



İMAR RANTLARININ KAMUYA KAZANDIRILMASI: ULUSLARARASI ÖRNEKLER ÇERÇEVESİNDE DEĞER ARTIŞ PAYI DÜZENLEMESİNİN ANALİZİ

ANALYSIS OF THE VALUE ADDED SHARE REGULATION IN TERMS OF INTERNATIONAL PUBLIC LAND VALUE CAPTURE PRACTICES

Ali EZER¹

Duran BÜLBÜL²

ÖZ

İmar rantlarından kamuya pay aktarılmasına yönelik uygulamalar son dönemde dünya genelinde yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu doğrultuda Türkiye’de de Değer Artış Payı (DAP) düzenlemesi hayata geçirilerek imar plan değişiklikleri sonucu arsa değerlerinde ortaya çıkan artışların kamuya kazandırılması hedeflenmiştir. Bu çalışmada DAP düzenlemesi uluslararası uygulama örnekleri çerçevesinde değerlendirilmiş; olası etki ve sonuçları analiz edilerek uygulamanın iyileştirilmesine yönelik çeşitli öneriler sunulmuştur. Bu çerçevede DAP oranında farklılaştırmaya gidilerek arsa ve konut arzının artırılmasına yönelik alternatif uygulamalar yapılabileceği, kapsamı ve istisnalarında yapılacak revizyonlarla bu uygulamadan elde edilecek gelirlerin artırılabilceği, böylece gelir dağılımının düzeltilmesine de katkı sağlanabileceği; plan değişikliklerinin getireceği

1- Dr., Müfettiş, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, ezerali@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4999-3985.

2- Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, duranbulbul@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3890-2304.

Gönderim Tarihi/Submitted: 28.11.2022

Revizyon Talebi/Revision Requested: 03.12.2022

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 23.12.2022

Kabul Tarihi/Accepted: 25.12.2022

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Ezer, A.

Atıf/To Cite: Ezer, A. ve 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/sayistay1211253>

ilave yatırım ve hizmetlerin finansmanı için yerel yönetimlere daha fazla pay verilmesi gerektiği; kurumsal ve teknik kapasitenin artırılmasının ve etkili bir denetimin uygulamanın etkinliğini artıracakları değerlendirilmektedir.

ABSTRACT

Practices to capture the increases in land values resulting from planning regulations have gained prevalence around the world. In this direction, the Value Added Share (VAS) regulation was enacted in Türkiye in order to capture the increases in land values resulting from plan changes. In this study, the VAS regulation was evaluated within the framework of international practices, the possible effects and results were analyzed, and various recommendations were presented for improving the practice. In this framework, alternative practices could be implemented to increase the supply of land and housing by lowering the VAS rate, revenues could be increased with revisions to the scope and some exemptions, thus contributing to the improvement of income distribution. The local governments' shares should be increased in order to finance additional public investments and services. Increasing the institutional and technical capacity and conducting an effective audit may increase the effectiveness of the implementation.

Anahtar Kelimeler: Arsa Değer Kazanımı, Değer Artış Payı, Rant, Plan Değişiklikleri, Geliştirme Yükümlülükleri.

Keywords: Land Value Capture, Value Added Share, Rent, Plan Changes, Developer Obligations.

GİRİŞ

Bir arazinin üzerinde geliştirme projesi yapılabilecek bir arsaya dönüşmesi veya bir arsanın yeni yapılaşma hakları elde etmesi plan kararlarına bağlı olduğundan, imar planları ve değişiklikleri taşınmaz değerlerinde ciddi artışlar meydana getirebilmektedir. Söz konusu değer artışları kamusal bir düzenleme olan imar planlarından kaynaklandığından ve taşınmaz sahibinin herhangi bir çabası veya katkısı olmadan gerçekleştiğinden, kısmen de olsa kamuya aktarılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde hızlı kentleşme, göçler ve nüfus artışıyla birlikte kentsel altyapı, sosyal konut, ulaşım, eğitim, sağlık vb. kamusal yatırımlara ve hizmetlere giderek daha fazla ihtiyaç duyulurken finansal imkânların yetersiz kalması, gelişmiş ülkelerde ise yerel yatırım ve hizmetlerin maliyetlerini karşılamaya yönelik vergi artırma girişimlerinin genellikle kamuoyunun muhalefetiyle karşılaşması, imar rantlarının kamuya kazandırılmasına yönelik uygulamaları alternatif bir finansman yöntemi olarak öne çıkarmıştır. Bu uygulamaların gelir elde amacı dışında; vergi adaletinin sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, geliştirme projelerinin neden olduğu negatif dışsallıkların

giderilmesi, kentsel dönüşümün finansmanı, iklim değişikliğiyle mücadele, kentsel yayılmanın azaltılması, yeşil alanların korunması, rant kollama faaliyetlerinin ve spekülasyonların azaltılması gibi hedefleri de bulunmaktadır.

Son dönemde dünya genelinde yaygınlık ve işlerlik kazanan imar rantlarından kamuya pay aktarılmasına yönelik uygulamalar doğrultusunda Türkiye’de de 14.02.2020 tarihli ve 7221 sayılı Kanunla Değer Artış Payı (DAP) düzenlemesi yürürlüğe konmuştur. Kanuna göre imar planı değişiklikleri sonucu arsa değerlerinde ortaya çıkan artışların tamamı DAP olarak alınacaktır. DAP daha önce mali hukukumuzda yer almayan bir müessese olup, ilk kez bu kanunla ihdas edilmiştir.

Bu çalışmanın amacı, DAP düzenlemesinin imar rantlarının kamuya kazandırılmasına yönelik diğer ülke uygulamaları ile kıyaslanarak değerlendirilmesi ve problemleri görülen hususlara ilişkin çözüm önerileri sunulmasıdır. Bu doğrultuda ABD, Kanada, İngiltere, Brezilya, İsrail, Polonya, Singapur ve Kolombiya gibi farklı planlama, vergi, mülkiyet, idari ve kurumsal sistemlere sahip ülkelerdeki uygulamalar incelenerek, ne tür sonuçlar elde edildiği, hangi sorunlarla karşılaşıldığı, bunların çözümü için ne tür tedbirler alındığı, kullanılan araçların DAP ile benzeşen ve ayrışan yönlerinin neler olduğu belirlenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede DAP düzenlemesinin olası etki ve sonuçları değerlendirilmiş, uygulamada ne tür sorunlar ortaya çıkabileceği tartışılmış ve bunların çözümüne yönelik öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

1. İMAR RANTI KAVRAMI VE KAMUYA KAZANDIRILMASINA YÖNELİK ARAÇLAR

1.1. İmar Rantı Kavramı

Rant; “bir mal veya paranın, belirli bir süre içinde emek verilmeksizin sağladığı gelir” (TDK, 2022) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede taşınmaz rantı, sahibinin herhangi bir çabası veya katkısı olmaksızın ortaya çıkan değer artışlarını ifade etmektedir (Varcan ve Hacıköylü, 2021). Literatürde imar düzenlemeleri sonucu ortaya çıkan değer artışlarını tanımlamak için geliştirme kazancı (development gain), planlama kazancı (planning gain), olağanüstü kazanç (windfall gain) veya şerefîye (land use betterment) gibi kavramlar kullanılmaktadır (Alterman, 2012; Crook, 2016). Çalışmamızda imar rantı kavramı, taşınmaz değerlerinde imar planları ve değişikliklerine bağlı olarak ortaya çıkan artışları ifade etmek üzere kullanılmıştır.

1.2. İmar Rantlarının Kamuya Kazandırılmasında Kullanılan Araçlar

İmar rantlarının kamuya kazandırılmasına yönelik araçlar literatürde genellikle "arsa değer kazanımı" (land value capture) başlığı altında incelenmektedir (Alterman, 2012; Smolka, 2013; Walters, 2013; Munoz Gielen ve Van der Krabben, 2019). Alterman (2012) söz konusu araçları; (i) makro, (ii) doğrudan ve (iii) dolaylı araçlar olarak sınıflandırmaktadır. Makro araçlarla taşınmazların mülkiyet ve/veya imar hakları devlete tabi kılınarak ortaya çıkan değer artışlarının kamuya mal edilmesi amaçlanmaktadır. Uzun süreli kiralama, arsa bankacılığı ile arsa ve arazi düzenlemesi bu araçlar içerisinde yer almaktadır. Doğrudan araçlar genel olarak taşınmaz değerlerindeki artışların vergilendirme yoluyla kamuya kazandırılmasını öngörmektedir. Dolaylı araçlar ise değer artışlarına karşılık olarak yerel kamusal yatırım ve hizmetlerin finansmanında kullanılmak üzere malikler ve geliştiricilerden alınan mali katkıları kapsamaktadır. Bu araçlar için genel olarak "geliştirici yükümlülükleri" (developer obligations) kavramı kullanılmaktadır (Alterman, 2012; Munoz Gielen vd., 2017; Türk, 2018).

Değer artışlarının kamuya kazandırılmasına yönelik araçları başlıca doğrudan ve dolaylı araçlar şeklinde sınıflandırarak ele almak mümkündür:

1.2.1. Doğrudan Araçlar

Doğrudan (vergisel) araçlar, imar planları ve değişiklikleri sonucu ortaya çıkan değer artışlarının vergilendirme yoluyla kamuya kazandırılması esasına dayanmaktadır. Bu araçlar dayanaklarını vergilendirme yetkisinden aldıklarından kapsam ve sınırları ayrıntılı yasal düzenlemelerle belirlenmektedir. Dolaylı araçlar gibi esnek bir yapı göstermeyen bu araçlar, merkezi idareler tarafından uygulanabildikleri gibi yasal yetkilere bağlı olarak eyaletler ve yerel idareler tarafından da uygulanabilmektedir. Ödemeler genellikle parasal olarak yapılmakta, elde edilen gelirler uygulayıcı idareye göre genel ve/veya yerel bütçelere aktarılmakta ve geliştirme projeleriyle ilişkilendirilmeksizin bütçe harcamaları için kullanılmaktadır (Alterman, 2012; Munoz Gielen ve Van der Krabben, 2019; Crook ve Whitehead, 2019).

