arazi (%6,1) satışları takip etmektedir. Vakıflara ait taşınmaz satışı olmadığı için hiç muhasebeleştirilmemiştir. Sosyal tesis ve lojman satış geliri oldukça düşüktür.

Tablo 1: Belediyelerin Taşınmaz Satış Gelirinin Taşınmaz Türlerine Göre Dağılımı

	Lojman	Sosyal Tesis	Diğer Bina	Arazi	Arsa	Diğer Taşınmaz
2006	0.7%	0.1%	47.5%	5.0%	46.7%	0.0%
2007	0.2%	0.0%	16.7%	1.3%	70.8%	10.9%
2008	0.2%	0.3%	17.5%	2.1%	71.1%	8.8%
2009	0.3%	0.0%	18.1%	0.8%	74.2%	6.6%
2010	0.2%	0.1%	21.3%	0.8%	74.9%	2.8%
2011	0.3%	0.0%	12.3%	1.5%	72.8%	13.1%
2012	0.2%	0.0%	15.7%	1.9%	73.6%	8.6%
2013	0.0%	8.4%	1.4%	73.3%	16.8%	0.0%
2014	0.1%	0.0%	13.9%	0.5%	76.5%	9.0%
2015	0.2%	0.0%	9.2%	2.1%	80.4%	8.1%
2016	0.2%	0.0%	7.1%	1.7%	82.0%	9.0%
2017	0.2%	0.1%	8.5%	4.2%	76.6%	10.4%
2018	0.1%	0.0%	8.0%	2.2%	83.2%	6.4%
2019	0.1%	0.0%	8.0%	1.4%	80.5%	10.1%
2020	0.6%	0.0%	8.4%	1.8%	80.9%	8.2%
2021	0.1%	0.0%	5.9%	1.6%	86.7%	5.7%
2022	0.0%	0.1%	7.0%	2.1%	85.6%	5.2%
Ortalama	0.2%	0.5%	13.3%	6.1%	72.5%	7.2%

Kaynak: MGM (2023) verilerinden cari yıl fiyatları kullanılarak cari yıldaki her bir taşınmaz türü satış gelirinin cari yıl toplam taşınmaz satış gelirinine oranlanmasıyla oluşturulmuştur. *Ortalama* satırı, toplam satış gelirlerinin taşınmaz türlerine göre oranı alınarak hesaplanmıştır.

Tablo 2’de yerel yönetimlerin 2008-2022 döneminde taşınmaz satış (sermaye) geliri ve bunun toplam gelire oranı sunulmaktadır. Buna göre taşınmaz satış geliri sadece belediyeler için önemli bir gelir kalemidir. Diğer yerel yönetim türleri olan bağlı idareler, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerinin gelirleri içinde taşınmaz satışı oldukça azdır. Büyükşehir belediyelerinin bağlı idarelerinin taşınmaz satışı sadece 2014 yılında bütçe gelirlerinin %19,4’üne ulaşmış, 2008-2022 dönemindeki diğer yıllarda önemli bir gelir kaynağı olmamıştır. Bunun sebebi muhtemelen 2014 yılında kapatılan yerel yönetimlerden büyükşehir belediyelerinin su ve kanal idarelerine devredilen taşınmazların hızla satılmasıdır. Tablo 2’de görüldüğü üzere, taşınmaz satış geliri sadece belediyeler için önemlidir ve bu sebeple makalenin devamında belediyeler dikkate alınarak açıklamalar yapılacaktır. Ancak taşınmazların satış yerine başka enstrümanlar kullanılarak değerlendirilmesine ilişkin öneriler diğer yerel yönetim türleri için de geçerlidir.

**Tablo 2: Yerel Yönetim Türlerine Göre Taşınmaz Satış (Sermaye) Geliri
(2022 Aralık fiyatlarıyla, milyar TL)**

	Belediyeler		Büyükşehir belediyeleri bağlı idareleri				İl özel idareleri			Mahalli idare birlikleri		
	Taşınmaz satış geliri	Toplam gelir		Taşınmaz satış geliri	Toplam gelir		Taşınmaz satış geliri	Toplam gelir		Taşınmaz satış geliri	Toplam gelir	
2008	11.71	181.01	6.5%	0.01	42.09	0.0%	0.46	50.09	0.9%	-	-	
2009	8.21	177.25	4.6%	0.32	48.42	0.7%	0.26	48.20	0.5%	0.01	8.53	0.2%
2010	15.72	212.43	7.4%	0.75	46.29	1.6%	0.21	60.52	0.3%	0.01	14.38	0.1%
2011	18.83	228.89	8.2%	0.45	53.83	0.8%	0.28	65.61	0.4%	0.01	12.48	0.1%
2012	15.81	238.84	6.6%	0.19	54.28	0.4%	0.11	65.84	0.2%	0.03	11.39	0.2%
2013	24.41	265.75	9.2%	2.80	56.80	4.9%	0.40	78.03	0.5%	0.01	12.66	0.1%
2014	15.71	284.91	5.5%	14.56	75.21	19.4%	0.08	32.58	0.2%	0.00	7.29	0.0%
2015	20.55	302.10	6.8%	0.03	71.87	0.0%	0.11	33.90	0.3%	0.08	9.42	0.9%
2016	22.52	312.43	7.2%	1.96	73.04	2.7%	0.04	32.50	0.1%	0.00	8.39	0.0%
2017	27.16	334.83	8.1%	0.51	75.09	0.7%	0.12	32.01	0.4%	0.00	9.68	0.0%
2018	29.68	317.82	9.3%	1.09	70.27	1.6%	0.97	32.43	3.0%	0.00	11.73	0.0%
2019	22.26	295.84	7.5%	0.15	66.40	0.2%	0.14	27.40	0.5%	0.00	6.01	0.0%
2020	19.68	305.73	6.4%	0.11	59.26	0.2%	0.07	23.98	0.3%	0.00	5.74	0.0%
2021	22.56	315.70	7.1%	0.03	56.32	0.1%	0.18	25.98	0.7%	0.00	7.44	0.0%
2022	31.95	372.75	8.6%	0.17	68.88	0.2%	0.17	29.76	0.6%	0.02	8.12	0.2%
Toplam	306.8	4.146.3	7.4%	23.13	918.1	2.5%	3.61	638.8	0.6%	0.18	133.3	0.1%

Kaynak: YYGM (2023) ve MGM (2023) verilerinden oluşturulmuştur. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tüketici fiyat endeksi (2003=100) kullanılarak sayılar 2022 Aralık ayına güncellenmiştir.

Tablo 3'te belediye türlerine göre 2008-2022 döneminde taşınmaz satış geliri yer almaktadır. Son 15 yılda taşınmaz satışının toplam gelire oranı büyükşehir belediyelerinde %6,3, il belediyelerinde %5,7, ilçe ve belde belediyelerinde %8,7'dir.

Tablo 3: Belediye Türlerine Göre Taşınmaz Satış (Sermaye) Geliri
(2022 Aralık fiyatlarıyla, milyar TL)

	Büyükşehir belediyeleri			İl belediyeleri			İlçe ve belde belediyeleri		
	Taşınmaz satış geliri	Toplam gelir		Taşınmaz satış geliri	Toplam gelir		Taşınmaz satış geliri	Toplam gelir	
2008	2.9	69.4	4.2%	2.1	20.5	10.2%	6.7	91.1	7.3%
2009	3.1	74.8	4.1%	0.7	19.3	3.9%	4.4	83.1	5.3%
2010	8.7	82.7	10.6%	0.8	24.0	3.2%	6.2	105.7	5.9%
2011	9.8	87.4	11.2%	1.0	25.4	4.0%	8.0	116.1	6.9%
2012	4.9	91.2	5.4%	1.4	27.4	5.0%	9.5	120.2	7.9%
2013	7.6	102.1	7.4%	2.3	31.6	7.3%	14.5	132.1	11.0%
2014	4.8	135.9	3.5%	0.8	19.9	4.1%	10.1	129.4	7.8%
2015	7.8	138.9	5.6%	1.2	22.3	5.3%	11.6	141.3	8.2%
2016	9.1	146.2	6.2%	1.1	23.2	4.9%	12.3	143.6	8.5%
2017	10.5	159.1	6.6%	1.2	24.9	4.8%	15.5	151.4	10.2%
2018	14.3	156.6	9.1%	1.3	23.1	5.6%	14.1	138.6	10.2%
2019	13.0	144.5	9.0%	0.9	22.1	3.9%	8.4	129.6	6.5%
2020	5.3	144.4	3.7%	1.4	23.5	6.0%	13.0	138.2	9.4%
2021	8.3	155.1	5.4%	1.5	23.2	6.4%	12.7	137.8	9.2%
2022	8.6	184.6	4.7%	2.5	26.8	9.4%	20.8	161.7	12.9%
Toplam	118.9	1.872.8	6.3%	20.2	357.0	5.7%	167.7	1.919.9	8.7%

Kaynak: YYGM (2023) ve MGM (2023) verilerinden oluşturulmuştur. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tüketici fiyat endeksi (2003=100) kullanılarak sayılar 2022 Aralık ayına güncellenmiştir.

