

# İKTİSAT ve MALİYE

## ARAZİ VERGİSİ VE MAHALLÎ İDARELERİMİZ

Prof. Fehmi YAVUZ

### GİRİŞ

Arazî Vergisi genellikle Bina vergisi ile birlikte ve servet vergileri arasında incelenir. Daha çok mahallî idarelere bırakılan bu iki vergiyi biz ayrı ayrı incelemek istiyoruz. Bina vergisini ayrı bir yazıya konu yapacağız.

Son yıllarda mahallî idarelerle ilgili reorganizasyon çalışmaları canlılık kazanmıştır. Anayasamızın 116'ıncı maddesinde yer alan «Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.» hükmü karşısında da mahalli idarelerin görevlerini ve bu görevleri yapmak için gerekli kaynakları açıkça tartışmak ve bir olgunluğa kavuşturmak gerekir. Bazı görevlilerin ve yetkililerin şu ya da bu görüşü benimsemesi, vermesi... faydalı olmakla beraber, hiçbir zaman yeterli değildir. Özellikle arazi gibi bir konunun vergilendirilmesi, milyonlarla vatandaşı ilgilendirmekte ve olumsuz yöndeki politik davranışları, direnmeleri körüklemektedir.

Öte yandan nüfusumuzdaki hızlı artış, şehirleşme, büyük şehirlere akın mahallî idareleri her geçen gün, çözülmesi çok güçleşen problemler karşısında bırakmaktadır. İstanbul'un her an karanlıkta kalma tehdidi altında bulunduğunu, temizliğinin çok yetersiz olduğunu, büyük şehirlerin park yeri, trafik, gecekondu, su ve benzeri problemlerinin bulunduğunu biliyoruz. Küçük ve orta büyüklükteki belediyelerin de çözüm bekliyen türlü problemleri vardır. Bütün bunlar, teknik bilgi ve tecrübe kadar gelirse, arsaların akıllıca bir politikaya göre vergilendirilmesi ile halledilecek niteliktedir.

Köylerin durumunda başka bir özellik vardır. İleri memleketlerin hepsinde köylü oranı düşük. İlerlemekte olan memleketlerde de köyden şehre doğru bir akın başlamış bulunuyor. Bütün bu hareketlerin sonucu olarak yerleşme dengesi bozuluyor ve yeni bir düzene doğru gidiyoruz. Bu gidişi tesadüflere bırakmamak ve bir dereceye kadar etkilemek için planlı çalışmak gerekiyor. Biz de 1963 de bu yola girmiş bulunuyoruz.

Gelir sıkıntısı içinde bulunan mahallî idarelere merkez şu ya da bu ad altında yardımlar yapıyor, kendi kaynaklarından paylar ayırıyor. Bu açıdan bakılınca belediyelerimiz, hiç değilse devamlılık bakımından öteki mahallî idarelerden daha elverişli koşullar içinde bulunuyorlar. Özel idareler her yıl türlü Bakanlıkların bütçesine konan paralardan yardım görürler, köyler de dolaylı bir biçimde bunlardan faydalanırlar. Bu günkü sistemimiz köylerin doğrudan doğruya merkezden yardım görmelerine elverişli değildir.

Son yıllarda Maliye ve İçişleri Bakanlıkları, bir yandan mahallî idarelerin görevlerine açıklık getirmeyi, öte yandan bu görevleri yapmağa yeterli gelir kaynakları sağlamağa öngören türlü kanun tasarıları hazırlamışlardır. Bunlardan konumuzla ilgili olanların adlarını verelim :

— Vergi Usul K. da değişiklik yapılmasına dair Kanun t. Maliye Bak.		
— Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı	»	»
— Malî Tevzin Kanunu Tasarısı	»	»
— Belediye Vergi ve Harçları Kanunu Tasarısı	»	»
— Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı		İçişleri Bak
— İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı	»	»
— Köy Kanunu Tasarısı	»	»

Arazi Vergisi, mahallî idarelerin öteki problemleri arasında, Türk Belediyecilik Derneği ve İdareciler Kongrelerinde, toplum kalkınması seminerlerinde de tartışma konusu olmuştur. Kaldor Raporu etrafındaki tartışmalar da bu vergiyi yakından ilgilendirir. Devlet Planlama Teşkilâtı içinde yer almış bulunan «İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu» adına hazırladığımız Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi başlıklı kitap (1)

(1) Yavuz, Fehmi *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara Üniversitesi Basım Evi, 1966.

için Maliye ve İçişleri Bakanlığı uzmanları yarım düzineden fazla rapor vermişlerdi. İşte bu son kaynaktan da büyük ölçüde faydalanmış bulunuyoruz.

Bu yazıda Arazi Vergisinin bu günkü durumu kısaca incelendikten sonra, aşağıdaki sorunlara ve benzerlerine cevap aranacaktır :

- Arazi Vergisine son yıllarda uygulanan kat sayıları yeterlidir mi?
- Arazi Vergisi genel tahririnin politik güçlükleri var mıdır?
- Arazi Vergisi genel tahririnin teknik ve malî güçlükleri var mıdır?
- Arazi Vergisi mahalli idareler arasında nasıl bölüştürülmelidir?
- Özel idareler varlık nedenlerini hangi ölçüde yitirmişlerdir?

#### I — BU GÜNKÜ DURUM HAKKINDA KISA BİLGİ :

##### A — *Konusu, İstisnaları, Arsa ve Arazi Ayırımı :*

Arazi vergisi ile ilgili çabalar, 1924 yılında Aşar'ın kaldırılması ile büyük bir yoğunluk kazanmıştı. İkinci Cihan Savaşından bu yana gösterilen çabalar ise, paliyatif olmaktan ileri gidememiş ve verimi artıracak köklü herhangi bir nitelik kazanamamıştır.

Önce Devlet vergileri arasında yer alan Arazi Vergisi, 1936 yılında Özel İdarelere devredilmiştir. Gelirinin % 6 sı Menafi Hissesi adı ile T. C. Ziraat Bankasına, % 3 ü de sermaye payı olarak İller Bankasına ayrılır. Konusu sahipli arazidir. Üzerinde bina bulunmayan arsalar da verginin kapsamına girer. Arsalar da arazi sayılmakla beraber, şehir topraklarının özel durumuna uygun hükümlere yer verilmemiştir.

Verginin istisnaları sürekli ve geçici olabilmektedir. Sürekli istisnalar, kamu görevi ve Tarım Bakanlığının yayım hizmetleri ile ilgilidir. Geçici istisnalar ise, belli ürünlerin yetiştirilmesini teşvik ile iskân politikasının uygulanması alanında kendisini gösterir.

##### B — *Genel Tahrir, Kat Sayıları :*

Arazi Vergisi değer üzerinden alınır. Bu konu ile ilgili Cumhuriyet kanunlarının hemen hepsinde alım - satım ve rayiç değerini

den söz edilmiştir. 4/1/1961 gün ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun, Arazi Kıymeti başlıklı 309 uncu maddesini olduğu gibi aşağıya alıyoruz.

«Arazinin tahmin olunacak kıymeti alelade alım - satım kıymetidir. Arazi kıymetinin tahmininde aşağıdaki esaslar nazara alınır:

- Normal şartlar dahilinde ve genel surette arazinin bulunduğu birlikte arazi satış kıymetlerinin seviyesi,
- Aynı neviden arazinin satış kıymetleri,
- Tarımda kullanılan arazinin yetiştirme kuvveti, sulaklık derecesi, tarımın nevi,
- Arazinin mevkii,
- Arazinin büyüklüğü ve küçüklüğü,
- Meskûn yerlere, iskele ve istasyonlara yakınlığı.

