

TÜRKİYE'DE EMLAK VERGİSİNE YÖNELİK GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Ceyda Şataf

Süleyman Demirel Üniversitesi

Yrd.Doç.Dr.

ceydasataf@sdu.edu.tr

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7112-6546>

Şerife Aygün

Yüksek Lisans Öğrencisi

serife_193@hotmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4949-9514>

Özet

Türkiye'de emlak vergisi uygulaması Tanzimat Sonrası Osmanlı dönemine denk gelmesi nedeniyle yeni bir vergidir. Günümüz itibariyle emlak vergisi 23 milyon gibi önemli sayıda vergi mükellefine sahip olmasına rağmen emlak vergisinin vergi gelirleri içindeki payı oldukça düşük ve günün gereklerine karşı yetersizdir. Bazı önemli değişiklikler yapılmasına rağmen bu değişikliklerin az sayıda olması ve yürürlüğe girdiği tarihten bugüne uygulamada gerekli düzenlemelerin yetersizliği önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Emlak vergisine tarihi gelişimi süreci ile değinilmekte, Türkiye'de; Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri baz alınarak incelenmekte ve son olarak 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nu diğer kanunlar açısından değerlendirilip, sonuç bölümünde, uygulamada ortaya çıkan sorunlardan ve çözüm önerilerinden bahsedilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Emlak Vergisi, Türkiye, Belediyeler*

Jel Kodu: H53,H75,I38

Alan Tanımı: Maliye (Yerel yönetimler)

A GENERAL EVALUATION FOR PROPERTY TAX IN

TURKEY Abstract

Implementation of real estate tax in Turkey is seen as new tax because it corresponds to period of Tanzimat in Ottoman era. Although real estate tax has approximately 23 million taxpayer at the present time, its rate in tax revenue is very low and short. Although the important amendments have been done in real estate tax from the date its entered in force to present day by legislature, the amendments number is very low and it needs to revision in practice.

The historical development of real estate tax that stated in wealth tax has been explained and the period cover Ottoman era and Republic era have been

examined in detail in terms of real estate tax. The problems of real estate tax in practice and solution of these problems have been described in conclusion part.

Keywords: *Property Tax, Turkey, Local Governments.*

JEL Code: H53,H75,I38

GİRİŞ

Emlak vergisi servet vergileri içinde en bilinen ve önem arz eden vergilerdendir. Genellikle üniter yapıda olsun veya federal yapıda olsun ülkelerin emlak vergisinde benzer özellikler olmakla birlikte vergi gelirleri içindeki payı, muafiyet, istisna ve benzeri farklı uygulamalar söz konusu olmaktadır. Benzer özelliklerin en belirginini emlak vergisinin uygulanmasında veya verginin tahsilinde yerel yönetimlere verilen yetkililerdir. Üniter sisteme sahip devletlerde emlak vergisine yönelik yetkiler merkezi idare tarafından kanunla belirli sınırlandırmalara tabi tutularak verildiği gibi anayasal olarak sınırları çizilen yetkiler altında tam olarak da tanınabilmektedir. Türkiye'de emlak vergisi uygulaması diğer ülkelere kıyasla yenidir. İlk olarak Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı ile birlikte, Tanzimat sonrası dönem olarak adlandırılan süreçte, uygulanmaya başlamış ve günümüz emlak vergisi sistemimize ışık tutmuştur.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde aynı zamanda bir servet vergisi olan emlak vergisinin teorik temeline ve özelliklerine yer verilmiştir. İkinci bölümde ise emlak vergisinin Türkiye açısından tarihi süreci incelenerek, Osmanlı Devleti'nde emlak vergisi uygulamasına yönelik kanunlar ile Cumhuriyet döneminde emlak vergisi yönünde gerçekleşen gelişmelere değinilerek, günümüzde uygulanmakta olan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ayrıntılı bir biçimde inceleme konusu yapılmıştır. Üçüncü bölümde muhtelif vergi kanunları ve emlak vergisini ilgilendiren diğer kanunlar ile bağlantısı incelenerek emlak vergileriyle genel değerlendirilmesi yapıp öneriler sunulmuştur.