1.2.2. Dolaylı Araçlar

Geliştirici yükümlülükleri olarak da adlandırılan bu araçlar, imar planları ve değişikliklerinin onayı ile geliştirme izni verilmesi karşılığında malikler veya geliştiricilerden alınan parasal veya aynı katkıları kapsamaktadır. Bu araçların doğrudan araçlardan temel farkı, değer artışlarına karşılık olarak alınan mali

katkıların geliştirme projeleriyle ilişkili yerel-kamusal yatırım ve hizmetlerin finansmanı ile bu projelerin neden olduğu negatif dışsallıklarının giderilmesi için kullanılmasıdır (Alterman, 2012; Munoz Gielen vd., 2017). Birçok ülkede çeşitli türevleri olsa da temel amaç, imar rantlarından pay almak suretiyle kamusal yatırım ve hizmetlerin finansmanına özel kesimin katılımını sağlamaktır (Chen vd., 2022).

Bu araçlar genellikle yerel yönetimler düzeyinde uygulanmaktadır. Ödemeler tüm taşınmaz sahiplerinden değil sadece imar planları veya değişikliklerinin onayı ile geliştirme izni isteyen malikler veya geliştiricilerden talep edilmektedir. Sağlanan kaynaklar genel olarak geliştirme projelerinin yol açtığı yeni altyapı yatırımları ve kamu tesislerinin (yol, okul, kanalizasyon vb.) finansmanı, negatif dışsallıkların (gürültü, kirlilik, doğal ve kültürel varlıkların korunması vb.) giderilmesi ile sosyal adetsizliklerin azaltılması (sosyal konutlar, bakım evleri, kreşler vb.) için kullanılmaktadır (Alterman, 2012; Munoz Gielen ve Van der Krabben, 2019).

Geliştirici yükümlülükleri “pazarlığa kapalı” (PK) ve “pazarlığa açık” (PA) olmak üzere iki alt türe ayrılmaktadır. PK modellerde imar planları, değişiklikleri ve/veya geliştirme izinleriyle maliklere ve geliştiricilere sağlanacak hakların ve karşılığında alınacak mali katkıların kapsamı, sınırları, uygulanacak standartlar ve yöntemler ayrıntılı düzenlemelerle tespit edilmektedir. PA modellerde ise verilecek yeni imar hakları ile bunların karşılığında alınacak parasal veya aynı katkılar yerel yönetimler ile arsa sahipleri/geliştiriciler arasında yapılan pazarlıklarla belirlenmektedir (Munoz Gielen vd., 2017; Türk, 2018).

2. İMAR RANTLARININ KAMUYA KAZANDIRILMASINA İLİŞKİN ÜLKE UYGULAMALARI

2.1. İngiltere Örneği

İngiltere’de arsa ve arazi değerlerinde imar planlarının onayı ve geliştirme izni verilmesi sonucu ortaya çıkan değer artışlarının vergilendirilmesine yönelik olarak 1947-1985 yılları arasında üç önemli girişimde bulunulmuştur. Bunlardan ilki 1947 yılında çıkarılan ve değer artışlarının %100 oranında vergilendirilmesini öngören Planlama Yasasıdır (Fainstein, 2012). Ancak uygulamada ortaya çıkan sorunlar (arsa arzının azalması, fiyatların artışı, yansıma, değerlendirme vb.) nedeniyle söz konusu vergi 1953 yılında yürürlükten kaldırılmıştır (Booth 2012;

Fainstein, 2012). İkinci deneme 1967 yılında yapılmış, bu kez değer artışlarının %40 oranında vergilendirilmesi öngörülmüştür. Ancak bu düzenleme de 1971 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Üçüncü girişim 1976 yılında yapılarak, değer artışları üzerinden %66,6 ila %80 arasında vergi alınması öngörülmüştür. Ancak 1979 yılında çıkarılan bir kanunla önce vergi oranları düşürülmüş, istisna ve muafiyetler artırılmış, 1985 yılında ise uygulamaya son verilmiştir (Booth, 2012; Alterman, 2012).

Alterman'a (2012) göre İngiltere'de söz konusu girişimlerin başarısız olmasının temel nedenlerinden biri uygulamanın politik bir çekişme konusu haline gelmesidir. İktidar değiştiğinde vergilerin kaldırılacağı beklentisi oluşturan bu durum, maliklerin arsalarını ellerinde tutmalarının önemli nedenlerinden biri olmuştur. Vergi oranlarının çok yüksek olması ve tüm plan onayları ile geliştirme izinlerini kapsamaması da maliklerin arsalarını satma ve yapılaşmaya açma konusunda isteksiz olmalarına yol açtığından, arsa arzında ciddi azalışlar ve fiyatlarda önemli yükselişler görülmüştür (Crook ve Whitehead, 2019). Beklenen gelirlerin elde edilememesi de önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Örneğin 1983-1984 döneminde yıllık 600 milyon Sterlin gelir elde edilmesi beklenirken, tahsil edilen tutar 68 milyon Sterlinde kalmıştır (Crook, 2016). Vergilendirmelerin yerel yönetimler yerine merkezi idare tarafından yapılmasının uygulamaları zorlaştırması, gelirlerin çok büyük oranda genel bütçeye gitmesinin yerel yönetimlerin desteğini sınırlandırması, değerlendirme sorunları, idari maliyetlerin yüksekliği, ödemelerin nihai alıcılara yansması, arsa bankacılığı sisteminin çalışmaması da başarısızlığın diğer nedenleri arasında sayılmaktadır (Booth, 2012; Alterman, 2012; Crook ve Whitehead, 2019).

İngiltere'de vergilendirme yönteminin başarısız olması üzerine, 1990 yılında çıkarılan Planlama Kanunu'yla "planlama yükümlülükleri" (Planning Obligations-PO) uygulamasına geçilmiştir. Kanunun 106'ncı maddesi uyarınca; verilecek yeni imar hakları/izinleri ve değer artışları karşılığında alınacak mali katkılar yerel yönetimler ile malikler/geliştiriciler arasındaki pazarlıklarla belirlenmektedir (Crook ve Whitehead, 2019). Ödemeler nakdi veya aynı olarak yapılabilir. Sağlanan kaynaklar sadece geliştirme projeleriyle ilgili kamusal yatırım ve hizmetlerin finansmanı ile sosyal konutların yapımında kullanılabilir. Ödemeler genel olarak geliştirme projeleri belli bir aşamaya geldikçe (%25-%50 vb.) taksitler halinde yapılmaktadır (Gov.UK, 2019; Salford, 2022).

İngiltere’de 2010 yılından itibaren PO yanında yeni bir araç olarak Bölgesel Altyapı Resmi (Community Infrastructure Levy-CIL) getirilmiştir. Yerel yönetimler hem PO hem de CIL’i uygulayabilmektedir. CIL’in PO’dan iki temel farkı bulunmaktadır. Bunlardan ilki yükümlülüklerin pazarlıklarla belirlenmeyip, geliştirme projelerinin türü ve büyüklüğüne göre m2 başına sabit bir bedel alınmasıdır. İkincisi ise sağlanan kaynakların geliştirme projeleriyle doğrudan ilgili olmayan kamusal yatırım ve hizmetlerin finansmanında da kullanılabilmesidir (Stephens, 2019). Mükellefler arsa malikleri olup, ödemeler geliştirme izni aşamasında nakdi veya aynı olarak yapılabilir (Gov. UK, 2020).

İngiltere’de 2018/2019 Mali yılında PO ve CIL uygulamalarından yaklaşık 7 milyar sterlin tutarında nakdi ve aynı gelir tahakkuk ettirilmiştir (Lord vd. 2020). Crook’a (2020) göre İngiltere’de imar planlarına bağlı olarak oluşan değer artışlarının yaklaşık %30’u bu uygulamalar sayesinde kamuya kazandırılmaktadır. Mcallister vd. (2018), Londra’da bu oranın %49 civarında olduğunu bulmuştur.

Crook ve Whitehead’e (2019) göre İngiltere’de geliştirici yükümlülükleri (PO ve CIL) geçmişteki vergilere göre daha başarılı şekilde uygulanmaktadır. Bunun temel nedenleri; (i) planlama ve gayrimenkul piyasasının doğasına uygun olarak işlemlerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesi, (ii) kaynakların yerel düzeydeki yatırım ve hizmetler için kullanılması, (iii) imar hakları ve mali yükümlülüklerin pazarlıklarla belirlenmesinin gayrimenkul piyasasındaki değişen koşullara uyum sağlanmasını kolaylaştırması, (iv) verilen imar hakları planlama ilkelerine aykırı olmadığı sürece, getirilen mali yükümlülüklerin mahkemelerce iptal edilmemesidir. İngiltere örneğinde geliştirici yükümlülüklerinin temel sorunları ise; (i) özellikle pazarlığa açık PO uygulamalarında açıklık, şeffaflık ve kesinlik düzeyinin yüksek olmaması, (ii) gayrimenkul piyasasındaki daralma dönemlerinde yükümlülüklerinin yeniden müzakere edilebilmesinin sağlanan kaynakların azalmasına yol açması, (iii) sağlanan kaynakların bir fonda toplanarak geniş ölçekli altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılamaması, (iv) pazarlıklar sonucu çok yüksek yoğunluklar verilebilmesi, (v) değerlendirme prosedürlerinin karmaşık ve maliyetli olması, (vi) ödenen yükümlülüklerin kısmen geliştiricilere ve nihai alıcılara yansıtılması, (vii) sağlanan imar hakları ile karşılığında alınan mali katkıların yerel yönetimler bazında büyük farklılıklar gösterebilmesi şeklinde sıralanmaktadır (Lord vd., 2020; Crook ve Whitehead, 2019; Crook, 2020).

2.2. Polonya Örneği

Polonya'da 2003 yılında çıkarılan Mekânsal Planlama ve Geliştirme Yasası uyarınca imar planları veya değişiklikleri sonucu taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artışlarından %30'a kadar planlama harcı (Opłata planistyczna) alınması öngörülmüştür. Söz konusu harç, plan kararları sonucu değeri artan taşınmazın 5 yıl içinde elden çıkarılması halinde doğmaktadır. Harcın oranı %30'u geçmemek üzere yerel idarelerce belirlenmektedir (Stawecki, 2020). Değer artışlarının miktarı değerlendirme uzmanları tarafından belirlenmekte, maliyetleri ise yerel idareler tarafından karşılanmaktadır (Janus ve John, 2016). Polonya'da 2003-2019 dönemi için tahmin edilen planlama harcı geliri 16,3 milyar Ziloti (PLN) iken, gerçekleşen tutar 740 milyon PLN'de kalmıştır (Sleszyński vd., 2021). İstenilen başarının sağlanamamasının temel nedenleri; (i) yasal olarak %30'a kadar imar harcı alınabilmekte ise de yerel idareler tarafından genellikle %0.01 gibi çok düşük oranlar belirlenmesi, (ii) taşınmaz sahiplerinin imar harcından kaçınmak için arsalarını 5 yıllık zamanaşımı süresince ellerinde tutmaları, (iii) değerlendirme süreçlerinin karmaşık, uzun ve idari maliyetleri artırıcı yapısı, (iv) uygulamaların çok sayıda dava ve şikâyete konu olması şeklinde sıralanmaktadır (Janus ve John, 2016; Sleszyński vd., 2021).