İlçe ve belde belediyeleri için taşınmaz satış geliri nispeten daha önemlidir. Türkiye'de 519 adet büyükşehir ilçe belediyesi, 403 adet büyükşehir olmayan ilçe belediyesi ve 388 adet belde belediyesi vardır (İçişleri Bakanlığı, 2023). Maalesef YYGM ve MGM istatistikleri, büyükşehir ilçe belediyesi, büyükşehir olmayan ilçe belediyesi ve belde belediyesi için ayrı ayrı veri sunmamaktadır. Dolayısıyla *ilçe ve belde belediyeleri* yerel yönetim türü için ayrıntılı bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Fakat büyükşehir ilçe belediyelerinin sahip olduğu taşınmazların daha değerli olduğu dikkate alınarak, taşınmaz satışının büyükşehir ilçe belediyeleri için daha önemli bir gelir kaynağı olduğu söylenebilir. Büyükşehir dışı il belediyelerinin taşınmaz satış gelirinin az olması da bu fikri desteklemektedir.

Tablo 3'te ilçe belediyelerinin taşınmaz satış gelirinun 2014 sonrasında artış eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. 6360 sayılı Kanunun 2014 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte ilçe mülki sınırı büyükşehir ilçe belediyesi sınırı haline gelmiştir. İlçe sınırında kapatılan yerel yönetimlerden (il özel idaresi, köy ve mahalli idare birliği) büyükşehir ilçe belediyelerine pek çok taşınmaz devredilmiştir. Artış eğilimini bu taşınmazların satılıyor olması ihtimali açıklayabilir. Diğer bir ihtimal de ilçe mülki sınırı yetki sınırı haline gelen büyükşehir ilçe belediyelerinin artan giderlerini karşılamak için imar planlarıyla arsa üretip satıyor olmasıdır.

Genel olarak bakıldığında, 2008-2022 döneminde taşınmaz satış gelirinun yılda ortalama 18 milyar TL (2022 Aralık ayı fiyatlarıyla) tutarında belediyelerce elde edildiği, taşınmaz satışının belediye gelirlerinin %7,4'üne tekabül ettiği, satılan taşınmazların yaklaşık dörtte üçünün arsa vasfında olduğu söylenebilir.

3. EKONOMİKLİK İLKESİ VE TAŞINMAZ SATIŞI

Yerel yönetimlerin taşınmazlarını satmak yerine başka yollarla değerlendirmesi ekonomiklik (iktisadilik/tutumluluk) ilkesinin gereğidir. Ekonomiklik klasik kamu yönetiminden beri kamu örgütlerinin temel çalışma ilkelerinden birisi olarak kabul edilegelmiştir. Ekonomiklik ilkesi basitçe daha az para harcayarak kamu hizmetleri nasıl devam ettirilebilir sorusunun cevabıdır (Frederickson, 2016). Başlarda Taylor'un bilimsel yönetimi, Weber'in bürokratik ussallığı ve Gulick'in örgütsel işleyiş ilkeleri gibi değerlendirmeler verimlilik kavramıyla birlikte ele alınmıştır (Zengin, 2010; Zengin 2011). 1970'lerin sonlarından itibaren Yeni Kamu İşletmeciliği (İng. *New Public Management*) kapsamında performans denetimi ve hesap verebilirlik kavramlarıyla ilgili olarak 3E şeklinde kısaltılan etkililik (İng. *effectiveness*), ekonomiklik (İng. *economy*) ve verimlilik (İng. *efficiency/productivity*) ilkeleri kullanılmıştır (Göçoğlu ve Gündüz, 2020; Karcı, 2008). Yeni Kamu İşletmeciliğinin bu bakış açısı Türk mali sisteminin temel kanunu olan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun (m.1) amaçları arasında "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak" şeklinde yer almıştır.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hesap verme sorumluluğu (m.8), bakanların ve üst yöneticilerin sorumluluğu (m.10-11), harcama sorumluluğu (m.32), iç kontrol (m.55-56), iç denetim (m.63-64) ve dış denetim (m.68) konularında ekonomiklik ilkesine kamu harcamaları boyutuyla atıf yapmıştır. Fakat kanunda ekonomiklik ilkesi tanımlanmamıştır. Ekonomiklik terimi mevzuatta sadece İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte "[b]ir faaliyetin planlanmış sonuçlarına ya da çıktılarına ulaşmak için kullanılan kaynakların maliyetini en aza indirme" şeklinde tanımlanmıştır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) tarafından hazırlanan Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi ekonomiklik ilkesini şu şekilde açıklamıştır: "Performans denetimi kapsamında ekonomiklik kavramı, hedeflenen çıktıya ya da sonuca ulaşılması için uygun kalite ve miktardaki kaynakların, uygun zamanda, en uygun maliyet ile edinilmesini ve kullanılmasını ifade etmektedir." (İDKK, 2016, s.21). Sayıştay'a (2021, s.2) göre de "Ekonomiklik, maliyetlerin en aza indirilmesidir... faaliyetler incelenirken, kaynakların uygun zamanda, uygun miktarda, uygun kalitede ve en iyi fiyatla elde edilip edilmediği saptanmaya çalışılır." Bu itibarla ekonomiklik ilkesi resmî belgelerde çoğunlukla kamu harcamaları boyutuyla ele alınmaktadır.

Kamu harcamalarının yanı sıra kamu gelirleri elde edilirken de ekonomiklik ilkesi gözetilmelidir. Örneğin her verginin operasyonel maliyetleri (vergileme sebebiyle kamu idaresinin katlandığı idari maliyetler ile mükelleflerin vergi yükümlülüklerinden dolayı katlandığı

uyum maliyetleri) oluşmaktadır (Benk ve Karayılmazlar, 2010); verginin operasyonel maliyetlerini düşürmek de kamu gelirlerinin daha az maliyetle elde edilmesi bakımından ekonomiklik ilkesinin gereğidir. Dolayısıyla ekonomiklik ilkesi yerel yönetimlerin taşınmaz satışı bağlamında en fazla kamu geliri elde etmek için taşınmaz satışıyla elde edilebilecek gelire alternatif gelir sağlama yöntemlerinin belirlenmesini ve karşılaştırılmasını zorunlu kılar. Mülkiyeti elden çıkarmak yerine, mülkiyeti yerel yönetimlerde kalarak taşınmazlardan aynı veya yakın düzeyde gelir elde edilmesini mümkün kılan seçenekler tercih edilmelidir. Böylelikle hem kentsel rant kamuda kalacaktır hem de toplumsal ihtiyaçların karşılanması için kullanılabilir daha fazla taşınmaz yerel yönetimlerin mülkiyetinde olacaktır.

