



**TÜRKİYE’DE
“KATMA DEĞER VERGİSİ” ÖZELİNDE
BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNUNA
BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ**

Fatih KAPLANHAN

**Ekim 2013
DENİZLİ**

**TÜRKİYE’DE
“KATMA DEĞER VERGİSİ” ÖZELİNDE
BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNUNA
BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Doktora Tezi
Maliye Anabilim Dalı
Maliye Programı**

Fatih KAPLANHAN

Danışman: Doç. Dr. Ersan ÖZ

**Ekim 2013
DENİZLİ**

DOKTORA TEZİ ONAY FORMU

Bu çalışma, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı'nda jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı
Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR

Jüri Danışman

Doç. Dr. Ersan ÖZ

Jüri

Doç Dr. Kerametdin TEZCAN

Jüri

Doç. Dr. Tekin AKDEMİR

Jüri

Doç Dr. İbrahim ORGAN

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 21.10.2013 tarih ve 19./01. sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Prof. Dr. Turhan KAÇAR

Enstitü Müdürü

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırılmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atfedildiğini beyan ederim.

İmza
Öğrenci Adı Soyadı
Fatih KAPLANHAN



ÖNSÖZ

Çalışmalarım boyunca değerli yardım ve katkılarıyla beni yönlendiren Hocam Doç. Dr. Ersan ÖZ'e ve yine kıymetli tecrübelerinden faydalandığım Doç. Dr. İbrahim ORGAN, Prof. Dr. Keramettin TEZCAN, Doç. Dr. Tekin AKDEMİR, Prof. Dr. Arif ERSOY, Yrd. Doç. Dr. İrfan TÜRKOĞLU'na ayrıca yardımlarını esirgemeyen İller Bankası Genel Müdürü Ahmet CANDAN, Gelir İdaresi Başkanlığı Grup Başkanları Osman DERELİ, Fahrettin ÖZDEMİRCİ ve Ali ÇİÇEN'e teşekkürü borç bilirim.

Fatih KAPLANHAN

ÖZET

TÜRKİYE’DE KATMA DEĞER VERGİSİ ÖZELİNDE BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNUNA BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ

Kaplanhan, Fatih
Doktora Tezi, Maliye ABD
Tez Yöneticisi: Doç. Dr. Ersan ÖZ
Ekim 2013, 265 Sayfa

Günümüzde dünyanın gelişmiş birçok ülkesinde yerel yönetimlerin; sorunlara daha etkin ve hızlı müdahale edebilmesinin gerekliliği konusunda fikir birliği oluşmuş, finansal olarak özerklik sağlanmış yerel yönetimlerle ülkenin daha güçlü hale geleceği ve yerel hizmetlerin daha etkin yerine getirileceği anlaşılmıştır. Özerk yerel yönetimler konusunda titizlikle üzerinde çalışılması gereken konular ise *küreselleşme mi yerelleşme mi? Ne kadar özerklik? Özerklik feodalizme götürür mü?* soruları olmuştur. Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki gelir bölüşümünün etkin, verimli, rasyonel ve adil esaslara göre çözümlenmesi meselesi, belediyelerin kalıcı ve etkin hizmet verebilmelerinin ön şartı olmasına rağmen “makullük”, “rasyonellik” ve “adillik” kriterlerinin belirlenmesi konusunda bir fikir birliği yoktur.

Belediyelerin merkezden finanse edildiği bir siyasal yapıda; gelir dağılımı eşitliği ile gelir dağılımı adaleti arasındaki uygun bir kombinasyonu bulmak oldukça zordur. Yerel hizmetlerin etkin ve verimli olarak hizmet üretilebilmeleri için yerel yönetim kuruluşlarının kendi görev alanları ve gelir kaynakları üzerinde, sorumluluklarıyla orantılı yetkilere sahip olmaları gerekmektedir.

Bu çalışmada; merkezi idareden aktarılan payların dağılım şeklindeki değişikliklerle; merkezi yönetimin yereldeki temsilcisi sayılan belediyelere, kamu gelirlerinin kaynağı olan girişimcileri, vatandaşları teşvik edici bir rol verilip verilemeyeceği incelenecektir.

Ayrıca 2003 – 2011 yılları arası paylaşım kriterleri farklı olsaydı nasıl bir değişim olacağı incelenecektir. Bu yılların analizi yapılırken, KDV bazında kamu gelirleri, Yerel Yönetim bazında kamu giderleri, kamu gelirlerinin belediyelere pay edilmesinde uygulanan kriterler ve verileri geniş kapsamlı analizlerle değerlendirilerek belediyelerin finansmanında, dağıtım kriterleri değişikliği ile belediyelerin daha verimli, etkin, başarılı olması sağlanabilir mi konuları araştırılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Genel bütçe vergi gelirleri, Gelirlerin paylaşılması, Yerelleşme, Belediyeler, Belediyelerin finansmanı, Yerel Vergi,

ABSTRACT**A SUGGESTION FOR MUNICIPAL FINANCE PROBLEM
IN THE SPECIAL CASE OF “VAT” IN TURKEY**

Kaplanhan, Fatih

M. Sc. Thesis in Public Finance

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. Ersan OZ

October2013, 265 Pages

Nowadays in many developed countries, there is an agreement about necessity of more efficient and rapid response to problems of local governments and it is understood that the country will become more powerful and more effective fulfillment of local services with local governments which provided financial autonomy. Topics to be studied carefully about autonomous local governments are decentralization or globalization. Main questions are “How much autonomy?” and “Has autonomy take to feudalism?” Although the resolution of issue according to effective, efficient, rational and fair principles about the income distribution between the central administration and the municipalities is a precondition of permanent and efficient services of local governments, there is no consensus on the principles determining the criteria "reasonableness", "rationality" and "fairness".

In a political structure that municipalities are financed from the center, it is very difficult to find an appropriate combination between equality and justice in the distribution of income. Local governments must have privileges which is proportionate with responsibilities on own mandates and source of income for producing to serve as an effective and efficient local services.

In this study, it will be examined giving a role that encouraging entrepreneurs (the source of public revenue) and citizens by local governments which are representative of central government with changes in the form of distribution of the shares transferred from central administration and also effects of VAT.

In addition, if sharing criteria was different, it would how a change between the years 2003-2011 will be investigated. During the comprehensive analysis of these years with public revenues on the basis of VAT, local government’s expenditure, criteria/data to be applied in the share of public revenues to municipalities whether changing the method financing of municipalities can make local governments more efficient and productive will be explored.

Keywords : Tax Revenue Sharing, Decentralization, Local Administrations, Financing of Local Administrations, Local Tax,

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	ix
TABLolar DİZİNİ	xi
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ	xii

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE KAVRAMI, BELEDİYELERİN GÖREVLERİ VE GELİRLERİ

1.1	Belediye Kavramı.....	1
1.2	Belediyelerin Varlık Sebepleri.....	2
1.2.1	Hukuki Sebepler	3
1.2.2	Siyasi Sebepler.....	4
1.2.3	Ekonomik Sebepler.....	4
1.2.4	Sosyo- Kültürel ve Tarihi Sebepler.....	6
1.3	Belediyelerdeki Değişim	6
1.3.1	Ekonomik Yapıdaki Değişim	6
1.3.2	Hizmet Anlayışındaki Değişim.....	7
1.3.3	Sosyal Yapıdaki Değişim	8
1.3.4	Siyasi Yapıdaki Değişim.....	8
1.4	Belediye ile Merkezi Yönetim Arasındaki Görev ve Gelir Paylaşımı	9
1.4.1	Belediye ile Merkezi Yönetim Arasındaki Görev Paylaşımı	11
1.4.1.1	Görev paylaşımının sebepleri.....	12
1.4.1.2	Görev paylaşımında uygulanan başlıca ilkeler ve yöntemler	13
1.4.1.2.1	Genellik ilkesi.....	13
1.4.1.2.2	Liste ilkesi	13
1.4.1.2.3	Karma Sistem İlkesi	13
1.4.1.3	Belediyelere bırakılan görevlerin niteliği ve ölçütleri	15
1.4.1.4	Dünya'da belediyeler ile merkezi yönetim arasında görev paylaşımı	15
1.4.1.5	Türkiye'de merkezi yönetim ile belediyeler arasında görev paylaşımı.....	17
1.4.2	Belediye ile Merkezi Yönetim Arasındaki Gelir Paylaşımı.....	19
1.4.2.1	Gelir paylaşımının temel nedenleri	22
1.4.2.1.1	Gelir dağılımı adaleti sağlanması	22
1.4.2.1.2	Standart hizmet sunumunun sağlanması	23
1.4.2.1.3	Mali dengesizliklerin giderilmesi.....	23
1.4.2.1.4	Dışsallıkların içselleştirilmesi	24
1.4.2.1.5	Erdemli malların üretiminin teşvik edilmesi	25
1.4.2.1.6	Hukuki etkinliğin sağlanması.....	25
1.4.2.1.7	İdari etkinliğin sağlanması	26
1.4.2.1.8	Geleneksel ve tarihsel faktörler.....	28
1.4.2.2	Gelir paylaşımının temel ilkeleri.....	28
1.4.2.3	Gelir paylaşımına etki eden faktörler.....	30
1.4.2.3.1	Devlet yapısındaki farklılıklar.....	30

1.4.2.3.2	Milli gelir düzeyindeki farklılıklar	31
1.4.2.3.3	Merkezden yönetim ile yerinden yönetim anlayışı farklılıkları	32
1.4.2.4	Gelir paylaşımında dikkate alınan başlıca kriterler.....	32
1.4.2.4.1	Nüfus kriteri	36
1.4.2.4.2	Gelişmişlik endeksi kriteri.....	38
1.4.2.4.3	Vergileme kapasitesi kriteri	38
1.4.2.4.4	Kalkınmada öncelikli yöreler kriteri	38
1.4.2.4.5	Turistik yöreler kriteri	39
1.4.2.4.6	Yerel tahsilât kriteri	39
1.4.2.4.7	Hizmet türleri kriterleri	39
1.5	Belediyelerin Başlıca Gelirleri	41
1.5.1	Özgelirler	42
1.5.1.1	Vergilendirme yolu ile gelir sağlanması ve yöntemleri.....	45
1.5.1.1.1	Vergi yönetimini merkezileştirmenin avantajları	46
1.5.1.1.2	Vergi yönetimini yerelleştirmenin avantajları	46
1.5.1.1.3	Sınırsız vergilendirme yetkisi verilmesi.....	47
1.5.1.1.4	Bazı vergilerin belediyelere bırakılması.....	47
1.5.1.1.5	Vergi kaynaklarının paylaşılması.....	48
1.5.1.1.6	Munzam kesir ve munzam vergi yolu ile gelir sağlanması	48
1.5.1.2	Vergi dışı öz gelirler	50
1.5.2	İdareler Arası Transferden Doğan Gelirler.....	52
1.5.2.1	Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.....	52
1.5.2.2	Hibe ve yardımlar.....	55
1.5.3	Borçlanma.....	57

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ BAZI FEDERAL VE ÜNİTER ÜLKELER İLE TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN GELİŞİMİ, GÖREVLERİ, GELİRLERİ VE FİNANSMAN SORUNLARI

2.1	Seçilmiş Bazı Ülkelerde Belediyelerin Görevleri ve Gelirleri.....	59
2.1.1	Federal Devletlerde Belediyelerin Görevleri ve Gelirleri	64
2.1.1.1	ABD'de belediyelerin görevleri ve gelirleri	64
2.1.1.1.1	ABD'de belediyelerin görevleri.....	65
2.1.1.1.2	ABD'de belediyelerin gelirleri	69
2.1.1.2	Almanya'da belediyelerin görevleri ve gelirleri.....	72
2.1.1.2.1	Almanya'da belediyelerin görevleri	73
2.1.1.2.2	Almanya'da belediyelerin gelirleri	74
2.1.1.3	İsviçre'de belediyelerin görevleri ve gelirleri	78
2.1.1.3.1	İsviçre'de belediyelerin görevleri.....	78
2.1.1.3.2	İsviçre'de belediyelerin gelirleri	79
2.1.2	Üniter Devletlerde Belediyelerin Görevleri ve Gelirleri	81
2.1.2.1	Çin Halk Cumhuriyeti'nde belediyelerin görevleri ve gelirleri.....	81
2.1.2.1.1	Çin Halk Cumhuriyeti'nde belediyelerin görevleri	82
2.1.2.1.2	Çin Halk Cumhuriyeti'nde belediyelerin gelirleri	82
2.1.2.2	Fransa'da belediyelerin görevleri ve gelirleri.....	86
2.1.2.2.1	Fransa'da belediyelerin görevleri	86
2.1.2.2.2	Fransa'da belediyelerin gelirleri	87

2.1.2.3	Hollanda'da belediyelerin görevleri ve gelirleri.....	89
2.1.2.3.1	Hollanda'da belediyelerin görevleri	90
2.1.2.3.2	Hollanda'da belediyelerin gelirleri	91
2.1.2.4	İngiltere'de belediyelerin görevleri ve gelirleri.....	93
2.1.2.4.1	İngiltere'de belediyelerin görevleri.....	94
2.1.2.4.2	İngiltere'de belediyelerin gelirleri	95
2.1.2.5	Japonya'da belediyelerin görevleri ve gelirleri	96
2.1.2.5.1	Japonya'da belediyelerin görevleri.....	97
2.1.2.5.2	Japonya'da belediyelerin gelirleri.....	97
2.2	Dünyadaki Belediyelerin Finansman Sorunları ve Nedenleri.....	100
2.2.1	Teknolojinin Gelişimi ile Tüketici Beklentisindeki Artışlar.....	101
2.2.2	Belediye ile Merkezi Yönetim Arasındaki Vesayet Sorunu.....	101
2.2.3	Metropolitan Bölgelerin Kontrolsüz Gelişmesi.....	102
2.2.4	Kamusal Mal ve Hizmetlerin Yenilenememesi	102
2.2.5	Kaynakların Devredilmesi Sorunu	102
2.2.6	Yolsuzluk	103
2.2.7	Kaliteli İşgücü Sorunu	104
2.3	Türkiye’de Belediyeler ve Gelişimi	105
2.3.1	Cumhuriyet Öncesi Dönemde Yerel Yönetim Anlayışı	108
2.3.2	Cumhuriyet Sonrası Dönemde Yerel Yönetim Anlayışı	113
2.3.2.1	1924 Anayasası’nda belediye.....	114
2.3.2.2	1961 Anayasası’nda belediye.....	114
2.3.2.3	1982 Anayasası’nda belediye.....	115
2.3.3	Türkiye’de Belediye Birimlerinin Mevcut Yapısı, Görevleri ve Gelirleri..	121
2.3.3.1	Mevcut Belediyelerin Türleri ve Dağılımı.....	121
2.3.3.2	Belediyelerin yapısı, görevleri ve gelirleri.....	124
2.3.3.2.1	Belediyelerinin yönetim organları.....	125
2.3.3.2.2	Belediyelerinin görevleri.....	126
2.3.3.2.3	Belediyelerinin gelirleri.....	128
2.3.3.3	Büyükşehir belediyelerinin yapısı, görevleri ve gelirleri.....	138
2.3.3.3.1	Büyükşehir belediyelerinin yönetim organları.....	141
2.3.3.3.2	Büyükşehir belediyelerinin görevleri.....	141
2.3.3.3.3	Büyükşehir belediyelerinin gelirleri.....	143
2.3.3.3.4	Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin dağılımı .	145
2.4	Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Nedenleri.....	146

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE KDV UYGULAMALARI

3.1	Genel Olarak Katma Değer Vergisi.....	150
3.2	Seçilmiş Bazı Ülkelerde Katma Değer Vergisi Uygulamaları	152
3.2.1	ABD’de Katma Değer Vergisi ve Uygulaması	152
3.2.2	Avrupa Birliği’nde Katma Değer Vergisi ve Uygulaması	155
3.2.3	Asya’da Katma Değer Vergisi ve Uygulaması	159
3.2.4	Seçilmiş Bazı Afrika Ülkelerinde Katma Değer Vergisi ve Uygulaması ...	164
3.3	Türkiye’de KDV ve KDV’nin Etkileri.....	166
3.3.1	Türkiye’de Katma Değer Vergisinin Tarihiçesi	167

3.3.2	KDV Uygulamasının Nedenleri	169
3.3.3	Türkiye’de Katma Değer Vergisi Uygulamaları	171
3.3.3.1	Dâhilde alınan katma değer vergisi.....	171
3.3.3.2	İthalden alınan katma değer vergisi	172
3.3.4	Türkiye’de Katma Değer Vergisi Gelirlerinin Gelişimi.....	174
3.3.5	Türkiye’de KDV Uygulamasının Makroekonomik Etkileri.....	176
3.3.5.1	KDV’nin tasarruflar ve tüketim üzerindeki etkisi.....	176
3.3.5.2	Katma değer vergisinin yatırımlar üzerindeki etkileri	179
3.3.5.3	Katma değer vergisinin fiyat istikrarı ve enflasyon üzerindeki etkileri ..	182
3.3.5.4	Katma değer vergisinin gelir dağılımı üzerindeki etkileri	183
3.3.5.5	Katma değer vergisinin kayıt dışı ekonomi üzerindeki etkileri	187
3.4	Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Öne Çıkan Arayışlar.	189
3.4.1	Yerel Yönetimlerin Finansmanına İlişkin Kanun Teklif ve Tasarılarında Öne Çıkan Gelir Önerileri.....	190
3.4.2	Yerel Yönetimler Maliyesi Literatüründe Öne Çıkan Gelir Önerileri	192
3.4.3	Sivil Toplum Kuruluşlarının Önerileri (TUSİAD, SDE, TESEV, TBB)	196