2.3. İsrail Örneği

İsrail'de 1981 yılında başlayan uygulama çerçevesinde imar planları ve değişiklikleri sonucu taşınmaz değerlerinde ortaya çıkan artışlardan %50 oranında vergi (Mas Hashbacha) alınmaktadır. Değer artışları yetkili uzmanlar tarafından parsel bazında tespit edilmektedir. Ödemeler yapı ruhsatı düzenlendiği veya satış yapıldığı aşamada yapılmaktadır. Vergilendirme işlemleri yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. Yasa gereği uygulama takdire bağlı olmayıp, istisnalar dışında değer artışlarından %50 oranında vergi alınması zorunludur (Asden, 2020). Elde edilen gelirlerin dalgalı bir seyir izlediği, yerel yönetimler arasında adil bir bölüşüm mekanizması bulunmadığı ve gelir dağılımı üzerindeki düzeltici etkisinin zayıf olduğu yönünde eleştiriler bulunsa da İsrail örneği, özellikle gayrimenkul piyasasının canlı olduğu yerlerde, taşınmaz değerlerindeki artışlardan kamuya pay aktarılmasına yönelik mekanizmaların sağlıklı şekilde işleyebileceğinin gösterilmesi açısından oldukça önemlidir (Alterman, 2012). Alterman'a (2012) göre İsrail'deki başarının nedenleri; (i) kanuni düzenlemenin vergilendirme ilkelerine uygun olması, (ii) değerlemelerin parsel bazında etkin ve adil şekilde yapılması, (iii) uygulamanın politik çekişme konusu

olmaması, (iv) vergilendirme işlemlerinin yerel idarelerce yapılması ve gelirlerin yerel yönetim bütçelerine gitmesi, (v) uygulamanın yerel idarelerin takdirine bırakılmaması, (vi) idari maliyetlerin düşük olması, (vii) vergi oranının aşırı yüksek olmaması, (viii) sosyal temelli (kentsel dönüşüm, düşük gelir bölgeleri vb.) istisnalarının bulunması olarak sıralanabilir.

2.4. Singapur Örneği

Singapur'da özel mülkiyette bulunan arsaların değerini artıran imar planı değişiklikleri karşılığında bölgelere ve kullanım şekillerine göre oluşturulan tarife üzerinden geliştirme harcı (development charge) alınmaktadır (URA, 2022a). Ulusal Planlama Ajansı (URA) tarafından belirlenen tarifeye göre ülke 118 alt bölgeye ayrılmış ve ofis, ticaret, konut, otel vb. olmak üzere 9 alt kullanım şekli belirlenmiştir (URA, 2022b). Harcın mükellefleri arsa sahipleri veya geliştiricilerdir. Harç tutarı genel olarak değer artışının %70'ine tekabül etmektedir. Geliştirme harcı uygulaması URA tarafından yürütülmekte ve gelirler bütçeye aktarılmaktadır. Loo'ya (2017) göre, şeffaf ve öngörülebilir bir araç olan geliştirme harcı, yeni imar hakları ve yükümlülüklerle ilişkin hem idareye hem de geliştiricilere açıklık ve kesinlik sağlamakta olup, zaman, emek ve diğer idari maliyetleri de görece düşük düzeydedir. URA (2019) verilerine göre 2019 yılında geliştirme harcı uygulamasından yaklaşık 91.6 milyon Singapur Doları gelir elde edilmiştir. Singapur'da geliştirme harcı oranlarının aşırı derecede yüksek olduğu, bunun hâlihazırda yüksek olan arsa fiyatlarını daha da artırdığı, geliştiricilerin daha küçük birimler inşa ederek ve fiyatları yükselterek ödemeleri nihai alıcılara yansıttığı, bu durumun mevcut konutlar ve diğer yapıların fiyatlarında da artışa yol açtığı, ayrıca kentsel dönüşüm uygulamalarının harca tabi olmasının eskiyen yapıların yenilenmesini zorlaştırdığı yönünde eleştiriler yapılmaktadır (Ong, 2017).

2.5. Amerika Birleşik Devletleri Örneği

ABD'de özellikle büyük metropollerde geliştirme projelerinin olumsuz etkilerini azaltmak için yerel yönetimler tarafından malikler ve geliştiricilere yönelik "exactions" olarak adlandırılan mali yükümlülükler getirilmektedir (Kim, 2020a). Bunlardan yaygın şekilde kullanılan etki harçları (impact fee) inşaat projelerinin kamusal altyapı ve hizmetler üzerinde neden olduğu ilave yükler ve ihtiyaçlara (yollar, okullar, itfaiye tesisleri vb.) karşılık olarak geliştiricilerden alınan parasal katkıları içermektedir. Bu ödemeler projenin türü ve büyüklüğüne göre önceden tespit edilmiş sabit bir tarife üzerinden alınmaktadır (Monk ve Crook, 2016). Teşvik edici planlama (incentive zoning) ise imar planı değişiklikleri sonucunda

ortaya çıkan değer artışlarına karşılık olarak, arsa sahipleri veya geliştiricilerden sosyal konutlar ile kamusal yatırım ve hizmetlerin finansmanında kullanılmak üzere mali katkılar talep edilmesi esasına dayanmaktadır. Teşvik edici planlama kentlere göre pazarlığa açık veya pazarlığa kapalı yöntemlerle yapılabilmektedir (Kim, 2020a).

ABD'nin 5 metropol kentinde (New York City, San Francisco, Chicago, Boston ve Seattle) 2017 yılında yapılan en büyük 20'şer (toplam 100) geliştirme projesini inceleyen Kim (2020b), bunlardan 90 adedinde değer artışı sağlayan plan değişiklikleri (yoğunluk, yükseklik artışı vb.) yapıldığını, bunlardan 73'ünde pazarlık yöntemi uygulandığı tespit etmiştir. Kim (2020b) tarafından yapılan bu çalışmada; pazarlıklarla verilen yeni imar hakları ile karşılığında talep edilen mali katkıların net standartlara, değerlemelere ve finansal analizlere dayanmadığı, bu nedenle sağlanan değer artışları ile alınan katkıların orantılılığının şehirlere, hatta aynı şehirdeki uygulamalara göre büyük farklılıklar gösterebildiği sonucuna varılmıştır. Yine, pazarlık (PA) sistemi uygulayan Boston ile pazarlığa kapalı (PK) sistemi uygulayan Seattle'deki projeleri inceleyen Kim (2020a), Boston'da plan değişiklikleri sonucu oluşan değer artışlarının kamuya kazandırma oranının genel olarak daha yüksek olduğu, ancak benzer projelerde farklı düzeylerde katkılar sağlanabildiği, ayrıca verilecek yeni imar hakları ve karşılığında alınacak katkıların önceden tespit edilmemesinin hem geliştiriciler hem de kent yönetimi açısından belirsizlikler yarattığı, buna karşın Seattle'daki uygulamalarda kamuya kazandırma oranının daha düşük kaldığı, ancak prosedürler ve kararlara ilişkin netlik ve kesinlik ile sürece katılanlara yönelik adil ve eşit muamele açısından daha başarılı olduğu sonuçlarına ulaşmıştır. Öte yandan etki harçlarına ilişkin çalışmalarda (Ihlanfeldt ve Shaughnessy, 2004; Mathur vd., 2004) ödenen tutarların arsa ve konut fiyatlarına yansıtıldığı, hatta konut fiyatlarındaki artışların ödenen miktarların oldukça üzerinde olabildiği sonucuna varılmıştır.

2.6. Kanada Örneği

Kanada'nın birçok kentinde, "yoğunluk bonusu" (density bonus) veya toplumsal hizmetlere katkı ödemeleri (community amenity contributions) adı altında fonksiyon değişiklikleri ile yoğunluk ve yükseklik artışları içeren imar planı değişiklikleri yapılmakta ve karşılığında mali katkılar alınmaktadır. Değer artışı sağlayan plan değişiklikleri ve alınacak mali katkılar genel olarak yerel yönetimler ile geliştiriciler arasında yapılan pazarlıklarla belirlenmektedir. Ödemeler nakdi veya aynı olabilmektedir. Elde edilen kaynaklar sosyal konutlar, kreşler, parklar, sosyal ve kültürel tesisler için kullanılmaktadır (Moore, 2013; Friendly, 2020).

Bu kapsamda Vancouver kentinde 2020 yılında yapılan 70 plan değişikliği ile yaklaşık 438.542 m² (4.7 milyon ft²) yoğunluk artışı sağlanmış ve karşılığında geliştiricilerden 16 milyon Kanada Doları (CAD) nakdi, 307,4 milyon CAD aynı olmak üzere toplam 323,4 milyon CAD tutarında mali katkı alınmıştır (City of Vancouver, 2021). Toronto kentinde ise 2019 yılında yoğunluk artışı sağlayan 52 plan değişikliği karşılığında geliştiricilerden 107,3 milyon CAD nakdi, 65,8 milyon CAD aynı olmak üzere toplam 173,1 milyon CAD katkı sağlanmıştır (Toronto, 2021).

Toronto ve Vancouver kentlerindeki uygulamaların incelendiği çalışmalarda (Moore, 2013; Friendly, 2020); gelir potansiyelinin genel olarak yüksek olduğu, ancak sağlanan değer artışları ile alınan mali katkılar arasında her zaman bir orantı bulunmadığı (örneğin Toronto'da yoğunluk artışının %15-20'si civarında bir katkı istenirken, Vancouver'da bu oranın %70-80'e kadar çıkabildiği), işlemler pazarlıklarla yürütüldüğü için şeffaflığın önemli bir sorun teşkil ettiği, açık ve kesin standartlar bulunmamasının belirsizliklere yol açtığı, değerlendirme süreçlerinin uzun ve karmaşık olduğu, geliştiricilerin pazarlıklarda baskın bir rol oynadığı, daha karlı projeler geliştirilmesi amacıyla verilen yoğunluk artışlarının çok yüksek düzeylere çıkabildiği, üst gelir gruplarının yaşadığı bölgelerde yoğunlaşan projelerden sağlanan katkılar yine bu bölgeler için kullanıldığından gelir dağılımı üzerindeki düzeltici etkilerin zayıfladığı sonuçlarına varılmıştır.