Kentsel alanlarda özel kişiler lehine oluşan rantın kamuya aktarılabilmesi ve kentin planlı gelişmesinin sağlanabilmesi için taşınmaz mülkiyetinin kamu elinde kalması ve arsaların uzun süre kiraya verilmesi literatürde önerilmiştir (Tekeli, 2009a; Keleş, 2021). Zira Türkiye’de hızlı kentleşmeyle birlikte yüksek yoğunluklu yerleşim ortaya çıkmış, yeşil alanlar sürekli azalmış, trafik sorunları artmış, eski kent dokuları yıkılarak yap-satçı apartmanlarıyla yeniden inşa edilmiş, kentlerin kimlikleri yitirilmiş ve kentlerin hayat kalitesini düşük kalmıştır (Tekeli, 2009b). İmar Kanununa 2020 yılında eklenen bir maddeyle imar planında yapılan değişiklik sonucu meydana gelen değer artışlarının kamuya kazandırılması amaçlanmıştır. Ancak dünyadaki uygulamalar pratikte bunun kolay olmadığını göstermiştir. Zira bu tip müdahaleler beklenen geliri oluşturmamış, taşınmaz ve inşaat sektöründe bozucu etki doğurmuş, arsa ve konut arzını azaltmış ve mali külfetin konut alıcılarına yansıtılması sonucunu getirmiştir. Bu bakımdan ülkemizde beklenen faydayı sağlayıp sağlamayacağı henüz belirsizdir. Türkiye’de değer artışı payının etkin kullanımını sağlamak için ilk imar planında bazı arsaların (ticaret vb.) kapsama alınması, istisnaların ve değer artış payı oranının azaltılması, elde edilen gelirden yerel yönetimlere daha fazla pay verilmesi gibi öneriler getirilmiştir (Ezer ve Bülbül, 2022).

Yerel yönetimlerin mülkiyetindeki taşınmazların satılmaması, uzun vadede bunların başka bir kamu hizmetine tahsis edilmesi veya belki daha iyi bir seçenek olarak yeşil alan olarak kullanılmasını mümkün kılar. Türk kentleri özellikle halka açık yeşil alanların kentlerin yüzölçümüne oranı bakımından geliştirilmeye müsaittir. Örneğin bahsedilen yeşil alan oranı Amsterdam’da %18, Helsinki’de %40, Paris’te %10, Roma’da %38,9, Tokyo’da %7,5 iken İstanbul’da %2,2 (World Cities Culture Forum [WCCF], 2023) ve Ankara’da %5 düzeyindedir (European Environmental Agency [EEA], 2023). Yerel yönetimlerin taşınmaz satışının engellenmesi, özellikle başka yere taşınan kamu tesislerine (otogar, toptancı hali, mezbaha, hastane, spor tesisi vd.) ait arsaların yeniden kamu hizmetine tahsisini sağlayacaktır. Örneğin Harem ve Esenler Otogarlarının kapatılması ve yeni otogar alanları planlanması İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından tartışılmıştı (Hürriyet Gazetesi, 2016). Bu gibi durumlarda taşınmazın satılmaması, uzun vadede taşınmazın başka bir kamu hizmetine tahsisi veya yeşil alan olarak kentlilerin hizmetine sunulmasına imkân sağlayacaktır. Ayrıca yerel halk ile yerel yönetim arasında siyasal güveni artırarak yerel yönetimin taşınmaz üzerindeki tasarrufunun halk tarafından kabulünü kolaylaştıracaktır (Şener, 2020).

Satış yoluyla elde edilecek gelirin alternatifini belirleyebilmek için taşınmazın değerinin bilinmesi gerekir. Borç-alacak ilişkileri, ticari ilişkiler, finansal krediler ve kamu hukuku başta olmak üzere pek çok iktisadi işlem için taşınmazın kiraya verilmesi, üzerinde irtifak hakları kurulması, teminat olarak kullanılması veya satılması öncesinde taşınmaz değerlemesine ihtiyaç duyulmaktadır. Taşınmaz değerlemesi önemli bir iktisadi çalışmayı gerektirdiği için bu konuda Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası örgütlerin çalışmaları vardır

(Alp ve Yılmaz, 2000; Bünyan Ünel vd., 2021; Çağatay, 2012; Yomralıoğlu vd., 2012). Ayrıca Uluslararası Değerleme Standartları Konseyi (International Valuation Standards Council) ve Avrupa Değerleyiciler Dernekleri Grubu (European Group of Valuers' Associations) gibi uluslararası düzeyde standartlar geliştiren örgütler kurulmuştur.

Taşınmaz değerlemesi konusunda geniş bir literatür vardır. Taşınmazın vasfı (arazi, arsa, ticaret/konut parseli vb.), değerlemeyi talep eden müşteriler (inşaat yüklenicileri, bankalar, idare, gayrimenkul yatırım ortaklıkları vb.), taşınmazın tabi olduğu mevzuat (veraset ve intikal, vergi, ihale, icra ve iflas mevzuatı vb.) gibi özellikler değerlemeyi etkilemektedir. Kentsel alanlarda taşınmazın bulunduğu çevre, doğal afetlere karşı korunması, sosyal alanlara ve ticaret alanlarına uzaklığı, kamu hizmetlerinden yararlanma düzeyi, pazarlanabilirliği, bina kalitesi gibi değişkenler de değerlemede dikkate alınmaktadır. Ayrıca ikame (yeniden inşa etme) maliyeti, gelir (nakit akışı), piyasa değeri, gelir indirgeme (kapitalizasyon) gibi farklı değerlendirme yaklaşımları kullanılarak taşınmazın değeri belirlenmektedir (Alp ve Yılmaz, 2000; Erdem, 2017; Türeoğlu, 2009; Yetgin, 2006).

Taşınmaz değerinin belirlenmesine yönelik Türk kanunlarında pek çok hüküm vardır.¹ Örneğin 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununa (m.73) göre taşınmazın kira bedeli taşınmaz değerinin %5'i kadardır, başka bir ifadeyle taşınmazı satmak yerine 20 yıl süreyle kiraya vererek aynı geliri elde etmek mümkündür. Elbette bütün taşınmazlar için geçerli böyle bir formül bulmak imkansızdır. Bunun yerine taşınmazın kiralama ve satış için rayiç bedelinin ortaya konulması gerekir. Buna dair uluslararası standartlara uygun güncel düzenlemeler Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından çıkarılan Sermaye Piyasasında Uluslararası Değerleme Standartları Hakkında Tebliğde (Seri: VIII, No: 45) yer almaktadır. Tebliğin ekinde taşınmaz değerlemesinin usul ve esaslarını düzenleyen Uluslararası Değerleme Standartları yayınlanmıştır. Anılan Standartlara göre *"Değer kavramı, satın alınmak üzere sunulan bir mal veya hizmetin alıcıları ve satıcıları tarafından sonuçlandırılması muhtemel fiyat anlamına gelmektedir."* Sermaye Piyasasında Değerleme Standartları Hakkında Tebliğde (III-62.1) (m.3/1) de *"Sermaye piyasası mevzuatı uyarınca yapılan değerlendirme faaliyetlerinde, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği ve Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği tarafından yayımlanan Uluslararası Değerleme Standartlarına uyulması zorunludur."* şeklinde düzenleme yapılarak Türkiye'deki değerlendirme faaliyetlerinin kalitesi teminat altına alınmıştır. Alıcıların satın alma fiyatını doğru tespit ettikten sonra alternatif kullanımların fiyatı da doğru biçimde tespit edilebilecektir. Zaten iktisaden bir taşınmazın değeri ile süreli kullanım hakkı arasında ilişki vardır. Taşınmazın satış değerinin taşınmazın ne kadar süreli kullanım hakkına tekabül ettiği belirlenebilir.

Türkiye'de taşınmaz değerlendirme yapacak uzmanların ve kuruluşların üye olacağı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği mülga 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa (m.40/D) (2012 yılı sonrasında 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu m.76) dayanılarak 2009 yılında kurulmuştur. Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği tüzel kişiliğe sahiptir ve kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur. Birlik, taşınmaz değerlendirme konusunda mesleki disiplini sağlamak ve standartlar geliştirmekle yetkilidir. Birlik tarafından uluslararası kuruluşların tavsiyeleri doğrultusunda kabul edilen standartlar SPK tarafından yürürlüğe konulmaktadır. Mevzuatta bu yönde emredici hüküm olmamasına karşın yerel yönetimlere ait taşınmazların yönetimi için SPK tarafından yetkilendirilmiş değerlendirme uzmanlarının belirlediği muhammen bedellerin kullanılması faydalı olacaktır.

4. SATIŞA ALTERNATİF GELİR SAĞLAMA YÖNTEMLERİ

Gelir sağlamak için taşınmazların satışına alternatif olarak *uzun süreli kullanım hakkı verilmesi* ile *müstakbel gelirlerin hemen tahsil edilmesi* yöntemleri tercih edilebilir. Bu yöntemler kullanılarak taşınmaz satışından elde edilen kamu gelirinin tamamı veya önemli bir kısmı, taşınmaz satılmadan (kamu mülkiyeti korunarak) elde edilebilir.