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN GBVG PAYI DAĞITIM KRİTERLERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ ÖNERİSİ VE ÖNERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1	Öneri: Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde GBVG Payı Dağıtım Kriterlerinin Değiştirilmesi	200
4.1.1	Önerinin kurumsal ve yasal altyapısı.....	200
4.1.2	Öneride belediye paylarının hesaplanması ve oranı	201
4.1.3	Öneride belediye paylarının tahsisi	201
4.1.4	Önerinin olumlu yönleri	201
4.1.4.1	Vergi bilincinin artması ve kayıt dışı ekonomide azalma	202
4.1.4.2	Yerel hemşehrilik bilincinin artması ve yerel ürünlere talebin artması ..	204
4.1.4.3	Yerel üretimin teşvik edilmesi ve yerel kalkınmanın artması	205
4.1.4.4	Gelir dağılımında adaletin artması.....	206
4.1.4.5	Yerel yöneticiler düzeyinde popülist uygulamalar yapılamaması.....	211
4.1.4.6	Belediyelerin bütçe açıklarını kapatma gayretinin artması.....	212
4.1.4.7	Vergi ilkelerine uygun olması	215
4.1.4.8	Önerinin çoğaltan etkisinin olması	218
4.1.5	Önerinin Olumsuz Yönleri.....	218
4.1.5.1	Yerel iktisadi faaliyetleri saptırıcı etkisi	218
4.1.5.2	KDV’nin makro ekonomik politika aracı olarak kullanılmasını engellemesi	219
4.1.5.3	Bütçe ilkelerine uyum sorunu	219
4.1.5.4	İthalde alınan KDV’nin belirli illerde yoğunlaşması	220
4.1.6	Belediyelere vergilendirme yetkisi verilmesi durumunda karşılaşılabilecek sorunlar	220
4.1.6.1	KDV’nin yerleştirilmesinin bölgelerarası matrah ve oran farklılığına yol açması....	221
4.1.6.2	Yerel vergi rekabetinin artması ve vergi uyumlaştırılmasında karşılaşılabilecek sorunlar	222
4.1.6.3	Vergilemede optimal yapıya ulaşma sorunu ve vergi tahsil ve takibinde yaşanabilecek sorunlar	223
4.1.6.4	Diğer sorunlar	223

BULGULAR.....	225
4.2 Öneri ile mevcut durumun kriterler açısından karşılaştırılması	225
4.2.1 İl bazında kişi başına düşen GBVG payı ile kişi başına GSYİH karşılaştırması (2003-2011)	226
4.2.1.1 İl bazında 2003-2011 dönemi kişi başına düşen GBVG payı ile kişi başına ödenen KDV karşılaştırması	228
4.2.1.2 İl bazında 2003-2011 dönemi kişi başına düşen GBVG payı ile kişi başına düşen ihracat karşılaştırması	229
4.2.1.3 İl bazında kişi başına düşen GBVG payı ile önerilen modelin karşılaştırması (2003-2011).....	230
TARTIŞMA.....	232
4.2.2 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Alması Uygulaması ile Önerinin Değerlendirilmesi .	232
4.2.2.1 KDV'nin yerelleştirilmesi modeli ile mevcut durumun belediyeler açısından karşılaştırılması	232
4.2.2.1.1 Büyükşehir belediyeleri açısından.....	233
4.2.2.1.2 Büyükşehir ilçe belediyeleri açısından.....	234
4.2.2.1.3 İl, ilçe ve belde belediyeleri açısından	235
4.2.2.2 GBVG yerine yerel KDV modelinin belediyelerin gelirleri açısından değerlendirilmesi.....	235
4.2.2.3 GBVG yerine yerel KDV modelinin belediyelerin harcamaları açısından değerlendirilmesi.....	236
4.2.2.4 GBVG yerine yerel KDV modelinin belediyelerin borçlanma gereği açısından değerlendirilmesi.....	237
4.2.2.5 GBVG yerine yerel KDV modelinin vergileme ilkeleri açısından değerlendirilmesi.....	238
4.2.2.5.1 Genellik ilkesi açısından	238
4.2.2.5.2 Belirlilik ve hukukilik ilkesi açısından.....	239
4.2.2.5.3 Vergilemede adalet ilkesi açısından	240
4.2.2.5.4 Vergilemenin basitlik ilkesi açısından	240
4.2.2.5.5 Verginin verimliliği ilkesi açısından.....	241
SONUÇ	243
KAYNAKLAR.....	247
EKLER.....	260
Ek 1 : İl bazında kişi başına düşen GBVG payı (2003-2011)	260
Ek 2 : İl bazında kişi başı GSYİH (En son Tük Hesaplaması 2001)	262
Ek 3 : Önerilen model ile 2003-2011 yılları hesaplanması	264
ÖZGEÇMİŞ	266

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Kamu Personeli Merkezi - Yerel Dağılımı, (2011)	10
Şekil 2. 1. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Harcamalarının Dağılımı, (2011)	62
Şekil 2. 2. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Belediye Gelirleri Yapısı, (2009)	62
Şekil 2. 3. ABD’de Belediye Vergi Gelirlerinin Yapısı, (2011)	70
Şekil 2. 4. ABD'deki Hibe ve Yardımların Fonksiyonel Dağılımı, (1980-2011)	71
Şekil 2. 5. Almanya’da Vergi Gelirleri Dağılımı, (2011)	77
Şekil 2. 6. İsviçre’de Vergi Gelirleri Dağılımı, (2008-2011)	80
Şekil 2. 7. Çin’de Vergi Gelirleri Dağılımı, (2010)	84
Şekil 2. 8. Fransa’da Yerel Yönetim Gelirleri Dağılımı, (2010)	88
Şekil 2. 9. Hollanda'da Vergilerin Dağılımı, (2009-2011)	91
Şekil 2. 10. Hollanda'da Belediye Gelirleri Dağılımı, (2007)	92
Şekil 2. 11. Hollanda'da Belediye Vergi Gelirlerinin Dağılımı, (2009-2011)	93
Şekil 2. 12. İngiltere’de Vergilerin Türlerine Göre Dağılımı, (2010-2011)	96
Şekil 2. 13. Japonya’da Vergi Gelirleri Kaynağına Göre Dağılımı, (2009)	98
Şekil 2. 14. Japonya’da Yerel Yönetim Gelirleri Dağılımı, (2009)	99
Şekil 2. 15. Belediye Sayısının Yıllar İtibariyle Gelişimi, (1960-2012)	123
Şekil 2. 16. Yerel Yönetimlerin Türlerine göre Gelirleri*, (2006-2011)	129
Şekil 2. 17. Gelir Kalemlerine göre Belediyelerin Gelirleri*, (2007-2011)	130
Şekil 2. 18. Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Dağılımı, (1999-2010)	130
Şekil 2. 19. Belediye Gelirlerinin Dağılımı, (1999-2010)	131
Şekil 2. 20. Türkiye’de Belediyelerin Türlerine göre Öz Gelirleri*, (2009-2011)	132
Şekil 2. 21. Belediyelerin Türlerine göre Faizler, Paylar ve Cezaların Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Payı, (2010-2011)	134
Şekil 2. 22. Belediyelerin Türlerine göre GBVG Paylarının Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Payı, (2010-2011)	134
Şekil 2. 23. Yerel Yönetimlerin Borç Dağılımları*, (2007-2011)	135
Şekil 2. 24. Belediye Borçlarının Dağılımı*, (2007-2011)	136
Şekil 2. 25. Belediye Türlerine Göre Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçindeki Payı, (2010-2011)	137
Şekil 2. 26. Mevcut ve (6360 sayılı yasa ile) 2014’te kurulacak Büyükşehir Belediyeleri	139
Şekil 3. 1. ABD’de Satış Vergilerinin Bütün Gelirlere Oranı, (2009-2011)	154
Şekil 3. 2. Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde KDV ve Toplam Vergi Geliri*, (2011)	158
Şekil 3. 3. Asya’da Bazı Devletlerde Uygulanan Standart KDV Oranları	160
Şekil 3. 4. Türkiye’de Vergi Gelirleri içindeki KDV Payı, (1985-2012)	176
Şekil 3. 5. KDV’nin Genel Bütçe Vergi Gelirleri içindeki Payı, (1988 – 2011)	187
Şekil 4. 1. Düzey II Bölge Sınıflarına göre Gayri Safi Katma Değer Payı, (2008)	210
Şekil 4. 2. Düzey I Bölge Sınıflandırmasına Göre Kişi Başı Ödenen Vergiler Alınan Yerel Yönetim Vergi Payları, (2010)	211
Şekil 4. 3. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Harcamalarının Merkezi Yönetim Harcamalarına Oranı, (2011)	215
Şekil 4. 4. Seçilmiş Ülkelerde Yerel İdarelerin Kontrolündeki Yerel Vergilerin GSYİH’ya Oranı (2005) ...	221
Şekil 4. 5. Kişi Başı Genel Bütçe Vergi Gelir Payı Ortalaması, (2003-2011)	226
Şekil 4. 6. Kişi Başı GSYİH* (Amerikan Doları)	227
Şekil 4. 7. Kişi Başı Ödenen Dahilde KDV Ortalaması, (2003-2011)	228
Şekil 4. 8. Kişi Başı İhracat Ortalaması, (2003-2011)	230

Şekil 4. 9. Önerilen Model ile Kişi Başı Pay Ortalaması, (2003-2011).....	231
Şekil 4. 10. Mevcut GBVG Payı ile Önerinin Karşılaştırılması*, (2003-2011)	232
Şekil 4. 11. Toplam nüfus içinde İl ve İlçe Merkezi – Belde ve Köy Nüfusu Oranı, (1927-2012).....	234

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. 1. Belediye Gelirleri ile İlgili Mevzuat Değişiklikleri	54
Tablo 2. 1. Üniter ve Federal Avrupa ülkesi ile Türkiye’de Belediyelerin Kaynak Dağılımı, (2011)	60
Tablo 2. 2. Seçilmiş Bazı Ülkeler ve AB’de Belediye Harcamalarının GSYİH içindeki Payı, (2003-2011) .	61
Tablo 2. 3. Seçilmiş Bazı Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Görev Dağılımı, (2010).....	63
Tablo 2. 4. ABD Yerel Yönetimlerinde Bazı Görevlerin Dağılımı, (2010)	68
Tablo 2. 5. Almanya’da Vergi Gelirlerinin Dağılımı, (2009-2011)	77
Tablo 2. 6. Çin Halk Cumhuriyeti Vergi Gelirlerinin Merkez ve Yerel Yönetimler Arasında Paylaşımı, (2008)	83
Tablo 2. 7. Çin Halk Cumhuriyetinde Vergi Türlerinin Yerel ve Merkezi İdare arasında Paylaşımı, (2011)	85
Tablo 2. 8. Nüfus Ölçütüne Göre Belediye Sayıları, (2012).....	121
Tablo 2. 9. Belediyenin Türlerine Göre Dağılımı, (2011).....	122
Tablo 2. 10. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Gelirleri, (2006-2011)	128
Tablo 3. 1. ABD’de Yerel Satış Vergisi ve Birleşik Satış Vergisi Oranları, (2012)	153
Tablo 3. 2. Avrupa Birliği Üyesi Devletlerde Uygulanan KDV Oranları, (2012)	157
Tablo 3. 3. Seçilmiş Bazı Avrupa Ülkelerinde KDV, GSYİH ve Vergi Gelirleri Karşılaştırması, (2011) .	159
Tablo 3. 4. Hindistan’da Uygulanan KDV Oranları, (2012).....	162
Tablo 3. 5. Singapur Vergi Gelirleri, (2008-2011)	162
Tablo 3. 6. Japonya Vergi Gelirleri, (2007-2010)	164
Tablo 3. 7. Mısır Vergi Gelirleri, (2008-2011).....	165
Tablo 3. 8. Nijerya Merkezi Gelir Dağılımı, (2012)	166
Tablo 3. 9. Türkiye’de KDV ve KDV’nin Yerini Aldığı Vergilerin Vergi Gelirlerine Oranları, (1985-2012)..	168
Tablo 3. 10. Türkiye’de Uygulanan KDV Oranları, (1985-2012)	169
Tablo 3. 11. Dahilde Alınan KDV Örneği.....	171
Tablo 3. 12. İthalde Alınan KDV Uygulaması Örneği.....	173
Tablo 3. 13. Türkiye’de Türüne göre KDV Hâsılatı, (1985-2012)	175
Tablo 3. 14. Ekonominin Genel Dengesi, (2010-2012)	181
Tablo 3. 15. Eşdeğer hane halkı kullanılabilir gelirin göre sıralı yüzde 20’lik gruplar, (1987-2011) .	186
Tablo 3. 16. KDV’nin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı, (1988 - 2012)	186
Tablo 4. 1. Vergi Algısı (Olumlu, Olumsuz ve Nötr Yaklaşımlar).....	203
Tablo 4. 2. Düzey I Bölge Sınıflandırmasına Göre Yerel Yönetimlerin Gelir Yaratma Potansiyeli, (2010)	208
Tablo 4. 3. Yerel Yönetimlerin Toplam Borçlanması, (2007-2010).....	212
Tablo 4. 4. Belediyelerin GBVG Payı ve Önerilen Belediye Payı, (2003-2012)	225
Tablo 4. 5. GBVG Payı Ortalaması ve GSYİH Karşılaştırması, (2003-2011)	227
Tablo 4. 6. GBVG Payı Ortalaması ve Kişi Başı Ödenen KDV Karşılaştırması, (2003-2011) 229	
Tablo 4. 7. GBVG Payı Ortalaması ve Kişi Başı İhracat Karşılaştırması, (2003-2011).....	230
Tablo 4. 8. Önerilen Model ile GBVG Payı Ortalaması Karşılaştırması, (2003-2011).....	231
Tablo 4. 9. Belediyelerin Toplam Gelirleri Açısından Mevcut Durum ile Önerinin Değerlendirilmesi, (2003-2011)	235
Tablo 4. 10. Belediyelerin Borçlanma gereği açısından mevcut durum ile önerinin değerlendirilmesi, (2003-2011)	236
Tablo 4. 11. Belediyelerin Borçlanma gereği açısından mevcut durum ile önerinin değerlendirilmesi, (2003-2011).....	237
Tablo 4. 12. Vergi Türü Bazında Faal Mükellef Sayıları, (2007-2012)	239

SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADNKS	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
Bkz	: Bakınız
C.	: Cilt
ÇYYD	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DİBS	: Devler İç Borçlanma Senedi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EMME	: Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
GBVG	: Genel Bütçe Vergi Geliri
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
IULA	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
KDV	: Katma Değer Vergisi
mad	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MTV	: Motorlu Taşıtlar Vergisi
MÜMAUM	: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi
MÜSİAD	: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Cooperation and Development)
ÖİKR	: Özel İhtisas Komisyonu Raporu
S.	: Sayı
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TİD	: Türk İdare Dergisi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİ	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
yy.	: Yüzyıl
Usd (\$)	: Amerikan Doları
Ünv.	: Üniversite

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE KAVRAMI, BELEDİYELERİN GÖREVLERİ VE GELİRLERİ

1.1 Belediye Kavramı

Yönetim; insanların belirli amaçlar doğrultusunda, bu amaçların gerçekleştirilmesi için birlikte yaşamalarına, çalışmalarına ve birlikte üretmelerine imkân veren bir çevrenin biçimlendirilmesi ve işlerliğinin sağlanmasıdır. Yönetim, insanların en mühim ve elzem faaliyetlerinden birisidir. Yönetim faaliyetini ifa eden yöneticilerin görevi ve sorumluluğu; yönettikleri fertlere, ortak hedeflerin gerçekleşmesinde mümkün olan en iyi katkıyı sağlayıcı ortamı hazırlamaktır.

Belediyeler ve diğer yerel yönetimler, sorumlu olduğu yerel toplumun müşterek gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan, ekonomik, sosyal, kültürel standartları yükseltme amacı güden ve yetkilerin; yerel düzeyde, topluluğa en yakın yönetim birimince, kamu yararı doğrultusunda kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğini haiz özerk ve demokratik idarelerdir¹. Belediyeler, demokrasinin yerel bazda yerleşmesi ve ekonominin gelişmesi açısından² merkezi yönetimden sonra ikinci derecede³ vazgeçilmez öneme sahip kurumlardır. Ülke yönetiminde merkezi ve yerel yönetimler birbirleriyle çelişen değil, aynı amaca hizmet eden ve doğal olarak birbirlerini destekleyen birimlerdir. Merkezi ve yerel yönetimler arasında bir hiyerarşik bağ bulunmamakla birlikte, yerel yönetimlerin sahip oldukları özerklik, onların başına buyruk ve tam bağımsız olduklarını göstermez.

Belediye kavramı, şehir, memleket manalarına gelen Arapça "beled" veya belde kelimelerinden gelmekle beraber bugünkü anlamıyla kullanılışı Tanzimat Dönemi'ne kadar uzanmaktadır. Belediye, şehrin idare teşkilatını belirtmek için 19.yy.'dan itibaren

¹ Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı, Toplu Konut, IULA-EMME Yayınları, İstanbul 1993, s.103.

² Nuri Tortop, "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE Yayınları, I/3, Ankara 1992, s. 6.

³ Oya Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yayını, Ankara 1989, s.25.

kullanılan bir tabirdir⁴.

Belediye kelimesi bu konuda en temel eserlerden biri olan Osman Nuri Ergin'in Mecelle-i Umur-u Belediye isimli kitabında "menafi'i müştereke ve ihtiyacı müteakabile ilcasıyla bir beldede temekkün eden ahalinin, beldelerine ve dolayısıyla kendilerine aid hususatı hükümetin kanunla tayin ve irae etmiş olduğu hudud ve salahiyet dairesinde bil ictima intihab ettikleri vekilleri vasıtasıyla ru'yet ifa etmelerine 'belediyye' denilir" şeklinde tanımlanmıştır⁵. Bu tanım, günümüzde yapılan tanımlamalarla büyük oranda benzerlik taşımaktadır. Her ne kadar belediyeçilik hizmetlerinin çeşitliliği ve kalitesinde, geçen zaman içinde birçok köklü değişiklikler yapılmışsa da, başlangıçtaki ana özellikleriyle belediyeler, bugün de aynı anlamı korumaktadır.

1.2 Belediyelerin Varlık Sebepleri

İnsanların birlikte yaşamaları sonucunda tarihsel süreçte bazen devlet ile birlikte hatta bazen devletten önce yerel yönetimler; karşılanması gereken toplumsal ihtiyaçları ve toplumsal düzeni sağlamak için yine insanlar tarafından oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin varoluşu genel olarak iki sebebe dayandırılabilir⁶.