1. Emlak Vergisinin Tarihi Gelişimi

Tarihi gelişimi itibariyle çok eski dönemlere dayanan emlak vergisi M.Ö. 2000'li yıllara kadar dayanmaktadır. Günümüzdeki arazi vergisine benzer bir uygulama ile ilk emlak vergisine Çin'de rastlanmaktadır (Turhan, 1987: 191). Arazi vergisine benzer olmasının nedeni ise o dönemde insanların göçebe hayattan yerleşik düzene geçerken başlıca işlerinin çiftçilik ve en önemli gelir kaynaklarının da toprak olması nedeniyle arazi vergisinin önemli hale gelmesidir (Hacıköylü, 2009: 8).

Önceki dönemlerde önemli vergi geliri getirisi olan emlak vergisi zamanla bu özelliğini kaybetmiş ve vergi gelirleri içerisindeki payı giderek azalmıştır. Bunun nedeni olarak da özellikle sanayi inkılabından sonra vergi gelirleri içinde önemli payı gelir ve harcamaların üzerinden alınan verginin oluşturması ve tüm ülkeleri etkileyen I.ve II. Dünya savaşları, bunun üzerine yaşanan dünya ekonomik krizlerin tetiklediği servetin azalması bu nedenler içerisinde sayılabilir (Gürbüz, 2015: 25).

Emlak vergisi, Tanzimat döneminde başlayan mali ıslahat hareketinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca Tanzimat döneminde, o döneme kadar alınan çeşitli geleneksel vergiler birleştirilerek tevzii karakterde tek bir vergi şekline getirilerek arazi geliri de bu vergi tevziinde göz önüne alınmıştır. Tanzimat döneminde başlayan mali reform hareketinin devamı olarak 1863 yılında Emlak Vergisi kavramı vergi sistemimize girmiştir ve 1910 yılına kadar bina ve arazi bu vergi adı altında birlikte vergilendirilmiştir (Altıngöz, 2011: 6).

Emlak vergisinin haklılığını savunan görüşler bulunmaktadır fakat bu görüşler geçmişten günümüze kadar farklılık göstermektedir. Geçmişten günümüze emlak vergisinin haklılığını savunan görüşler 3 şekilde incelenmektedir (Gürbüz, 2015: 25).

- Ödeme gücü teorisi gücü
- Fayda teorisi gücü
- Gelir sağlama ve alışılmış bir vergi olması görüşüdür

Emlak vergilerinin haklılığı ödeme gücü teorisine ya da fayda teorisine dayandırılmaktadır. 19. Yüzyılın başlarına kadar taşınmaz servet sahibi olmak vergi ödeme gücünün bir belirtisi olarak sayılmış ve bunların vergilendirilmesi iktidar prensibine dayandırılarak savunulmuştur. 19. Yüzyılın ortalarından itibaren ise bina ve arazinin diğer servet unsurları yanında nispi önemlerini kaybetmeleri ve finans piyasalarının hızla gelişmesi, sağlanan gelir ile taşınmaz arasında yakın bir ilişkinin bulunmadığını göstermiştir (Hacıköylü, 2009: 10-11). Bu ilişkinin olmaması da gelirin vergi ödeme gücünü yansıtan daha iyi bir ölçü olduğunun kabul edilmesi gibi nedenlerle emlak vergisinin iktidar prensiplerine dayandırılarak savunulması yerini fayda prensibine bırakmıştır (Tuncer, 1971: 3).

Emlak vergisinin günümüzdeki asıl varlık nedenini, gelir sağlama ve alışılmış bir vergi olma esasına dayandırmak daha mantıklı olmaktadır. Bunun nedeni olarak da bina ve arazinin günümüzde ödeme gücünü temsil eden bir değer olmaktan çıkması ve faydalanma ilkesinin de güncelliğini kaybetmesidir (Mutluer vd. 2007: 321).

Tanzimat sonrası dönemle birlikte uygulanmaya başlanan emlak vergisi ve devamında Musakkafat vergisi Cumhuriyetin ilanından itibaren 1931 yılına kadar varlığını sürdürmüştür (Bulutoğlu, 1976: 394). 1931 yılında kabul edilen 1833 sayılı Arazi Vergisi, 1837 sayılı Bina Vergisi ve 1970 yılında kabul edilen 1319 sayılı Emlak Vergisi Cumhuriyet dönemi emlak vergileri içinde yer almaktadır. Yani Türkiye’de emlak vergisi uygulaması 1970 tarihli 1319 sayılı kanuna dayanmaktadır.

Cumhuriyet döneminde arazi ve binayı ayrı ayrı vergilendiren, 1931 yılı itibariyle yürürlüğe giren 1833 sayılı Arazi Vergisi Kanunu ve 1837 sayılı Bina Vergisi Kanunu 1970 yılına kadar yürürlükte kalmış ve yerini hem arazi vergisini hem de bina vergisini tek çatı altında toplayıp vergilendiren 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanuna bırakmıştır (Mutluer, 1996: 12).