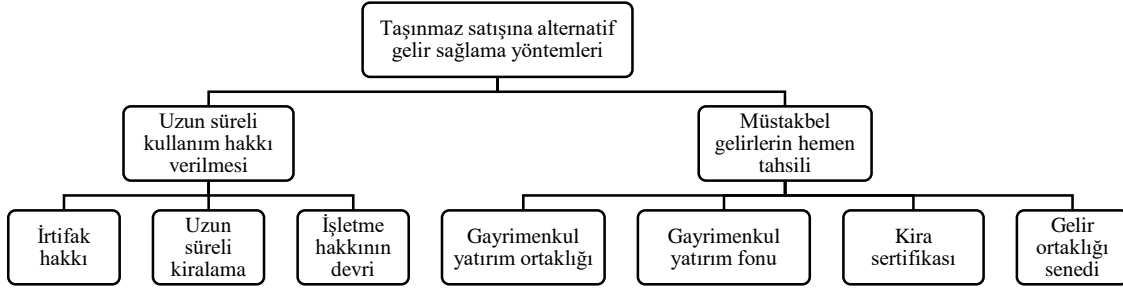
Kamu taşınmazları üzerinde uzun süreli kullanım hakkı verilmesi dünyada oldukça yaygındır. Tabii ki her ülkenin kendi mevzuatı, uygulamanın ayrıntılarını (taşınmaz üzerinde bina yapma, yapılan binanın mülkiyeti, kullanım hakkının kapsamı ve devri, alt kiracı, mirasla devir vb.) belirlemektedir; örneğin Türkiye’de irtifak hakkı kurulması ile kira sözleşmesi yapılması uzun süreli kullanım hakkı verilmesi için başlıca hukuki araçlardır. Dünya üzerinde Çin, Etiyopya, Fransa, Finlandiya, Kanada, Mısır, Singapur, Şili gibi pek çok ülkede yerel yönetimlerin kendi taşınmazlarını uzun süreli kiraya verdiği (İng. *long-term lease*) görülmektedir (OECD, 2022). Örneğin Karadağ’da belediyelerin ve devletin mülkiyetindeki taşınmazlar 30 yıl süreyle kiraya verilmektedir. Karadağ Parlamentosu tarafından kabul edilmesi halinde bu taşınmazların 90 yıla kadar kiraya verilmesi mümkündür (Moravcevic ve Panic, 2014). İsviçre’de bazı belediyeler kendi taşınmazlarını sosyal konut ihtiyacını karşılamak için sübvans edilmiş bedellerle (rayiçten daha düşük bedellerle) kâr amacı gütmeyen örgütlere veya kooperatiflere üzerine bina yapmak üzere uzun süreli kiraya vermektedir (OECD, 2021b). Hollanda’da uzun süreli kiralama belediyeler için önemli bir gelir kaynağıdır. Örneğin Amsterdam belediye sınırlarının %80’i Amsterdam Belediyesi mülkiyetindedir ve uzun süreli kiraya verilmiştir. Belediyenin yıllık gelirinin %3’ü uzun süreli kiralama geliridir (Needham, 2016).

Mülkiyeti devretmek yerine taşınmazı uzun süreli kiraya vermenin taşınmazların iyi yönetilmesi ve finansal kazanç olmak üzere başlıca iki faydası vardır. Belediye imar planı yapma yetkisini kullanarak kiralama süresi sonunda taşınmazı başka kamu hizmetleri için kullanabilecektir. Benzer şekilde, kiralama süresi sonunda taşınmazın değerinin artması belediyenin finansal kazanç hanesine yazılacaktır. Uygulamada belediyelerin genellikle finansal faydayı daha fazla dikkate aldığı görülmektedir (Needham, 2016).

Kamu taşınmazlarının kiralama süresi bakımından dünyada tipik bir uygulama yoktur. Genellikle arsa kirası yıllık olarak alınmakla birlikte bazı kamu ve kâr amacı gütmeyen yatırımlarda kira bedelinin alınmadığı da görülmektedir. Taşınmazın özel kişilere uzun süreli kiraya verilmesi sayesinde (kira bedelinin peşin alınmaması durumunda) taşınmazın değerindeki artış kira bedellerinde artışa gidilerek yerel yönetimler tarafından elde edilebilir (OECD, 2022). Diğer yandan, bazı yerlerde kamu taşınmazları satılmamakta, sadece kiraya verilebilmektedir. Örneğin Avustralya’nın eyaletlerinde kişiler taşınmazın mülkiyetini kazanabilmektedir ancak Başkent Bölgesinde (Canberra kenti ve etrafında) kişilere mülkiyet devredilmemektedir. Bunun yerine 99 yıllık kiralama yöntemiyle kişiler arsa veya araziyi kullanabilmektedir (OECD, 2022). Çin’de de devletin komünist karakterinden ötürü kamu taşınmazları satılmamakta, konutlar için 70 yıl, sanayi tesisleri için 50 yıl ve ticaret tesisleri için 40 yıla kadar taşınmazlar kiraya verilmektedir (Anderson, 2012).

Türk yerel yönetimlerinin taşınmaz satışına alternatif olan başlıca gelir sağlama yöntemleri şekil 1’de sunulmaktadır.

Şekil 1: Taşınmaz Satışına Alternatif Gelir Sağlama Yöntemleri



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 1’de gösterilen gelir sağlama yöntemleri içinde taşınmaz satış gelirin yaklaşacak en önemli alternatif irtifak hakkı kurulmasıdır. İrtifak hakkı Türk Medeni Kanununda (m.779-838) düzenlenen bir sınırlı ayni hak türüdür ve taşınmaz malikin yararlanma yetkisini hak sahibi lehine sınırlamak suretiyle hak sahibine menfaat sağlar. Taşınmazdan tam yararlanma, taşınmaz üzerinde oturma, taşınmaz üzerinde inşaat yapma ve buna sahip olma gibi farklı yetkiler irtifak hakkı sahibine sağlanabilir. İrtifak hakları devredilebilecek ve mirasçıya geçebilecek şekilde kurulabilir. En az 30 yıl için kurulan irtifak hakları, sürekli ve bağımsız hak niteliği kazanır ve tapuda bunlara taşınmaz olarak sayfa açılabilir (Oğuzman vd., 2019).

İrtifak hakkı, ticari bir kıymet olarak satılabilir, kiralanabilir, teminat olarak gösterilebilir ve mirasçılara geçebilir olduğu için mülkiyet hakkına yaklaşan bir yararlanma yetkisi vermektedir. Bu bakımdan satışa en yakın gelir irtifak hakkı kurulmasıyla elde edilebilecektir. Yürürlükteki mevzuat irtifak hakkı kurulmasına izin vermektedir. Belediye Kanununa (m.18/1-e) göre süresi 30 yılı geçmemek kaydıyla belediyenin taşınmazları üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar verme yetkisi belediye meclisindedir. Bu süre İl Özel İdaresi Kanununda (m.10/1-e) 25 yıl olarak düzenlenmiştir. Bu sürelerle kurulacak irtifak hakkı bedeli, taşınmaz satış bedelinden düşük kalabilir. İrtifak hakkı verme süresinin, Belediye Kanununda (m.15/5) yer alan imtiyaz sözleşmesi azami süresi olan 49 yıla çıkarılması değerlendirilebilir.

Yerel yönetimlere ait taşınmazların uzun süreyle kiraya verilmesi bir diğer alternatiftir. Belediye Kanunu (m.18/1-e) ile İl Özel İdaresi Kanunu (m.10/1-f) uyarınca süresi 3 yıldan fazla kiralalarda meclis kararı gereklidir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa (m.64) göre taşınmazların kira süresi (turistik tesislerin, enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan taşınmazlar hariç) 10 yıldan fazla olamaz. 10 yıl süreli kira sözleşmesi bedeli, taşınmaz satış bedelinden düşük kalabilir. Kiraya verme süresinin, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda (geçici m.23) turistik tesisler için öngörülen 29 yıla kadar çıkarılması değerlendirilebilir.