Birincisi sosyal olgu sonucu ortaya çıkan komün en eski yerel yönetimdir. Komünler ortaklaşma ve paylaşma çerçevesinde oluşturdukları belirli değerler doğrultusunda yaşamayı tercih eden fertlerin oluşturduğu topluluktur. Kelime, latince "paylaşmak" demek olan "communis" kökünden türemiştir. Topluluğun hayat görüşü veya siyasi yapısına göre ortak değerler üzerinde; görevlerin, mülkiyetin, gelirin, tüketimin, sorunların, refahın vb paylaşılması gibi çok çeşitli olabilir. Tarihteki komün topluluğuna verilen en iyi örnek⁷ olarak; Burjuvaziye karşı gelişme göstermiş ve bireysel özgürlükleri yerel düzeyde başlatarak yerel yönetimin kurumlaşmasına sebep olmuş Paris komünü, sosyal olgu sonucu ortaya çıkan komünlerdendir.

Belediyelerin varoluşunun ikinci sebebi ise idari nedenlerdir. Genel olarak

⁴AhmetFidan,*Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yayınlanmış Y. Lisans Tezi, Mahalli İdareler Derneği yayınları, Ankara 1997, s.17.

⁵İstanbul Büyükşehir Belediyesi (1995) *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, İstanbul, s. 29.

⁶ ÖzhanÇetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Yayınevi, Bursa2009, s.4.

⁷Nuri Tortop, vd.,*Mahalli İdareler*, 2. Basım, Nobel Yayınları, Ankara2008, s. 14.

topluluklar ortak yaşamın gerektirdiği bir kısım ihtiyaçlarını örgütsüz yöntemlerle karşılayamamış, bu zorluğun doğal bir sonucu olarak devletin kendisi; siyasi nedenler ile kendi sınırları içinde il ve bölge idareleri oluşturmuştur.

Dünyadaki Monako, San Marino gibi yüzölçümü küçük ülkeleri hariç tutarsak, hiçbir ülkede kamu hizmetlerinin tamamının merkezden yürütülmesi imkân dahilinde değildir⁸.Belediyelerin olup olmamasından çok belediyelerin görevlerinin ve gelirlerinin ne olacağı söz konusu edilmelidir. Belediyeler ürettikleri mal ve hizmetlerle merkezi yönetimin görevlerinin bir kısmını üstlenerek merkezi yönetimin yükünü hafifletmektedir. Yerel yönetimlerin yerel sorunları yerinde tespit edip zamanında değerlendirme, çözüm üretme imkânına sahip olmaları nedeniyle yerel düzeyde ortaya çıkan çeşitli sorunlara daha hızlı bir şekilde cevap verebildikleri söylenebilir.

Tüm kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin sadece merkezi yönetim aracılığı ile gerçekleştirilmesi rasyonel olmamakla birlikte etkin de olamamaktadır. Bu ihtiyacın bir sonucu olarak; idari örgütlenmede yerel yönetimler de merkezi yönetim kadar önem arz etmektedir. Yerel yönetim ve yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyelerin varlık sebepleri şu başlıklar altında incelenebilir.

1.2.1 Hukuki Sebepler

Devlet, fonksiyonlarını en iyi şekilde yerine getirebilmek amacıyla hukuki süreçlere dayanarak idari karakterdeki bazı birimleri kendisi oluşturabilmektedir. Zira yerel hizmetlerin belirlenmesine ve gerçekleştirilmesine ilişkin kararların merkezden alınması, günümüzde önemli bir boyut kazanan hizmette yerellik ilkesine de aykırı düşmektedir.

Belediyelerin kuruluş amacı; kendi halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Söz konusu yerel ihtiyaçların belediyelerce karşılanmasının gerekçesi, belediye örgütlerinin kurulduğu belde içinde yönetiliyor olması ve burada yaşayan belde halkının yerel yönetimlerde yönetime katılımının kolay olması gösterilebilir. Bu iki unsur yani belediyelerin kuruldukları belde içinde yönetme yetkisi olması ve belde

⁸Nagehan TalatArslan, “Yerelleşme, Özerklik Ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, *Cumhuriyet Üniv. Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 32, Sivas 2008, s. 269.

halkının yönetime katılımının kolay olması, belediyelerin sunacakları hizmetlerin hem etkinliğini hem de verimliliğini⁹ arttırdığı için önemlidir.

1.2.2 Siyasi Sebepler

Siyasi açıdan yerel yönetimlerin varlık nedeni, söz konusu yönetimin halkın katılımı ve denetimiyle kendine yüklenen görevleri yerine getirdiği savıyla açıklanmaktadır. Yani demokrasinin beşiği olarak görülmeleri siyasal açıdan yerel yönetimlerin varoluş gerekçesini ortaya koyan temel felsefedir¹⁰. Yerel yönetimlerin varoluşlarının siyasi gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatar. Demokrasinin tabiatında da merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devri bulunmaktadır¹¹.

Ayrıca; Kamusal hizmetleri üretecek birimlerin faaliyet alanları daraldıkça halkın hem tercihlerini belirtmesi kolaylaşmakta, hem de yönetimdeki etkinliği artmaktadır. Kamu hizmetlerini gerçekleştirecek üretici birimlerin faaliyet alanları ne kadar küçültülürse toplum üyelerinin tercihlerini doğru saptama ve halka yakın karar alma yeteneği o kadar artar¹².

Belediyelerde yöneticilerin seçilmesi ve denetlenmesinde yine belediye sınırları içerisinde yaşayan fertlerin tercihleri belirleyici olduğundan, belediyeler; vatandaşların kendi sorunlarına sahip çıkmalarına da katkıda bulunmaktadır. Böylelikle vatandaşların kendi sorunlarına sahip çıkıp, onların kendisine en yakın yönetim birimleri tarafından çözülmesine katkı sağlaması, demokratik kültür düzeyinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

1.2.3 Ekonomik Sebepler

Belediyeler ülke ve halka hizmet etme noktasında birer uç hizmet noktasıdır. Bir beden organları ve hücrelerinin düzen içinde çalışması, yeterli besini alıp, engellerle

⁹AhmetUçar,“Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik İlkesi ile Yönetişim Kavramı Üzerine Bir İnceleme”,*Celal Bayar Üniv. SBE Dergisi*, 2/1, Manisa2004, s.97.

¹⁰ A.Ulusoy & T.Akdemir,*Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınevi, Ankara2012, s.48.

¹¹ Güneri Akalın, “Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu”, *ÇYYD*,III/2, Ankara 1994, s.12.

¹² AhmetUlusoy,“Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, *Vergi Sorunları Dergisi*, Ankara 2000, s.32.

karşılaşmadan işlevlerini yerine getirmesine bağlı olduğu gibi, ülkelerin ekonomik ve sosyal refahı, yerel parçalarındaki sistemli faaliyetlerle mümkün olabilir. Zira bu açıdan belediyelerin etkinliğini ve toplam verimlilikteki payını artırıcı düzenlemeler ve çalışmalar önem arz etmektedir.

Yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesinin iktisadi sebebi, kaynakların azami etkinlikle kullanılmasını gerçekleştirerek, kaynaklardan mümkün olduğunca çok fayda elde etmektir¹³. Hizmetin faydasının yayıldığı alan ile hizmeti verecek idari birimin sorumluluk alanı eşitlendiği zaman kaynakların optimum kullanım gerçekleşecektir.

Kamu harcama kalemlerinin türü ve artışı ekonominin ihtiyaçlarına göre değişme göstermektedir. Musgrave'e göre, kamu harcamalarındaki artışın ülkenin ekonomik gelişmesinin hangi aşamasında olduğu önemlidir¹⁴.

Karayolları, demiryolları, denizyolları, liman tesisleri yatırımları ile sağlık ve eğitim gibi kamu yatırımları, ekonominin canlandığı ve refahın arttığı dönemlerde gereklidir. Dışsal nitelikte olan bu kamu harcamaları kamunun bu dönemlerde yapması gereken yatırımlardır. Ekonomi büyüyüp geliştikçe, sanayileşmeye bağlı olarak, kentlere göç ile birlikte nüfusun kentlerde yoğunlaşması sonucunda kentlere olan hizmetler de artış gösterir. Böylece eğitim gibi beşeri sermayeyi artırıcı faaliyetlere olan talebin artması da, tüketim kalıplarının değişmesini beraberinde getirir ve bu değişikliklerle birlikte, sosyal ihtiyaçlar ile beraber toplam kamu harcamaları ve yatırımları artmak zorunda kalır. Bu noktada kaynakların etkin bir şekilde kullanılması için; kamusal mal ve hizmet üretim ve sunumunu, bunları en etkin şekilde yerine getirecek idari birimlere bırakmak isabetli olacaktır.

Kamu hizmetlerini yürüten birimlerin faaliyet alanı küçüldükçe, toplumun sorunlarının ve tercihlerinin tespiti kolaylaşacak, hizmet kalitesi ve yönetimde etkinlik artacaktır. Yerel yönetimler, kendi hizmet alanlarındaki toplumsal ihtiyaçların türünü ve miktarını daha gerçekçi bir biçimde belirleyeceklerinden, hizmetten yararlananlar ile

¹³İrfan Türkoğlu, *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2009, s.16.

¹⁴ DuranBülbül, *Kamu Yönetiminin Yapılanmasında Mali Paylaşım*, TODAİE Yayımı, Ankara 2006, s.19.

doğrudan ilişki kurarak hizmetlerin yerine getirilmesinde gereksiz zaman ve kaynak israfının önüne geçeceklerinden, merkezi yönetime nazaran daha avantajlıdırlar.

Günümüzde yerel yönetimlerin kurulmaları aşamasında, türleri ve sınırları belirlenirken ekonomik faktörlerden çok sosyo-politik faktörler etkili olmaktadır. Yerel yönetimlerin ekonomik kalkınmada öncü roller üstlenmeleri için bu yaklaşımın değişmesi, kuruluş kriterleri arasında ekonomik parametrelerin de önemli yer tutması gerekmektedir¹⁵.

1.2.4 Sosyo- Kültürel ve Tarihi Sebepler

Ülkeler arasında ve ülkelerin kendi içlerindeki siyasi ve idari sınırların çizilmesinde mali etkinlikten çok, tarihi faktörlerin etkin olduğu görülmektedir. ABD, Kanada ve Avustralya gibi 20. yüzyılda ortaya çıkan devletlerde, belli ölçüde bir "yeniden başlama"¹⁶ söz konusudur. Bunun yanında belirli bir devlet geleneğine sahip ve geçmişi çok gerilere uzanan devletlerde, yerel yönetimler, merkezi yönetimin etkin rol oynadığı, bir imparatorluk ya da ulusallaşma mücadelesi tarihinin izlerini yansıtmaktadır. İngiltere, Çin, Rusya, Fransa ve Türkiye eskiye dayanan devlet geleneğine sahip olan ülkelere örnektir.

1.3 Belediyelerdeki Değişim

Günümüzde ekonomik, toplumsal, siyasi ve kültürel hayatın tüm alanlarında olduğu gibi, genel olarak kamu yönetim alanında ve özel olarak da belediyeçilik alanında hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Belediyelerdeki değişim ve değişimin sebepleri başlıca şu başlıklar altında incelenecektir; ekonomik yapının değişimi, hizmet anlayışının değişimi, sosyal yapının değişimi ve siyasi yapıdaki değişiklikler.

1.3.1 Ekonomik Yapıdaki Değişim

20.yüzyıl'da, özellikle II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda hemen hemen her ülkenin iktisadi refahında hızlı bir artış söz konusu olmuştur. Milli gelirdeki bu

¹⁵ Ö.Çetinkaya, (2009). *a.g.e.*, s.10-12;
A. Ulusoy(2012). *a.g.e.*, s.50-52.

¹⁶ DuranBülbül, "Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım: ABD Örneği",*Kırıkkale Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2/2, Kırıkkale 2001, s.10.

yükselmeler sonucu kişi başına düşen gelir önemli ölçüde artarken, sosyal refah devleti anlayışının yerleşip gelişmesi sayesinde asgari yaşam standartları, devlet güvencesi altına¹⁷ alınmıştır. Sosyal devlet anlayışının etkisiyle bireyler kültür, eğlence, istirahat, temizlik gibi temel ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri eskisine nazaran daha çok talep etmeye başlamışlardır. Ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler sonucunda bu oranlar değişerek hizmetlerin aldığı payların oranları yükselmiş, bu nedenle bazı hizmetlerin özelleştirilmesi¹⁸ yoluna dahi gidilmiştir.

Gelişen teknolojik imkânlar ekonomik yapıyı değiştirmekte, değişen ekonomik yapı insanların ihtiyaçlarını ve hizmet kalitesi beklentisini artırmaktadır. Böylece geleneksel hizmetlerle birlikte her geçen gün yeni hizmet alanları ortaya çıkmaktadır.

1.3.2 Hizmet Anlayışındaki Değişim

Belediyelerin değişimini zorunlu kılan sebeplerden biri de teknolojik imkânların artması nedeni ile insanların hizmet çeşidi ve kaliteli hizmet beklentisi artışıdır. Teknolojideki ve ulaşırmadaki gelişmeler neticesinde mesafeler kısalmış ve insanlar; gerek ülke içinde gerekse ülke dışındaki yerel yönetimler ile kendi bölgelerindeki yerel yönetimi mukayese ederek daha kaliteli hizmet beklentisi içerisine girmiş veya eşit standartlarda hizmet talep etmeye başlamışlardır.

Böylece klasik yönetimden farklı olarak insandan ve özellikle yöneticilerden beklenen rolde önemli değişim yaşanmaktadır. Bu değişim; hizmetlerin yerine getirilmesinde halkın memnuniyetinin ne derece sağlanabildiğinin ölçülebilmesi ve düzeltici-önleyici faaliyetler geliştirilerek, vatandaş odaklı bir hizmet sunumu gerçekleştirebilmesidir.

Belediyelerde egemen olan "organizasyon ve yöntem" anlayışı, yerini giderek "toplam kalite" ve "müşteri memnuniyeti" hedefleriyle iş gören ve vatandaşların katılımına dayanan kaliteli yönetim anlayışına bırakmış; yönetim üzerinde giderek daha çok rol oynayan ve beklentileri artan vatandaş, memnuniyeti hedeflenen "müşteri" olarak görülmeye; belediyenin faaliyetleri de kalite standartları sürekli yükseltilmesi

¹⁷ HalilNadaroğlu,*Mahalli İdareler*; Beta Yayınevi, İstanbul2001,s.87.

¹⁸ Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu",*Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayın No: 304, Ankara 2002,s.14.

gereken "hizmetler" olarak kabul edilmeye başlanmıştır¹⁹. Toplum, belediyelerin, kaynakları etkin ve verimli kullanarak daha kaliteli hizmet üretmesini beklemektedir.

1.3.3 Sosyal Yapıdaki Değişim

Tarih boyunca değişik sebepler ile göç olgusu hep olmuştur. Hızlı kalkınmanın gerektirdiği yatırımlar kentlerde yapıldığından, sanayi ve hizmet kesimlerinin aradığı gelişme ortamı kentlerde olduğundan dolayı bu tür cazibe merkezi olan büyük kentlere göç artmaktadır.

Büyük kentlere yapılan göçler kamu mal ve hizmetlerine olan ihtiyacın artmasına neden olmuş, kent yönetimlerini aşırı hizmet istekleri ile karşı karşıya bırakmış, büyük bir örgütsel, yönetsel ve mali yük altına sokmuş bulunmaktadır.

Büyük kentlere yapılan bu göçlerin yol açtığı sorunları şöyle sıralayabiliriz:²⁰

- Bireylerin birbirlerine, sivil toplum örgütlerine ve kent yönetimine yabancılaşması,
- Çevre kirlenmesi,
- Kentsel toprak rantı ve bunun paylaşımındaki yanlışlıklar,
- Kent-içi ulaşım yetersizliği,
- Kent kimliği sorunu,
- Konut ve arsa yetersizliği,
- Planlama, imar, kent toprağının kullanılmasında aksaklıklar ve bunların yarattığı kontrolsüz ve plansız büyüme,
- Toplumsal huzursuzluklar ve güvenlik sorunları,
- Yoğunluğu artan kent merkezi ile eklenen yerleşim yerlerinde alt-yapı ve diğer belediye hizmetlerinin istenen boyutta sağlanamaması.

1.3.4 Siyasi Yapıdaki Değişim

Üniter devletler özelliklerini asıl olarak aşırı merkezîyetçi örgütlenmelerinden

¹⁹ AzimÖztürk, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Karşılanması Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, S.411, Ankara 1996, s.146.

²⁰ ÖzcanSezer, *Küreselleşme sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*, Gazi Üniv. SBE Basılmamış Doktora Tezi, Ankara 2008, s.136;

M. AkifÇukurçayır, "Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru", *Sayıştay Dergisi*, S. 73, Ankara 2008, s.38.

almaktadırlar. Bu özellik yalnız üniter devletleri değil kısmen federal devletleri de etkilemiştir. Küreselleşme süreci, üniter devleti gelenekselden farklı bir tanıma kavuştururken, bu yapıya müdahaleyi gündeme getirmekte ve merkezi-yerel dengesini adem-i merkezîyetçilik ilkesi temelinde, yerel olanın lehine yeniden düzenlemeyi talep etmektedir²¹. Bu anlamda yerelleşme süreci, küreselleşme sürecinin bir parçası olmaktadır.

Merkezîyetçilikten uzaklaşma eğilimi günümüzde; aynı kuruluşlar içinde daha alt birimlere, merkezden taşraya (yetki genişliği), merkez ve taşradan yerel yönetimlere (adem-i merkezîyet) hatta halka daha yakın alt birimlere doğru yetki aktarımı biçiminde kendini göstermektedir²².