Yürürlükten kalkmış olan 7/6/1949 gün ve 5432 sayılı kanunun 291 inci maddesinde de aynı ölçüleri, benzeri sözlerle bulmaktayız.

6830 sayılı İstimlâk Kanununda değerlerin tespitinde nelerin esas tutulacağı şöyle gösterilmiştir :

- Cinsi ve nevi,
- Yüzölçümü,
- Değerini etkileyebilecek bütün nitelikler,
- Olduğu gibi kullanılması halinde getireceği gelir,
- Benzerlerinin istimlâkten önceki alım ve satım değerleri.

Görüldüğü üzere kanun koyucu istimlâkte de vergi tahririndekilere çok yakın ölçüler koymuştur. Ancak gerçekte istimlâkle arazi vergisi için değer tespiti, ak ile kara kadar birbirine aykırı davranışlara ve uygulamalara konu olmuştur. Belki arazi vergisinin modern bir vergi olmaması, mükellefin ödeme gücünü hesaba katmaması bu tutumun bir nedeni olarak gösterilebilir. Ve bu yüzden daha müsamahalı ve düşük değerlerin tespiti yolu ile adâlet duygusunun fazla sarsılmasını önlemek uygun olur. Fakat gerçek değerle hiçbir ilişkinin kalmamasını da kanun koyucunun arzulamadığı yukarıdaki hükümlerden anlaşılmaktadır. Bu nedenle politikacıların istimlâk konusunda gösterdikleri titizliğin belli bir oranını da arazi vergisi tahriri için göstermeleri beklenir.

Davranışlardaki bu dengesizlikler yüzünden şimdiye kadar bazı kat sayıları uygulamak gibi yetersiz ve paliyatif yolları tutulmuştur.

### C — Kat Sayıları :

Altın paraya göre ve Osmanlı İmparatorluğu devrinde yapılmış olan tahrirlere dayanan değerlere, bir yandan kâğıt para farkını karşılamak, öte yandan Âşar'ın kaldırılmasından doğan açığı kapatmak için, Cumhuriyetin ilk yıllarında önce 6, sonra da 8 ve 10 gibi kat sayılara uygulanmıştır.

Arazi vergisinin 1936 da 2901 sayılı kanunla özel idarelere devri ile birlikte tahrir de başlatılmıştır. Çok kaba ölçülere dayanan bu genel tahrirler, gerçek mükelleflerin ortaya çıkmasına yardımcı kalmamış, verginin gelirini de önemli ölçülerde artırmıştır. Bu kanunda tahririn ne kadar aralıklarla yapılacağı belirtilmemiştir. İkinci Cihan Savaşından sonra geçen her yıl, genel tahririn yapılmaması karşısında, Cumhuriyetin ilk yıllarında olduğu gibi, yeni kat sayıları uygulamak zorunluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu sefer altın ve kâğıt para farkından değil, enfilasyondan, nüfus artmasından, hızlı şehirleşmeden doğan farkı biraz olsun kapatmak ve özel idare gelirlerini artırmak arzusu başta geliyordu.

1946 da arazi vergisi oranının binde 10 dan 20 ye, iratsız arsalarda binde 5 den 10 a çıkarılması teklif edildi. 1952 de benzeri bir sonuç doğuracak biçimde, arazi değerlerinin iki kata yükseltilmesini öngören yeni bir tasarı hazırlandı. 1955 de 9 kat sayısı uygulanmasını öngören başka bir tasarı hazırlandı. 1959 da hazırlanan tasarıda ise özel idarelere arazi değerlerine basamaklı olarak 5 e kadar kat sayısı uygulama yetkisi veriliyordu.

Bütün bu tasarıların hiç biri sonuç vermedi. Çünkü konu 8 milyondan fazla vergi mükellefini ilgilendiriyordu. Ve her seferinde politikacıların tepkisi ile karşılaştı.

Milli Birlik Komitesi devrinde konu yeniden ele alındı ve 206 sayılı kanunla kat sayısı uygulama yoluna gidildi. Bu kanunun birinci maddesinden arazi ve arsalarla ilgili hükmü aşağıya alıyoruz:

«1961 yılı başından itibaren yeniden genel tahrir yapıp bu tahrir neticelerinin uygulanacağı yıla kadar arazi ve bina vergilerine matrah olacak kıymet ve gayri safî iratlar, bu vergilerin hesabında; Arazi ve arsalarda :

- 1) 1 Haziran 1942 den önce tahrir veya tadil suretiyle takdir edilmiş bulunan kıymetlerin on misli,
- 2) Kıymetleri 1 Haziran 1942 den sonra tahrir veya tadil suretiyle takdir edilmiş bulunanların 1 Haziran 1942 tarihinden evvelki vergi kıymetlerinin on misli olarak nazara alınır.»

Maddenin yazılışından, genel tahririn esas olduğu, geçici bir süre için kat sayısı uygulanacağı açıkca anlaşılmaktadır.

#### *D — Arazi Vergisinin Verimi :*

İkinci Cihan Savaşının başında tamamlanan genel tahrire dayanan değerler, enflasyon, yüksek orandaki nüfus artışı ve hızlı şehirleşme yüzünden çok kısa bir zamanda eskimiştir. Bu nedenlerle arazi verginin verimi reel olarak gittikçe düşmüştür.

Verginin sağladığı gelir 1950 yılına kadar hep 15 milyon TL. nin altında kalmış, 1960 da 25,7 uygulanan kat sayısı sonucu olarak 1963 de 101,8 milyona yükselmiştir.

İl özel idareleri, 1961 yılında bağlamak üzere yapılan kat sayıları zammından sonra, gelirlerinin % 20 den fazlasını arazi vergisinden sağlamağa başladılar. Bu oran 1962 de % 26 ya yükselmiştir. 1955 - 60 yıllarında oran % 15 ile % 20 arasında idi.

#### *II — YENİ TASARILARDA ARAZİ VERGİSİ :*

Arazi vergisi, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı ile Vergi Usul Kanununda Değişiklik Yapılmasına dair kanun tasarısında yeniden ele alınmıştır. Mali Tevzin Kanunu Tasarısında Emlâk Vergisi K. T. sindakine benzeyen hükümler vardır. İçişleri Bakanlığının hazırladığı türlü tasarılar da bu konu ile ilgili hükümlerin bulunduğunu biliyoruz. Önce Maliye Bakanlığı tasarılarını görelim.

#### *A — Maliye Bakanlığı Tasarıları :*

Vergi Usul Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile 4/1/1961 gün ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Arazi ve Bina vergileri ile ilgili hükümleri yeniden bir düzene sokulmuştur. Tasarının dikkati çeken özelliği «...Yeni Tahrir usulünde, tahrir işlemlerinden önce her ilde tip binalara göre kira normlarının ve tip arazi parsellerine göre değer normlarının tespiti esası kabul edilmiş, bu maksatla illerde bina ve arazi değerlendirme il komisyonla-

rı ve Maliye Bakanlığında da bir merkez komisyonu kurulmuş» olmasında toplanmaktadır. Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı Bina ve Arazi vergilerini kapsamak, dağınık hükümleri toplamak ve mahalli idarelere bırakılan bu iki vergiyi günün koşullarına ve gereklerine uydurmak üzere hazırlanmıştır. Muaflıkla ilgili yeni ve önemli hüküm, Emlâk Vergisi K. T. nin 16 ıncı maddesinde yer alan aşağıdaki küçük çiftçi muaflığıdır :

«Mükelleflerin bir vergi dairesi bölgesindeki arazinin (arsalar hariç) toplam vergi değeri 2500 liraya kadar olanlarının tamamı, 7500 liraya kadar olanlarının 2500 lirası arazi vergisinden muaftır.»