2.7. Brezilya Örneği

Brezilya'da imar planlarıyla belirlenmiş olan sabit yoğunluk düzeyine ilave olarak verilen emsal artışları için taşınmaz malikleri veya geliştiricilerden "ek inşaat hakkı ödemesi" (OODC) olarak adlandırılan mali katkılar talep edilmektedir (Smolka, 2013). Geliştiricilere sağlanacak ek imar hakları ve karşılığında talep edilecek katkılar önceden belirlenmiş yasal prosedürlere ve standartlara tabidir. Yerel yönetimler tarafından uygulanan OODC özellikle büyük şehirlerde etkin olarak kullanılmaktadır. Örneğin Sao Paulo'da 2004-2015 yılları arasında 5,2 milyon m² ek inşaat alanı sağlanarak 1,9 milyar Real (yaklaşık 379 milyon USD) gelir elde edilmiştir. Yıllık 28,9 milyon USD tutarındaki bu tutar kentin bütçe gelirinin %1'ine denk gelmektedir (Friendly, 2020). OODC ödemeleri nakit olarak alınmakta ve kentsel kalkınma fonunda toplanarak şehrin genelindeki altyapı yatırımları, sosyal konutlar, parklar, korunması gereken alanlar, gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesi vb. kamu hizmetlerinde kullanılmaktadır (Smolka, 2013; Friendly, 2020). Sao Paulo'da OODC uygulamalarının kentin yüksek gelir

düzeyine sahip bölgelerinde yoğunlaşması, buna karşın sağlanan kaynakların kent genelindeki sosyal konutlar, altyapı yatırımları ve kamusal hizmetlerin finansmanında kullanılması, OODC'yi gelir dağılımının iyileştirilmesi açısından etkili bir araç haline getirmektedir. Ancak, OODC ödeyen geliştiricilerin daha karlı ofis, AVM, lüks rezidans projelerine yönelmesinin alt ve orta sınıflara yönelik konut arzını azalttığı, görece düşük yoğunluklar verilmesinin kentsel yayılmayı artırdığı, OODC'nin mülkiyet haklarını sınırlandırdığı ve bir vergiye dönüştüğü, arsa fiyatlarının yükseldiği, gelirlerin gayrimenkul piyasasındaki konjonktüre bağlı olarak büyük değişimler gösterdiği gibi eleştiriler yapılmaktadır (Friendly, 2017; Amigo, 2021).

2.8. Kolombiya Örneği

Kolombiya'da 1997 yılında çıkarılan Planlama Kanunu uyarınca, arsa ve arazilerin plan kapsamına alınmaları veya fonksiyon değişiklikleri ve yoğunluk artışları içeren plan değişikliklerine konu edilmeleri sonucunda ortaya çıkan değer artışlarından %30 ila %50 arasında pay (Participación en Plusvalías-PP) alınmaktadır (Grafakos vd., 2019). PP'nin ne şekilde uygulanacağı, oranı, vadesi, istisnaları vb. hususlar yerel yönetimlerin takdirine bırakılmıştır. PP'nin matrahını ilgili taşınmazın plan değişikliği öncesindeki değeri ile sonrasındaki değeri arasındaki fark oluşturmaktadır. Ödemeler genel olarak taşınmazın satışı veya yapı ruhsatı alınması aşamasında nakit olarak yapılmaktadır. PP'den elde edilen kaynaklar sosyal konutlar, kentsel yenileme, ulaşım sistemleri ve kültürel mirasa ilişkin yatırım ve hizmetlerde kullanılmak üzere bir fonda toplanmaktadır. Yasa gereği zorunlu tutulmadığından, PP uygulaması 18 büyükşehirde sadece üçünde (Bogota, Medellin ve Periera) yürürlüğe konmuş durumdadır (Triveno vd., 2018).

Bogota kentinde 2004–2016 yılları arasındaki PP uygulamasından 55,3 milyon USD gelir elde edilmiş olup, kentin toplam gelirinin yüzde 0,35'ine denk gelen bu tutar beklentilerin altında kalmıştır. Yapılan çalışmalarda Bogota'daki PP uygulamasında başarısını sınırlayan faktörlerin; (i) karmaşık değerlendirme süreçlerinin idari maliyetlerin yükselmesine, işlemlerin uzamasına, itiraz ve davalara yol açması, (ii) arsa arzının azalması ve fiyatların yükselmesi, (iii) uygulamaların taşınmaz değerlerinin yüksek olduğu yerlerde yoğunlaşması, (iv) Kanunun yürürlüğünden önce geniş alanlarda yüksek imar hakları verilmesi, (v) istisna ve muafiyetlerin fazlalığı, (vi) politik tepkiler nedeniyle kent yönetiminin uygulamayı sınırlı tutması olduğu sonuçlarına varılmıştır (Smolka, 2013; Triveno vd., 2018; Grafakos vd., 2019).

3. DEĞER ARTIŞ PAYININ ÖZELLİKLERİ VE MALİ SONUÇLARI

3.1. İlgili Kanun ve Yönetmelik Hükümleri

14.02.2020 tarihli ve 7221 sayılı Kanunla yürürlüğe konan DAP'ın uygulamasına ilişkin usul ve esaslar İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik (RG: 15.09.2020/31245) ile belirlenmiştir.

Buna göre; DAP'ın konusu yapı yoğunluğunu, nüfusu, bina yüksekliğini, kat adedini artıran veya fonksiyon değişikliği getiren uygulama imar planı değişiklikleri sonucu arsa değerlerinde ortaya çıkan artışlardır. DAP'ın matrahi, taşınmazın mevcut imar planı koşullarındaki değeri ile talep edilen plan değişikliği sonucu oluşacak değeri arasındaki farktır. Ortaya çıkacak değer artışının tespiti en az iki gayrimenkul değerlendirme kuruluşu tarafından yapılacaktır. Değer farkının tamamen kamuya aktarılması öngörüldüğünden DAP'ın oranı %100 olacaktır.

DAP'ın doğması için hem plan değişikliğinin hem de DAP tutarının kesinleşmesi gerekmektedir. DAP'ın mükellefi plan değişikliği yapılan arsanın malikleridir. Ödemeler taşınmazın satışından veya inşaat ruhsatı alınmasından önce yapılacaktır. Tahsil edilen DAP tutarlarının ne şekilde dağıtılacağı plan değişikliğini onaylayan idare ve taşınmazın bulunduğu yere göre değişkenlik göstermektedir. Dağıtılacak DAP tutarlarının ne şekilde kullanılacağına ilişkin özel bir düzenleme yapılmadığından, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB) Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılan tutarların afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi için kullanılacağı, Hazineye ve diğer idarelere aktarılan tutarların ise genel giderlere harcanacağı anlaşılmaktadır.

7221 sayılı Kanun ve Yönetmelik uyarınca; 6306 sayılı Kanun kapsamındaki riskli alanlar, rezerv yapı alanları, üzerinde riskli yapı bulunan parsellerdeki emsal artışları (bir buçuk kata kadar), vakıf ve kamu taşınmazları DAP'a konu olmayacaktır. Yine, idarelerin resen yaptığı plan değişikliklerinden de DAP alınmayacaktır. Ayrıca ilk defa imar planı kapsamına alınan taşınmazlar da DAP'a konu edilmeyecektir.

3.2. Değer Artış Payının Doğrudan ve Dolaylı Araçlarla Karşılaştırılması

Daha önce belirtildiği gibi imar rantlarının kamuya aktarılmasında kullanılan araçlar genellikle doğrudan ve dolaylı araçlar şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu açıdan DAP hem doğrudan hem de dolaylı araçların bazı özelliklerini taşımaktadır. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere temel amaçlarının; imar

değişiklikleri sonucu ortaya çıkan değer artışlarının kamuya aktarılması, negatif dışsallıklar yaratan plan değişikliklerinin sınırlandırılması, spekülasyonların önlenmesi, kaynak ve gelir dağılımının düzeltilmesi olması, kapsam ve sınırlarının ulusal düzeyde uygulanmak üzere bir kanun ve yönetmelikle belirlenmesi, hem yerel hem de merkezi idarelerce uygulanması, ödemelerin nakdi olarak yapılması ve tahsil edilen tutarların imar değişiklikleriyle bağlantılı geliştirme projeleriyle ilişkilendirilmeksizin kullanılmasının öngörülmesi DAP'ın doğrudan (vergisel) araçların birçok özelliğini taşıdığını göstermektedir. Ancak genel imar düzenlemelerini kapsamaması, sadece plan değişikliklerine yönelik olması, talebe bağlı bulunması ve elde edilen kaynakların kısmen kentsel dönüşüm fonunda kullanılması nedeniyle DAP dolaylı araçların özelliklerini de taşımaktadır. Bu nedenle Kılınc ve Türk (2022) tarafından da ifade edildiği gibi DAP melez (hibrit) bir araç olarak nitelendirilebilir.