Günümüzde yerelleşme tartışmaları içinde yerel yönetim reformlarının artık geleneksel yöntemlerle yapılamayacağı açıktır. Üniter devleti referans noktası olarak alan ve bu bütün içinde devletin etkin ve demokratik işleyişini sağlamayı amaçlayan yaklaşım günümüzde büyük ölçüde geçerliliğini yitirmiştir. Bundan böyle yerelleşme politikaları belirlenirken ve bu alanda reformlar gerçekleştirilirken, milli menfaat ve hedeflerin yanı sıra siyasi ve sosyo kültürel dinamikler de gözetilmelidir.

1.4 Belediye ile Merkezi Yönetim Arasındaki Görev ve Gelir Paylaşımı

Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkilerin siyasal, idari ve mali olmak üzere üç yönü vardır. Bu üç tür ilişkiyi birbirinden ayırmak mümkün değildir. Çünkü bunlar birbirlerini yakından etkiler ve belirlerler.

Gelişmiş ülkelere nazaran geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerin imkânlarının sınırlı olması, belediyelerle merkezi yönetim arasında işbirliğinin, işbölümünün ve kaynakların yerinde kullanılmasının önemini daha da artırmıştır. Bu işbölümünün iyi bir şekilde yapılamamış olması gelişemeyen ülkeler için gelişmemelerinin sonucu olduğu kadar sebebi de olabilir.

Halkın mahalli müşterek hizmetlerinin ve ihtiyaçlarının halkı tatmin edecek

²¹DPT, *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara2001,s.7-8.

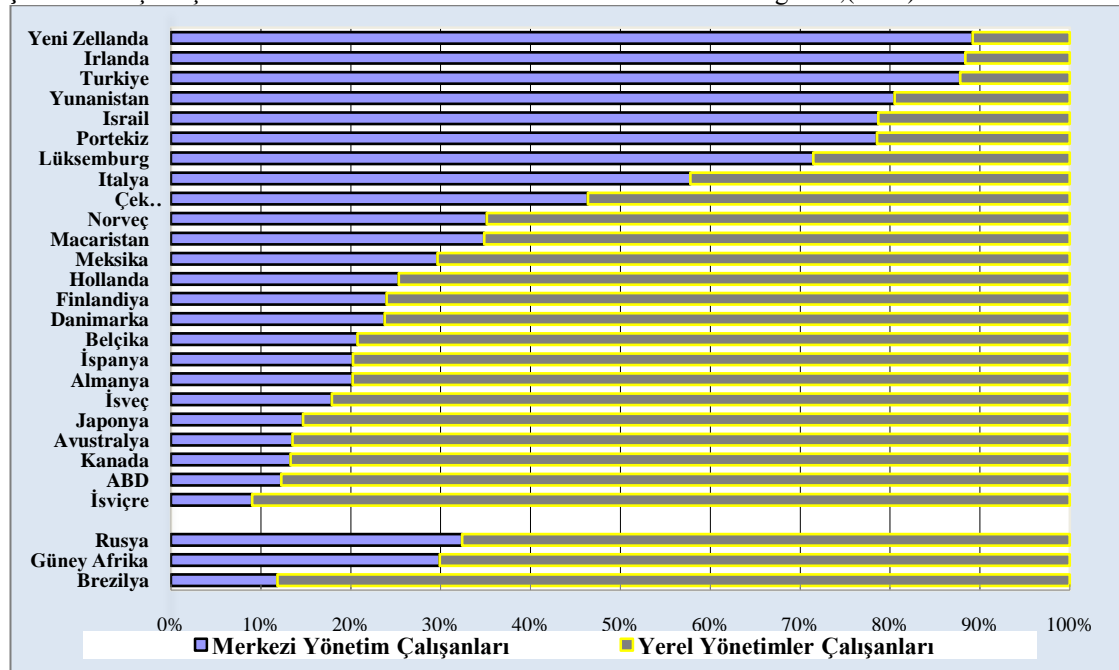
²² V.Bilgiç, *Yerel Yönetimler*, 21. Yüzyıl Yayını, Ankara1999, s.6.

şekilde sunulması yani azami faydanın asgari maliyetlerle karşılanması; gelirin ve görevlerin, merkezi yönetim ile belediyeler arasında en uygun şekilde paylaşılması ile mümkündür. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki paylaşımının bir ölçüsü de kamu kaynaklarının yerel yönetimlere aktarılma oranlarıdır.

Üçüncü bölümde yıllar itibarıyla ayrıntılarıyla inceleyeceğimiz üzere; 2011 yılında Türkiye’de kamu harcamalarının ortalama olarak % 22’si yerel yönetimlerce, % 78’i merkez idarece yapılmaktadır. Avrupa ülkelerinde yerel yönetim harcamalarının oranı % 50’ye yakın, kimilerinde ise yerel yönetimlerin lehine olmak üzere daha fazladır. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımını da gösteren bu oranlar, ülkemizin, gelişmiş ülke ortalamalarının çok altında olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetlerin başka ülkelere göre çok sınırlı düzeyde olduğu, merkez yönetimi ile yerel yönetimlerde çalışan kamu personeli oranlarının karşılaştırılmasından da anlaşılmaktadır. Bazı ülkelerde kamu personellerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dağılımı şu şekildedir;

Şekil1.1. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Kamu Personeli Merkezi – Yerel* Dağılımı,(2011)



*: Yerel yönetim istatistikleri Federal ülkelerde eyaletler, bölge idareleri ve yerel yönetimleri kapsarken, üniter ülkelerde bölge idareleri ve diğer yerel yönetim birimlerini içermektedir.

Kaynak : OECD (2011). Kamu Harcamalarının Yönetim Düzeyine göre Dağılımı, <http://dx.doi.org/10.1787/888932390576>(12.12.2012).

Türkiye'de belediyeler, tüm kamu personelinin % 12,19'unu çalıştırmakta iken, bu oran Japonya'da % 85,28, ABD'de % 87,72, Norveç'te %64,84 ve İsveç'te ise % 82,08 dolaylarındadır²³.

Halkın ihtiyaçlarını en yakın gözle görebilen kurum yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler halkın ihtiyaç ve isteklerine hızlı ve kalıcı çözümler getirebilir, gerektiğinde diğer karar organlarıyla köprü vazifesini kurabilirler. Gelişen teknoloji ve artan nüfus ile yerel yönetimlere büyük bir görev düşmektedir. Teknolojinin ve nüfusun sürekli artması sebebi ile yerel yönetimlerinde sürekli personel sayılarını, donanımlarını, niteliklerini artırması gerekmektedir.

1.4.1 Belediye ile Merkezi Yönetim Arasındaki Görev Paylaşımı

Belediyelerin varlık nedeni yerel nitelikli hizmetlerin karşılanması ihtiyacı, merkezi yönetimin varlık sebebinin ise ulusal bir takım hizmetlerin görülmesi olduğu söylenebilir. Merkezi yönetim ile belediyelerin birlikte görev yapması, hizmet sunması ikili bir yönetim yapısını beraberinde getirmekle birlikte bunların arasında görev paylaşımı konusunda bazı kıstaslar belirleme zarureti doğurmuştur. Bu yönetim yapısı içinde merkezi yönetim kullandığı yetkiler açısından belediyelerin üstünde yer almaktadır. Bu durum merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki koordinasyon ve uyum sorunlarının çözülmesinin merkezi yönetime bırakılması anlamına gelir. Bu sebeple belediye ile merkezi yönetim arasındaki paylaşım kıstaslarını belirleyen merkezi yönetim olacaktır.

Görev bölüşümü idareler arası ilişkileri düzenlemede ilk aşamadır. Görev bölüşümü deyimini ile kastedilen husus, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin belirlenmesidir²⁴. Temelinde; özgürlük, katılım ve etkinlik unsurları bulunan yerel yönetimlerin bu unsurları yaşama geçirmelerinde merkezi devlet ile yapacakları işbölümünün önemi çok açıktır²⁵.

²³ Angel Gurría, "General Government Employment Across Levels of Government", *Government at a Glance 2011*, 2011, s.103.

²⁴ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması* Beta Yayını, İstanbul 2001, s.66.

²⁵ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 7. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul 2011, s.36.

1.4.1.1 Görev paylaşımının sebepleri

Her devletin ekonomik alanda nihai hedefi toplumun her kesimindeki refahı maksimize etmektir. Bunun gerçekleşmesi için koşullardan biri kaynakların rasyonel ve optimum kullanılmasını sağlamaktır. Ortada kamusal ve yarı kamusal hizmetlere yönelmiş talep, sınırlı kaynaklar ve kamu üreticileri bulunduğuna göre hizmet bölüşümü sorunu nasıl çözümlenmelidir? sorusunun cevabı; rasyonel ve optimum etkinliğin nasıl sağlanacağına ve hangi idareye bırakılacağına bağlıdır²⁶. Bu nedenle hizmetin faydasının yayıldığı alan ve dışsallıklar üzerinde durulmalıdır.

Kamusal hizmetlerin fayda alanları birbirinden son derece farklıdır. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından, faydası belli bir bölgeye yayılan hizmetlerin merkezi yönetim tarafından görülmesinin rasyonel olarak kabul edilemeyeceği açıktır. Bu tür hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üretilmesi halinde bürokrasinin sebep olacağı genel giderdeki artışlar, hizmetlerin birim maliyetlerinin artmasına sebep olur²⁷. Kamu hizmetleri kalitesinin, etkinliğinin, veriminin artması ve maliyetlerinin düşürülmesi için hizmette halka yakınlığı sağlamak gerekliliği belediyelerin ve belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki optimum görev dağılımının önemini artırmaktadır.

Tarih boyunca ortak kültürlerin ve geleneklerin yakınlaşması sonucu bireylerin ve hizmetlerin tercihleri birbirine benzeyebilir. Coğrafi özellikler de, belli bir bölgede yaşayan sakinlerin taleplerinin benzer olmasına yol açabilir. Bazen de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir farklılıklarının olması o idarelerin yönetimindeki bireylerin taleplerini de farklı kılar²⁸. Bu yüzden idareler talepleri karşılamak zorunda kalırlar. Bazı yörelerde bireylerin talepleri öncelikle okul, altyapı, sağlık harcamaları iken bazı bölgelerde otoyol, çevre düzenlemesi vb. talepler daha öncelikli olabilir. Bireylerin kamu hizmetlerine karşı olan taleplerinin eşit olması ve yaşadıkları bölgelerin sosyal, ekonomik ve mali yapılarının farklı olması, aynı zamanda etkin bir mali

²⁶ Demet Özdenkoş, "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü", *Gazi Üniv. İİBF Dergisi*, S. 99, Ankara 2009, s.82.

²⁷ H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.67.

²⁸ Duran Bülbül, (2006). *a.g.e.*, s.14.

paylaşımı zorunlu kılmaktadır.

1.4.1.2 Görev paylaşımında uygulanan başlıca ilkeler ve yöntemler

Belediye yönetimi ile merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımı ülkenin idari yapısına göre şu üç şekilde yapılabilir.

1.4.1.2.1 Genellik ilkesi

Genellik ilkesi; belediyelerin, yasalara uygun olması koşulu ile yetki dağılımı yapılmamış olan hizmetleri yerine getirmeye yükümlü kılınmasıdır. Federal Almanya ve Hollanda buna örnek olarak gösterilebilir²⁹. Bu yöntem; görevlerin dağılımında kanunların yasaklamadığı ve yasa ile açık bir şekilde başka bir yönetime bırakmadığı bütün hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Hizmetlerin, kural olarak yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiğinin kabulü, genellik ilkesinin uygulanması demektir³⁰.

1.4.1.2.2 Liste ilkesi

Yetki ilkesi olarak da adlandırılan bu sistemde, belediyelerin görevleri yasada tek tek sayılmıştır. Bu sistemde belediyelerin yapmak istedikleri yeni hizmetler için merkezi yönetimden izin alması gerekmektedir. Belediyeler ancak yasama organının belirlediği sınırlar içerisinde faaliyet gösterebilmekte, yasalar ile öngörülen alanların dışında faaliyet göstermeleri ise mümkün olmamaktadır.

1.4.1.2.3 Karma Sistem İlkesi

Karma sistem ilkesi, yerel yönetimlerin yapacakları hizmetler neler ise bu hizmetlerin bir liste halinde yasalarda sıralanması demektir. Yerel yönetimler ancak bu listelerde yer alan hizmetleri üstlenebilmektedir³¹. Bu ilkeye göre, yerel yönetimlerin yapacakları faaliyetler yasalarda belirtilmektedir. Bununla beraber belediyeler anayasa ya da kanunlar ile yasaklanmamış veya üretilmesi açıkça başka kuruluşlara verilmemiş

²⁹WEB_1. (2012). Bozcada Belediyesi web sitesi, <http://www.bozcaada.bel.tr> (24.06.2011)

³⁰ Hatice Dayar, "Türkiye'de yönetimler arası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Kütahya 2012, s.4.

³¹Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)*, TODAİE Yayınları, Ankara 1996, s.30.

hizmetleri de terine getirmekte yetkilidirler.

Türkiye’deki uygulamada, il özel idareleri ve belediyeleri görev ve yetkileri hizmet alanları itibarı ile büyükşehir belediyeleri ve köy idareleri görevleri ise kanunda tek tek ayrıntılı bir şekilde liste halinde sıralanmıştır. Buradan yola çıkaracak görev paylaşımında liste usulünün uygulandığını söylemek mümkündür³².

Bu ilkeye göre belediyelerin görevleri; bütün belediyeler için zorunlu olan görevler ve belediyelerin isteğine bağlı olan görevler olarak ikiye ayrılmıştır. Yasadaki zorunlu ve isteğe bağlı görev sınıflandırması ayırımına gitmeden belediyelerin yasada sayılan görevlerini on ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar; kent altyapısı ile ilgili görevler, şehircilik hizmetleri ile ilgili görevler, imarla ilgili hizmetler, ekonomik görevler, eğitim ile ilgili görevler, sosyal nitelikli görevler, ulaştırma ile ilgili görevler, sportif ve kültürel konularla ilgili görevler, tarım ve veterinerlik hizmetleri görevleri ile mali ve hukuki görevlerdir.

25874 sayılı Resmi Gazete’de, 13.07.2005 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun gerekçelerinde genel yetki ile ilgili açıklama şu şekildedir:

“... belediyelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine hizmet alanları sayılmış ve kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen “mahallî müşterek” nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir.”

Her ne kadar 25874 sayılı Resmi Gazete’de, 13.07.2005 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde belediyelerin görevleri konu başlıkları biçiminde belirtilirken, aynı zamanda maddenin 2. fıkrasında:

“Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır”

ifadelerine yer vererek, belediyelerin “genel yetkili” olmasına imkân sağlanmak istenmiş olsa da Anayasa mahkemesinin E: 2005/95; K: 2005/14 sayılı ve 22.9.2005

³² A.Ulusoy &T. Akdemir, (2012). *age*, s.86.

günlü kararıyla³³ on dördüncü maddenin ikinci fıkrasının yürürlüğünün durdurulması kararlaştırılmıştır.

1.4.1.3 Belediyelere bırakılan görevlerin niteliği ve ölçütleri

Etkinlik ilkesi gereği; belediyeler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilecek hizmetler belediyelere bırakılmalıdır. Belediyeler yerel ihtiyaçları daha iyi tespit edebilmekte ve ihtiyaçlardaki önceliği isabetli bir şekilde belirleyebilmektedir. Genellikle, merkezi yönetimin bürokratik faaliyetleri, idari personelden kaynaklanan gecikmeler hem masraflara hem de işin aksamasına yol açmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimler tarafından hızlı, düşük maliyetli ve etkin şekilde yerine getirilecek görevler belediyelere bırakılmalıdır.

Görev bölüşümündeki bir başka ölçüt ise, hizmetin bölünebilirliği. Hizmetin bölünebilirliği, hizmetten yararlanan kişi ile yararlandığı miktarın kısmen veya tamamen belirlenmesidir. Bu bağlamda kamusal hizmetleri; bölünemez, yarı bölünebilir ve bölünebilir olarak üç grupta incelemek mümkündür.

Bölünemez hizmetin özelliği, bireyler tarafından eşit şekilde tüketilmesidir. Hizmetin bütün bireyler tarafından eşit bir biçimde tüketiminin nedeni ise, bu malın bölünemezlik niteliğinden kaynaklanmaktadır. Yarı bölünebilir hizmetler ise, yararlananların, maliyetinin bir kısmına katılmalarının söz konusu olduğu hizmetlerdir. Bölünebilir hizmetler; sağladığı fayda bireylere ayrı ayrı dağıtılabilen kamusal hizmetlerdir. Özel mal ve hizmetler olarak adlandırılan bu hizmetler, serbest piyasa tarafından üretilmektedir. Hizmetlerin bölünebilirliği kriterine göre, bölünemez nitelikteki mal ve hizmetler merkezi devlet tarafından üretilirken; bölünebilir ve yarı bölünebilir nitelikteki hizmetler de, genellikle, yerel yönetimler tarafından üretilmenin yanında, merkezi yönetimle birlikte, ortaklaşa da üretilmektedir.

1.4.1.4 Dünya’da belediyeler ile merkezi yönetim arasında görev paylaşımı

21.yüzyılda bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken bir yandan da yerelleşme olgusu, yerelliğin önemi ve ağırlığı gündemdeki yerini korumaktadır. Küreselleşme

³³ WEB_1 (2005). TODAİE. *Anayasa Mahkemesinin E: 2005/95; K: 2005/14 sayılı Kararı*
http://www.todaie.gov.tr/kyp/kamu_yonetim_reformu.asp (30.09.2012)

olgusu yerelleşme sorununu daha da fazla bir şekilde gündeme getirmiş ve yerele ait değerleri kaybetme endişelerinin doğmasına neden olmuştur. Küreselleşme ile birlikte yerelleşmede güçlenmektedir³⁴. Küreselleşme ve yerelleşme ikilemini kamu hizmetlerinin daha kaliteli bir şekilde sunulması ve yurttaşların yaşam kalitesini artıracak yeni düzenlemelerin yapılması bağlamında değerlendirmek gerekir. “Bu arayış küreselleşme-yerelleşme ekseninde sürdürülse de demokratikleşme, desantralizasyon ve daha fazla katılım konusunda yerel topluluğun haklarının korunması ve güçlendirilmesi için önemli bir zemin oluşturmaktadır”³⁵.