2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği gelir ortaklığı senedi ile işletme hakkının devrini düzenlemektedir. Anılan mevzuata göre gelir ortaklığı senedi köprü, baraj, elektrik santrali gibi altyapı tesislerinin gelirlerine özel kişilerin ortak olması için çıkarılabilir. İşletme hakkı devri ise kamu şirketlerine ait tesislerin işletme hakkının belirli süreyle özel kişilere bırakılmasıdır. Benzer

düzenlemeler 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunda da mevcuttur. Anılan Kanun yerel yönetim şirketlerine ait varlıkların özelleştirilmesini düzenlemektedir. Özelleştirme yöntemleri ise satış, kiralama, işletme hakkı verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların verilmesi ve gelir ortaklığı modelidir. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (m.26) yerel yönetimlerin yetkili organlarının kararlarına istinaden Kanunda sayılan özelleştirme yöntemlerinin uygulanmasına izin vermektedir. Gelir ortaklığı senedi ile işletme hakkının devri yöntemlerinin yerel yönetimlerin ihtiyacını karşılayacak biçimde gözden geçirilmesi faydalı olacaktır.

Belediye Kanunu (m.18/1-i) ile İl Özel İdaresi Kanunu (m.10/1-d) yerel yönetim meclislerine gayrimenkul yatırım ortaklığı (GYO) kurulmasına karar verme yetkisi tanımıştır. 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (m.48-50) GYO'ları düzenlemektedir. GYO taşınmaz, altyapı ve diğer projelerini finanse etmek için kendisi veya başkaları lehine üst hakkı tesis edebilir (Ömürgönülşen vd., 2015, s.24-25). Diğer yandan GYO bir şirket olacağı için sadece yerel yönetim meclisi kararı GYO kurulması için yeterli değildir, ayrıca ya Cumhurbaşkanının izni alınmalıdır veya şirket hissesi bağış yoluyla iktisap edilmelidir. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna (m.26/4) göre yerel yönetimlerin ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması Cumhurbaşkanının iznine tabidir. Fakat yerel yönetimlerin kurulmuş bir şirketi bağış olarak almasını engelleyen bir mevzuat hükmü yoktur. Uygulamada belediyeler kurulmuş şirketleri bağış olarak almak suretiyle Cumhurbaşkanı iznini almak zorunluluğundan kaçınılabilmektedir (Cilavdaroğlu, 2019). Sonuçta yerel yönetimlerin GYO için şirket kurması veya kurulmuş bir şirkete ortak olması mümkündür. GYO yatırımcılara veya halka pay ihraç ederek yerel yönetimlerin taşınmazlarını likit hale getirebilir. Literatürde yüksek idari kapasitesi ve güvenilir yapısı sebebiyle İbank tarafından yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarından oluşan portföyü işletmek üzere bir GYO kurulması önerilmiş olmasına rağmen bu öneri uygulamaya geçmemiştir (Ömürgönülşen vd., 2015). GYO'ların neden yerel yönetimlerce az kullanıldığı tespit edilerek bu alternatif güçlendirilebilir.

Gayrimenkul yatırım fonu uzun süreli kiraya verme işlemleri için kullanılacak bir diğer finansal araçtır. Gayrimenkul yatırım fonu, Sermaye Piyasası Kanunu (m.52-56) ve Gayrimenkul Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği (III-52.3) ile düzenlenmiş olan bir sermaye piyasası aracıdır. Fon marifetiyle yerel yönetimin taşınmazları menkulleştirilerek likit hale getirilebilmektedir. Fon yerel yönetime ait taşınmazları uhdesine alacak ve bu taşınmazlar tapu sicilinde fon adına kaydedilecek, bunun karşılığında çıkarılan fon payları da yerel yönetimin olacaktır. Fon, kendisine devredilen taşınmazları uzun süreli kiraya verecek ve fon süresinin sonunda taşınmazlar yerel yönetime geçecektir. Mevzuatta yerel yönetimlerin gayrimenkul yatırım fonu kullanmasına engel bir hüküm olmamasına karşın bir açıklık da yoktur. Yapılacak bir kanun değişikliği ile gayrimenkul yatırım fonu kullanımı yerel yönetimler için kullanışlı hale getirilebilir.

Taşınmazları kullanma, yararlanma, işletme ve benzer haklarını kullanmak suretiyle, sırf bu amaçla işlem tesis edebilecek özel hukuk şirketleri vasıtasıyla yurt içi ve yurt dışı piyasalarda kira sertifikaları ihraç edilebilmektedir. Kira sertifikası ihracı 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda (m.7/A) düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Hazine ve Maliye Bakanlığı sadece merkezi yönetimin kira sertifikası ihracını yapabilir. Bu kapsama girmeyen kira sertifikası ihracı için genel hükümler uygulanır. Sermaye Piyasası Kanununda (m.61/1) kira sertifikalarının ihraç ve satışına ilişkin usul ve esasların SPK tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Hâlihazırda SPK konuyu Kira Sertifikaları Tebliğinde düzenlemiştir. Ancak Tebliğe (m.3/1-ğ) göre kira sertifikaları sermaye şirketi tarafından ihraç edilebilir. Bu sebeple

yerel yönetim tüzel kişiliği bu Tebliğe göre kira sertifikası ihraç edemez. Ayrıca Tebliğde tanımlanan kira sertifikası türlerine göre farklılık arz etmekle birlikte kira sertifikasını pazarlayacak olan varlık kiralama şirketi taşınmazları devralır, vade boyunca kiralar ve yönetir, satın alır veya eseri meydana getirerek kiralar yahut satar. Yasal bir düzenlemeyle taşınmaz satış yetkisi hariç olmak üzere yerel yönetimlere kira sertifikası ihraç etme yetkisi tanınabilir.

5. YEREL YÖNETİMLERİN SATIŞA ELVERİŞLİ TAŞINMAZLARI

Bu makalede taşınmazların satışı yerine alternatif gelir elde etme yöntemleri önerilmekle birlikte yerel yönetimlerin mülkiyetindeki bazı taşınmazların satılması daha doğrudur. Yerel yönetimlerin taşınmaz satışındaki temel amacı gelir elde etmektir. Diğer taraftan bazı taşınmazların satışında yerel yönetimlerin esas amacı giderleri azaltmak ve planlı kentleşmeyi sağlamaktır. Keza hisseli taşınmazlar dâhil bütün taşınmazların genel yönetim giderleri doğmaktadır. Bu kapsamda satışa uygun olan taşınmazlar; lojmanlar, tarım arazileri, hisseli taşınmazlar ve sosyal konutlar olmak üzere dört grup altında incelenebilir.

Lojmanların (kamu konutlarının) satışı kamu giderlerini düşürmek için gereklidir. Lojmanlar Kamu Konutları Kanunu ile Kamu Konutları Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Lojmanların işletme, bakım, onarım ve yönetim giderleri idare üzerinde önemli bir yük oluşturmaktadır. Anılan Yönetmeliğe (m.26 ve 30) göre ortak yerlerin (asansör, kalorifer, ana duvarlar, çatı, koridor vb.) bakım, onarım, elektrik ve işletme giderleri, beş yılda bir boya ve üç yılda bir badana giderleri, yakıt giderleri kamu idarelerince karşılanmaktadır. Öte yandan kamu idareleri lojman tahsis talebini toplamak, lojman komisyonu oluşturmak, talepleri değerlendirmek, lojmanı tahsis ve tahliye etmek gibi pek çok görev için personel görevlendirmekte ve mesai harcamaktadır. Lojmanlardan elde edilen kira geliri ise kısıtlıdır. Lojmanların kira bedeli Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) tarafından her yıl belirlenmektedir ve emsali konutlara kıyasla genellikle düşük kalmaktadır. Örneğin 411 sıra numaralı Milli Emlak Genel Tebliği uyarınca 2023 yılında kaloriferli konutlarda metrekare kira bedeli 9,29 TL'dir. Lojman olarak ayrılan taşınmazın düşük kira geliri ve yüksek işletme, bakım ve onarım gideri dikkate alındığında yeterli konut arzının bulunduğu yerlerde lojman satışı çoğunlukla makul olmaktadır. Parlamento bu durumu dikkate alarak 2017 yılında çıkardığı 7061 sayılı Kanunla (m.58) lojmanların satışını kolaylaştıran düzenlemeler yapmış, hatta teşvik mahiyetinde lojmanda oturanlara satış bedelinden %10 indirim sağlamıştır. Yerel yönetimler ekonomiklik ilkesi kapsamında, kendi mülkiyetlerindeki lojmanları satarak lojmanların idare, idame ve bakım masraflarından kurtulmayı tercih edebilmektedir.