Tablo 1: Değer Artış Payının Doğrudan ve Dolaylı Araçlarla Karşılaştırılması

	Doğrudan (Vergisel) Araçlar	Dolaylı Araçlar (Geliştirici Yükümlülükleri)	Değer Artış Payı
Düşünsel Altyapı ve Temel Amaçlar	- İmar düzenlemeleriyle oluşan değer artışlarının vergilendirilmesi - Vergi adaleti, spekülasyonları önleme, kaynak ve gelir dağılımını düzeltme	- İmar düzenlemeleriyle oluşan değer artışlarının yerel yatırım ve hizmetlerin finansmanında kullanılması - Geliştirme projelerinin neden olduğu negatif dışsallıkların giderilmesi	- Sadece plan değişiklikleri sonucu ortaya çıkan değer artışlarının kamuya aktarılması - Vergi adaleti, spekülasyonları önleme, kaynak ve gelir dağılımını düzeltme - Plan değişikliklerini sınırlandırma
Yasal Düzenleme	Ulusal düzeyde, genel ve ayrıntılı yasal düzenlemeler	-Üst normlara uygun ayrıntılı standartlar ve düzenlemeler (PK modellerde) - Yerel düzeyde, olaya özgü, esnek düzenlemeler (PA modellerde)	Ulusal düzeyde Kanun (7221) ve yönetmelik
Uygulayan Idare	Merkezi, Eyalet veya yerel idareler	Yerel idareler	Merkezi ve yerel idareler
Uygulama Alanı	Ülke veya eyalet çapında	Yerel idare yetki alanı	Ülke çapında
Katkı Türü	Parasal	Parasal veya aynı (arsa başışı, konut veya tesis yapımı vb.)	Parasal
Kaynakların Gittiği Bütçe	Merkezi bütçe, eyalet bütçesi, yerel bütçeler	Yerel Bütçeler ve/veya fonlar.	ÇŞİDB dönüşüm fonu, genel bütçe, yerel bütçeler

	Doğrudan (Vergisel) Araçlar	Dolaylı Araçlar (Geliştirici Yükümlülükleri)	Değer Artış Payı
Kaynakların Kullanımı	Geliştirme projeleriyle ilişkilendirilmeksizin genel-yerel harcamalar	<ul style="list-style-type: none"> - Geliştirme projeleriyle ilişkili altyapı yatırımları, kamu tesisleri ve hizmetleri - Sosyal konutlar, kreşler, bakım evleri - Doğal ve kültürel değerlerin korunması 	<ul style="list-style-type: none"> - Dönüşüm fonu harcamaları - Geliştirme projeleriyle ilişkilendirilmeksizin genel-yerel harcamalar

Kaynak: Tarafımızdan oluşturulmuştur.

3.3. DAP Uygulamasının Mali Sonuçları

Aşağıdaki tabloda 22.08.2022 tarihi itibarıyla DAP uygulamasının mali sonuçları yer almaktadır. Buna göre; DAP işlemi başlatılan 984 plandan 497'sinin işlemleri tamamlanarak toplamda 863.048.818,35 TL'lik DAP tahakkuku oluşturulmuş, bunun 250.213.621,70 TL'lik kısmı tahsil edilmiştir.

Tablo 2: DAP Uygulama Sonuçları

DAP İşlemi Başlatılan Plan Sayısı	984
DAP Tahakkuku Oluşturulan Plan Sayısı	497
Tahakkuk Eden Toplam DAP Tutarı (TL)	863.048.818,35
Tahsil Edilen Toplam DAP Tutarı (TL)	250.213.621,70

Kaynak: ÇŞİD Bakanlığı

Aşağıdaki tabloda tahakkuk eden DAP tutarının kurumlara göre dağılımı yer almaktadır. Buna göre; tahakkuk eden toplam tutarın %27,1'i ÇŞİD Bakanlığı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına, %25,9'u ise Genel Bütçeye aktarılacaktır. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine birbirlerine yakın oranlarda (18,8-%18,7) pay verilirken diğer il, ilçe belediyeleri ile özel idarelerin toplam payı %9,5 civarında kalmıştır. Böylece tahakkuk eden DAP tutarının %53'lük kısmı merkezi idarelere, %47'lik kısmı ise yerel idarelere aktarılmış olacaktır.

Tablo 3: Kurumlara Göre Tahakkuk Eden DAP Tutarları

Kurumlar	Tahakkuk Tutarı (TL)	Payı (%)
ÇŞİD Bakanlığı (Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı)	234.050.702,96	%27,1
Genel Bütçe	223.783.202,96	%25,9
Büyükşehir Belediyesi	162.274.362,70	%18,8
Büyükşehir İlçe Belediyesi	161.609.612,71	%18,7
İl Belediyesi	30.999.118,14	%3,6
İlçe Belediyesi	47.244.636,46	%5,5
İl Özel İdaresi	3.087.182,40	%0,4
TOPLAM	863.048.818,35	%100

Kaynak: ÇŞİD Bakanlığı

4. DEĞER ARTIŞ PAYI DÜZENLEMESİNİN ÜLKE UYGULAMALARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

İncelenen uluslararası örnekler çerçevesinde imar rantlarının kamuya kazandırılmasına yönelik uygulamaların başarısını etkileyen temel kriterler; gayrimenkul piyasası ve inşaat sektörü üzerindeki etkiler, yansıma sorunu, gelir potansiyeli, politik açıdan uygulanabilirlik ve sürdürülebilirlik, değerlendirme ve idari maliyetler, gelir dağılımının düzeltilmesi ve vergi adaletinin sağlanması ile diğer faktörler (açıklık, şeffaflık, öngörülebilir vb.) şeklinde sıralanabilir. Bu bölümde DAP düzenlemesi söz konusu kriterler çerçevesinde değerlendirilerek, olası etkileri ve sonuçları analiz edilmeye ve problemleri görülen alanlara yönelik çözüm önerileri sunulmaya çalışılacaktır.

4.1. Gayrimenkul Piyasası ve İnşaat Sektörü Üzerindeki Etkiler

İmar rantlarının kamuya kazandırılmasında üzerinde durulması gereken en önemli konulardan biri gayrimenkul piyasası ve inşaat sektöründe ortaya çıkabilecek bozucu etkilerdir (Crook ve Whitehead, 2019). İngiltere ve Kolombiya örneklerinde görüldüğü gibi, görece yüksek oranlı vergiler ve mali yükümlülükler malikleri arsalarını satma veya geliştirme projelerine açma konusunda isteksiz hale getirebilmekte, bunların bir süre sonra yürürlükten kaldırılabilmesi beklentisi arsaları elde tutma isteğini artırmakta, arzın azalmasıyla birlikte fiyatlar yükselirken inşaat sektörü ihtiyaç duyduğu arsaları bulmakta zorlanabilmektedir. Öte yandan, Singapur örneğinde olduğu gibi mali yükümlülüklerinin yüksek olması konut fiyatlarının aşırı derecede artmasına ve inşaat sektörü üzerinde bozucu

etkilere neden olabilmektedir. Crook ve Whitehead'e (2019) göre bu tür bozucu etkileri sınırlandırmanın yollarından biri ödenecek verginin plan kararları sonucu sağlanan getiriden daha düşük olmasıdır. Esnek ve piyasa işleyişine uygun yapıları nedeniyle vergiler yerine geliştirici yükümlülüklerine ağırlık verilmesi de söz konusu bozucu etkilerin azaltılmasında rol oynayabilir (Alterman, 2012; Crook, 2019). Öte yandan, İngiltere, Kanada, ABD örneklerinde de görüldüğü gibi, geliştirici yükümlülükleri inşaat projeleriyle birlikte ortaya çıkan yeni kamusal yatırım, tesis ve hizmet ihtiyaçlarının (okul, park, yol, toplu taşıma vb.) finansmanına katkı sağlayarak bu projelerin neden olduğu negatif dışsallıkların giderilmesine yardımcı olabilmektedirler. Bu açıdan geliştirici yükümlülükleri ulusal düzeydeki vergilere göre daha etkin bir çözüm sunabilmektedir.

Sadece plan değişikliklerine yönelik olması, isteğe bağlı bulunması, kentsel dönüşüm vb. istisnalarının bulunması ve idarelerin resen plan değişikliği yapma yetkilerinin sürmesi gibi hususlar dikkate alındığında, DAP uygulamasının gayrimenkul piyasası ve inşaat sektörü üzerinde ciddi düzeyde bozucu etkiler doğurmayacağı değerlendirilmektedir. Ancak, değer artışlarının tamamen kamuya aktarılması öngörüldüğünden plan değişiklikleri talepleri sınırlı düzeyde kalabilecek, bu nedenle yüksek yoğunluğa sahip arsa arzında azalışlar ve fiyatlarda yükselişler görülebilecektir. Ayrıca piyasadaki konjonktürel dalgalanmalar bu etkileri daha da derinleştirebilecektir. Bu nedenle inşaat sektörünün ihtiyaç duyduğu fonksiyonlara ve yoğunluk düzeyine sahip arsa arzı düzeyinin dikkatlice takip edilmesi ve ortaya çıkacak lokal sıkışıklıkların giderilmesi için kentsel dönüşüm teşvikleri, yeni alanların imara açılması, rezerv yapı alanları ve kamu taşınmazlarının daha aktif kullanımı, DAP oranlarının azaltılması vb. alternatif çözümler üretilmesi gerekebilecektir. Son dönemde ortaya çıkan konut ve barınma sorunlarının çözümü açısından bu konunun üzerinde dikkatlice durulması gerektiği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, tahsil edilen tutarlar yerel düzeydeki yatırım ve hizmetlerin finansmanına özgülendiğinden plan değişiklikleri sonucu yapılacak inşaat projelerinin yol açtığı negatif dışsallıklarının giderilmesi söz konusu olmayacak, dolayısıyla bir etkinlik kaybı oluşabilecektir. Ancak, yasada ilave altyapı ile kültürel tesis ihtiyaçlarının değişikliğe konu adanın merkezine en fazla 500 metre mesafede karşılanması zorunluluğu getirildiğinden olumsuz dışsallıklar kısmen de olsa giderilebilecektir. Ayrıca, DAP düzenlemesi ciddi negatif dışsallıklar (altyapı yetersizlikleri, trafik, hava kirliliği vb.) yaratan plan değişikliklerini azaltarak düzeltici bir etki de gösterebilecektir.