Emlâk Vergisi K. T. nin 17 inci maddesi gereğince verginin matrahı «Arazinin Vergi Usul Kanunu Hükümlerine göre tahrir usulü ile tespit olan değerdir.» Nispet ise 18 inci madde ile arazide binde 10, arsalarda binde 50 olarak kabul edilmiştir. Tasarılar da îrath ve îratsız arsa ayırımına yer verilmemiştir.

Emlâk Vergisi K. T. nin 23 üncü maddesinin 2. No. lu bendi gereğince hasılat aşağıdaki şekilde bölüştürülecektir :

«Arazi Vergisinin belediye hudutları dışında ve il sınırları içindeki hasılatının % 10 u İller Bankasında açılacak iller arası müşterek bir fona ayrıldıktan sonra kalanın % 50 si il özel idarelerine, % 50 si ilgili köylere tahsis edilir... İller arası ortak fona ayrılan % 10 lar giderlerini karşılayamayacak durumda bulunan illere yapılacak yardımlarda kullanılır. Bu fonun kullanılış tarzı, İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlıklarınca düzenlenir.»

Belediye sınırları içinde elde edilen gelirlerin % 40'ı ilgili belediyelere bırakılmaktadır. Bu hükümlerle T. C. Ziraat Bankasına bugün ödenmekte olan % 6 iane hissesi ile İller Bankasına ödenmekte olan % 3 köy sermaye payı kaldırılmaktadır.

#### B — İçişleri Bakanlığı Tasarıları :

##### 1 — Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı ve Arazi Vergisi :

İçişleri Bakanlığının hazırladığı bu tasarının 9 - 27 inci maddeleri taşınmaz mallarla ilgili vergilere tahsis edilmiştir. Gerekçe de 9. madde açıklanırken «... Belediyelerin sınırları içindeki bina ve arazilerin vergileri belediye gelirleri meyanına alınmıştır.» deniliyor. (2) Tasarının 16. maddesi arazi ve arsa'yı aşağıdaki şekilde

(2) Ancak özel idarelere geçici bir süre için pay ayrılabilmesi kabul edilmiştir : «İl özel idareleri gelirlerine mütedair yeni bir kanun yayınlanıncaya kadar, bina, arazi ve arsa vergilerinden belediyelerce tahsil edilecek gelirlerin %40'ı il özel idarelerine pay olarak verilir. «(Geçici madde : 3).

tanımlamıştır: «Arazi tâbiri, bir belediye sınırı içerisinde bulunan ve herhangi bir binanın eklentisi olmayan yerleri, arsa tâbiri, bir beldede kesinleşmiş imar planlarına göre imar sınırı içerisinde kalan arazileri ifade eder.»

17. maddede: «Bütün arazi ve arsalar bu kanun hükümlerine göre arazi ve arsa vergilerine tabidir»,

19. maddede: «Bu vergilerin matrahları arazi ve arsaların kıymetleridir vergilerin miktarı (oranı) bu kıymetlerin en çok % 10'dur. Ancak arsalar üzerine bina inşa edilmediği sürece bu yerlerden alınacak vergi miktarına % 10 zam yapılır.» hükümlerini buluyoruz.

Arsa ve arazi ayırımı ile arsalarla uygulanacak % 10 zam hakkındaki açıklamayı Gerekçe'den olduğu gibi buraya aktarıyoruz (S. 15).

«Yalnız bidayeten arazi ve arsa şeklinde yapılan ayırma rağmen ilk planda bu iki taşınmaz mal da aynı vergiye tâbi kılınmıştır. Şu varki arsa spekülasyonunu önlemek, bunların bir an evvel inşaat için kullanılmalarını temin etmek için arsa vergilerine her yıl vergi miktarının % 10 u oranında bir zam yapılması düşünülmüştür. Meselâ Kanunun yürürlüğe girdiği ilk yıl vergisi 100 lira olan bir arsanın sahibi, ikinci yıl 110, üçüncü yıl 120, dördüncü yıl 130 lira verecek ve durum bu şekilde devam edecektir. On yılda bir tahrir yapılacağına göre, bu müddetin hitamında bir arsanın vergisi tutarı, üzerine bina inşa edilmediği takdirde % 200 ve, binnetice iki misline ulaşacaktır. Bu sayede iki tahrir arasında arsa kıymetlerinde vukuu gayet tabii addedilen değer artışları vergilendirilmiş olacağı gibi, yeniden tahrire gidildiğinde ise esasen daha fazla bir artış sözkonusu ise bu artış da telâfi edilebilecektir.»

Gerekçeden yukarıya aldığımız parçada, malî amaçların dışına çıkan, şehircilikle yakından ilgili bulunan bazı prensipler dile getirilmiştir. Biz bunların yeterli olup olmadığını, uygulama niteliği taşıyıp taşımadığını burada tartışmak istemiyoruz. İleride bu noktaya yeniden döneceğiz.

## 2 — Köy Kanunu Tasarısı ve Arazi Vergisi :

Bu tasarının 60. maddesinde köy gelirleri 40 No. altında sayılmıştır. No. 1 gereğince: «Matrahı köy sınırları içinde bulunan arazi ve bina vergileri tahsilatından % 40 köy payı» ayrılacaktır. Gerekçe'de salma açığının bu yoldan kapatılacağı belirtiliyor. Çünkü



salma, aynı maddenin No, 38 i gereğince: «Köylünün çoğunluğunun isteği ile kabullendikleri gönüllü bir yükümlülük olarak tasarıda yer almıştır.»

Arazi vergisinden köylere ayrılacak % 40 pay 61, inci maddenin a bendi gereğince, aşağıdaki şekilde dağıtılacaktır :

«60. maddenin birinci fıkrasındaki köy payı, özel idarece, aylık tahsilata göre ve tahsilatı takiben ayın sonuna kadar Ziraat Bankasında (Arazi vergisinden köy payı fonu) adı ile açılacak hesaba yatırılır. Bu hesapta toplanan para, iki ayda bir il özel idaresince, ile bağlı köylerin son sayımdaki genel nüfusuna bölünür. Böylece beher nüfusa düşecek miktar belirtildikten sonra her köyün hissesi tespit edilerek hazırlanacak liste Ziraat Bankasına gönderilir. Banka her köyün parasının şube ve ajanları eliyle ödenmesini sağlar.»

### 3 — İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı ve Arazi Vergisi :

İlin gelirleri başlığını taşıyan 80. maddenin No. 1 inde : «1937, 1996, 2871, 1833, 206, 309 sayılı kanunlar veya bunların yerlerine kaim olmak üzere çıkacak kanunlarla tahsil edilecek arazi ve bina vergileri ile, İktisadî Buhran Vergisinin *Tamamı* (5237 sayılı kanunun 4. maddesi mahfuzdur.)» denilmektedir.

Yukarıdaki hükümden anlaşıldığına göre Ziraat Bankasına ayrılmakta olan % 6 Menafi hissesi ile köy sermaye payı karşılığı olarak İller Bankasına ödenen % 3 ler kaldırılmaktadır. Yalnız belediyelere kendi sınırları içinde tahsil edilen bina vergisinden ayrılan % 25 lerin ödenmesi devam edecektir.