Değişik ülkelerde, yerel yönetimlere yüklenen fonksiyonlar açısından da farklılıklar vardır. İspanya, İtalya ve Fransa'da yerel yönetimlere sınırlı yetki ve sorumluluk verilirken, merkezi bakanlıklara, bazı hizmetler konusunda doğrudan kontrol ya da direktif verme yetkisi tanınmıştır. Fakat İngiltere ve İskandinav ülkelerinde, merkezi bakanlıklara politikaların uygulanması konusunda çok sınırlı yetki verilmiştir. Mesela Fransa ve İtalya'da eğitim konusunda yerel yönetimlere, yalnızca okul binası yapma ve onarma yetkisi verilmişken okul yerini tespit etme ve tamir ölçülerini koyma yetkisi merkeze verilmiştir³⁶.

İkinci bölüm (2.1.2.4)'de ayrıntılı şekilde açıklanacağı üzere İngiltere'de görev paylaşımı,³⁷ (merkezle değil) kendi basamakları arasında net bir biçimde belirlenmiştir. Örneğin; County Meclislerinin yetki ve sorumluluğu alanında olan belli başlı hizmetler şunlardır: eğitim, sosyal hizmetler, anayollar ve ulaştırma, çöplerin değerlendirilmesi, çevre düzenlemelerini, ekonomik gelişmeyi ve turizmi kapsayan planlama, kütüphaneler, kişilerin korunması (emniyet, ambulans, itfaiye ve tüketicinin korunması). Borough ya da district meclislerinin görevleri ise; planlama dâhil imar ve iskân hizmetleri, spor, eğlence dinlenme, turizm vb. hizmetler, çöp toplama, çevre sağlığı, müzeler ve sanat galerileri, yöresel planlama, yöresel turizm, seçmenlerin kayıtları,

³⁴ AkifÇukurçayır, *Yurttaş Odaklı Yönetim*, Çizgi Kitapevi, İzmir2003, s.9.

³⁵ Mustafa Ökmen, vd., “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Haklar”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, Ankara2002, s.611.

³⁶ HalilÜnlü, *Yönetimler Arası İlişkiler*, Toplu Konut, IULA-EMME Yayınları, İstanbul1994, s. 15.

³⁷ SedatLaçiner, *Bir Başka Açıldan İngiltere*, Asam Yayınları, Ankara 2001, s. 82-84;
Hüsamettin İnaç, vd., “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, *Dumlupınar Ünv. Sosyal Bilimler Dergisi*, Kütahya 2006, s. 126-136.

mahalli vergilerin ve resimlerin tahakkuk ve tahsili, sahillerin korunması gibi görevlerdir. Görüldüğü gibi planlama fonksiyonu, county ve district meclisleri arasında paylaşılmıştır. County meclisleri, Türkiye'deki il bazında genel olarak gelişmenin çerçeve stratejisini hazırlarken, district meclisleri daha küçük çapta mahalli planlar yapar, planlamayla ilgili başvuruları değerlendirir. Parish (köy) meclisleri ise "istedikleri takdirde"; sokak ışıklandırması, otoparklar, çiçek bahçeleri ve parklar ile köy binaları yapar ya da bakımını sürdürür³⁸.

Yerel yönetimler üzerindeki merkezi vesayet bağlamında, İtalya'daki her belediyede bir "belediye sekreteri" vardır. Doğrudan İçişleri Bakanı'na karşı sorumlu olan Belediye Sekreteri, belediye hesaplarının doğruluğunu onaylama yetkisine sahiptir ve belediyenin faaliyetleriyle ilgili olarak belediyeye ilişkisinde istişare önemli bir rol oynar³⁹. Merkezi yönetimin yerel yönetime doğrudan müdahalesi⁴⁰ ancak yerel yönetimin çalışamaz duruma gelmesi gibi olağanüstü durumlarda söz konusudur.

1.4.1.5 Türkiye'de merkezi yönetim ile belediyeler arasında görev paylaşımı

Türkiye'de belediyelerin görev alanını tanımlayan esas düzenleme, 14.04.1930 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.09.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Kanun, Osmanlı belediyeciliği ve on yıllık Cumhuriyet Belediyeciliği deneyimi ile birlikte büyük ölçüde Fransız belediyeciliğinden etkilenmiştir⁴¹. 19. yüzyılda özellikle Tanzimat reformlarında, Fransız belediyeciliğinden etkilenilmesinin sebebi ise Osmanlıdan kalan "merkeziyetçi bürokratik yönetim geleneği" mirasıdır denilebilir.

1930 tarihli Belediye Kanunu'nda; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün düzenlenmesinde "liste yöntemi" benimsenmiş ve belediyeler için 76 kalem görev sayılmıştır. Bu görevler temel kentsel altyapı, temel kentsel hizmetler, imar planlaması ve denetimi, sağlık, bazı dini hizmetler, gıda denetimi,

³⁸ Fatih Kocabaş, (1991). "Mahalli İdarelerde Verimlilik Nasıl Sağlanır", *İçişleri Bakanlığı Eğitim Daire Başkanlığı*, <http://www.muratpasa.gov.tr/sayfalar/idare3.pdf> (15.10.2012).

³⁹ IULA-EMME, Toplu Konut Kurulu, *Yerel Yönetim Yapıları*, IULA-EMME Yayınları, İstanbul 1993,

⁴⁰ S. Yıldırım, (1993). a.g.m., s. 122.

⁴¹ Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s. 108.

kültürel hizmetler, konut ve sosyal hizmetler alanlarına yayılmıştır. Ayrıca belediyelerin gelir düzeylerine göre bu görevler için “zorunlu” ve “ihtiyari” ayırımına gidilmiştir.

14.04.1930 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.09.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı yasanın belediyelere tanıdığı geniş görev alanının nedenlerinden biri, Cumhuriyet’in çağdaş bir kent hayatı arayışıdır. Bu dönemde haberleşme ve ulaşım teknolojisinin yetersiz oluşu, bu görevlerin zorunlu olarak yerel yönetimlere bırakılmasını gerektiriyordu. Belediyelere bırakılan görevler İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar yeni görevlerin eklenmesiyle sürekli artmıştır. Ancak bu artış, belediyelerin talebi üzerine olmamış, bu görevler devlet tarafından verilmiştir.

Bu eğilim ikinci dünya savaşı sonrasında tersine dönmüştür. Görev bölüşümünde merkezi yönetim lehine bir süreç yaşanmıştır. Bu değişimin nedeni, refah devleti anlayışının Türkiye’de yansması ve bu çerçevede sosyal güvenlik gibi yeni işlevlerin merkezi yönetimce üstlenilmesidir. İkinci neden, teknolojik gelişme ile ilgilidir. Örneğin; elektrik üretimi teknolojisindeki gelişme, elektriğin kent düzeyinde üretimini ekonomik olmaktan çıkarmış ve bu görev merkezi yönetime geçmiştir. Üçüncü neden ise hızlı kentleşmenin baskısı altında kalan ve yeterli kaynağa sahip olmayan belediyelerin bazı görevlerini yerine getiremeyiş ve bu görevlerin merkezi yönetim tarafından yapılır hale gelmesidir⁴².

Belediyelerin görevlerindeki bu daralmaya tepki göstermedikleri hatta sorunlardan bunalmış belediyelerin bu gelişmeden memnun oldukları bile söylenebilir. 1970’li yıllardan itibaren ise belediyeler görev alanlarının dışarıdan belirlenmesine yeniden itiraz etmeye başladılar. Belediyeler bu dönemde, toplu konut hizmetlerinde olduğu gibi yeni hizmet alanlarına girme eğilimi göstermişlerdir. 1984 sonrasında ise belediyelerin kaynak ve yetki bakımından güçlenmeleri, belediyelerin yeni hizmet alanları yaratma girişimlerini hızlandırmıştır⁴³.

Türkiye’de kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümü konusunda anayasal düzeyde bir ölçütten söz edilebilir. Bu da anayasa’nın yerel yönetimler için öngördüğü “belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçları”na ilişkin

⁴² İ. Tekeli, (1990). a.g.m., s.51.

⁴³ D. Özdenkoş, (2009). a.g.m., s.90.

hizmetlerdir. Fakat yerel ve ortak ihtiyaçların diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda anayasa’da bir düzenleme yer almamaktadır. Bu konuda iki ölçüte başvurulabilir: birincisi, yürütülen hizmetlerin sağladığı yararın mekânsal dağılımı ikincisi ise hizmetin ekonomik olarak üretilebilme büyüklüğüdür⁴⁴. Buna göre; yararın yayılma alanı bir belde sınırları içinde kalan, kamusal ve bölgesel bir nitelik gösteren hizmet, “yerel müşterek ihtiyaç” olarak kabul edilecek ve o beldenin yerel yönetim birimi tarafından yürütülecektir⁴⁵.

1.4.2 Belediye ile Merkezi Yönetim Arasındaki Gelir Paylaşımı

Yerel yönetim olgusu, gelişmiş ülkelerde endüstri devriminin ortaya çıktığı ve modern anlamdaki yerel yönetim örgütlenmesinin hayata geçirildiği 18. ve 19. yüzyıllarda başlamış olup ekonomik ve toplumsal değişmeye paralel bir gelişme izlemiştir⁴⁶.

Kamu hizmetlerinin devlet ile belediyeler arasında paylaşılması bu kamu idareleri arasında sıkı mali ilişkileri de beraberinde getirmiştir. Toplumsal hayatın zorunlu kıldığı ortak ihtiyaçların bir kısmının görülmesi görevi belediyelere verilirken, bunlardan doğacak olan kamu yüklerini karşılayacak araçların da kendilerine temin edilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifade ile kamu hizmetlerinin paylaşılmasına paralel olarak; kamu kaynaklarının da devlet ile belediyeler arasında paylaşılması gerekir. Kamu hizmetlerinin bir kısmının yerel idarelere verilmesi, bu hizmetlerin yapılması için gerekli olan mali araçları hangi kaynaklardan karşılayacaklarının da belirlenmesini getirir. Bu da kamu gelirlerinin merkezi yönetim ile belediyeler arasında mali bir paylaşımına tabi tutulmasının belli kurallara bağlanması zorunluluğunu ortaya çıkarır. Aslında kamu hizmetlerinin paylaşımı ve dağıtımı ile gelir kaynaklarının paylaşımı ve dağıtımı aynı meselenin idari ve mali iki yanını birden düzenlemenin zorunluluğunu kendiliğinden ortaya çıkarır⁴⁷.

Türkiye’de ise Avrupa’nın üstün olduğunun kabulüyle askeri alanda başlayan

⁴⁴ DPT, *Mahalli idareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara1994. s.14.

⁴⁵D. Özdenkoş, (2009). a.g.m., s.90-94.

⁴⁶AhmetBerk, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, *Sayıştay Dergisi*, S. 49, Ankara 2003, s. 49.

⁴⁷ İsmailBaşaran, *Kent ve Yerel Yönetim*, Okutan Yayınları, İstanbul2008, s. 25-35.

yenileşme hareketleri, zamanla yönetsel ve toplumsal alana da sirayet etmiştir. En temel yerel yönetim birimi olan köylerin idari bakımdan teşkilatlandırılması, dönemin kendi iç dinamikleri gereğince olmuştur. Belediyecilik anlayışına geçilmesi ise Kırım Savaşı'nın başkentte yarattığı hareket ve karmaşıklığı bir düzene koyma isteği⁴⁸ ve de İstanbul'un Avrupa başkentlerine kıyasla kötü durumda olduğu görüşünün yabancı ve azınlık tebaa tarafından dile getirilmesi sonucunda gerçekleşmiştir. 1854 yılında ilk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti kurularak başına bir şehremini getirilmiştir. 1857 yılında da azınlıkların yoğunlukta bulunduğu Galata-Beyoğlu'nda "Altıncı Belediye-i Daire" kurulmuştur. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile Fransa modeli esas alınarak il özel idareleri kurulmuştur. Bu nizamname ile Osmanlı idare sistemi daha küçük birimlere ayrılarak eyalet sistemi kaldırılmış, yerine vilayet düzeni benimsenmiş, Türkiye'de belediyelerin yeniden yapılandırılması ile vilayetler için biri genel diğeri mahalli olmak üzere iki yönetim biçimi kabul edilmiştir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nda il özel idareleriyle ilgili temel hükümlere yer verilmiştir⁴⁹.

Cumhuriyet dönemine geldiğimizde ise kent planlaması açısından başkent Ankara'nın ve Kurtuluş Savaşı sonucunda yakılıp yıkılan Anadolu kentlerinin yeniden imar edilmesi, yeni yönetimin ele alması gereken öncelikli konuydu. 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu'nun çıkarılmasıyla köylere tüzel kişilik verilerek köy organları geniş yetkilerle donatılmıştır. Dönemin belediyelerle ilgili ilk yasal düzenlemesi olan 14.04.1930 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.09.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ve akabinde çıkarılan birçok kanunla (1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler (İller) Bankası Kuruluş Kanunu, Belediye İstimlak Kanunu) kentsel hizmetler düzenlenmiş, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Ayrıca 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla il özel idareleriyle ilgili hükümler yeniden düzenlenmiştir. 1950'lerde başlayan kentleşme hareketleri, yerleşim alanlarında nüfus yoğunluğuna sebebiyet verince klasik belediyecilik anlayışının sorunların çözümünde yeterli olmadığı görüşünden hareketle 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile anakentlerde iki kademeli belediyecilik yapısına geçilmiştir. Dünyada ve ülke içerisinde yaşanan gelişmeler

⁴⁸ İlberOrtaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara2007, s. 306-436.

⁴⁹ NuriTortop, vd, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara2008, s. 128.

paralelinde Türkiye’de iktisadi yapıyı geliştirme ve sanayileşmeyi gerçekleştirme düşüncesi devletin hızlı bir yapı değişikliğine girişmesini gerektirmiştir. Sosyalist sistem ve bu sistemin merkezi planlama fikrinin hâkimiyetiyle 1960 sonrası dönemde yeniden yapılanma sürecine hız verilmiştir. Bu çalışmaların yürütülmesine katkıda bulunmak üzere ilk defa 30 Eylül 1960’da 91 sayılı kanunla Devlet Planlama Teşkilatı ve 17 Aralık 1960 günlü Resmi Gazete’de yayınlanan 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun’la da Devlet Personel Dairesi kurulmuştur⁵⁰. Merkezi idareyle belediyeler birbirinin ayrılmaz parçası olarak nitelendirildiğinde, bölgeler arasındaki eşitsizliği giderecek, kısa orta ve uzun vadeli plan, program yaparak, projeksiyonlar çizecek, aralarındaki mali koordinasyonu sağlayacak bu kurum önemine binaen 8 Haziran 2011 tarihli, 27958 Sayılı (Mükerrer) Resmî Gazete’de yayınlanan 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığı’na dönüşmüştür.

Planlı dönemle birlikte idari reform girişimleri adı altında yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler hız kazanmıştır. Bu dönem yerli araştırmacılara yaptırılan proje ve planlarla ayırt edici bir özelliğe sahiptir.

2008 yılı Temmuz ayında yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması amacıyla il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki kanunda değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişiklikle, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payın artırılması, payların dağıtımında nüfus kriteri yanında gelişmişlik endeksinin de dikkate alınması ve nüfusu 10.000’in altında kalan belediyelerin gelirlerinin iyileştirilmesi amacıyla "mali denkleştirme" adı altında bir mekanizmanın getirilmesi hedeflenmiştir. Ancak yapılan düzenleme ile bazı büyükşehir belediyeleri ile aynı hatta daha fazla nüfusa sahip olan, buna karşın büyükşehir belediyesi olmayan belediyelerin, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarla ilgili olarak mağdur olduğu ve bu uygulama ile belediyelerin gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkın kapanmasının mümkün olmadığı görülmektedir⁵¹.

⁵⁰ Hüseyin Yayman, *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2008. s.210.

⁵¹ A. Ulusoy & T. Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi SBE Dergisi*, XII/ 2, Balıkesir 2009, s.83.

1.4.2.1 Gelir paylaşımının temel nedenleri

Son yıllarda özellikle de yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra, merkezi yönetimlerin halkın huzur ve asayışı ile ilgili görevleri daha çok üstlendikleri görülmektedir. Bundan dolayıdır ki yerel sorunlar ve yerel politikalar gittikçe daha çok önem kazanmakta ve ülke çapında da yaygınlaşmaktadır. Günümüzde yerel yönetimlerin görevleri ve etkinlikleri yerel yönetimlerin boyunu aşmaktadır. Hızlı haberleşme ve ulaşım imkânları; plânlı milli ekonomi politikası, siyasi partilerin gerçek ve tüzel sosyal refah programları ve yerel yönetimlerin birbirinden farklı olmaları gibi nedenler, yerel yönetimlerin önemini gün geçtikçe artırmaktadır. Bütün bu gelişmeler merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin ve işbirliğinin daha iyi anlaşılabilmesi için mali paylaşımı ortaya çıkaran nedenlerin incelenmesini gerektirmektedir⁵².

Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki gelir paylaşımının diğer bir nedeni de kaynak sapmalarının önlenmesidir. Neo klasik iktisat teorisi; bölgeler arasında ekonomik kaynaklar eşit olarak dağılmış olsa bile kaynakların marjinal verimliliğinin yüksek olduğu yerlere doğru kayacağını ve bu kaymanın marjinal verimlilikler eşitleninceye kadar süreceğini öngörmektedir⁵³.