Emlak vergisi, yürürlüğe girdiği 1970 yılı itibariyle günümüze kadar günün şartlarına bağlı olarak çeşitli değişiklikler geçirmiştir. Fakat en önemli değişiklikler 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı kanunla merkezi idare tarafından toplanması yetkisini 1986 yılından itibaren belediyelere devretmesi ve 2002 tarih 4751 sayılı kanunla yapılan değişiklikle beyan esasının kaldırılması olarak görülmüştür (Arslan, 2012: 305).

2. Emlak Vergisi Kavramı ve Tanımı

Halk dilinde emlak, çoğulmülk olarak bina, arsa ve arazi niteliğindeki gayrimenkullerden oluşan serveti ifade etmektedir (Altıngöz, 2011: 3). Emlak vergisi, servet üzerinden alınan vergiler içinde en eski ve hemen hemen de her ülkede uygulanan, kişilerin vergi ödeme gücü göstergesi olan bina ve arazi gibi taşınmaz servet unsurlarını vergilendiren bir niteliğe sahiptir (Maliye Dergisi, 2010: 2). Servet vergilerinin ortak özelliği ise, kişilerin ekonomik faaliyetleri ile değil de sahip oldukları iktisadi varlıklar ile yükümlü tutulmalarıdır. Gerçek veya tüzel kişilerin gayrimenkul malları üzerinden alınan vergiler Emlak vergisidir (Can vd., 2013: 16).

Emlak vergisi, bina ve arsalar üzerinden alınan, hasılatı ve yönetimi belediyelere ait olan bir yerel yönetim vergisidir. Aynı zamanda emlak vergisi belediyelerin gelir ihtiyaçlarına belirli doğrultularda cevap verebilen bir vergi türüdür. Kısaca emlak vergisi bina ve arazi vergisinden oluşmaktadır (Üyümez, 2012: 140).

Emlak vergisi sürekli ve özel nitelikli bir vergi türüdür. Emlak vergisinin konusunu taşınmazlar oluşturmaktadır. Verginin matrahının belirlenmesinde ise temel ölçüt vergiye konu olacak olan taşınmazların değeridir (Hacıköylü, 2009: 3).

Emlak vergisi diğer vergilerden farklıdır ve bunlara istinaden bir takım özellikleri bulunur. Bu nedenle tarh ve tahakkuk şekli bile farklıdır. Fakat bu farklılığın özellikleri kavranmadan yapılan tanımlamalar ve değerlendirmeler yanlış sonuçlara götürmektedir (Çomaklı, 2007: 3).

Emlak vergisi, belediyeleri kamu hizmeti sunarken ihtiyaç duydukları en önemli finansman kaynağını teşkil etmenin yanı sıra diğer birçok vergi ve harç uygulamasında ölçüt olarak kullanılması ve aynı zamanda yerel ve yaygın ölçekli olması dolayısıyla önemli bir niteliğe sahiptir (Can vd. 2012: 9)

Emlak vergisi, kişilerden değil, verginin konusu taşınmazın aynından kaynaklanan bir vergidir (6183 Sayılı Kanun, Md.21).

Emlak vergisi bir yerel yönetim finansmanıdır. Emlak vergisinde esas olan şey vergilerin mahalli olarak alınmasıdır. Buradaki amaç da mahalli idareler tarafından toplanan vergilerin mahalli hizmetlere harcanmasıdır. Emlak vergisinin kendisinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için vergi mükellefleri tarafından algılanacak kadar yüksek olması gerekmektedir. Bu da yerel yönetim harcamalarının maliyetlerinin vatandaşlar tarafından farkına varılması açısından önem arz etmektedir (Sağbaş, 2003: 172).

Emlak vergisi sistemlerinin kurulma süreci ise şu şekildedir (Hacıköylü, 2009: 16).

- Verginin konusunun seçilmesi,
- Vergi yükümlüsünün tanımlanması,
- Vergi matrahının belirlenmesi,
- Değerleme ölçütlerinin oluşturulması,
- Vergi oranlarının saptanması,
- Vergileme dışında tutulacak unsurların belirlenmesi

Emlak vergisi aynı zamanda “objektif” bir ve olarak bilinmektedir. Çünkü gerçek ve tüzel kişiler tarafından sahip olunan arsa, arazi ve bina dolayısıyla ödenen vergi, bu tür varlıkların neden olduğu borçlar için hiçbir ayarlama ve indirim yapılmasına izin vermez aynı zamanda da yükümlülerin kişisel ve ailevi durumları da dikkate alınmamaktadır (Turan, 1993: 183).