Yerel yönetimler tarım arazilerinin satışına devam edebilir. Tarım arazilerinin çiftçilere satışının iktisadi ve toplumsal faydaları olacaktır. Fakat bu arazilerin mevcut kent sınırları içinde kalmadığının, yakın zamanda kentsel arsaya dönüşecek taşınmazlardan olmadığı ve kentsel ihtiyaçlar için kullanılmayacağı satış öncesinde tespit edilmesi gerekir.

İmar Kanununa (m.17) göre belediye veya valilikler, taşınmazlarını bitişindeki taşınmazın malikine veya taşınmaz hisselerini parselin diğer hissedarlarına satabilmektedir. Bu durumda bedel takdirleri 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (m.4/1-c) Hazineye ait taşınmazların bu şekilde satışını hisse oranının %40'ı aşmaması veya hisse miktarının uygulama imar planı sınırları içinde 400, dışında ise 4.000 metrekareyi aşmaması şartına bağlamıştır. Bu ölçütler yerel yönetimler için de uygulanabilir. Böylece hisseli parsellerde satılabilecek taşınmazlar belirlenmiş olur.

Belediyelerin sosyal konut üretimi Belediye Kanunu (m.69) ile Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelikte düzenlenmiştir. Bu mevzuata göre belediyeler düzenli kentleşmeyi sağlamak ve beldenin konut ihtiyacını karşılamak için imar planı yapılmış ve altyapısı tamamlanmış arsalar ve konutlar üretebilir. Dar gelirli için 20 yıla kadar vadeli ve hemen hemen inşaat maliyetine satılacak konut yapılabilir; arsalar da 2 yıl vadeli olacak şekilde satılabilir. Dar gelirli için yapılan sosyal konutlar dışında da belediyelerce konut üretilip satılabilmesi mümkündür. Bu şekilde düzenli kentleşmeyi sağlarken toplumsal bir ihtiyaç karşılanacağı için bu taşınmazların satışına devam edilmesi faydalı olacaktır. Diğer taraftan aynı mevzuata göre işyerleri inşa edilmesi ve satılması da mümkündür. Belediye tarafından imar planı yapılarak ve altyapısı hazırlanarak satılacak işyerlerinin çekim merkezi olması ve orta vadede kentsel rant üretmesi muhtemeldir. Bu sebeple işyerlerinin üzerinde bulunduğu arsanın mülkiyetinin belediyede kalması, işyeri yapmak isteyenlere arsa tahsis edilerek irtifak hakkı kurulması ekonomiklik ilkesine uygun olacaktır.

6. SONUÇ

Yerel yönetimlerin mülkiyetindeki taşınmazlar literatürde pek yer bulmamıştır. Makalede yerel yönetimlerin bütçe gelirleri içinde taşınmaz satış gelirinin yeri incelenmiştir. Yerel yönetimlerce satılan taşınmazlar analitik bütçe sınıflandırmasına göre lojman, sosyal tesis, diğer bina, arazi, arsa, vakıflara ait taşınmaz ve diğer taşınmazlar olmak üzere 7 türdür. Bunlar arasında en fazla iktisadi kıymete sahip olan arsalar toplam taşınmaz satışları içinde %72,5'lik paya sahiptir. Belediyeler imar planı yaparak araziden arsa üretme veya mevcut bir arsanın vasfını değiştirme yetkisine sahip olduğu için arsa satışından önemli gelir elde etmektedir. Arsayı sırasıyla diğer bina, diğer taşınmaz satış gelirleri ile arazi satışları takip etmektedir. Sosyal tesis, lojman ve vakıflara ait taşınmaz satış gelirleri ise önemsizdir. Taşınmaz satışı belediyeler için önemli bir gelir kaynağı olmakla birlikte kentsel arsa üretme yetkisi olmayan il özel idareleri, büyükşehir belediyelerinin bağlı idareleri ve mahalli idare birliklerinin taşınmaz satış geliri oldukça azdır.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile Hazinesinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin özel mülkiyetindeki taşınmazların satılması konusu bu makalede ele alınmamıştır. Anayasada (m.43) deniz, göl ve akarsu kıyıları ile deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritleri Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar olarak sayılmıştır. Kıyı Kanununda (m.5 ve 7) deniz, doğal ve yapay göl ve akarsuların kıyıları ile doldurma ve kurutma suretiyle elde edilen arazilerin Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Türk Medeni Kanununa (m.715) göre sahihsiz yerler de Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Nazım imar planı yapılarak kentsel alan haline gelen yerlerde sahihsiz yerler olmayacaktır. Fakat kentsel alanda kıyıları ve dolgu alanları bulunabilir. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler Anayasanın bu konudaki hükmü uyarınca satılamaz. Diğer yandan kentsel alanlarda arsa vasfında Hazine adına tapuya kayıtlı taşınmazlar 2.616 kilometrekaredir (Milli Emlak Genel Müdürlüğü, 2022). Ayrıca Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisine (RG 5.12.2022, 32034 mükerrer) göre planlı alanlarda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı), Kültür ve Turizm Bakanlığı (Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü), Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Ar-Ge Teşvikleri Genel Müdürlüğü, Sanayi Bölgeleri Genel Müdürlüğü), İbank A.Ş ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığına ait taşınmazlar vardır. Bunların sadece gelir elde etmek amacıyla satılmak yerine ekonomiklik ilkesine uygun olarak nasıl değerlendirilmesi gerektiği ayrı bir çalışmada ele alınabilir. Yerel yönetimler dışında kentsel alandaki muhtemelen en büyük plan yapma yetkisine sahip idare olan ve çok sayıda konut ve işyeri satan Toplu Konut

İdaresinin de işyeri, arsa ve arazilerinin satış dışındaki değerlendirme yöntemleri araştırılabilir. Hazinesinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin özel mülkiyetindeki taşınmazlardan kamu hizmeti için kullanılma ihtiyacı sona erenlerin kentlilerin ortak kullanımı için yerel yönetimlere bedelsiz devri faydalı olacaktır. Örneğin Karayolları Bölge Müdürlüğü'nün kent içinde kalan bir tesisi kent dışına taşıdığına, artık kullanmadığı bu taşınmazı ilgili belediyeye devredilebilir. Böylece devredilen taşınmazların meydan, park, otopark veya toplu taşıma istasyonu gibi yerel hizmetler için kullanılması sağlanabilir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin bütçe gelirleri OECD'nin diğer üye ülkelerine nazaran düşüktür. 2019 yılında OECD'nin üniter devlet yapısına sahip ülkelerinde yerel yönetimlerin gayrisafi yurtiçi hasıladan aldıkları payın ağırlıklı ortalaması %12 ve Türkiye'de %3,48'dir. Aynı şekilde yerel yönetimlerin genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri içindeki oranı OECD'de %29,5 iken Türkiye'de bu oran %10,92'dir. Dolayısıyla Türkiye'deki yerel yönetim gelirleri, üniter devlet yapısına sahip OECD ülkeleri ortalamasının yaklaşık üçte biri düzeyindedir (OECD, 2021a).

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar belediyelerin ve il özel idarelerinin başlıca gelir kalemidir. Yerel yönetimlerin karar organı olan meclisler, yerel yönetimlerin gelirlerini artırmak için oldukça kısıtlı takdir yetkisine sahiptir. Meclisler, taşınmaz satışındaki karar alma yetkisiyle hangi taşınmazın ne zaman satılacağını belirler. Ayrıca meclisler taşınmaz satışından önce imar planı değişikliği yaparak taşınmazı daha kıymetli hale getirebilir. Bu açıdan taşınmaz satışı belediyelerin inisiyatifindeki önemli bir gelir kaynağıdır. 2008-2022 döneminde belediyeler (2022 yılı Aralık ayı fiyatlarıyla) yılda ortalama 18 milyar TL'lik (yaklaşık 925 milyon ABD doları) taşınmaz satmıştır. Belediyelerin bütçe gelirinin ortalama %7,4'ünü taşınmaz satışı oluşturmuştur.