1.4.2.1.1 Gelir dağılımı adaleti sağlanması

Aynı ülkede ve aynı otorite altında birlikte oldukları halde dahi yerel yönetimler arasında, nüfus, doğal şartlar ve ekonomik güç yönünden bir eşitlik mevcut değildir. Bu eşitsizlik tabiatıyla yerel yönetimlerin mali güçleri arasında bir farklılığın doğmasına neden olmaktadır. Bu durum da yerel yönetimlerin hizmet üretme kapasitelerini doğrudan etkilemektedir⁵⁴. Bu durum sonucunda ortaya çıkan bölgeler arasındaki eşitsizlik bölgeler arasında göçü artıracak, bu da göçülen beldedeki yapıyı olumsuz etkileyecektir. Bölge ve ülke genelinde göç sebebiyle oluşabilecek dengesizlikleri gidermek için adalet ve eşitlik ölçütleri önem arz etmektedir.

⁵²Duran Bülbül, (2001). *a.g.e.*, s.10.

⁵³H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.57.

⁵⁴H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.177.

1.4.2.1.2 Standart hizmet sunumunun sağlanması

Ülke bir bütündür ve ülkenin huzurundan, düzeninden, esenliğinden sorumlu olan devlet, yönetimde birliği ve hizmette standart eşitliğini sağlamak zorundadır. Bu husus nitekim Anayasanın 123. ve 127. maddelerinde de öngörülmüştür.

Günümüz modern toplumunda kamu hizmet yararlanıcılarının gereksinim duyduğu hizmetleri verimli, öngörülebilir ve güvenilir bir şekilde karşılamak devletin önemli görevleri arasında yer almaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlananların taleplerinin artması ve beklentilerinin çeşitlenmesi kamu hizmet sunumunda yararlanıcı odaklı bir yaklaşımı gerekli kılmaktadır. Devlet tarafından sunulan yararlanıcı odaklı hizmetlere ilişkin kamu üzerindeki idari yüklerin azaltılması, kaynakların ülke ekonomisi açısından daha öncelikli alanlara tahsisine de imkân sağlayacaktır. Sağlanacak olan tasarrufun maddi ve maddi olmayan (zaman vb.) boyutları olacaktır⁵⁵. Kamu hizmetlerine ilişkin standartlar getirilmesi hatta yüksek standartlar oluşturulması; hizmetlerin öngörülebilirliğini artırarak ülke genelinde refah seviyesinin yükselmesinin önünü açacaktır.

1.4.2.1.3 Mali dengesizliklerin giderilmesi

Tarihi, coğrafi konum, yer altı ve yer üstü zenginlikler vb. gibi çok çeşitli nedenlerle zaman içinde oluşan bölgesel dengesizlik koşullarının piyasa süreci içinde derinleşmesinin ana nedeni sanayileşme aşamasında işletmelerin kuruluş yeri seçiminden kaynaklanmaktadır. Çünkü işletmelerin kuruluş yeri ile ilgili kararları ulaşım olanakları, hammadde ve piyasa olanakları gibi çok çeşitli ve karmaşık coğrafi çevre koşulları yanında, sosyal çevre koşullarına da bağlı olarak oluşur.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde gözlemlenen bölgesel dengesizlik sorunu, çok çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmakla birlikte aynı nedenler, söz konusu dengesizliğin sürüp gitmesine, hatta bazı durumlarda, daha da ağırlaşmasına neden olabilmektedir. Bundan dolayı, bölgesel dengesizlik sorunu ortaya çıktığında piyasa güçlerinin bu durumu kendi iç dinamikleri ile çözmesini beklemek yerine kamusal

⁵⁵ T.C. Başbakanlık, *2011-2015 Stratejik Planı*, Ankara 2010, s.22.

müdahale yoluna gidilmesi zorunlu olmaktadır.

1.4.2.1.4 Dışsallıkların içselleştirilmesi

Ekonomik olayların temeli, bireysel ve toplumsal ihtiyaçların varlığına dayanmaktadır. Fayda - maliyetine ekonomik birimlerin bizzat katlandığı özel mal ve hizmetler piyasa ekonomisi içinde sunulurken, tüm toplumun yararlandığı kamusal malların üretimi fayda ve maliyetin bölünememesi, büyük hacimli olması gibi nedenlerle kamu ekonomisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak, kamu ekonomisi içinde yer alan bazı kamusal mal ve hizmetlerin, zaman içinde pazarlanabilme, fiyatlandırılabilme ve faydasının bölünebilme özelliği kazanması ile yarı kamusal mal ve hizmet kavramı ortaya çıkmıştır. Hem özel hem de kamu sektöründe üretilen yarı kamusal malların en önemli özelliği dışsallık yaymalarıdır.

İster kamu mal veya hizmeti, ister piyasa mal veya hizmeti olsun, bunları satın alıp tüketene sağladığı fayda veya maliyet yanında, başkalarını etkileyen fayda veya maliyetleri de mevcutsa dışsallık söz konusudur. Diğer bir ifade ile özel fayda ve maliyet yanında ek sosyal maliyet veya dış fayda oluşmaktadır. Böylece kamu ekonomisinde üretilen veya tüketilen mal ve hizmetlerin, başkalarının maliyet fonksiyonu ile fayda fonksiyonunu etkileme derecesi, hizmetlerin tahsisinde önem kazanmaktadır⁵⁶.

Örneğin⁵⁷ banliyö hattına yakın oturanlar uzak oturanlara nazaran banliyö seferlerini daha yoğun biçimde kullanmaktadır. Hattın uzağında oturan insanlar bu hizmetin finansmanına doğrudan katkıda bulunamadığı gibi, yollarla sağlanan hizmetin düzeyinin tayininde de doğrudan katkıları olmamaktadır. Böylece banliyöye yakın oturan halkın yolla ilgili kararları, diğerlerinin faydalarını dikkate almayacak ve yollar eksik üretilmiş olacaktır.

Zayıf bir mali sistem, ekonomik istikrarı küresel düzeyde ciddi olarak rahatsız ederek olumsuz dışsallıklar yaratabilir. Bu dışsallıkların önlenmesi sadece piyasatemelli teşvikler ve piyasa inisiyatifiyle sağlanamaz. Bu noktada kamu kesiminin müdahalesi

⁵⁶Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998, s.34.

⁵⁷Duran Bülbül, (2006). *a.g.e.*, s.34.

gerekmektedir.

Dışsallıkların içselleştirilmesi sorunu, piyasa ve kamu müdahaleleri çerçevesinde ele alınmaktadır. Piyasa ekonomisinde, pozitif dışsallık yayan mal ve hizmetlerin toplum için gerekli düzeyin altında; negatif dışsallık yayan mal ve hizmetlerin de toplum için gerekli miktarın üzerinde üretildiği görülmektedir. Bu gibi durumlarda etkin kaynak kullanımında sapmalar olabilmektedir. Piyasa mekanizmasının, olumlu ve olumsuz dışsallığa yol açan mal ve hizmetlerin üretimi yönünden neden olduğu bu etkinsizlikler ayrıca gelir dağılımı ve istikrar amaçlarını da olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle devlet, olumlu ve olumsuz dışsallıkları içselleştirerek piyasa mekanizmasında etkinliği sağlamaya çalışmaktadır⁵⁸.

1.4.2.1.5 Erdemli malların üretiminin teşvik edilmesi

Sosyal mallar; salt sosyal mallar, karma mallar ve erdemli mallar olarak üçe ayrılır. Erdemli mallar ise toplum için yararlı sayılan, ancak yeterince tüketilmediği düşüncesiyle hükümetlerin tüketicilere sübvansiyon sağlayarak veya bedelsiz vererek finansmanını bütçeden karşıladığı, diğer bir deyişle tüketiminin yarattığı sosyal faydanın ortaya çıkardığı pozitif dışsallığın, alternatif maliyetini aştığı özel mallardır.

Bunlar, sadece piyasa ekonomisine bırakılırlarsa yeterince tüketilemeyecekleri ve bu nedenle negatif dışsallıklar doğabileceği kaygısı ile belediyelerce üretilmesinin merkezi yönetim tarafından teşvik edilmesi gerekebilir. Sağlık hizmetleri, tarımsal yardımlar ve konut olanaklarının sağlanması erdemli mallara örnektir.

1.4.2.1.6 Hukuki etkinliğin sağlanması

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler “idarenin bütünlüğü ilkesi”ne uygun şekilde yürütülmektedir. Yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve mali kaynak paylaşımı ile ilgili esaslar anayasada, yerel yönetim kuruluşları ile ilgili kanunlarda, Bakanlar Kurulu’nun yetkisi dâhilinde yapmış olduğu düzenlemelerde ve bütçe kanunlarında verilen harcama yetkileri ile vergi gelirleri ve

⁵⁸ Güneri Akalın, *Kamu Ekonomisi*, Akçağ Yayınları, Ankara2000, s.177.

fonlardan verilecek paylarla ilgili özel kanun düzenlemelerinde yer almaktadır⁵⁹.

Belediyeler toplum üyelerinin tercihlerinin ve eğilimlerinin saptanmasında, merkezi yönetime oranla daha etkin oldukları için yerel özelliğe sahip bazı vergi dirençlerini kırmada, merkezi yönetime oranla daha avantajlı bir konuma sahiptirler. Ancak belediyelerin vergi tahsilâtında etkinlik ve verimlilik optimizasyonu sağlamak içinteknolojik ve hukuki altyapısı olması şarttır.

Nitekim anayasa'nın yetkileri kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı hükümleri karşısında, Türkiye'deki yerel yönetimlerin kendilerine bazı vergileri toplama yetkisi verilmiştir. Genel itibarıyla bu belediyelerce toplanan vergilerin oranları merkezi yönetim tarafından belirlenmekte, tarifeler sadece belediyelerin meclislerindeki Hukuk ve Tarifeler Komisyonu'nca belirlenmektedir. Belediyeler, toplama yetkisi verilen vergi türlerinde; bazı popülist kaygılar, teknolojik ve hukuki altyapı yetersizliği sebepleri ile etkin bir vergi tahsilatı yapamamaktadırlar.

1.4.2.1.7 İdari etkinliğin sağlanması

Toplumların gelişmesine bağlı olarak devletin yerine getirmesi gereken işlevler artmakta ve çeşitlenmektedir. Kamu mal ve hizmetlerinin artması ve çeşitlenmesi yönetimlerin daha fazla kaynağa ve daha etkin hizmet sunumuna ihtiyaç duyduğunu göstermiştir. Bu hizmetler merkezi ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşımı yapılırken etkinlik ilkesi yol gösterici olmaktadır⁶⁰.

Bir hizmet hangi ölçekte daha az kamusal kaynak kullanılarak üretiliyorsa o ölçekte üretilmesi kaynak kullanımında etkinlik açısından tercih nedeni olacaktır. Kamu hizmetlerinin etkin sunumunun sağlanması için yerelleşme önem arz etmektedir. Yerelleşme sebebi ile kamu hizmetlerinin etkin sunumunun sağlanması ise ülke genelinde hızlı ekonomik gelişmeye katkıda bulunacak ve ulusal ve bölgesel düzeyde büyüme oranı artacaktır.

⁵⁹Süreyya Sakıncı, "Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması", *Marmara Üniv. İİBF Dergisi*, İstanbul 2000, s. 119.

⁶⁰İlhan Tekeli, *Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi*, AİD Beta Yayını, İstanbul 1994, s.12.

Merkezi yönetim ulusal sınırlar içerisinde, diğer yönetimler ise kendi bölgelerinde mali faaliyetlerde bulunmaktadır. Belirli bir bölgede yerleşmiş bulunan bir kişiye bir yandan merkezi yönetim diğer yandan yerel yönetimler tarafından vergi veya benzeri tarzda bazı mali külfetler yüklenmekte ve tahsil edilmektedir. Buna paralel olarak aynı yönetimler tarafından o yöreye belirli hizmetler sunulmaktadır. Yüklenen mali yükler yanında, sağlanan hizmetlerin, diğer yöredekilerle eşit seviyede olması halinde bir denge söz konusudur. Bu bakımdan merkezi yönetim kendi açısından kuralı gerçekleştirse dahi, yerel yönetimlerden birinin diğerlerinden bağımsız olarak fazla mali külfetler getirmesi veya zengin bir bölge idaresinin öbürlerine kıyasla lüks hizmetler arz etmesi “eşitlere eşit muamele” prensibinden uzaklaştırır ve vergi yükü hakkaniyeti bölgeler arasında bozular. Ferdin bu durum karşısında kendisine en az mali külfet yüklenecek yere kaymasıyla dengenin kendiliğinden sağlanacağı fikri akla geliyorsa da bu her zaman mümkün değildir. Şüphesiz mali faktörler dışında pek çok etken ferde yerleşim yeri seçimi bakımından tesir etmektedir⁶¹. Fert yerleşim yeri seçimini daha iyi imkânları olan bölgeler için kullanacaktır. Yani eliyle oy verdiği yerel yönetim birimleri ferdin beklentilerini karşılamadığı zaman aynı fert, 1956 yılında Tiebout tarafından literatüre kazandırılan kavramla, ayağı ile oy vererek, yani göçerek istediği hizmetlere kavuşmuş olacaktır.

Kabul etmek gerekir ki, bölgeler arasındaki kaynak sapmalarında mali olayların payı büyüktür. Bu sebeple bütün olarak mali yapı, coğrafi anlamda tarafsız olmalıdır. Bu durumun gerçekleşmesi ise, yönetimler arası mali ilişkilerin etkin bir şekilde düzenlenmesi ile sağlanır.

Türkiye’de gelir kaynaklarının tümü üzerinde tasarruf yetkisi, merkezi yönetimin elinde bulunmakta, yerel yönetimlerin gerek merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler de genellikle merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir⁶². Yerel yönetimlerin çağdaş yönetim tekniklerini yeterince etkin kullanamamaları ise, özellikle belediyeler için önemli bir eksiklik olarak kendini göstermektedir. Yerel yönetimler yeterince mali kaynağa sahip olsalar bile bu

⁶¹Y. Öncel, (1998). *a.g.e.*, s.25.

⁶²B. Coşkun&T. Uzun, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi*, Muğla Üniv. Yayını, Muğla 1999, s.57.

kaynakları verimli ve etkili bir şekilde kullanacak yönetim teknikleri uygulamadıkları takdirde istenilen kalitede hizmet üretmeleri söz konusu olamayacak, mali kaynaklar verimsiz kullanımdan dolayı boşa harcanmış olacaktır.

1.4.2.1.8 Geleneksel ve tarihsel faktörler

Bazı ülkelerde güçlü bir yerel yönetimin varlığı, tarihi ve geleneksel nedenlere dayanmaktadır. Merkezi yönetimler sonradan kurulmuş ve birçok görevleri devralmış oldukları halde yerel yönetimlerin veya federal devletlerde eyaletlerin bazı yetkilerini ortadan kaldırmamışlardır. Bu durumda bazı vergilerin toplanması yetkisi eskiden olduğu gibi yine yerel yönetimlere bırakılıp, tahsilâtın bir kısmı merkezi yönetime aktarılmaktadır. Bütün bunlar bazı devletlerde uzun siyasi tartışmalar sonucunda belirlenirken merkezi yönetim kuvvet kazandığı zaman, eyalet ve yerel yönetimlerin mali yetkileri daralmış, aksi durumda son derece genişlemiştir. Özellikle katı merkeziyetçi ilkenin, üniter yapının geçerli olduğu veya güçlü yerel yönetim geleneğinin bulunmadığı ülkelerde, yerel nitelikteki vergilerin toplanmasında veya artırılmasında yerel yönetimlerin etkin olmadığı görülür. Bu nedenle, merkezi yönetim, yerel yönetimlere bırakılabilecek vergilerin bir kısmını kendisi tahsil eder ve hâsılatını yerel yönetimlere devreder veya paylaşır⁶³.

1.4.2.2 Gelir paylaşımının temel ilkeleri

Gelir paylaşımı ilkeleri, başarılı bir gelir paylaşımı sağlanabilmesi için uyulması gereken kuralları göstermektedir. Başlıca ilkeler şunlardır:⁶⁴

Adalet ilkesi; kısaca hakka ve hukuka uygunluktur. Öznel anlamda adalet, herkesin hakkını tanıma konusunda değişmez ve kesin istektir. Nesnel anlamda adalet, karşıt çıkarlar arasında hakka (hukuka) uygun bir denklidir. Adalet ilkesi 4 tür altında toplanabilir. Bunlar: Dağıtıcı adalet, Denkleştirici adalet, Hakkaniyet, Sosyal adalet.

Etkinlik ilkesi ise sınırlı kaynaklar çerçevesinde yönetimlerin ihtiyaç olan mal ve

⁶³Y. Öncel, (1998). *a.g.e.*, s.66.

⁶⁴ R. Keleş, (2011). *a.g.e.*, s.277-278;
A. Ulusoy, (2012). *a.g.e.*, s.98-99;
Ö. Çetinkaya, (2009).*a.g.e.*, s.57-62.

hizmetleri maksimum düzeyde üretmesidir ki devletin mali işlevlerinin başında kaynakların ilgili yerlere etkin olarak tahsisini sağlamak gelmektedir.

Eşitlik ilkesi ile ulusal bütünlüğün bozulmaması için bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi hedeflenmektedir. Klasik iktisat teorisine göre bölgeler arasında ekonomik kaynaklar eşit olarak dağılmış olsa da, kaynakların marjinal verimliliğin yüksek olduğu yerlere doğru kayacağı ve bu kaymanın marjinal verimlilikler eşitleninceye kadar süreceği öngörülse de, eşitlik-etkinlik ve eşitlik-adalet çelişkisi tartışmalı bir konu olsa da eşitlik ilkesi gelir dağılımında en önemli ilkelerden birisidir.

Açıklık ilkesi uyarınca belediyelerin hizmetlerini kesintisiz ve verimli yapmasını sağlamak ancak gelirlerinin belirli olması ile mümkün olacaktır.

Yeterlik ilkesine göre ise belediyeler tahsis edilecek vergiler, bu idarelerin, gelir ihtiyaçlarını karşılayacak türde ve etkinlikte olmalıdır. Bir diğer ifade ile idareler arası vergi paylaşımı yapılırken, belediyelere yeterli gelir kaynağı sağlanmalı ve bu paylaşım yerel özerkliği zedelememelidir. Belediyelere mali ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek vergiler bırakılırken bu vergilerin oranlarının kolayca düzenlenmesi ve matrahlarının esnek olması belediyelerin kaynak ihtiyacının karşılanmasında önemli katkılar sağlayabilecektir.