Emlak vergisi gelir esnekliği nispi olarak zayıf bir vergidir. Emlak vergisinin vergi gelirleri içindeki yerinin önemsiz olmasının yanı sıra gelir esnekliğinin zayıflığı da bu verginin konjonktürle mücadelede otomatik bir stabilizatör olarak kullanılma olanağını ortadan kaldırmaktadır. Emlak vergisinde, genellikle tek oranlı bir tarifenin uygulanması düşük gelir düzeyine sahip kimselerin yüksek

gelir düzeyine sahip kişilere nazaran gelirlerinin daha fazla bir bölümünü emlak vergisinin ödenmesinde kullandıklarından dolayı emlak vergisinin gelir dağılımını düzenleyici fonksiyonlarının kuvvetli olmadığı da görülmektedir(Hacıköylü, 2009: 17).

Emlak vergisinin özelliklerine bakıldığında ise, mahalli bir vergi olması, objektif bir vergi oluşu, gayrisafi bir vergi olması, mülkîlik ilkesinin uygulanması gibi başlıca özellikleri görülmektedir (Organ ve Çiftçi, 2015: 129-130).

Özetle emlak vergisi, tahsilatı belediyeler tarafından gerçekleştirilen bir servet vergisi olup bina vergisi ve arazi vergisi olarak adlandırılan iki vergiden oluşmaktadır.

3.Emlak Vergisinin Yeredeki Boyutu

Emlak vergisinin gelirleri 1985 yılından itibaren merkezi idarelerden yerel idarelere verilmesi ile birlikte belediyeler önemli bir gelir kaynağı elde etmişlerdir. Emlak vergisi belediyelere mali kaynak olarak olumlu etkileri olmakla birlikte gerek mevzuattan gerekse de uygulamadan kaynaklanan birtakım sorunlar mevcuttur. Yürürlükteki hükümlere göre, emlak vergisinin mevzuattan kaynaklanan sorunları olmakla birlikte, diğer bir sorun ise emlak vergisine matrah olacak taşınmazların değerlendirilmesi kısmından ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de emlak vergisinde yaşanan sorunların temeli mevzuattan kaynaklanan sorunlardır. Özellikle verginin tarhi ve tahakkuk aşamasında karşılaşılan sorunlar mevzuatta sürekli olarak değişikliğe gidilmesine sebep olmuştur.

Türkiye’de emlak vergisi bina, arazi ve arsalar için oranlar normal belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ayrımı ile uygulanmaktadır. Örneğin büyükşehir olan İstanbul ile Malatya aynı bina ve arazi vergisi oranını uygulamaktadır. İstanbul kalkınmışlık endeksinde 1. kademede 1. sırada yer alırken Malatya kalkınmışlık endeksinde 4. kademede 42. sırada yer almaktadır.

Emlak vergisi gelirlerinde en yüksek pay bina vergisine aittir. Toplam vergi gelirleri içerisindeki payı, 34.7’dir. Bunun sebebi mükellef sayılarının fazla olması olabilir. Diğer bir vergi türü, arsa vergisidir. Arsa vergisini toplam vergi gelirlerindeki payı %13.4 olarak görülmektedir. Arazi vergisinde ise, oldukça düşük bir pay söz konusudur. Arazi vergisinin arsa vergisine göre, vergi gelirleri arasındaki payının daha düşük kalmasının nedeni olarak, arazi vergisinden daha düşük bir vergi oranı uygulanması ve arazilerin parsellenip arsa haline dönüştürülmesi olabilir.

Emlak vergisi seçili olan gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlere tanınan önemli yetkilerle belirlenmekte ve toplanmakta ve yine emlak vergisinin yer aldığı servet vergileri, vergi gelirleri içinde yaklaşık %10 civarında (Almanya bu durumun istisnasıdır) yer almaktadır.