Burada tasarıları ayrı ayrı eleştirmek, karşılaştırmak istemiyoruz. İki Bakanlığın tasarılarının birbirini tutmadığını ve çelişmeler içinde bulduklarını belirtmeden geçemeyeceğiz. Hatta aynı Bakanlığın tasarılarında da, belediyeler, köyler ve il özel idareleri hakkında birbirini tutmayan hükümler vardır. Örneğin, İçişleri Bakanlığının hazırladığı İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısında yalnız bina vergisinden belediyelere % 25 ayrılması öngörüldüğü halde, aynı Bakanlığın hazırladığı Belediye Kanunu tasarısı ile «Belediyelerin sınırları içindeki bina ve arazilerin vergileri belediyelerin gelirleri meyanına alınmıştır.» İçişleri Bakanlığının hazırladığı Köy Kanunu Tasarısında da köy sınırları içinde toplanan arazi vergisinden bu idarelere % 40 ayrıldığını yukarıda gördük.

## III — YENİ BİR GENEL TAHRİR ZORUNLUĞU (3) :

Vergilendirmeye esas teşkil eden arazi değerlerinin 1936 yılında çıkarılan ve bu vergilerin özel idarelere devrini öngören 2901 sayılı kanun gereğince yapıldığını biliyoruz. Tahrir 4 yıl sürmüş, ancak bütün yurttaki tahrir sonuçlarının yürürlüğe konulabilmesi 1942 Haziranına (0 zamanki malî yılbaşı) kadar uzamıştır.

Yeni bir genel tahririn yapılması 1939 Eylülünde başlayan İkinci Cihan Savaşının ilk yıllarında zorunlu hale gelivermiştir. Para kıymetindeki düşmeler, hızlı nüfus artışı ve şehirleşme bu zorunluluğu her geçen gün kuvvetlendirmiş ve kuvvetlendirmektedir.

Öte yandan 1929 da başlayan Dünya ekonomik buhranı Türk tarımını tam anlamı ile sarsmış, arazi sahibi olmayı çekilmez bir hâle getirmişti. İşte böyle bir ortam içinde tespit edilen değerlerin mümkün olduğu kadar alçak tutulması yüzünden de bu günkü rayiç değerle vergiye esas teşkil eden tahrir değerleri arasında hiçbir yakınlık kalmamıştır, demek yerinde olur.

İspatlama istemeyen bir gerçek olmakla beraber, durumu biraz daha elle tutulur bir hale getirmek için bazı örnekler vermek istiyoruz :

Manisa ilinin arazi vergisi mükellefi sayısı 1963 de 336 315 dir. Bu mükelleflerin 8 milyon 574 bin 590 dönüm toprağı vardır. Bu topraklar 74 bin 362 parçadır. Bütün bu toprakların tahrir değeri toplamı 83 milyon 181 bin 197 liradır. % 1 üzerinden tahak-

- (3) Konumuzun dışına çıkmamak için tapu ve kadastro işlerine değinmek istemiyoruz. Aslında işe bunlardan başlamak gerekir. Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi başlıklı raporda belirtildiği üzere (s. 22) : «Mülk emniyeti, herkesin kendi hak ve hukuk anlayışına göre mülküm diye baktığı topraklara sadece fiilen sahip olması ile değil, belli hukuk prensiplerine, teknik ölçülere göre faydalanma, alım, satım, vergileme imkânı veren kayıtlarla, belgelerle sağlanır... İmâr, vergileme, veraset, her gün gazetelerde gördüğümüz sınır, yayla, tarla yüzünden köyler aileler, fertler arasında çıkan ihtilâflar, bazan ölümle, yaralama ile sonuçlanan kavgalar v.b. hep taşınmaz mal mülkiyetinin güvenilir kayıtlara dayanmaması ile doğrudan doğruya ilgilidir. Bir kelime ile, hukuk devleti olma yolundaki başarı, ya da başarısızlık büyük ölçüde bu kayıtlara bağlı kalmaktadır.»

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası'nın yayınladığı aşağıdaki eserlerde bu konuda yeterli bilgi, rakam ve örnekler vardır :

1. Türkiye Kadastro Hakkında Rapor, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1962,
3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Gözü ile Kadastro Davamız, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1963.

kuk ettirilecek verginin tutarı 831 bin 811 lira olacaktır. 309 sayılı kanun gereğince, 3 kat zamlı birlikte, bütün Manisa ilindeki arazi vergisi tahsilatı 1963 de 2 milyon 91 bin 851 lira olmuştur. Bazı ilçelerden de mutlak rakamlar ve oranlar vererek durumu bir tabloda göstermeğe çalışalım.

Manisanın Bazı İlçelerinde 1963 Arazi  
Vergisi Durumu (No : 1)

Birim	Bir dönümün tahrir değeri	Beher mükellefin yıl- da ödediği ortalama vergi (zamlı)	Bir dönümün üç kat zamlı vergisi (tahsil)	Bir dönümün ortalama geliri
Bütün Manisa	970 Kuruş	521 Kuruş	24 Kuruş	115 TL.
Merkezilçe	1020 »	1283 »	25 »	93 TL.
Akhisar	1452 »	335 »	35 »	268 TL.
Turgutlu	2653 »	1208 »	57 »	262 TL.
Kula	233 »	567 »	8 »	19,8 TL.
Sarıgöl	150 »	363 »	24 »	102 TL.
Selendi	296 »	544 »	11 »	37 TL.

Kaynak : Manisa il özel idaresinden alınan bilgi ve 1963 Türkiye Tarımsal Üretim Değeri, T. C. Ziraat Bankası, Ankara San Matbaası 1965 s. 21.

Tabloyu incelediğimizde, Manisa ilinde bir dönüm arazi tahrir değerinin 970 kuruş olduğunu, 1963 yılında üç kat zamlı olarak bir mükellefin ortalama 521 kuruş vergi ödediğini görüyoruz. Bir dönüm için ödenen ortalama vergi tutarı ise 24 kuruştur.

İlçelerden aldığımız örnekler, Turgutlu'da bir dönüm arazinin ortalama tahrir değerinin 26 lira 53 kuruşa yükseldiğini, Sarıgöl'de ise 150 kuruşa düştüğünü gösteriyor. Beher dönüme ödenen zamlı arazi vergisi Turgutlu'da 57, Sarıgöl'de ise 24 kuruştur. Diğer ilçelerde de il ortalamasından türlü sapmalar vardır. Son sütun Manisa ilinde ve bazı ilçelerinde bir dönüm araziden elde edilen bitkisel ürün değerlerini TL. olarak göstermektedir. Arazi vergisinin tarımsal gelire oranı ile üretim değerlerini başka bir tabloda karşılaştıralım :

Manisa İlinin 1963 Yılı Bitkisel Maddeler  
Üretim Değerleri (No : 2)  
(Hububat, Bakliyat, Sınai Bitkiler ve Meyveler)

Birim	Bitkisel gelir	1963 de tahsil edilen zamlı arazi vergisinin tarımsal gelire oranı
Manisa İli	986.207.500	% 0.21
Merkez İlçe	167.488.200	% 0.17
Akhisar	215.791.500	% 0.13
Turgutlu	109.342.100	% 0.22
Kula	17.210.000	% 0.42
Sarıgöl	22.367.100	% 0.24
Selendi	14.715.000	% 0.29

Kaynak : Tablo No : 1 dekiler.

Görüldüğü üzere 1963 yılında Manisa'da sağlanan bir milyar TL. ye yakın bitkisel ürün gelirinin ancak binde 21'i zamlı arazi vergisi olarak ödenmiştir. Ortalamadan sapmalar ise Akhisar ve merkez gibi zengin ilçelerin lehine, Kula ve Selendi gibi fakir ilçelerin aleyhine olmuştur.