4.2. Yansımaya

Vergiler kanuni mükellefleri tarafından ödense de ekonomik işleyiş içerisinde çoğu zaman başkalarına aktarılmaya çalışılmaktadır. Yansımaya düzeyi genel olarak arz ve talebin görece esnekliklerine göre değişmektedir. ABD, İngiltere ve Singapur örneklerinde görüldüğü üzere, malikler veya geliştiriciler tarafından yapılan ödemeler kısmen de olsa alıcılara yansıtılmakta, bu durum arsa ve konut fiyatlarında yükselişlere yol açabilmektedir. Örneğin, ABD'nin Florida ve Washington eyaletlerindeki geliştirici yükümlüklerinin (impact fee) konut değerleri üzerindeki etkilerinin araştırıldığı çalışmalarda (Ihlanfeldt ve Shaughnessy, 2004; Mathur vd., 2004) 1 dolarlık bir ödemenin yeni ve mevcut ev fiyatlarında 1.60 ila 1.66 dolarlık artışa neden olduğu bulunmuştur. Dolayısıyla, bu tür mali yükümlülükler sadece yeni ev fiyatlarında değil, mevcut ev fiyatlarında da artışa yol açabilmektedir. Bu durum imar rantlarının kamuya kazandırılmasına yönelik uygulamaların etki ve sonuçlarının dikkatlice analiz edilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede, DAP tutarlarının yansıtılmasına ilişkin olarak şu hususlar vurgulanabilir; öncelikle plan değişikliği sonucu oluşacak değer artışının tamamı DAP olarak ödeneceğinden, malikler açısından plan değişikliği talebinde bulunmanın ekonomik yararı DAP tutarlarının geliştiricilere/alıcılara yansıtılma imkânlarına bağlı olacaktır. DAP ödemelerinin alıcılara/geliştiricilere yansıtılma derecesi piyasadaki arsa arzı ve talebinin görece esnekliğine göre değişkenlik gösterecektir. Talep esnek, arz ise görece az esnek ise yansımaya zor olacaktır. Arsa arzının talebe göre daha esnek olduğu durumlarda yansımaya kolaylaşacaktır. Diğer taraftan geliştiricilere yansıtılarak maliyet unsuru haline gelecek DAP ödemeleri konut arz ve talebinin fiyat esnekliğine göre konut alıcılarına da yansıtılabilecektir. Bu durum yeni konut fiyatlarında artışlara yol açabileceği gibi, ikinci el konutların fiyatlarında da yükselişlere neden olabilecektir. Öte yandan, gayrimenkul piyasasında talebin canlı olduğu dönemlerde arsa ve konutlar için daha yüksek teklifler verilebileceğinden DAP tutarlarının yansıtılması kolaylaşacaktır. Finansman olanakları, likidite imkânları, taşınmazın konumu, eşsizliği gibi koşullar da yansımaya düzeyini etkileyebilecektir.

Sonuç olarak, ödenen DAP tutarlarının piyasadaki koşullara bağlı olarak geliştiricilere ve konut alıcılarına yansıtılabileceği, bu durumun gayrimenkul piyasası ve inşaat sektörü üzerinde olumsuz etkiler (fiyat ve maliyet artışları, arz sorunları vb.) doğurabileceği değerlendirilmektedir.

4.3. Gelir Potansiyeli

İncelenen uluslararası örneklerde imar rantlarının kamuya kazandırılmasına yönelik uygulamaların genellikle beklenen düzeyde gelir üretmediği görülmektedir. Ancak geliştirici yükümlülükleri vergisel araçlara göre daha başarılı sonuçlar verebilmektedir. Ülke örnekleri bölümünde yer verildiği gibi; Polonya'da 2003-2019 dönemi için tahmin edilen planlama harcı geliri 16,3 milyar Ziloti iken, gerçekleşen tutar 740 milyon Ziloti'de kalmıştır. İngiltere'de 1983-1984 döneminde uygulanan vergiden yıllık 600 milyon Sterlin gelir beklenirken tahsil edilen tutar 68 milyon Sterlin olmuştur. Oysa İngiltere'de 2016/2017 mali yılında geliştirici yükümlülüklerinden yaklaşık 6 milyar Sterlin gelir elde edilmiştir. Kanada'nın Toronto kentinde geliştirici yükümlülüklerinden 2019 yılında toplam 173,1 milyon CAD gelir sağlanmıştır. Vancouver'da ise 2010-2016 döneminde elde edilen gelir 872 milyon CAD olmuştur. Brezilya'nın Sao Paulo kentinde 2004-2015 döneminde OODC uygulamasından elde edilen gelir ise 550 milyon USD olarak gerçekleşmiştir.

DAP düzenlemesinin fiilen uygulandığı 08.02.2021-22.08.2022 tarihleri arasında 863.048.818,35 TL tahakkuk gerçekleşmiştir. DAP gelirlerini sınırlayan temel etkenlerin; ilk planlama aşamasını kapsamaması, ortaya çıkacak değer artışının tamamen kamuya aktarılacak olmasının plan değişiklik taleplerini azaltması, gayrimenkul piyasasındaki konjonktürel dalgalanmalar, idarelerin resen plan değişikliği yapma yetkisinin devamı etmesi ile düzenlemedeki muafiyet ve istisnaların genişliği (kentsel dönüşüm, rezerv yapı alanları, kamu taşınmazları vb.) olduğu düşünülmektedir. İlk defa imar planına konu edilen alanlarda bazı fonksiyonlara (ticaret vb.) ayrılan arsaların DAP kapsamına alınması ile bazı istisnaların gözden geçirilmesi (rezerv yapı alanları vb.) halinde gelirlerde artış görülebileceği değerlendirilmektedir.

4.4. Gelir Dağılımı ve Vergi Adaleti

İmar rantlarının kamuya kazandırılmasında yönelik uygulamaların temel amaçlarından biri de vergi adaletinin sağlanması ve gelir dağılımının düzeltilmesidir. İmar rantlarına yönelik vergisel araçlar genellikle merkezi yönetimler tarafından uygulandığından gelirler genel bütçelere aktarılmakta, dolayısıyla ülke çapında gelir dağılımının düzeltilmesine katkı sağlanmaktadır. Geliştirici yükümlülükleri ise yerel düzeyde uygulandığından elde edilen kaynaklar lokal düzeydeki yatırım ve hizmetlere özgülenmekte, ayrıca alt gelir guruplarına yönelik faydalar

(sosyal konutlar vb.) sağlanabilmekte, böylece gelir dağılımı yerel düzeyde düzeltilebilmektedir (Alterman, 2012). Ancak, Kolombiya, Kanada ve İngiltere örneklerinde olduğu gibi, geliştirme projeleri kentlerin üst gelir gruplarının yaşadığı bölgelerde yoğunlaşabildiğinden geliştirici yükümlüklerinden elde edilen kaynakların yerel kullanımı gelir dağılımında önemli bir düzeltici etki yaratmayabilmektedir. Özellikle pazarlığa açık modellerde sağlanan katkıların yerel düzeyde kullanımı yoğunlaşmaktadır. Bu açıdan pazarlığa kapalı modeller daha etkili bir çözüm sunmaktadır. Çünkü bu modellerde sağlanan gelirler genellikle bir fonda toplanarak daha geniş alanlardaki yatırım ve hizmetlerde kullanılmakta, dolayısıyla kaynaklar alt gelir gruplarının yaşadığı alanlara da aktarılarak gelir dağılımının düzeltilmesine daha fazla katkı sağlanabilmektedir. Öte yandan istisna ve muafiyetlerin genişliği, uygulamaların yerel yönetimlerin tercihlerine bırakılması, benzer ekonomik yapıdaki yerlerde farklı yükümlülükler getirilmesi vb. sorunlar yürürlüğe konan araçların gelir dağılımı üzerindeki düzeltici etkilerini zayıflatabilmektedir.

DAP düzenlemesi, vergi adaletinin sağlanması ve gelir dağılımının düzeltilmesi açısından olumlu bir adım olarak değerlendirilmektedir. Şöyle ki, öncelikle, kamusal bir düzenleme olan imar planı değişikliklerinden kaynaklanan değer artışları kamuya aktarılacaktır. İkinci olarak, tahsil edilen kaynaklar yerel ve ulusal düzeyde dağıtılabilecektir. Üçüncü olarak, plan değişikliklerine dayalı spekülasyon kazançları ve rant kollama faaliyetlerinden elde edilen gelirler azalacaktır. Dördüncü olarak, arsa mülkiyetinin orta ve üst gelir gruplarında yaygın olduğu varsayıldığında bunların plan değişiklikleri sonucu elde ettikleri ilave kazançları azalacaktır. Ancak ilk kez imar planı kapsamına alınan taşınmazları kapsamaması, istisna ve muafiyetlerinin genişliği (kentsel dönüşüm, rezerv yapı alanları vb.), elde edilen kaynakların geliştirme projelerinin neden olduğu ilave kamu yatırım ve hizmetleri veya düşük gelir gruplarının ihtiyaçları (sosyal konut, kreş vb.) için özgülmemesi gelir dağılımının düzeltilmesi ve vergi adaletinin sağlanmasına yönelik söz konusu etkileri zayıflatabilecektir.

4.5. Politik Uygulanabilirlik ve Sürdürülebilirlik

İmar rantlarının kamuya kazandırılmasında en kritik faktörlerden biri de politik uygulanabilirlik ve sürdürülebilirliktir. Politik destek açısından; vergi veya yükümlülük oranlarının aşırı derecede yüksek olmaması, fiktif değil gerçek değer artışlarına yönelik olması, maliklerin veya geliştiricilerin talebiyle yapılan imar düzenlemelerini kapsamaması, sosyal temelli muafiyet ve istisnaların bulunması,

ödemelerin değer artışlarının realize edilebildiği dönemlerde yapılması, piyasa koşullarının göz önünde bulundurulması, uygulamaların yerel idareler tarafından yapılması ve elde edilen kaynakların lokal düzeyde görünür yatırım ve hizmetlerin finansmanında kullanılması gibi unsurlar önem taşımaktadır (Alterman, 2012; Crook ve Whitehead, 2019).

Ulusal düzeydeki genel ve yüksek oranlı vergilerin taşınmaz sahiplerinin tepkilerine ve politik çekişmelere yol açabildiğini göstermesi açısından İngiltere uygulaması çarpıcı bir örnek sunmaktadır. Alterman (2012) ve Booth'a (2012) göre yürürlüğe konan vergilerin uzun ömürlü ve verimli olamamasının en önemli nedenlerinden biri söz konusu politik çekişme ve tartışmalar olmuştur. Kolombiya'daki PP uygulamasının yerel düzeyde yaygınlaşmamasının ve istenilen düzeyde gelir üretememesinin en önemli nedenlerinden biri de taşınmaz sahiplerinin tepkileri nedeniyle kent yönetimlerinin uygulamaları sınırlı düzeyde tutmasıdır (Grafakos vd., 2019). Alterman'a (2012) göre İsrail örneğindeki görece başarı ve sürdürülebilirliğinin temel nedenlerden biri uygulamanın politik bir çekişme konusu olmamasıdır. İngiltere, ABD, Kanada, Brezilya gibi örneklerde görüldüğü üzere geliştirici yükümlülüklerinin politik uygulanabilirliği vergisel araçlara göre daha yüksektir.