İdari uygunluk ilkesine göre, hangi verginin kime bırakılacağı belirlenirken; merkezi yönetim veya belediyelerin vergi kapasitesini kavrayabilme yeteneğini, vergi konusunu etkin olarak izleyip izleyemedikleri ve vergilerin tahsilinde gerekli yeterliliğe sahip olup olmadıkları dikkate alınacak ve vergiler bu ilkeler dikkate alınarak idareler arasında paylaşılacaktır.

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile daha alt düzeydeki idareler arasında bölünmüş olması, bunların görülmesi için gerekli kaynakların paylaşılmasını zorunlu kılmaktadır. Kaynakların bölüştürülmesinde uyulması gereken ilkeler şöyle özetlenebilir;

- i. Her yönetim kendine verilen görevleri yerine getirecek mali kaynağa sahip olmalıdır.
- ii. Merkezi ve yerel yönetimlere gelir sağlamak kaygısıyla aşırı ve çifte vergilemeden

kaçınılmalıdır.

iii. Tüm kaynaklar vergilendirilmelidir.

iv. Bölgelerarası gelir farklılıkları nedeniyle hizmet kalitesi ve miktarında ortaya çıkabilecek dengesizlikleri giderecek bir mekanizma kurulmalıdır.

Gelir paylaşımındaki bu ilkeler teorik bazda yol gösterici olmakla birlikte, idareler arası gelir paylaşımının belli ve kesin kurallara bağlanmış, birçok ülkede uygulamaya konulmuş kararlı ve devamlı bir standart şekli yoktur.

1.4.2.3 Gelir paylaşımına etki eden faktörler

Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki gelir bölüşümünün belli ve kesin kurallara bağlanmış, çoğunlukla benimsenip birçok ülkede uygulamaya konulmuş kararlı, devamlı ve standart bir şekli bugün için mevcut değildir. Her devletin kendi coğrafi ve siyasi yapısına göre kendine has değişen gelir paylaşım modeli vardır.

GBVG'nin belediyelere dağıtılmasında nüfus kriterinin yanı sıra, gelişmişlik endeksi, köy sayısı, yüzölçümü ve kırsal alan nüfusu gibi yeni kriterler belirlenmesine karşın, nüfus hala belirleyici bir göstergedir. Türkiye'deki mevcut düzenlemede, yerel yönetimlerin gelir kapasite farklılıkları, nüfus yoğunluğu, yaşlı nüfus, eğitim çağındaki nüfus ve turistik özellikler gibi belediyelerin harcama miktarına etki edecek faktörler göz önünde bulundurulmamıştır.

1.4.2.3.1 Devlet yapısındaki farklılıklar

Belediyeler ülkelerindeki hâkim sosyo-politik yapının ayrılmaz bir parçasıdır. Ulusal siyasal rejimlerin özellik ve gelişmelerine göre şekil alan devlet yönetimlerinin demokratik, üniter ya da federal olması belediyelerin özellikle, mali yapılarını, görev ve yetkilerini doğrudan etkileyebilir. Her ülkenin kendine özgü bir tarihi, ekonomik ve sosyal yapısı, siyasal ve kültürel düzeyi bulunduğu göre; belediyelerin görev ve yetkilerinin her ülkede aynı olmaması tabiidir. Belediyelerle merkezi yönetimlerin ilişkileri, her ülkenin kendi özelliklerine göre şekillenmektedir.

Ülkeler arasında ve ülkelerin kendi içlerindeki siyasal ve idari sınırların

çizilmesinde mali etkinlikten çok, tarihi faktörlerin etken olduğu belirtilmelidir. ABD, Kanada ve Avustralya gibi 20. yüzyılda ortaya çıkan devletlerde, belli ölçüde bir "yeniden başlama" söz konusudur. Bu ülkelerin anayasalarında üye devletler, merkezi hükümete belli mali fonksiyonları bilinçli olarak verirken, üye devletler (eyaletler) ve bölge yönetimleri de önemli görev ve fonksiyonlara sahip olmuşlardır. Öte yandan mazisi çok gerilere uzanan uluslarda, mali yapılar, merkezi hükümetin egemen rol oynadığı, bir imparatorluk ya da ulusallaşma mücadelesi tarihinin izlerini yansıtmaktadır⁶⁵. İngiltere, Fransa, Rusya, Çin ve Türkiye bu tür bir siyasi ve mali tarihe sahip ülke örneklerindedir. Dolayısıyla etkin mali yapıların gelişmesinde gözetilecek ilkeler düşünülürken, onları bir ülkede mevcut siyasi çerçeve ve bu çatıyı belirleyen ve asırlar boyunca geçirilen tarihi gelişim sonucu çizilmiş idari sınırların içinde bulmak gerektiği unutulmamalıdır.

1.4.2.3.2 Milli gelir düzeyindeki farklılıklar

Paylaşılacak gelirin kaynağını oluşturan milli gelirin düzeyi ülkelerin gelişmişlik derecelerine göre büyük farklılıklar göstermektedir. Örneğin ikisi de federal birer ülke olan ABD ile Hindistan'ı ele alındığında⁶⁶. ABD'de uygulanan gelir bölüşümü yöntemini Hindistan'da aynen uygulamak mümkün değildir. Bunun sebebi, gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Hindistan'da nispi olarak verimli sayılabilecek vergilerin tümünün federal örgüte bırakılması zorunluluğudur. Bu Hindistan yönünden doğaldır. Çünkü ülkenin siyasal varlığını sürdürmesinin sorumluluğunu yüklenmiş olan federal örgütün, gelir bölüşümünde elbette ki önceliği olacaktır. Bu örgütün ayrıca yerel yönetimlere zayıf bir bağış politikası uygulaması da aynı sebeplerden ötürü kaçınılmazdır. ABD'de ise milli gelir düzeyinin nispi olarak son derece yüksek oluşu, vergi tabanının yönetimler arasındaki paylaşımına ve bağış politikasına çok farklı bir şekilde yaklaşılmasını mümkün kılmaktadır. Bu ülkede önemli getirisi olan vergilerden bazılarının federal örgüt dışındaki yönetimlere bırakılması, bundan dolayı mümkün olabilmektedir.

⁶⁵ Peggy B. Musgrave, *İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri*, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris 1991, s.142.

⁶⁶ Nezih Varcan, *Yerel Yönetimler*, Anadolu Üniversitesi Web Ofset T. Yayını, Eskişehir 2005, s.85.

Belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki gelir paylaşımında milli gelirin dikkate alınması ve bu gelirin öncelikle idareler arasındaki paylaşımının büyüklüğünün belirlenmesi gerekmektedir. Bu paylaşımında önemli olan hizmetlerin paylaşımı sonucunda iki idare arasındaki paylaşım yüzdesine göre gelir paylaşımının yüzdesinin belirlenmesidir. Milli gelirden alınacak payın iki idare arasındaki paylaşımında hizmetlerin paylaşımı esas olacaktır. Bu anlamda eğer kamu hizmetlerinin %80'ini merkezi yönetim gerçekleştiriyorsa milli gelirin %80'i merkezi yönetime bırakılmalıdır⁶⁷. Ancak eğer hizmetlerin %20'si belediyeler tarafından gerçekleşiyor ve belediyelerin milli gelirden aldığı pay daha az veya daha çok oluyorsa paylaşım adil olmamış demektir.

1.4.2.3.3 Merkezden yönetim ile yerinden yönetim anlayışı farklılıkları

Merkeziyetçiliğin geleneksel bir durum aldığı ülkelerde gelirlerin de merkezileştirilmesi kaçınılmazdır. Bu takdirde gelir paylaşımı toplanan gelirler üzerinden değişik yöntemlerle pay verilmesi ile bazı düzensiz bağışlarda bulunulması esasına dayandırılacaktır. Demokratik gelenekler yeterince yerleşmemiş ve yerel yönetimlerin hakları da kanunlarla tam bir güvence altına alınmamışsa yerel yönetimlerin kendilerine yetecek gelirleri elde edebilmeleri olanaksızdır. Türkiye'deki yerel yönetimlerin 1981 öncesindeki durumu somut bir örnek olarak gösterilebilir. İdari yönden kuvvetli bir yerinden yönetim geleneğinin mevcut olduğu ülkelerde ise bu geleneğin yarattığı etki sebebiyle yerel yönetimler daha tatminkâr özerk gelir kaynaklarına sahip olabilmektedir⁶⁸.

1.4.2.4 Gelir paylaşımında dikkate alınan başlıca kriterler

Dikey ve yatay idari ve mali paylaşımında, gelirlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki tahsisi; idarelerin gelir kaynaklarını tamamlayıcı ve yönetimler arasındaki gelir farklılıklarını giderici bir fonksiyon görür. İdari ve mali paylaşım uygulamasında belirli faktörler rol oynar. Bu faktörler; denkleştirme fonu, potansiyel ihtiyaç ve potansiyel vergi gücüdür.

⁶⁷ Ö. Çetinkaya, (2009). *a.g.e.*, s.4.

⁶⁸ N. Varcan, (2005). *a.g.e.*, s.85.

Denkleştirme fonu⁶⁹ daha çok mali yardım ve bağış sisteminde ağırlığı olan bir faktördür. Paylaşımı yapılacak gelirler bu fonda biriktirilir. Denkleştirme fonunun kaynağı ise vergilerden ayrılan yüzde payları ile bütçeden ayrılan ödeneklerden oluşmaktadır.

Potansiyel ihtiyaç, potansiyel vergi gelirinin belirlenmesi sonucunda ortaya çıkacak olan açığa göre belirlenir. Potansiyel ihtiyacın belirlenmesinde birçok kriter kullanılmasına rağmen ana kriter nüfustur. Kişi başına ihtiyaç nüfus ile çarpılarak potansiyel ihtiyaç belirlenir. Nüfus kriterine yardımcı kriterler arasında ise öğrenciler ve göçmenler kriteri verilebilmektedir. Potansiyel vergi gücü, merkezi ve yerel yönetimlerce toplanan vergiler toplamından oluşmaktadır. Önemli olan gelir kaynaklarında bir homojenliğin ve devamlılığın olmasıdır. Bu üç (nüfus, öğrenci ve göçmenler) kriterlere göre yerel yönetimlerin ihtiyaçları olan gelirler belirlendikten sonra, bu ihtiyaçların karşılığı olan gelirlerin paylaşılmasında hangi kriterin kullanılacağı önemlidir. Uzun yıllardır tartışılan bu kriterler; her ülkede siyasi, idari yapı ve değer yargılarına göre farklılık göstermesine rağmen başlıcaları şunlardan oluşmaktadır:⁷⁰

- Nüfus başına göre,
- Yerel tahsilâta göre,
- Öğrenim çağında olan çocuk sayısına göre,
- İşsizlerin adedine veya sosyal yardıma muhtaç olanlara göre,
- Belediye alanına göre,
- Belediye yollarının uzunluğuna göre,
- Mesken sayısına göre,
- Sosyoekonomik gelişme endeksine göre.

Türkiye’de gelir paylaşımı ise; büyükşehir belediyeleri: 15.07.2008 tarihli 26937

⁶⁹ DoğanKestane, *İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Araştırma Raporu, Ankara 1996, s.61,65;

Duran Bülbül, (2006). *a.g.e.*, s.22.

⁷⁰ BarışKurtuluş, *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, DPT, Ankara 2006, s.81;

S. Sakınç, (2000). *a.g.e.*, s.122.

sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.07.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri uyarınca; büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilâtı toplamının yüzde 5’inin, yüzde 70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılır, kalan yüzde 30’luk kısmı ise ortak bir havuzda toplanarak tüm büyükşehir belediyelerinin nüfuslarına göre dağıtılır. Ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 2,5’u olarak büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan ve bu belediyelere nüfus esasına göre dağıtılan payın yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. 23.11.1981 tarihli, 17523 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2560 sayılı Kanun’un 13 üncü maddesi gereğince dağıtılacak yüzde 10’luk büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresi payı ayrıldıktan sonra geri kalan kısmı büyükşehir ilçe belediyelerine nüfusa göre dağıtılır.

İl, ilçe ve belde belediyeleri: 15.07.2008 tarihli 26937 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.07.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’a göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılır. Bu yüzde 2,85’lik belediye payının; yüzde 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna, yüzde 20’lik kısmı ise belediyelerin Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (Kalkınma Bakanlığı) tarafından tespit edilen en son “gelişmişlik endeksi” verileri esas alınarak, en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş olana doğru, eşit sayıda oluşturulan beş gruptan dâhil oldukları grubun aldığı paydan nüfuslarına göre dağıtılır. Belde belediyeleri bağlı buldukları ilçenin gelişmişlik endeksindeki grubunda değerlendirilir.

İl özel idareleri: 15.07.2008 tarihli 26937 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.07.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden pay Verilmesi Hakkında Kanun’a göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının yüzde 1,15’i il özel idare payı olarak ayrılır ve bu payın; yüzde 50’lik kısmı illerin nüfusuna, yüzde 10’luk kısmı illerin yüzölçümüne, yüzde 10’luk kısmı illerin köy sayısına, yüzde 15’lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, yüzde 15’lik kısmı ise illerin Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca (Kalkınma Bakanlığı’nca) tespit edilen en son gelişmişlik endeksindeki grubuna göre dağıtılır.

Mevcut paylaşım şekli nihai olarak 06.12.2012 tarihinde 28489 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” da getirilen düzenlemeler ile özetle⁷¹;

- Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından alınan % 5 pay % 6 yükseltilmiştir,
- 5779 sayılı yeni yasa öncesinde özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisi genel bütçe vergi gelirleri toplamına dâhil edilmemekteydi. 29 Büyükşehir belediyesi için tüm il sınırları Büyükşehir belediye sınırı kabul edileceğinden, tüm ilde toplanan vergi gelirleri üzerinden % 6’lık pay alınacaktır. 2013 yılından itibaren (5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un 8. maddesinin 1-c bendi ile yapılan düzenleme ile özel tüketim vergisi Kanunu’nun 8. maddesinin 1-d bendi ile yapılan düzenlemeler ile) özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisi üzerinden de Büyükşehir belediyelerine % 6 pay aktarılacaktır,
- Büyükşehir belediye sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının % 6’sı büyükşehir belediye payı olarak ayrılacaktır. Ayrılan tutarın % 60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılacak, kalan % 40’ın % 70’i nüfusa göre, % 30’u ise yüzölçümüne göre büyükşehir belediyeleri arasında paylaşılacaktır,
- Türkiye genelinde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtının % 4,5’i büyükşehir statüsünde olacak olan 29 ilin ilçe belediyelerine ayrılacaktır. (Ayrılan tutarın % 90’ı ilçe nüfusuna göre, % 10’u ise ilçe yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyeleri arasında paylaşılacaktır. Ancak ilçe belediyesinin payına düşen tutarın % 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacak ve ilçe belediyesinin bağlı olduğu büyükşehir belediyesine aktarılacaktır),

⁷¹Ersan Öz, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Büyükşehir Olmak”, (12 Kasım 2012) *Dünya Gazetesi*, Ankara 2012, s12.

- Kanununun 34. maddesi ile büyükşehir belediyesi bulunan illerde “yatırım izleme ve koordinasyon merkezleri” kurulacaktır. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresinin, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür. İlgili maddede ayrıca yatırım izleme ve koordinasyon merkezlerinin görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için Maliye Bakanlığınca, her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulması öngörülmüştür.

şeklinde olmuştur.

Denkleştirme ödeneği ise; kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri oranında her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konan ödenek olup, Maliye Bakanlığınca, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere bu ödenek İller Bankası hesabına aktarılır. Bu ödeneğin yüzde 60’ı, nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelere, yüzde 40’ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır. Türkiye’de belediye bütçeleri içinde genel bütçeden aktarılan paylar, 1985–2010 yılları arasında %47–51 arasındadır.

Belediyelerin görevleri, yetki alanları ülkelerin veya eyaletlerin kendi yasaları ile tanımlandığı için ülkeden ülkeye belediyelerin görevleri değişmektedir. Belediyelerin görevlerindeki farklılıklardan dolayı gelir paylaşımında kullanılan kriterlerde farklılık arz etmektedir. Örneğin okul öncesi eğitim hizmetinin belediyeler tarafından ifa edildiği ülkelerde çocuk sayısı, evcil hayvanların bakım görevinin belediyelerde olduğu ülkelerde evcil hayvan sayısı gelir paylaşımında kriter olarak kullanılabilir. Dünyada ve Türkiye’de gelir paylaşımında dikkate alınan başlıca kriterler; nüfus kriteri, gelişmişlik endeksi kriteri, vergileme kapasitesi kriteri, kalkınmada öncelikli yöreler kriteri, turistik yöreler kriteri, yerel tahsilat kriteri, hizmet türleri kriteri olup detaylıca aşağıda ayrı başlıklar altında incelenecektir.

1.4.2.4.1 Nüfus kriteri

Toplumların sosyal yapısı çok hızlı bir biçimde değişmektedir. Bu değişimin en önemli etkenlerinden birisi nüfus artışı ve buna bağlı olarak artan göç artışı ve

kentleşme hareketinin günümüzde ulaştığı boyutlardır. Kentleşmenin yoğunlaştığı ölçüde yerel bazı hizmetlerin önemi de artmaktadır. Örneğin, kentleşme yoğunlaştıkça çocuk ve özel otomobil sayısı artmakta ve dolayısıyla çocuk bahçeleri ile oto parklarına, toplu ulaşım araçlarına olan ihtiyaç da artmaktadır. Kentleşmenin yoğunlaşması ayrıca kanalizasyon, itfaiye, park, sağlık vb. hizmetlere olan talebi de arttırmaktadır.