Toprak fiyatlarının bu günkü durumu hakkında bir fikir edinmek için de bazı Doğu İllerinde yapılan arazi değeri azami ve asgarî tahminlerinden örnekler verelim :

Bazı Doğu İl ve İlçelerinde Bu Günkü Arazi Değeri  
Azami ve Asgari Tahminleri (No : 3)

İli	İlçesi	Kuruda TL.	Suluda TL.
Ağrı	Merkez	15 — 175	40 — 300
»	Eleşkirt	10 — 200	20 — 300
»	Hamur	40 — 130	100 — 270
Bingöl	Merkez	10 — 350	50 — 1000
»	Genç	50 — 500	150 — 1000
»	Kiği	10 — 700	20 — 1800
Bitlis	Merkez	25 — 100	70 — 5000
»	Ahlat	15 — 100	60 — 250

»	Mutki	50 — 1000	500 — 9000
Muş	Merkez	5 — 1000	20 — 3500
»	Bulanık	8 — 200	15 — 500
»	Varto	10 — 300	15 — 2500
Tunceli	Merkez	50 — 500	250 — 1000
»	Hozat	20 — 1000	50 — 3000
»	Nazımiye	100 — 1500	150 — 3000
Van	Merkez	20 — 1000	40 — 1000
»	Çatak	13 — 100	25 — 400
»	Özalp	10 — 200	25 — 400

Kaynak : Köy Envanter Etütlerine göre Van, Tunceli, Muş, Bitlis, Ağrı, Bingöl adlı Köy İşleri Bakanlığı Yayınları, (Bunlardan yalnız Bingöl kitabı İmâr ve İskân Bakanlığı tarafından yayınlanmıştı.)

Tablo No : 3 Türkiye'nin en fakir ve verimsiz topraklarına sahip olan Doğu illerinde sulanmayan bir dönüm arazi değerinin 5, 10, 15, 20 liradan başlayarak 1000 hatta 1500 liraya kadar yükseldiğini, sulanan topraklarda ise bir dönüm arazi değerinin 5000, hatta 9000 liraya kadar çıkabildiğini gösteriyor.

Bir genel tahririn gerekli olduğunu bazı belgelerden de faydalanarak göstermeğe çalışalım.

«... Tahrire gitmeksizin emlâk vergisi reformundan bahsetmeğe ve bu vergiyi, teklif ettiğimiz esaslar dairesinde kurmağa ve geliştirmeğe imkân tasavvur edilemez. Bu itibarla ne yapıp yapıp ve her türlü güçlük ve külfeti göze alarak bir tahrir kararına varmak ve bunu plânlayıp tatbikata koymak zorunda olduğumuzu kabul etmek lâzımdır.» (4).

«Genel tahririn yukarıda açıklanan güçlükleri yüzünden kat sayıları uygulanması suretiyle geri bırakılmasının şüphesiz bir sınırı vardır. Özellikle eski değerlerin şehirleşme hareketi, toprak reformu, enfilâsyon ve diğer çeşitli ekonomik ve sosyal nedenlerden mânâ ve muhtevasını tamamen yitirdiği hallerde emlâk vergisi filhal yaşatılmak istenirse bütün güçlük ve külfetlerine ister istemez katlanılarak genel tahrir ve revizyonların yapılması kesin bir zaruret olarak kendini kabul ettirir.» (5).

(4) Malî Tevzin Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, s. 15 Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve bastırılmıştır.

(5) Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, s. 4 - 5, Maliye Bakanlığı tarafından bastırılmıştır.

«Bugün arazi vergisi konusunda yapılacak en sağlam reform hızla yapılacak yeni bir tahrirden geçer. Tahririn yenilenmesi için tapu ve kadastro işlemlerinin tamamlanmasını beklemek de şart değildir.» (6).

Maliye Bakanlığının hazırladığı Belediye Vergi ve Harçları Kanunu Tasarısının gerekçesinde de : «Verginin en önemli ve nevralk müessesesini teşkil eden tahrir» denilmektedir. (Bu tasarı bastırılmamıştır.) 1956 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi ile New York Üniversitesi grubunun ortaklaşa yaptıkları, İl Özel İdareleri Maliyesi Anketi sonuçlarına göre : «Yeni bir bina ve arazi umumî tahririnin lüzumlu olduğunu düşünüyor musunuz?» sorusuna, anketi cevaplandıran 56 ilden 55'i EVET, biri de HAYIR demişti. Evet diyenlerden 46 sı gayri menkul kira ve kıymetlerindeki artışı ana neden olarak göstermiştir. Aşağıya öteki nedenlerden bazı örnekler alıyoruz :

- Mükellef sayısı artmıştır,
- Tahsil masraflarını karşılamıyor,
- Kayıtlar karışıktır,
- Yeni araziler elde edilmiştir,
- Halefiyetin doğurduğu zorluklar vardır,
- Vergi müsavatının temini gerekir,
- Tahsilâta güçlük vardır,
- Komisyonların hataları düzeltilmelidir,
- Özel idare gelirleri düşüktür.

(Bu anketin sonuçları rapor halinde yayınlanmamıştır.)

#### IV — YENİ BİR GENEL TAHRİR OLANAKLARI VE GÜÇLÜKLERİ

Yeni bir genel tahrir için zaman zaman yapılan türlü teşebbüslerin başarıya ulaşmadığını ve 27 Mayıs 1960 İhtilâlinden sonra 206 sayılı kanunla kat sayısı uygulamak yoluna gidildiğini yeri geldikçe belirttik. 1946, 1952, 1955, 1959 yıllarında yapılan bu yoldaki teşebbüslerin başarısız kaldığını hatırlamakta fayda vardır.

Konuyu şu dört başlık altında ve ayrı açılardan, biraz daha ayrıntılarına inerek inceleyelim :

(6) Bulutoğlu Kenan, 'Türk Vergi Sistemi', s. 115, Fakülteler Matbaası İstanbul, 1966.

- Politik nedenler,
- Mali nedenler,
- İdari nedenler,
- Teknik nedenler.

A — Politik Nedenler :

Arazi vergisinin 8 milyondan fazla mükellefi vardır. Bu mükellefler yurdun her köşesine dağılmıştır, aileleri ile birlikte büyük bir seçmen kitlesi ve baskı grubu teşkil ederler. İşte arazi vergisini artıracak her teşebbüs, politikacıları, kendi maddi çıkarları, politik başarıları bakımından etkilemiş ve direnmelere yol açmıştır. Söz konusu ettiğimiz ve bazıları Büyük Millet Meclisinin Genel Kuruluna kadar gelebilen tasarılarından hiç biri bu yüzden kanunlaşamamıştır.

Arazi vergisinin kaldırılması yolundaki teklifleri de bu olumsuz davranışlara eklemek gerekir. 309 sayılı kanun Kurucu Mecliste müzakere edilirken, kat sayısı uygulamak yerine yeni bir genel tahrir yapılması gereği kuvvetle savunulmuştu. Bunun üzerine Hükümet hemen 17 ilde Hazineden de yardım yapmak suretiyle genel tahriri başlatmıştır. «Ancak Hükümet programına arazi vergisinin kaldırılması hususunun da alınmış olması sebebi ile Bakanlar Kurulunun 26/12/1961 tarihli kararı ile başlanan tahrirler durdurulmuş ve yapılan kıymet tespitleri yürürlüğe konmıyarak iptal edilmiştir.» (7).