DAP düzenlemesinin, tüm imar düzenlemelerini değil sadece plan değişikliklerini kapsaması, isteğe bağlı olması, hem yerel yönetimlerin hem de merkezi idarenin uygulama yetkisine sahip olması, kentsel dönüşüm, kamu taşınmazları vb. sosyal ve kamusal istisnaları bulunması, ödemelerin inşaat ruhsatı veya taşınmaz satışı aşamasında yapılması gibi özellikleri göz önüne alındığında politik sürdürülebilirlik açısından ciddi bir sorun olmayacağı değerlendirilmektedir. Ancak DAP oranının %100 olması, plan değişikliklerinin yol açtığı negatif dışsallıkların giderilmesine yönelik yerel yatırım ve hizmetlere katkı sağlamaması, esnek ve pazarlığa açık olmaması, pay dağıtımında yerel yönetimler aleyhine düzenlemeler (özellikle ÇŞİDB ve genel bütçeli kuruluşlarca onaylanan değişiklikler) bulunması, inşaat sektörünün ihtiyaç duyduğu yüksek yoğunluklu arsa arzının azalması ve ödenen tutarların yansıtılması halinde arsa ve konut maliyetleri/fiyatları üzerinde olumsuz etkiler doğurma ihtimali bu açıdan riskler taşımaktadır.

4.6. Değerleme ve İdari Maliyetler

İmar düzenlemeleri sonucu ortaya çıkan değer artışlarının tespiti için parsel bazında değerlendirme raporu yazılması gerekmektedir. Ancak bu durum idari maliyetleri önemli ölçüde arttırmaktadır. Booth'a (2012) göre İngiltere'deki uygulamalarda temel sorunlardan biri değerlendirme sisteminin iyi işlememesidir. Janus ve John (2016) da Polonya'nın Krakow kentindeki imar harcı uygulamalarını inceledikleri çalışmalarında, en önemli sorunun değerlendirme süreçlerinin uzun, karmaşık, maliyetli ve çok sayıda dava ve şikâyete yol açması olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Diğer taraftan, imar rantlarının kamuya kazandırılmasına yönelik süreç ve prosedürler ciddi anlamda zaman, emek ve kırtasiyecilik masrafları gerektirdiğinden yüksek idari maliyetler ortaya çıkabilmektedir. Örneğin İngiltere'de 1969-1970 dönemindeki vergi uygulamasında idari maliyetlerin toplanan gelire oranı %12,5 düzeyine kadar yükselmiştir (Crook, 2016). Kim (2020a) tarafından yapılan bir çalışmada ABD'nin Boston kentinde uygulanan geliştirici yükümlülüklerine ilişkin sürecin ortalama 7 ayda tamamlandığı, Seattle kentinde ise bu sürecin yaklaşık 15 ay sürdüğü bulunmuştur. İdari maliyetleri yükselten diğer bir unsur da, Polonya ve Kolombiya örneklerine görüldüğü gibi, işlemlere karşı çok sayıda dava, itiraz ve şikâyet yoluna gidilmesidir.

DAP uygulamalarında değerlemeler ada/parsel bazında yapılacağından değer artış miktarları görece kolay ve isabetli olarak yapılabilecektir. Ancak, taşınmaz değerlendirme konusu Türkiye'de görece yeni bir alan olup kurumsal yapı ve veri sistemlerinde sorunlar bulunmaktadır (Erdem, 2019). Bu nedenle DAP tutarlarının tam ve doğru olarak tespiti için hem değerlendirme kuruluşlarının hem de idarelerin kurumsal, teknik, veri sistemleri ve insan kaynağı altyapısının güçlendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Öte yandan raporların yazımı, değer artış payı tutarının ilgili idarenin kıymet takdir komisyonunca tespiti ve itiraz süreçlerinin sonuçlandırılarak kesinleştirilmesine ilişkin süreçler ciddi anlamda emek, zaman ve masraf gerektirecektir. Değer artış payına yönelik işlemler maliklerin talebi doğrultusunda yapılacağından, değerlendirme raporlarına yönelik itirazlar dışında, ciddi sayıda dava, itiraz veya şikâyetin söz konusu olmayacağı değerlendirilmektedir.

4.7. Diğer Faktörler

İncelenen uluslararası örneklerde görüldüğü üzere, özellikle yeni imar hakları/izinleri ile karşılığında alınan mali katkıların pazarlıklarla belirlendiği

modellerde şeffaflık önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Uygulamaları çıkar ve baskı guruplarının etkisine açık hale getiren bu durum yolsuzluk ve usulsüzlüklerin artmasına, öngörülebilirliğin azalmasına, fayda-yükümlülük dengesinin malikler/geliştiriciler lehine bozulmasına, maliklere, geliştiricilere, bölgelere ve yerel yönetimlere göre değişen uygulamalar yapılmasına ve adil, eşit ve tutarlı olmayan kararlar alınmasına yol açmaktadır. DAP uygulamasının kapsam ve sınırları ayrıntılı düzenlemelerle belirlendiğinden şeffaflık, belirlilik, kesinlik ve öngörülebilirlik açısından ciddi bir sorun yaşanmayacağı, ancak plan değişiklikleri ve değerlendirme işlemlerinin ÇŞİD Bakanlığınca etkin bir şekilde denetlenmesinin işleyişe katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

DAP uygulaması hem yerel yönetimler hem de merkezi idareler tarafından yapılabilmektedir. Yasa uyarınca elde edilen kaynaklar yerel ve merkezi idareler tarafından paylaşılmaktadır. Ancak, özellikle ÇŞİD Bakanlığınca onaylanan plan değişikliklerinde tahsil edilen tutarların %75'inin Bakanlığa, sadece %25'inin ilgili yerel yönetimlere verilmesi, genel bütçeli idarelerce onaylananlarda ise tamamen Hazineye aktarılması yerel yönetimler aleyhine bir durum oluşturmaktadır. Plan değişikliğiyle birlikte ortaya çıkacak kamusal yatırım ve hizmet ihtiyaçları yerel yönetimlerin bütçelerine ilave yükler getireceğinden, tahsil edilen DAP tutarlarından yerel yönetimlere daha yüksek oranda pay ayrılması gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca kaynakların plan değişiklikleriyle ilişkili, yerel düzeyde görünür kamusal yatırım ve hizmetlerinin finansmanında kullanılması, uygulamanın politik desteği ve başarısına katkı sağlayacaktır.

SONUÇ

İmar rantlarının kamuya kazandırılmasına yönelik uygulamalar son dönemde dünya genelinde yaygınlık ve işlerlik kazanmaya başlamıştır. Bu doğrultuda Türkiye'de de DAP düzenlemesi yürürlüğe konularak, plan değişiklikleri sonucu arsa değerlerinde ortaya çıkan artışların tamamen kamuya aktarılması öngörülmüştür.

İmar rantlarının kamuya kazandırılması teorik olarak kolay gözükse de, özellikle doğrudan (vergisel) araçların uygulanması sırasında; beklenen düzeyde gelir elde edilememesi, gayrimenkul ve inşaat sektöründe bozucu etkiler ortaya çıkması, ödemelerin nihai alıcılara yansıtılması, değerlendirme sorunları, idari maliyetlerin yüksekliği, politik çekişmelere yol açması gibi ciddi uygulama sorunları ortaya

çıkabilmektedir. Bu nedenle uluslararası alanda doğrudan araçlar yerine; bozucu etkileri sınırlı olan, daha yüksek gelir potansiyeli sunan, maliklerin ve geliştiricilerin taleplerini dikkate alan, politik uygulanabilirliği yüksek, piyasa işleyişine uygun, pratik ve esnek yapıdaki dolaylı araçların (geliştirici yükümlülükleri) yaygınlaştığı görülmektedir. Bu ayırım açısından DAP, hem doğrudan hem de dolaylı araçların özelliklerini taşıyan melez bir araç olarak nitelendirilebilir.

Uluslararası uygulama örnekleri açısından değerlendirildiğinde; DAP düzenlemesinin mevcut yapısı (talebe bağlı olması, dar kapsamı, istisnaları vb.) itibarıyla gayrimenkul piyasası ve inşaat sektörü üzerinde ciddi bozucu etkilere yol açmayacağı, bu durumun düzenlemenin politik uygulanabilirliğini ve sürdürülebilirliğini de desteklediği, ancak ilerleyen süreçte yüksek yoğunluklu arsa arzı düzeyinin azalması, DAP tutarlarının geliştiricilere ve konut alıcılarına yansıtılması, arsa/konut maliyetleri ve fiyatlarında artışlar yaşanması gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkabileceği öngörülmektedir. Konjonktürel dalgalanmaların etkisiyle artabilecek bu tür sorunların çözümü için %100 olan DAP oranı azaltılarak arsa ve konut arzının artırılmasına yönelik alternatif uygulamalara (kentsel dönüşüm, kamu taşınmazlarının aktif kullanımı, yeni alanların imara açılması vb.) ağırlık verilebileceği düşünülmektedir.

22.08.2022 tarihi itibarıyla tahakkuk ettirilen DAP tutarı yaklaşık 863 milyon TL olup, ilk imar planlaması aşamasında bazı fonksiyonlara (ticaret vb.) ayrılacak arsaların da kapsama alınması ile bazı istisnaların gözden geçirilmesi (rezerv yapı alanları vb.) halinde elde edilen gelirlerin artabileceği, böylece gelir dağılımının düzeltilmesine de daha fazla katkı sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Plan değişiklikleri sonucu ortaya çıkacak kamusal yatırım ve hizmet ihtiyaçları yerel yönetim bütçelerine ilave yükler getireceğinden, DAP tutarlarından yerel idarelere daha fazla pay verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

İmar rantların kamuya kazandırılmasında değerlendirme sistemi kritik önemde olduğundan, DAP tutarlarının tam ve doğru olarak tespiti için idarelerin ve değerlendirme kuruluşlarının kurumsal, teknik, veri sistemleri ve insan kaynağı altyapısının güçlendirilmesi gerektiği, plan değişiklikleri ve değerlendirme işlemlerinin ÇŞİD Bakanlığınca etkin bir şekilde denetlenmesinin de işleyişe katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Alterman, R. (2012). Land Use Regulations and Property Values: The Windfalls Capture Idea Revisited. The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning (Ed.) Nancy Brooks N., Kieran Donaghy, K. ve Gerrit-Jan Knaap G. Oxford: Oxford University Press.
- Amigo, I. (2021). Building Value: In Brazil, Land Value Capture Supports the Needs of the Community. <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/building-value-lla210107.pdf>. Erişim: 24.08.2022.
- Asden (2020). Understanding Property Taxes In Israel. <https://www.asden.co.il/buying-investment-property-in-israel>. Erişim: 25.08.2022.
- Biggar, J. ve Siemiatycki, M. (2020). Tracing Discretion in Planning and Land-Use Outcomes: Perspectives from Toronto, Canada. Journal of Planning Education and Research, February 2020, 1-17.
- Booth, P.A. (2012). The unearned increment: property and the capture of betterment value in Britain and France. Value Capture and Land Policies. (Ed.) Ingram, G. ve Yu-Hung Hong, Y.H. Washington, DC: Lincoln Institute of Land Policy.
- Chen, Y., Wing, C.K. ve Yang, L. (2022). How the combined use of non-negotiable and negotiable developer obligations affects land value capture: Evidence from market-oriented urban redevelopment in China. Habitat International, 119, 102494.
- City of Vancouver (2017). Annual Report on Community Amenity Contributions & Density Bonusing. <http://vancouver.ca/files/cov/annual-reportcommunity-amenity-contributions-and-density-bonusing-2017.pdf>. Erişim: 07.05.2022.
- Crook, T. (2016). Capturing Development Value Through de jure National Taxation: The English Experience. Planning Gain: Providing infrastructure and affordable housing. (Ed.) Crook, T., Henneberry, J. ve Whitehead C. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Crook, T. (2020). Capturing Increases in Land Value, UK Collaborative Centre for Housing Evidence. <https://housingevidence.ac.uk/wp-content/uploads/2019/12/191212-capture-inc-in-land-value-TC.pdf>, Erişim: 22.07.2022.
- Crook, T. ve Whitehead, C. (2019). Capturing development value, principles and practice: why is it so difficult?. Town Planning Review. 90, 359-381.
- Erdem, N. (2019). Türkiye Taşınmaz Değerleme Sisteminin Etkinliğinin Araştırılması. Geomatik, 4 (1), 1-13.