Türkiye'de emlak vergisi mükellefi sayısı yaklaşık 23 milyon kişiden oluşmaktadır. Bu denli önemli bir mükellef sayısına sahip olan emlak vergisinin de içinde bulunduğu servet vergilerinin vergi gelirleri içindeki payı 2013 verilerine göre % 4.64'tür. Mal ve hizmetler üzerinden alınan ve ağırlığı dolaylı vergilerden oluşan vergilerin, vergi gelirleri içindeki payı 2013 verilerine göre % 46.6' dır. Dolaylı ve dolaysız vergi ayırımında dolaylı vergilerin ağırlığı Türk Vergi Sisteminde kendini belirgin göstermektedir.

Emlak vergisinin tarh, tahakkuku ve tahsilâtı ilgili belediyeler tarafından yapılır. Emlak vergisine ilişkin, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. AATUHK, belediyelere ilişkin “asli” ve “feri” alacakların takip ve tahsili işlemlerini düzenlerken; VUK emlak vergisi değerlerinin belirlenmesi ve bu değerleri belirleyecek komisyonların kurulması bildirimlerin yapılması ve sürelerin hesaplanması konularını düzenlemektedir⁴⁸³. Emlak vergisi gelirlerinin tamamını belediyelere ait olmakla birlikte, bu vergiyle ilgili pek çok konuda merkezi yönetimin yetkili olduğu açıklanmıştır⁴⁸⁴. Örneğin konut ve diğer yapıların yanı sıra, arsa ve arazilerle ilgili bildirimlerin şekli ve kapsamı Maliye Bakanlığınca belirlenir. Yine inşaat sınıflarının belirlenmesinde temel alınacak nitelikleri ve ödeme aylarını bölgelerin özelliklerine göre değiştirme yetkisi, Maliye Bakanlığına aittir.

SONUÇ

Emlak vergisinin etkinliğinin artırılması için, belediyeler vergi gayretini artırma yoluna gitmelidir. Yani elde edilen kaynaklardan maksimum gelir elde etmeye çalışılmalıdır. Mükellefler açısından taşınmazların değerlendirilmesi, oldukça teknik bir konu olarak kalmaktadır. Bu durum için, belediyeler tarafından kamuoyunun bilgilendirilmesi, mükelleflerin vergiye olan direncini düşürebilecektir. Ayrıca taşınmazların değerlendirilmesi için belediye iç denetimi sağlanarak, emlak vergisinde hem vergi, hem de vergi gayreti artışı sağlanabilir.

KAYNAKÇA

ALTINGÖZ, Semra, “Emlak Vergisi ve Belediye Gelirleri İçindeki Payı”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, 2011

ARSLAN, Mehmet, “Türk Vergi Sistemi”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2012

BULUTOĞLU, Kenan, “Türk Vergi Sistemi”, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1976

CAN, Bilal, BÜLBÜL, Zübeyr, DAĞAŞAN, Veysel, “Emlak Vergisi Kanunu”, Şifre Yayınları, İstanbul, 2012

CAN, Bilal, BÜLBÜL, Zübeyr, DAĞAŞAN, Veysel, “Açıklamalı ve İçtihatlı Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması”, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, Ocak, 2013

ÇOMAKLI, Şafak Ertan “Türk Vergi Sisteminde Emlak Vergisi ve Uygulaması”, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 12, Sayı: 12, Aralık 2007.

ÜYÜMEZ, M. Erkan, Gayrimenkullerde Vergilendirme T.C. Anadolu üniversitesi yayını No: 2477 Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1448, 2012.

GÜRBÜZ, Salih, “Türk Vergi Sisteminde Emlak Vergisi Uygulaması”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2015

HACIKÖYLÜ, Canatay, “Emlak Vergisinde Değerleme Sorunu ve Değer Tespitine İlişkin Öneriler”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, Ağustos, 2009

Maliye Dergisi, Sayı: 158, Ocak-Haziran, 2010

MUTLUER, Kamil, “Emlak Vergisi Üzerine Düşünceler”, Yaklaşım Dergisi, Sayı:44, SS.10-13, Ağustos, 1996

MUTLUER, M.Kamil, KESİK, Ahmet, ÖNER, Erdoğan, “Kamu Maliyesine Giriş, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007

ORGAN, İbrahim, ÇİFTÇİ, T.Emre, “Türkiye’de Emlak Vergisi Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Niğde Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt-Sayı: 8(4), ss. 127-147, 2015

SAĞBAŞ, İsa, “Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye’de Yerel Vergilerin Algılanması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, 2003

TURAN, Salih, “Vergi Teorisi ve Politikası”, Filiz Kitabevi, .Baskı, İstanbul, 1993

TUNCER, Selahattin, “Emlak Vergisi”, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul, 1971