Politik nedenleri küçümesememekle beraber, Dünyanın hemen her yerinde mahalli idarelere en uygun bir vergi kaynağı olan emlâkin belli ölçüler içinde vergilendirilmesi gereği savunulabilmelidir. Kamu oyunu hazırlamak, muaflik sınırını geniş tutmak, gerekli bulunan öteki tedbir olmakla genel tahrir fikri olgunlaştırılabilir. Öte yandan Anayasa'mızın 116. maddesinde mahalli idarelere görevleri ile arantılı gelir kaynaklarının sağlanması hükmü yer almıştır. Bu hüküm uygulanacaksa, mahalli idarelere en uygun bir vergi kaynağı olan, mahalli idare hizmetlerinden doğrudan doğruya faydalanan emlâkin de belli ölçüler içinde vergilendirilmesi mümkün olmalıdır.

B — Mali Nedenler :

1936 da başlıyan genel tahrir için 3,5 milyon TL. ayrılmıştır. Bu para ile hem tahrir masrafları, hem de tahririn takip ve mürata-

(7) — Hayreddin Akakça'nın Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi araştırması için hazırladığı Bina ve Arazi Tahriri raporundan.

kabesi için merkezde kurulan teşkilâtın masrafları karşılanmıştır. Yetkililer, yukarıda sözü edilen, 17 ilde başladığı halde yarım kalan ve sonuçları iptal edilen tahrir teşebbüsünden faydalanarak, bu gün yapılacak genel bir arazi tahririnin 70 - 80 milyon liraya mal olacağını hesaplamaktadırlar.

1963 de bazı yerlerde şehir içindeki arsalarda yapılan kısmi bir tahrir mahiyetindeki mevzii tâdilât sonuçlarına göre zamlı vergi tutarları % 340 yükselmiştir. Yetkililerin yaptığı başka hesaplar da yeni tahrirlerin arazi kıymetinde 6 - 10 kat bir artış ortaya çıkaracağını göstermektedir.

Yeni bir genel tahrirle, yıllık vergi hasılatının 200 milyon TL. nin üstüne çıkacağı kolaylıkla söylenebilir. Bu rakam ise genel tahrir masrafının en az iki katıdır. Başka bir deyimle, birkaç yılda yapılacak 70 - 80 milyon lira genel tahrir masrafı en çok biryılıda amorti edilecektir.

#### C — İdarî Nedenler :

Arazi vergisi özel idarelere 1936 da devredilirken, tahrir işi de bu idarelere bırakılmıştır. Yeni bir tahririn gerçekleştirilmemesinde özel idarelerin personel ve mali güçlüklerinin yetersizliğinin de etkisi olmuştur. Hiç değilse yeni bir genel tahrire karşı direnenler bu durumdan da kendi çıkarlarına faydalanmışlardır.

Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı ile tahririn yapılması, verginin idaresi Maliye Bakanlığına veriliyor. Gerekçeden bu konuya değinen bazı satırları aşağıya alıyoruz :

«Her şeyden önce verginin yeni kazanacağı hüviyet, şümul ve öneminden dolayı Maliye Bakanlığı teşkilâtı tarafından tarh ve tahsili daha rasyonel, daha mazbut bir tatbikat şekli olacaktır.

Esasen genel tahrir Maliye teşkilâtınca yapılmaktadır. Emlâk vergisi mükellefiyeti bir bakıma bu tahrire dayanır ve onun devamını ifade eder. Bu organik münasebet de verginin tarh ve tahsiline tatbikat ve teşkilât bakımından bir vahdetin mevcudiyetini lüzumlu ve zaruri kılar.» (8).

#### D — Teknik Nedenler :

Tahririn başarılı olması, uygulanacak teknik ile çok yakından ilgilidir. Tapu ve kadastro eksikliği yüzünden ideale yaklaşma ora-

(8) Emlâk Vergisi Kanunu tasarısı gerekçesi, s.16.



nımızın çok yüksek olmayacağı bilindiğine göre, bu günkü koşullarımız içinde yapılacak başarılı bir tahrirden söz edilebilir.

Şimdiye kadar kabul edilen sistem arazi değerlerinin ayrı ayrı tahmin ve tespit edilmesi şeklindedir. Şüphesiz bu yapılırken bazı ölçüler kullanılmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Vergi Usul Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dâir Kanun tasarısında ise yeni bir tahrir usulü kabul edilmiştir. Bu usule göre :

«Tahrir işlemlerinden önce her ilde tip binalara göre kira normlarının ve tip arazi parsellerine göre değer normlarının tespiti esası kabul edilmiş, bu maksatla illerde bina ve arazi değerlendirme komisyonları ve Maliye Bakanlığında da bir merkez komisyonu kurulmuştur.

Değerleme komisyonları tarım arazisinde üretim gücü, kültür sınıfı, ürün nevi, dekar değeri, arsalarda mevkii metre kare değeri gibi esasları göz önünde tutacaklardır. Tip arazi ve arsalar böylece mahallin özelliklerine göre ayrılacak bölgeler itibariyle tespit edildikten sonra tahrir ve tadilat komisyonları arazi ve arsalar, şehir, kasaba, istasyon, pazar yeri gibi mahallere uzaklığı, mevkii, yüz ölçümü, bakımlılık derecesi ve diğer özelliklerini göz önünde tutmak suretiyle kıymet takdir edeceklerdir.

Tahrir komisyonlarının görevi sadece değer normlarını ferdi-  
leştirmekten, yani basit bir kıyaslama yapmaktan ibaret kaldığından tahrirlerin süratle tamamlanması imkân dahilinde girecektir.»  
(9). İngiliz maliyecisi Nicholas Kaldor da Türk Mali Sistemi hakkında verdiği raporda yeni arazi vergisi için benzeri bir sistem tavsiye etmiştir.

Görüldüğü üzere teknik nedenler, personel sıkıntısı da yenilemiyecek engeller değildir. İkinci Cihan Savaşından önce oldukça başarılı bir genel tahririn yapılmış olması da bu gün yapılacak tahririn başarı oranının çok daha yüksek olacağını gösterebilir.

### S O N U Ç :

Mahalli idarelerin demokrasilerde bazı mahalli hizmetlerin görülmesi, millî kalkınmanın halka mal edilmesi gibi konularda önemli rolleri vardır. Mahalli idare ile merkezi idare arasında kurulacak akıllıca bir denge sürekli bir kalkınmanın garantilerinden biridir. Hizmetlerin merkezle mahalli idareler arasında paylaşıl-

(9) Hayrettin Akakça'nın adı geçen raporundan, s. 31 - 32.

ması karşımıza bir MALİ DENGE (Finanzauausgleich = Mali Tevzin) konusu çıkar. Başka bir deyimle hizmetlerin paylaşılması ile problem çözümlenemez, gelir kaynaklarının da bu hizmetleri görmeğe yetecek bir biçimde bölüştürülmesi gerekir. Bu görüş ve anlayış Anayasa'mızın 116. maddesinde mahalli idareler açısından : «Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.» şeklinde dile getirilmiştir.

Mahalli idareler için en uygun gelir kaynağı emlak vergisidir. 1936 da bizde de bu yönde bir gelişme olmuş, bina ve arazi vergileri, zamanının en önemli mahalli idaresi sayılan, il özel idarelerine bırakılmıştır. Fakat para kıymeti hızla düştüğü, şehirleşme, nüfus artışı, spekülâtörün gayretleri ile emlak değeri hızla yükseldiği halde yeni bir genel tahrir yapmak mümkün olamamıştır. Türü kanun tasarılarının hazırlandığı, mahalli ve merkezi idarelerle ilgili reorganizasyon araştırmalarının yapıldığı bu günlerde, mahalli idareleri sağlam bir mali bünyeye kavuşturmak için emlak vergisi üzerinde ısrarla durmak gerekir.