- Fainstein, S. (2012). Land Value Capture and Justice. Value Capture and Land Policies. (Ed.) Ingram, G. ve Yu-Hung Hong, Y.H. Washington, DC: Lincoln Institute of Land Policy.
- Friendly, A. (2020). Sharing the unearned increment: Divergent Outcomes in Toronto and São Paulo. Land Use Policy, 91, 2020, 104270.
- Gov. UK (2019). Guidance Planning Obligations. <https://www.gov.uk/guidance/planning-obligations>. Erişim: 21.03.2022.
- Gov. UK (2020). Guidance Community Infrastructure Levy. <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy>, Erişim: 22.03.2022.
- Grafakos, S., Tsatsou, A., Acci, D., Kostaras, J., Lopez, A., Recoms, N. ve Summers, B. (2019). Exploring the Use of Land Value Capture Instruments for Green Resilient Infrastructure Benefits: A Framework Applied in Cali, Colombia. https://www.jstor.org/stable/resrep22048.3#metadata_info_tab_contents. Erişim: 23.09.2022.
- Ihlanfeldt, K.R. ve Shaughnessy, T.M. (2004). An empirical investigation of the effects of impact fees on housing and land markets. Regional Science and Urban Economics, 34(6), 639-661.
- Janus, J. ve John, E. (2016). The issue of zoning fees – case study in Kraków. Geomatics, Landmanagement and Landscape, 2016/4, 101-113.
- Kılıç, N. ve Türk, Ş. Ş. (2022). Examination of Local Plan Changes from a Value Capture Perspective: Istanbul Case. Sustainability, 14 (1), 1-23.
- Kim, M. (2020a). Negotiation or Schedule-Based? Journal of the American Planning Association, 86 (2), 208-221.
- Kim, M. (2020b). Upzoning and value capture: How US local governments use land use regulation power to create and capture value from real estate developments. Land Use Policy, 95, 104-624.
- Loo, E. (2017). Lessons from Singapore about land value capture. <https://www.rtpi.org.uk/blog/2017/april/lessons-from-singapore-about-land-value-capture/>. Erişim: 06.08.2022.
- Lord, A., Dunning, R., Buck, M. ve Cantillo, S. (2020). The Incidence, Value and Delivery of Planning Obligations and Community Infrastructure Levy in England in 2018-19. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/907203/The_Value_and_Incidence_of_Developer_Contributions_in_England_201819.pdf. Erişim: 15.08.2022.

- Mathur, S., Waddell, P. ve Blanco, H. (2004). The Effect of Impact Fees on the Price of New Single-family Housing. *Urban Studies*, 41(7), 1303–1312.
- McAllister, P., Shepherd, E. ve Wyatt P. (2018). Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005–2017. *Land Use Policy*, 78, 316–326.
- Monk S., ve Crook T. (2016). International Experience. *Planning Gain: Providing infrastructure and affordable housing*. (Ed.) Crook, T., Henneberry, J. ve Whitehead C. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Moore, A.A. (2013). Trading Density for Benefits: Toronto and Vancouver Compared. IMFG Papers 13, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance 13. Toronto: University of Toronto, Munk School of Global.
- Munoz Gielen, D., Salas, I.M., ve Cuadrado, J.B. (2017). International comparison of the changing dynamics of governance approaches to land development and their results for public value capture. *Cities* 71, 123–134.
- Munoz Gielen, D. ve Van der Krabben, E. (2019). Introduction. *Public Infrastructure, Private Finance: Developer Obligations and Responsibilities*. (Ed.) Munoz Gielen, D. ve Van der Krabben, E. New York: Routledge.
- Ong, R. (2017). Will rising Development Charge affect property prices?. <https://www.99.co/singapore/insider/development-charge-property-prices/>. Erişim: 28.08.2022.
- Salford (2022). A guide to Section 106. <https://www.salford.gov.uk/media/392092/a-guide-to-section-106.pdf>. Erişim: 15.06.2022.
- Śleszyński P., Nowak, M., Sudra, P., Załeczna, M. ve Blaszke, M. (2021). Economic Consequences of Adopting Local Spatial Development Plans for the Spatial Management System: The Case of Poland. *Land*, 2021/10 (2), 1-22.
- Smolka, M. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Stawecki, M. (2020). Zoning fee as a public levy. *Acta Iuris Stetinensis*, 32, 93-115.
- Stephens, M. (2019). Land value capture through planning and taxation. *UK Housing Review 2019*. (Ed.) Stephens, M., Perry, J., Williams, P. ve Young, G. Coventry: Chartered Institute of Housing.
- TDK (2022). Türk Dil Kurumu Yabancı Sözlere Karşılıklar Kılavuzu. <https://sozluk.gov.tr/>. Erişim: 07.08.2022.

- Toronto (2021). Planning Act Reserve Funds Statement 2019. <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2021/ex/bgrd/backgroundfile-168673.pdf>. Erişim: 07.07.2022.
- Triveno, L., Velasco, V. ve Marulanda, G. (2018). How land value capture (LVC) has financed infrastructure, affordable housing, and urban development in Bogota-Colombia. https://www.researchgate.net/publication/336014606_How_land_value_capture_LVC_has_financed_infrastructure_affordable_housing_and_urban_development_in_Bogota-Colombia, Erişim: 22.08.2022.
- Turk, S. S. (2018). Comparison of the Impacts of Non-Negotiable and Negotiable Developer Obligations in Turkey. *Habitat International*, 75, 122-130.
- URA (2019). Urban Redevelopment Authority. Report and Financial Statements Financial Year Ended 31 March 2019. https://www.ura.gov.sg/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=K9zR0h9YgPscGn2JRQ0PQdWP_V1UXlqqeYA1g14WUc,&dl. Erişim: 06.06.2022.
- URA (2022a). Development Charge. <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Guidelines/Development-Control/Planning-Permission/Folder/DC-Charge-Rates>. Erişim: 04.08.2022.
- URA (2022b). Development Charge Sector Map & Rates 2022. https://www.ura.gov.sg/Corporate/Guidelines/Development-Control/Planning-Permission/Folder/~/_link.aspx?id=A1A958C853AF46B5A58440A92F3C7CE7&_z=z. Erişim: 04.08.2022.
- Varcan, N. ve Hacıköylü, C. (2021). Taşınmaz Rantı Üzerinden Kamu Geliri Elde Etme Araışları. *Vergi Raporu*, 259, 11-30.
- Walters, L. (2013). Land Value Capture in Policy and Practice. *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, 10, 5-22.

ANALYSIS OF THE VALUE ADDED SHARE REGULATION IN TERMS OF INTERNATIONAL PUBLIC LAND VALUE CAPTURE PRACTICES

Ali EZER

Duran BÜLBÜL

EXTENDED ABSTRACT

Capturing the increases in land values resulting from planning regulations and development permission has recently gained popularity around the world. These practices are generally examined under the title of 'land value capture' in the literature. These instruments are considered as an alternative method for financing local investments and services in many countries. Land values have also increased significantly in Türkiye in recent years as a result of planning decisions. While these increases were shared by landowners, developers, and rent-seeking groups, governments did not get a sufficient share. In Türkiye, the need for legal regulation on this subject had long been on the agenda. Finally, the Value Added Share (VAS) regulation was enacted with the Law No. 7221 dated 14.02.2020 in order to capture the increases in land values resulting from plan changes in Türkiye.

Land value capture tolls may be classified as macro, direct, and indirect instruments. In this respect, the VAS has the features of both direct and indirect instruments. Its main purpose is to capture the value increases resulting from plan changes, foresee the use of resources for general-local expenditures without being associated with development projects related to zoning changes. Its scope and details with a law and regulation to be implemented at the national level show that the VAS has many features of direct instruments. However, the VAS does not cover general planning decisions (only for plan changes), and its implementing is subject to demand, so it also has some features of indirect instruments. In accordance with the law, the VAS is paid upon the sale of the property or the application for building permission. Landowners are required to pay 100% of the increase in land value as a result of plan changes. Appraisals are made parcel by parcel.

It is considered that the VAS regulation may not cause serious distorting effects on the real estate market and the construction sector due to its narrow scope, vast exemptions, and other specifications. This also supports the political applicability of the VAS. However, negative consequences such as a decrease in

the supply of high-density land, and increases in land/housing costs and prices may occur in the future. To overcome such problems, reducing the VAS rate and implementing new practices (urban renewal projects, active use of public properties, development of new areas, etc.) to increase the supply of land and housing may be useful.

As of 22.08.2022, 863 million TL (46.4 million USD) of VAS revenue was accrued throughout the country. If its scope is broadened and some exemptions are removed, the VAS could provide higher income streams. In accordance with the law, the VAS revenue is shared between the general and local budgets. The revenues given to local governments should be increased in order to finance additional public investments and services. In addition, the institutional and technical capacities, data systems, and human resources of administrations and valuation agencies should be improved for better appraisal practices. Effective audits of transactions could also contribute to the application.