Diğer yandan taşınmaz satışı, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda (m.1) yer bulan ve Türk mali sistemine egemen olan ekonomiklik ilkesine aykırıdır. Zira aynı gelirin kamu mülkiyeti korunarak elde edilmesi mümkündür. Ekonomiklik klasik kamu yönetimi kuramından Yeni Kamu İşletmeciliğine kadar kamu örgütlerinin temel çalışma ilkelerinden birisidir. Bu ilkeye göre aynı sonuçların daha az maliyetle elde edilebileceği seçenek tercih edilmelidir. Taşınmazları satmak yerine diğer alternatiflerin kullanılması, kentsel alanlarda özel kişiler lehine oluşan rantın kamu elinde kalmasına, kentin planlı gelişmesine ve uzun vadede taşınmazın başka bir kamu hizmetine tahsisine imkân sağlayacaktır.

Taşınmazları satmak yerine kullanılabilir alternatiflerin belirlenmesinden önce taşınmazın satış değerinin ve alternatif enstrümanlardan elde edilebilecek değer ortaya konulması gerekir. Türk mevzuatında taşınmazların satış ve kullanım değerini belirlemeye yönelik pek çok kanun vardır. Fakat bunların kullanıma en uygun olanı uluslararası standartlara dayanan sermaye piyasası düzenlemeleridir. Bu sebeple yerel yönetimlerin taşınmazlarının değerinin belirlenmesinde sermaye piyasası mevzuatı doğrultusunda SPK tarafından yetkilendirilmiş değerlendirme uzmanlarının raporları esas alınmalıdır.

Taşınmazların satışına alternatif olarak gelir sağlamak için uzun süreli kullanım hakkı verilmesi (irtifak hakkı, uzun süreli kiralama, işletme hakkının devri) ile müstakbel gelirlerin hemen tahsili (GYO, gayrimenkul yatırım fonu, kira sertifikası, gelir ortaklığı senedi) enstrümanları tercih edilebilir. Kamu mülkiyetini muhafaza ederek özel kişilere uzun süreli kullanım hakkı verilmesi dünyada yaygın uygulanan bir yöntemdir. Türk mevzuatındaki irtifak hakkı, ticari bir kıymet olarak satılabilir, kiralanabilir, teminat olarak gösterilebilir ve mirasçılara geçebilir olduğu için özel kişilerin en fazla rağbet edeceği seçenek gibi görünmektedir. Yukarıda

sayılan enstrümanlara ilişkin mevcut düzenlemeler yerel yönetimlerin ihtiyacını karşılamadığı için mevzuat değişikliğine ihtiyaç vardır.

Bu makalede kural olarak taşınmazların satışı yerine alternatif gelir elde etme yöntemleri önerilmektedir. Ancak kamu giderlerini azaltmak ve planlı kentleşmeyi sağlamak üzere yerel yönetimlerin mülkiyetindeki bazı taşınmazların satışına devam edilmelidir. Yerel yönetimlerin lojman, tarım arazisi, hisseli taşınmaz ve sosyal konut satışına devam etmesi yararlı olacaktır.

NOTLAR

¹ Bu kanunların başlıcaları şunlardır: 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun (Turan vd., 2013, s.81; Türeoğlu, 2009, s.29; Yomralıoğlu vd., 2012, s.9-10).

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı

Bu araştırma için etik kurul izni gerektiren veri toplama teknikleri kullanılmadığından etik kurul onayı gerektirmemektedir.

Yazar Katkıları

Yazar çalışmayı tümüyle tek başına gerçekleştirmiştir.

Çıkar Çatışması

Yazar veya üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması yoktur.

KAYNAKÇA

- Alp, A., Yılmaz, M. U. (2000). *Gayrimenkul Finansmanı ve Değerlemesi*. İstanbul: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası.
- Anderson, J. E. (2012). Collecting Land Value Through Public Land Leasing. *Value Capture and Land Policies*. Ingram, G. K. and Hong, Y. H. (Ed.), Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 123-144.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de belediyelerin gelir yapısı: Sorunlar ve çözüm önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276-297.

- Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2017). Resmî Gazete 30261 (5.12.2017). Kanun no:7061
- Belediye Kanunu. (2005). Resmî Gazete 25874 (3.7.2005). Kanun no:5393
- Belediye Gelirleri Kanunu. (1981). Resmî Gazete 17354 (29.5.1981). Kanun no:2464
- Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik. (2005). Resmî Gazete 25951 (29.9.2005). Sayı: 25951
- Benk, S., Karayılmazlar, E. (2010). Vergilemenin operasyonel maliyetleri: Kavramsal bir değerlendirme. *Maliye Dergisi*, (159), 137-154.
- Bünyan Ünel, F., Kuşak, L., Yakar, M. (2021). Kamu taşınmazlarının hukuksal açıdan incelenerek sürdürülebilir yönetim kapsamında verilerinin hazırlanması: Mersin Üniversitesi. *Türkiye Arazi Yönetimi Dergisi*, 3(1), 8-24.
- Cilavdaroğlu, A. A. (2019). Personel hizmeti sunan belediye şirketleri. *Sayıştay Dergisi*, (113), 181-205.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. 2018. Resmî Gazete 30474 (10.7.2018). Kararname no:1
- Çağatay, U. (2012). Kentsel taşınmaz değer haritaları ve uygulama alanları üzerine bir değerlendirme. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 25-41.
- Çalışkan, A., Sağbaş, İ. (2005). Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*, Özgür, H. ve Kösecik, M. (Ed.), Ankara: Nobel Yayıncılık, 321-346.
- Derdiman, R. C. (2005). *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*. İstanbul: Aktüel Yayınları.
- Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun. (2004). Resmî Gazete 25361 (29.1.2004). Kanun no:5072
- Devlet İhale Kanunu. (1970). Resmî Gazete 13576 (11.8.1970). Kanun no:2886
- Devlet Memurları Kanunu. (1965). Resmî Gazete 12056 (23.7.1965). Kanun no:657
- Emlak Vergisi Kanunu. (1970). Resmî Gazete 13576 (11.8.1970). Kanun no:1319
- European Environmental Agency (2023). Percentage of total green infrastructure, urban green space, and urban tree cover in the area of EEA-38 capital cities (excluding Liechtenstein). 02.02.2023 tarihinde https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/percentage-of-total-green-infrastructure#tab-googlechartid_chart_11_filters=%7B%22rowFilters%22%3A%7B%7D%3B%22columnFilters%22%3A%7B%7D%3B%22sortFilter%22%3A%5B%22urban_green_space%22%5D%7D adresinden erişildi.
- Erdem, N. (2017). Türkiye için bir taşınmaz değerlendirme sistemi yaklaşımı. *Geomatik*, 2(1), 18-39.
- Ezer, A., Bülbül, D. (2022). İmar rantlarının kamuya kazandırılması: Uluslararası örnekler çerçevesinde değer artış payı düzenlemesinin analizi. *Sayıştay Dergisi*, 33(127), 555-584. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1211253>