*Tasarı ve teklif çokluğu karşısında dikkatlerin dağılması tehlikesi vardır. Özellikle politikacıların bu Konjonktürden faydalanarak paliyatif tedbire öncelik vererek zaman kazanma yoluna gidebilecekleri her zaman akılda tutulmalıdır. Şu halde dikkatlerimizi genel tahrir problemi üzerinde toplamak en uygun bir davranış olacaktır. Nicholas Kaldor'dan aldığımız aşağıdaki satırlar da durumu bütün çıplaklığı ile ortaya koymaktadır.*

«Birçok gerikalmış ülkelerde henüz kullanılmayan bir vergi kapasitesi arazi vergisidir. Orta Doğu ve Asya ülkelerinde tipik bir şekilde millî hasılanın üçte birini temsil eden tarım sektörü, eski arazi vergilerinin erozyonu sebebiyle açıkca vergiden kaçmaktadır. Şüphesiz köylü her yerde fakirdir. Ve vergi ödeme kapasitesi sınırlıdır. Fakat bir gerçek daha vardır. Fazla nüfusu olan ülkelerde tarım hasılasının bir kısmı ekip biçimde kalır, gerisi toprak sahibine gider. Ta Ricardo'dan beri iyi bilinen başka birşey de arazi vergisinin toprak sahibi üzerinde kaldığıdır.

Arazi vergisi Avrupa ve Asya'da en eski vergi çeşitlerinden biridir. Yaşadığımız asrın başına gelinceye kadar arazi vergisi, Orta Doğu ülkelerinde, Hindistan ve Japonya'da en önemli vergi kaynağı idi. O zamandan beri para değerindeki düşüşler siyasi tazyiklerle birleşti ve arazi vergisi hemen kayboldu. Görünüşte arazi vergisi alınmaktadır. Fakat verginin matrahı o kadar eskidir ve azdır ki bu günün gerçeği ile ilgisi kalmamıştır. Şimdi bu verginin canlan-

dırılması gayretleri küçümsemediyecek siyasi ve idari engellerle karşılaşmaktadır. Eskiden arazi vergisi arazi hasılasının % 10'u civarında idi. Bu gün nispet Hindistanda % 1,5, Türkiye'de % 1,2 ye düşmüştür. Japonya'da durum farklı olmuştur. Japon iktisadi tarihinin incelenmesi İktisadi kalkınmada arazi vergisinin pek kuvvetli bir lokomotif rolü oynadığını gösteriyor. (10)

N. Kaldor Arazi vergisinden bir milyar TL,'ye yakın bir hasıla beklemekte ve bundan kalkınma plânının finansmanı için faydalanmağı tavsiye etmekte idi. 27 Mayıs 1960 ihtilâlinde sonra tarımdan gelir vergisi alma alanında yapılan denemelerin de başarılı olması (Bu gelirler yılda 30-40 milyon civarında kalmıştır.) karşısında dikkatimizi yine arazi vergisi üzerinde toplamak ve bu yoldan mahalli idareleri güçlendirmek gerekmektedir.

Arazi vergisinden mahalli idarelerimizin faydalanma oranı ve biçimi hakkındaki görüşlerimizi de belediyeler, köyler ve özel idareler açısından ayrı ayrı açıklayalım.

#### A — Belediyeler ve Arazi Vergisi :

Dıştan görünüşü ile Belediyeleri daha çok bina vergisi ilgilendirmektedir. Öte yandan başarılı bir şehircilik ve şehirleşme, uygulanacak arsa politikasına büyük ölçüde bağlı kalmaktadır. Ve pahalı arsa ile başarılı şehircilik yan yana gidemez. Bu yüzden şehirlerde alınacak arazi vergisi şehircilikte başarı amacına ve belediyelerin malî yönden kuvvetlenmesine hizmet edecek biçimde düzenlenmelidir. Arsa alış verişinden kolay kazanç sağlama imkânı, iktisadi kalkınma için gerekli bulunan yatırım imkânlarının sanayi ve üretime akmasını önlediğinden millî kalkınma bakımından da arsa spekülasyonu ile savaşmak gerekmektedir. Bunlara şehirlerin gereksiz dağılışı, spekülasyon yüzünden şehirlerin civarındaki ziraata elverişli topraklardan her yıl on binlerle dönümün kırıştırılmasından doğan zararları da eklemek gerekir.

Son çıkarılan kanunlarda îratlı îratsız arsa ayırımı kaldırılmış, İçişleri Bakanlığının hazırladığı Belediye Gelirleri Kanunu tasarılarında arazi ve arsa ayırımı yapılmış ve boş kalan arsalara her yıl % 10 bir vergi zammı uygulanması öngörülmüştür. Hızla büyüyen şehirlerde arsa ve arazi ayırımı önemini kaybetmektedir. Teknik

(10) Nicholas Kaldor. Geri Kalmış Memleketler Vergilemeyi Öğrenebilecekler mi? Çeviren : Erhan Işıl, Plânlama Dergisi No. 5, Cilt : 2, İlkbahar 1964, s. 109-115.

anlamda arsa, su, kanalizasyon, yol gibi yer altı ve yer üstü tesislerinden faydalanacak duruma getirilmiş olan toprak parçalarıdır. Bunların yalnız îmar sınırı içinde bulunmaları yeterli sayılmaz. Buna karşılık spekülâtör şehirlerin, hele büyük şehirlerin kilometrelerle uzağındaki toprakları arsa olarak satmanın yollarını aramakta ve zaman zaman bu alanda başarı sağlamaktadır

Bir kere belediye sınırı içindeki toprakların değeri, öteki tarımsal topraklara bakınca daha hızla yükselmektedir. Başka bir deyimle bu toprakların üzerinden sık sık kıymet dalgaları (floating value) geçmektedir. Bu nedenle normal ziraat topraklarında 10 yılda bir genel tahrir yapılacaksa, üzerinden bu türlü kıymet dalgası sık sık geçen topraklarda çok daha kısa aralıklarla, gerekirse 1-2 yılda tahrir yapılabilmeli ve çıkacak kanunda bu durum hesaba katılmalıdır. Örneğin îmar plânının kabulü, değiştirilmesi, parsellasyon faaliyetleri yeni bir tahrir nedeni olarak kabul edilebilmelidir.

Bu yolda başarı sağlanabilirse, inşaat yapılmayan arsaların vergisini her yıl % 10 artırmak yolu kendiliğinden önemini kaybeder. Emlâk vergisi kanunu tasarısında binde 50 vergi kabul edilmiştir. Uygulanacak başarılı bir genel tahrir ve zamanında yapılacak tâdillerle bu oranın daha düşük tutulabileceği kanısındayız. Bu kadar yüksek bir oranı Parlamento'ya kabul ettirmek de imkânsız görünmektedir.

Özet olarak belediye sınırları içindeki toprakların vergisi ilgili belediyelere bırakılmalı, toprak sahipleri kamu hizmetlerinin görülmesine, ödeyecekleri vergilerle, adalete uygun bir şekilde katılmalı, bu vergi şehirlerin dağılmasını, arsa spekülâsyonunun önlenmesini sağlayacak araçlardan biri olarak kabul edilmelidir, diyeceğiz. Özellikle büyük şehirlerin ve hızla büyüyen şehirlerin geleceği bu alanda kabul edilecek ve uygulanacak sağlam prensiplere sıkı sıkıya bağlı bulunmaktadır. Bunu yapamazsak şehir idareleri, düzensiz gelişmenin ortaya çıkardığı ağır masrafları karşılamak için öteki gelir kaynaklarını zorlamak, ya da merkezin yardımlarını istemek gibi hiç de akıllıca olmıyan yollara başvuracaklardır. Bu türlü davranışların olumsuz sonuçları ise yıllardan beri ortadadır.