- Frederickson, H. G. 2016 [1971]. Yeni Bir Kamu Yönetimine Doğru. *Kamu Yönetimi Klasikleri*, Shafritz, J. M. ve Hyde, A. C. (Ed.), Akdoğan, H. ve Altuntop, S. (Çev. Ed.), Kara, M. (Çev.), Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları, 447-470.
- Gayrimenkul Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği. (2014). Resmî Gazete 28871 (3.1.2014). Sayı: III-52.3.
- Gelir Vergisi Kanunu. (1961). Resmî Gazete 10700 (6.1.1961). Kanun no:193
- Göçoğlu, V., Gündüz, O. (2020). Kamu yönetimi reformlarını yeni kamu işletmeciliği bağlamında okumak. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 6(1), 1-16.
- Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2001). Resmî Gazete 24466 (18.7.2001). Kanun no: 4706
- Hürriyet Gazetesi (2016, Nisan 22). *Harem ve Esenler tarih oluyor, İstanbul'a 6 yeni otogar geliyor.* Haber: Fatma Aksu. 09.11.2022 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/harem-ve-esenler-tarih-oluyor-istanbula-6-yeni-otogar-geliyor-40093141> adresinden erişilmiştir.
- İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2006). Bakanlar Kurulu Kararı. Resmî Gazete 26226 (12.7.2006). Sayı: 2006/10654
- İçişleri Bakanlığı (2023). Mülki İdare Birimleri. 25.01.2023 tarihinde <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx> adresinden erişilmiştir.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016). *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*. Sürüm 1.0. 25.11.2022 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/PerformansDenetimiRehberi.pdf> adresinden erişildi.
- İl Özel İdaresi Kanunu. (2005). Resmî Gazete 25745 (4.3.2005). Kanun no:5302
- İmar Kanunu. (1985). Resmî Gazete 18749 (9.5.1985). Kanun no:3194
- Kalabalık, H. (2005). *Yerel Yönetimler Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.(2002). Resmî Gazete 24701 (9.4.2002). Kanun no:4749
- Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik. (2006). Bakanlar Kurulu Kararı. Resmî Gazete 26377 (2.10.2006). Sayı: 2006/10970
- Kamu Konutları Kanunu. (1983). Resmî Gazete 18218 (11.11.1983). Kanun no:2946
- Kamu Konutları Yönetmeliği. Bakanlar Kurulu Kararı. (1984). Resmî Gazete 18524 (23.9.1984). Sayı: 84/8345
- Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). Resmî Gazete 25326 (24.11.2003). Kanun no: 5018
- Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği. Bakanlar Kurulu Kararı. (1984). Resmî Gazete 18514 (13.9.1984). Sayı: 84/8495
- Kamulaştırma Kanunu. (1983). Resmî Gazete 13576 (8.1.1983). Kanun no:2942

- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel değerleri üzerine bir inceleme. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 8(16), 40-64.
- Kavruk, H. (2021). *Yerel ve Bölgesel Yönetimler: Yerel Yönetimler, Birlikler, Ajanslar, Özel Alan Yönetimleri*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Keleş, R. (2021). *Kentleşme Politikası*. 18. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kıyı Kanunu. (1990). Resmî Gazete 20495 (17.4.1990). Kanun no:3621
- Kira Sertifikaları Tebliği. (28670). Resmî Gazete 28670 (7.6.2013). Sayı: III-61.1
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2023). *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*. Hazine ve Maliye Bakanlığı. 15.06.2023 tarihinde <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> adresinden erişildi.
- Milli Emlak Genel Tebliği. (2022). Resmî Gazete 32060 (31.12.2022). Sıra no: 411.
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü (2022). *2021 Yılı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu*. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. 02.02.2023 tarihinde <https://webdosya.csb.gov.tr/db/milliemlak/icerikler/12.04.2022-faal-yet-raporu-web-tesl-m-ed-len-20220412124708.pdf> adresinden erişildi.
- Moravcevic, S., Panic, I. (2014). *Long-Term Lease of Land in State Ownership and Project Development – Practical Experiences*. Schoenherr Roadmap 2014. 14.11.2022 tarihinde <http://roadmap2014.schoenherr.eu/long-term-lease-land-state-ownership-project-development-practical-experiences/> adresinden erişildi.
- Mutluer, M. K., Öner, E. (2009). *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Needham, B. (2016). *Dutch Land-Use Planning: The Principles and The Practice*. New York: Routledge.
- OECD (2021a). *Subnational governments in OECD countries: key data: 7. SNG revenue*. 15.12.2022 tarihinde <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNGF> adresinden erişildi.
- OECD (2021b). *PH5.1 Measures to Property Developers to Finance Affordable Housing Construction*. OECD Affordable Housing Database. 22.1.2023 tarihinde <https://www.oecd.org/els/family/PH5-1-Measures-financing-affordable-housing-development.pdf> adresinden erişildi.
- OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, OECD Regional Development Studies, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>
- Oğuzman, M. K., Seliçi, Ö., Oktay-Özdemir S. (2019). *Eşya Hukuku: Kısaltılmış Ders Kitabı*. 2. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012). Resmî Gazete 28489 (6.12.2012). Kanun No: 6360

- Ömürgönülşen, U., Pirgaip, Ç. Z., Pirgaip, B. (2015). Mahalli idarelerin altyapı yatırımlarının finansmanında gayrimenkul yatırım ortaklığı (GYO) Modeli. *Maliye Dergisi*, (168), 20-30.
- Özdemir, A. R. (2005). Yerel Yönetimlerin Mali Seçenekleri. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*, Özgür, H. ve Kösecik, M. (Ed.), Ankara: Nobel Yayıncılık, 347-368.
- Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun. (1994). Resmî Gazete 22124 (27.11.1994). Kanun no: 4046
- Sayıştay (2021). *Konu Denetim Rehberi*. Versiyon No: 2021/1. 25.11.2022 tarihinde https://www.sayistay.gov.tr/files/560_KONU%20DENET%C4%B0M%C4%B0%20REHBER%C4%B0.pdf adresinden erişildi.
- Sermaye Piyasası Kanunu. (1981). Resmî Gazete 17419 (30.7.1981). Kanun no:2499
- Sermaye Piyasası Kanunu. (2012). Resmî Gazete 28513 (30.12.2012). Kanun no: 6362
- Sermaye Piyasasında Uluslararası Değerleme Standartları Hakkında Tebliğ. (2006). Resmî Gazete 26100 (6.3.2006). Seri: VIII, Sayı: 45
- Sermaye Piyasasında Değerleme Standartları Hakkında Tebliğ. (2017). Resmî Gazete 29966 (1.2.2017). Sayı: III-62.1.
- Şener, T. (2020). Siyasal Güven. *Siyaset Medya ve Seçmen*, Şener, T. (Ed.), Ankara: Nobel Yayıncılık, 1-16.
- Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun. (1984). Resmî Gazete 18344 (17.3.1984). Kanun no:2983
- Tekeli, İ. (2009a). *Kentsel Arsa, Altyapı ve Kentsel Hizmetler*. İlhan Tekeli Toplu Eserler-6, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2009b). *Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi*. İlhan Tekeli Toplu Eserler-8, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu. (2005). Resmî Gazete 19.7.2005). Kanun no: 5403
- Turan, T., Kiral, P., Saçlı, M.S. (2013). Almanya'da federal devlete ait taşınmazların yönetiminin incelenmesi ve Türkiye'de hazine taşınmazlarının yönetimi ile karşılaştırılması. *Sayıştay Dergisi*, (88), 69-85.
- Türeoğlu, Z. E. (2009). *Konut Finansmanı Sisteminde Taşınmaz (Gayrimenkul) Değerlemesi*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.
- Türk Medeni Kanunu. (2001). Resmî Gazete 24607 (8.12.2001). Kanun no:4721
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). Resmî Gazete 17863 (9.11.1982). No: 2709
- World Cities Culture Forum (2023). *% of public green space (parks and gardens)*. 02.02.2023 tarihinde <http://www.worldcitiescultureforum.com/data/of-public-green-space-parks-and-gardens> adresinden erişildi.
- Yavuz, İ. S. (2021). 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Sürdürülebilirliğinin Değerlendirilmesi. *Yerel Yönetimlerde Güncel Yaklaşımlar: Teoriden Pratiğe*, Akarçay, P. (Ed.), Bursa: Ekin Yayınevi, 267-301.

- Yetgin, F. (2006). *Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Performans Değerlemesi ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası.
- Yomralıoğlu, T., Nişancı, R., Çete, M., Candaş, E., (2012). Dünya’da ve Türkiye’de Taşınmaz Değerlemesi. *Türkiye’de Taşınmaz Değerlemesi: II. Arazi Yönetimi Çalıştayı*, 21-22 Mayıs 2012, İstanbul: İTÜ, 1-18.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2023). *Yıllar İtibariyle Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları*. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. 15.12.2022 tarihinde <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463> adresinden erişildi.
- Zengin, O. (2010). Verimlilik Kavramı ve Olgusu Üzerine Genel Bir Değerlendirme. (Kurthan Fişek için) *Yönetim Üzerine*. Özkal Sayan, İ. (Ed.), Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 77-98.
- Zengin, O. (2011). Amerikan kamu yönetimi disiplininin kuruluşunda verimlilik olgusunun yeri. *Mülkiye*, 35(273), 43-54.