#### B — Köyler ve Arazi Vergisi :

Bu gün köy idareleri arazi vergisinden faydalanmıyorlar. Maliye Bakanlığının hazırladığı Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı gereğince, belediye sınırları dışında ve il sınırları içinde elde edilen vergi hasılatının % 45'i köy idarelerine ayrılmaktadır. Tasarıda bunların nasıl dağıtılacağı da açıklanmıştır. Biz bu payların sayısı 35

bin kadar olan köy muhtarlıklarına teker, teker verilmesini değil, beş yıllık kalkınma plânında toplum kalkınması birimi olarak kabul edilen ilcelere verilmesini daha uygun bulmaktayız. Bu görüş Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi başlıklı raporda da savunulmuştur. Durumu burada da biraz açıklayalım.

Toplum kalkınması : «Sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmeyi sağlamak üzere küçük toplulukların devletle iş birliği yapması» diye tanımlanabilir. Bu iş birliğinin gönüllülüğe dayanması gerekir. Birinci beş yıllık kalkınma plânımızda toplum kalkınması ile köy kalkınması eşit anlamda kullanılmış ve ilçe bütün köyleri ile bir toplum kalkınması birimi olarak kabul edilmiştir. Fakat ilçenin bu görevi başarı ile yerine getirmesi bazı koşulların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Örneğin İlçenin tüzel kişiliği, kendi inisiyatifi ile harcayabileceği parası, kullanabileceği araç ve gereci yoktur. İşte arazi vergisinden köylere ayrılacak pay bir fon'da toplanarak, ilçede kurulması bir kararname ile öngörülen ilçe toplum kalkınması kurulu emrine verilirse, tüzel kişilik konusu herhangi bir karara bağlanıncaya kadar, (Anayasamızda ilçenin adı mahalli idareler arasında sayılmamıştır.) ilçe bu görevini yapmakta çok güçlendirilmiş olacaktır.

Toplum kalkınmasının devlet ve halk olmak üzere iki kanadı olduğunu biliyoruz. Halk kendi mahalli imkânlarını ortaya koyacak, devlet de bunları araç, gereç, para ve personel gibi teknik yardımla destekliyecektir. İşte arazi vergisinden ayrılacak köy payları devlet kanadını besleyen en değerli ve devamlı bir kaynak olarak kabul edilirse toplum kalkınmasının başarı oranı da yükselmiş olacaktır.

#### C — Özel İdareler ve Arazi Vergisi :

Bina ve arazi vergilerinin 1936 da özel idarelere devredildiğini biliyoruz. Belediye sınırları içinde toplanan bina vergisinden ilgili belediyelere % 25 pay ayrılır. Arazi ve bina vergisinin % 3'ü İller Bankasına köy sermaye payına karşılık olarak ödenir. Arazi vergisinin % 6'sı Ziraat Bankasına Menafi hissesi olarak ayrılır.

Bu gün bina ve arazi vergilerinden özel idarelere çok daha az bir pay ayrılması yolundaki eğilim kuvvetlidir. İncelediğimiz kanun tasarıları da bunu gösteriyor. Öte yandan İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığının hazırladığı tasarılar arasında önemli görüş ayrılıkları bulunmaktadır.

Gerçekte özel idarelerin varlık nedeni ciddi bir tartışma konu-

sudur. Bir yandan özel idarelerin fonksiyonları, türlü bakanlıklara, genel müdürlüklere geçerken, öte yandan toplum kalkınması çalışmaları hızlanmış ve birkaç ili içine alan bölge plâncılığı hareketi önem kazanmıştır. İlgililer, özellikle İçişleri Bakanlığı sorumluları bu durumu özel idarelerin gelir kaynaklarının zamanla kurutulmuş, dondurulmuş olmasına bağlamakta ve yeterli gelir sağlanırsa bunların faydalı görevler yapabileceği tezini savunmaktadırlar. Bunların dayandığı öteki neden özel idarelerin bir anayasa müessesesi olduğudur. Özel idarelerin varlık nedenlerini kaybettiği tezi Mali Tevzin Kanunu Tasarısında aşağıdaki biçimde dile getirilmiştir :

«İller (departmanlar) malî fonksiyonları itibariyle gittikçe gerilemekte bulduklarına ve hatta bu âmme idarelerinin ayrı bir mali statüye malik olmalarının zamanımızın şartları karşısında mânâsını kaybetmekte bulunduğu göre malî tevzin yönünden bu idareler üzerinde ayrıca durulmamak gerekir. Ancak bu gelişme gerçekleşinceye kadar ve memleketimizin şartları karşısında il özel idarilerinin durumunu göz önünde tutarak bunlara da mali tevzin nizamı içinde ayrı bir yer verilmesi zaruri görülmüştür.»

Bu görüşler karşısında il özel idarelerine arazi vergisinden ayrılacak payın yüksek tutulmaması gerekecektir. İller birer merkezi idare basamağı olarak yaşamağa devam edeceğine göre, halka sunulan hizmetin aksamaması için gerekli tedbirlerin alınması güç olmayacak demektir. Öte yandan halk kitlelerini ilgilendiren, sunulan hizmetin nereden geldiği değil, sayısının çok ve kalitesinin yüksek olması, hayat seviyesinde, gelir durumunda görülen yükselmelerdir.

\* \*

\*

Özet olarak, arazi vergisinin mahalli idarelere, özellikle belediyelerle köylere (toplum kalkınması birimi olan ilçelere) başarılı hizmet görmek ve kalkınma çabalarımızı hızlandırmak bakımından çok önemli bir kaynak teşkil ettiği söylenebilir. Amaca ulaşmak için, dikkatler dağıtılmadan genel tahrir üzerinde toplanmalı, başta politik olmak üzere, idari, mali ve teknik güçlükler yenilmedir.

Verginin reel bir vergi olmasından, mükellefin gelirini, ödeme gücünü hesaba katmaya imkân vermemesinden doğan sakıncalar, vergi oranını yüksek tutmamak, muafıkları adaleti sağlama amacına uygun bir şekilde ayarlamak suretiyle büyük ölçüde giderilebi-

lır. Yukarıda Manisa ilinin tarımsal üretim değeri hakkında verdiğimiz rakamları Türkiye ölçüsünde ele alırsak, matrahın çok, hem de pek çok yükselmesi gerektiği sonucuna varırız. Türkiye'nin 1963 bitkisel üretim değeri 33 Milyar, 243 Milyon liradır. (Hayvansal ürünler bu rakama girmemektedir.) 10 ile kapitalize edersek, bu ürünün 332 Milyar değerindeki topraklardan elde edilmesi gerektiği sonucuna varırız. (Şehirlerdeki ürün vermiyen arsalar da bu rakamın dışında kalmaktadır.) Şu halde değerin % 1'i oranında alınacak arazi vergisinin 3 Milyar 32 Milyon lira tutması gerekecektir.

Çift vergilemeyi önlemek, muafııkları geniş tutmak, değer tahminlerini müsamahalı yapmak gibi nedenlerle matrah üçde bire, vergi hasılatı da bir milyara düşse bile, alınacak sonuç gerçek bir mali reform teşkil edecek ve mahallî idareleri Devletin öteki kaynaklarına göz dikmekten büyük ölçüde kurtaracaktır.