Bu sebeple merkezi yönetimler tarafından; yerel yönetimlere yapılacak mali yardımlar ile bazı vergilerden toplanan gelirlerin dağıtılmasında nüfus kriteri olarak kullanılmaktadır. Yardımların dağıtılmasında nüfus kriterinin yanında diğer bazı kriterler de kullanılmaktadır. Örneğin, Fransa'da nüfus kriteri ile birlikte, yolların uzunluğu, kişi başına düşen vergi miktarı kullanılırken, Hollanda'da yardım merkezî yönetimlerce, yerel yönetimlerin sahip oldukları nüfus yoğunluğu, toplam alan ve imarlı alana göre yapılmaktadır⁷².

Bununla birlikte, İsviçre'de yerel yönetimlere pay vermede nüfus artış kriterleri uygulanmaktadır. Ancak ülkelerin nüfus artış oranları her bölge için aynı olmamaktadır. Ülkelerin bazı bölgelerinde nüfus artışları çok fazla olurken, bazı bölgelerinde ise daha düşük olabilmektedir. Bunun birçok nedenleri bulunmaktadır. Bazı yöreler için oldukça karmaşık sayılan kentleşme sürecinde ülke içinde ve ülkelerarasındaki göçlerin şehirselleşmelerin gelişmesinde oynadıkları rol günümüzde daha belirgin hale gelmektedir. Nüfus hareketleri kentsel yaşamda demokratik gelişmenin bir unsuru haline gelirken, aynı zamanda göçebe toplumu olmaktan şehir ve metropol yaşamına geçişlerin en önemli unsurları olmaktadır. Ancak bu hareketlerin en önemli nedenlerini ekonomik nedenler (işsizlik ve ekim alanlarının günden güne daralması ve parçalanması), aile bireylerinin şehirlere göçmüş olması, eğitim ve kentsel yaşama duyulan özlem, sosyal hareketlilik vb faktörler oluşturmaktadır.

Öte yandan Belçika'da yerel yönetimlere yardım yapılmasında diğer kriterlerin yanında öğrenci sayıları kriteri esas alınmaktadır. Hollanda'da eğitim hizmetleri için yapılan yardımlarda ise anaokulları ile orta öğretim giderlerinin büyük çoğunluğu; sınıf, öğretmen ve öğrenci sayıları gibi objektif ölçütlere dayandırılmış yardımlarla da

⁷²Ali ErkanEke, *Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler*, Ankara Üniv. SBF. Yayınları, No: 505, Ankara1982, s.83.

karşılaşılmaktadır⁷³.

1.4.2.4.2 Gelişmişlik endeksi kriteri

Bölgeler arası ekonomik, sosyal farklılıklar ve gelir dengesizliğinin giderilmesi amacıyla gelişmişlik endeksi kriteri oldukça önemlidir. Buna göre yerel yönetimlere gelişmişlik endeksi ağırlıklı pay verilerek bölgeler arasındaki aşırı ve dengesiz nüfus göçü kontrol altına alınabilir. Bu kriter ile daha az gelişmiş belediyelerin daha fazla pay almasına imkân sağlanabilir.

1.4.2.4.3 Vergileme kapasitesi kriteri

Ekonomik ve sosyal gelişme arttıkça ülkenin milli geliri artacağından ülkedeki vergileme kapasitesi de günden güne artacaktır. Ancak bu artış ülkenin farklı bölgelerindeki gelişmişlik farklarından dolayı vergilemenin çoğu zaman merkezi yönetim tarafından yapılması ve yerel yönetimlere dağıtılması en uygun yöntem olarak görülmektedir. Çünkü ülkede bölgeler arası dengesizliğin olması o bölgede yaşayan insanların teşebbüs gücünün yetersizliğinden dolayı ekonomik gelişmişlik farklarının ötesinde, coğrafi koşulların ekonomik gelişmeyi engellemesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla devletin ülkede yaşayanlara eşit sosyal ve ekonomik haklar sağlaması zorunluluğundan dolayı çoğu zaman böyle bir kriterin dikkate alınması oldukça zorlaşmaktadır.

1.4.2.4.4 Kalkınmada öncelikli yöreler kriteri

Türkiye’de planlı dönemde kamunun kaynak dağılımına yön verebilmek açısından oluşturulan çalışmalar sonucu belirli bölgelerde istenilen ölçüde başarı sağlanamamıştır. Bölgeler arası eşitsizlikler yöreler arası nüfus hareketlerinin hem nedeni hem de sonucu olarak görülmelidir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile teşvik sistemi ve kaynak ayırma politikaları izlenerek, “kalkınmada öncelikli yöre” uygulamasına geçilmiştir. Ancak gelinen noktada bu politikanın da istenilen sonuçları elde etmede yetersiz kaldığı ya da daha geniş olarak uygulanması gerekliliği ortaya

⁷³A. Eke, (1982). a.g.m., s.85.

çıkmiştir⁷⁴.

1.4.2.4.5 Turistik yöreler kriteri

Gelirler bölüştürülürken nüfus kriterinin yanı sıra, kalkınmışlık derecesi, coğrafi konum, turistik potansiyel, başlanmış olan projelerin tamamlanması, yörenin ekonomik kapasitesinin vergi gelirleri içindeki payı vs. gibi kriterler de göz önünde bulundurularak yönetimler arasında gelir dağılımı yapılması bazı ülkeler tarafından benimsenmiştir. Böylece belediyeler; ülke ekonomisine de katkıda bulunacak turistik potansiyel kaynaklarını gözetmiş olacaklardır.

1.4.2.4.6 Yerel tahsilât kriteri

Merkezi yönetimlerce toplanan vergi tahsilâtından; tahsil edildiği belde sınırlarındaki tahsil edilen verginin ülke genelindeki tahsilâta oranı esas alınarak pay verilmesidir. Bu şekilde; yerel yönetime sınırlarındaki vergi tahsilâtı büyükse büyük, küçükse küçük pay verilir. Nitekim mali yerelleşme konusunda yapılan bir çalışmada yerel idare için toplanan vergilere karşı vergi mükelleflerinin vergiye gönüllü uyumunun ve vergi ahlakının; merkezi yönetim için toplanan vergilere nazaran daha yüksek olduğu sonucuna varılmıştır⁷⁵.

1.4.2.4.7 Hizmet türleri kriterleri

Yolların Uzunluğu Kriteri; Ulaştırma hizmetleri genel olarak tüm ülkeyi ilgilendiren hizmetler olduğu için bu hizmetler merkezi yönetimin görevleri arasında sayılmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin kendi sınırları içerisinde yer alan yolların yapımını kendileri üstlendikleri için çoğu zaman bu yolların yapılmasında finansman sorunlarıyla karşı karşıya kalmaktadırlar.

Bazı ülkelerde merkezi yönetimler yerel yönetimlere yolların uzunluğunu dikkate alarak yardımlar yapmaktadırlar. Örneğin Fransa'da yerel yönetimlere yapılan yardımlarda nüfus, vergi gelirleri, yolların bakımı ve okullar gibi alanlarda karşılaştıkları sıkıntıların boyutları dikkate alınmaktadır. İngiltere'de yerel yönetimlere

⁷⁴FatmaUrfalıoğlu&AyhanSeyfullahoğulları, "İllerin Bazı Sosyo Ekonomik Kriterler Altında Gelişmişlik Sınıflaması", *Marmara Üniv. İİBF Dergisi*, İstanbul 2004, s.223.

⁷⁵ Güth Werner vd., (2003) Tax Morale and (De-) Centralization- An Experimental Study, <http://papers.econ.mpg.de/esi/discussionpapers/2003-05.pdf> (12.09.2012).

yardımlarda nüfus ve yerel yönetim alanlarındaki işsizlik oranları, okul çağındaki çocukların sayısı, nüfus yoğunluğu, çeşitli boyutlardaki eğitimin maliyeti kriterleri yanında yolların uzunluğu da yardımların dağılımında önemli bir kriter olarak dikkate alınmaktadır⁷⁶.

Sosyal Yardım Kriteri; Kentleşme sürecinde sosyal bazı müesseselerin değişmesi olağan hale gelmektedir. Örneğin aile müessesesi, komşuluk ilişkileri vb. sosyal anlayış ve davranışlarda meydana gelen değişiklikler yerel yönetimlerin hizmetlerinin önemini arttırmaktadır. Geçmiş dönemlerde insanların boş zamanları komşuluk ilişkileri çerçevesinde değerlendirilmekte ve mahallede herhangi birisinin yardıma muhtaç olduğu bilinmekteydi. Ancak günümüzde kentleşme bu sosyal müesseseleri ortadan kaldırmakta ve kişiler boş zamanlarını çok farklı eğlence tarzlarıyla geçirirlerken, sosyal yardımlaşma olayı da tamamen devlete ve yerel yönetimlere terk edilmiştir⁷⁷. Dernek, vakıf gibi sivil toplum kuruluşlarının da amaçlarından birisi sosyal yardımlaşma olmasına rağmen Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının gerek yapı gerekse fonksiyon olarak sosyal yardımlaşma konusunda yerel yönetime veya merkezi yönetime yardımcı olduğu söylenemez.

Vakıflar medeniyeti olan Osmanlı’da vakıflar vasıtasıyla oluşturulan finansman sistemi; kültür, eğitim, sağlık, altyapı, bayındırlık, dinî ve sosyal hizmetlerin görülmesinde önemli bir rol oynamış, ayrıca sosyal güvenlik ve hayır işleri gibi değişik alanlarda ihtiyaç duyulan altyapı ve finansmanın karşılanmasına da önemli katkıda bulunmuştur⁷⁸. Günümüz Türkiye’sinde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, ibadet ve bayındırlık faaliyetlerinin devlete yaklaşık 100 milyar TL’yi aşkın bir maliyeti vardır. Günümüzde devlet bütçesine önemli bir yük getiren bu hizmetler, Osmanlı’da vakıflar tarafından karşılanmaktaydı.

Vakıflar Genel Müdürlüğü 2011 kayıtlarına⁷⁹ göre Türkiye’de toplam 4603 vakıf mevcuttur. Ve İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın 21 Kasım 2012

⁷⁶MustafaÖzarslan, “İngiltere’de Yerel Yönetimler Maliyesi”, *Türk İdare Dergisi*, S.404. s.188.

⁷⁷ Halil Nadaroğlu, (2001). *Mahalli İdareler*, Beta Yayınevi, İstanbul1994,s.73.

⁷⁸ ZiyaKazıcı, *İslâmi ve Sosyal Açından Vakıflar*, Marifet Yayınları, İstanbul1985, s.83-86.

⁷⁹ Vakıflar Genel Müdürlüğü Web Sitesi <http://www.vgm.gov.tr> (11.11.2011)

kayıtlarına⁸⁰ göre toplam 93.602 dernek bulunmaktadır. En çok sayıda dernek statülü sivil toplum kuruluşu İstanbul'da (%16), sonra sırasıyla Ankara (%8) ile İzmir'dedir (%4,7).

İstanbul'da dernek başına 730 kişi, Ankara'da 570 kişi, İzmir'de 837 kişi, diğer illerde ortalama 833 kişi düşmektedir. Türkiye genel ortalamasının 795 olduğu dikkate alınır, Ankara'da örgütlenmenin daha yoğun olduğu, diğer illerde genel ortalamasının altında bir yoğunluk gözlemlendiği söylenebilir.

Her ne kadar; tarihinde yaralı göçmen kuşları tedavi edip, ertesi sene göçmen kuşların gelme zamanına kadar besleyen vakıfları olan bir ülke olmasına rağmen Türkiye'de belki de kentleşme sürecinde; zengin zümre ile fakir zümre birbirinden ayrılmış farklı mahalle ve sitelerde yaşamasının azalttığı empati duygusu ile hem sivil toplum kuruluşlarının sayısı azdır hem de mevcut sivil toplum kuruluşları sosyal yardımlaşmadan ziyade aynı sosyal statüdeki veya aynı fikirdeki insanların bir araya geldiği örgütler olmuşlardır.

Öte yandan sosyal yardımla ilgili hizmetler, esas itibariyle işsizlik, sağlık ve ihtiyarlık sigortaları gibi sosyal güvenlik hizmetleri, iş bulma ve konut sağlama konularında yerel yönetimlere daha fazla görev düşmeye başlamıştır. Sosyal hizmetlerin faydası ulusal sınırlara ulaşmaktadır. Bu nedenle de söz konusu hizmetlerin önemli bir kısmının yerel yönetim çerçevesinde halledilmesi mümkün değildir. Örneğin iş bulma sorununun yerel yönetimlerce çözülmesi mümkün değildir. Aksi halde bu hizmeti görmeyi kabul eden yerel yönetim bölgesine devamlı olarak işsiz olanlar göç ederek, söz konusu hizmeti etkisiz hale getirecektir. Aynı şekilde gelir dağılımını etkilemeyle ilgili önlemlerde yine merkezi yönetim etkin olacaktır. Tek başına yerel yönetimce gelir dağılımını düzeltici politika uygulandığı takdirde, düşük gelirliler bölgeye gelirken, yüksek gelirliler diğer bölgelere gidebilir.

1.5 Belediyelerin Başlıca Gelirleri

Belediyelerin gelirlerini, ekonomik gelişmişlik düzeyi ve devlet yapısı ne olursa

⁸⁰ İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı Web Sitesi <http://www.dernekler.gov.tr> (11.06.2012)

olsun bütün ülkelerde kaynakları bakımından üç başlıkta incelemek mümkündür. Kaynaklardan birisi yerel kaynaklardan elde edilen öz gelirlerdir. Bunlar belediye yönetimlerine tahsil etme yetkisi tanınmış vergiler, harçlar katılım payları, ücretler ve belediyelere ait taşınmazların satılması ve kiralanması yoluyla elde ettiği gelirler ve işletme karlarıdır. İkincisi transfer niteliği taşıyan gelirlerdir. Bu kaynak merkezi yönetim gelirlerinden aldığı pay ile yardım ve borç şeklindeki aktarmadan oluşmaktadır. Üçüncü gelir kaynağı ise belediyelerin bankacılık sektörü ile mali piyasadan aldığı kredilerdir.

28489 sayılı, 06.12.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan, 12.11.2012 kabul tarihli, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile belediyelerin gelirleri ve belediyelerin sayıları değişmiştir. Kanunun gerekçesinde de belirtildiği üzere; gerek yeni büyükşehir belediyelerinin gerekse sınırları genişleyen büyükşehirlerin daha etkin hizmet sunabilmesini sağlayabilmek amacıyla bu yönetimlere gönderilen ödeneklerde artış sağlanmıştır.

1.5.1 Özgelirler

Belediyelerin gelirleri, ülkeler itibariyle farklı kaynakları kapsayabilmektedir. Türkiye’de belediyelerin öz gelirleri 5602, 5679, 5784, 5917 ve 6360 sayılı yasalar ile kısmen değişmiş olsa da 17354 sayılı Resmi Gazete’de 29.05.1981 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ve 13576 sayılı Resmi Gazete’de 11.08.1970 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası’na dayanır.

Türkiye’deki belediyelerin öz gelirleri nihai olarak 25874 sayılı Resmi Gazete, 13.07.2005 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin gelirlerini 59’uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerin öz

gelirleri şunlardır:⁸¹

Vergiler; Belediyeler merkezi yönetim tarafından sadece kendilerine bırakılmış olan sahalarda vergilerini toplayarak önemli gelir elde edebilirler. Bunlar;

- a- İlan ve Reklam Vergisi: Belediye sınırları içerisinde yapılan her türlü reklam ve ilanlar üzerinden alınan vergilerdir.
- b- Eğlence Vergisi: Eğlence yerleri işletenlerin(çay bahçesi, gazino, sinema, tiyatro v.b.) elde ettikleri gelir veya kestikleri biletler üzerinden alınan bir vergi türüdür.
- c- Haberleşme Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf işletmesi tarafından ediliyor, belediyelere intikal ettirilen telefon, teleks, faksmile ve data ücretlerinin tabi olduğu vergidir.
- d- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Elektrik ve havagazı işletmelerince abonelerinden belli nispetlerde tahsil edilip belediyeye intikal ettirilen bir vergi türüdür.
- e- Yangın Sigortası Vergisi: Sigorta işletmelerinin yangın sigortası nedeniyle yaptıkları poliçeler üzerinden alınan ve ilgili belediyeye ödenen vergilerdir.
- f- Emlak Vergisi: Belediye sınırları içerisindeki emlak üzerinden alınan vergilerdir. Konusu bina ve arazi olan ve bu bina veya arazinin maliki, intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa malik gibi tasarruf eden kimsenin ödediği ve matrahı bina ve arazinin değeri olan ve oranı yasa da ayrı ayrı gösterilmiş bulunan vergidir.
- g- Çevre Temizlik Vergisi: Belediyelerin çöp toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlananların, binanın yerine, kullanılan su miktarına v.b. ölçülere göre belediyelere ödedikleri vergilerdir.

Rüsumlar ve Harçlar; Belediyelerin belli bir işi yapması veya yapılmasına izin vermeleri nedeniyle aldıkları vergilerdir. Belediyelerce alınan harçlar şu başlıklar

⁸¹ Adnan Gerçek, *Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi, Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Kitabevi, Bursa 2010, s.17-24;
Adil Nas, *Belediye Gelirleri*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2011, s.63-146;
Tayfun Çınar, vd., *Yerel Maliye Sistemi*, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara 2004, s.129;
A. Ulusoy, (2012). *a.g.e.*, s.252-274.

altında toplanabilir.

- h- Bina İnşaat Harcı : Bina inşa edecek olanlar tarafından alınacak müsaade sebebiyle ödenilen paralardır.
- i- Diğer Harçlar : Belediyelerin yaptığı çeşitli hizmetler nedeniyle hizmeti alanlar tarafından ödenilen paralardır. Bunlar, kayıt harcı, imarla ilgili harçlar, ruhsat ve rapor harçları başlıkları altında sayılabilecek çok çeşitli gelir kaynaklarıdır.
- j- İşgal Harcı : Umuma tahsis edilmiş veya mülkiyeti kamuya ait olan yerleri herhangi bir sebeple ve yetkili makamlardan izin alarak kullananlar tarafından ödenen paralardır. Pazaryeri işgal harçları, otopark işgal harçları, yaya bölgesi işgal harçları, seyyar satıcı işgal harçları, hayvan satım yerleri harçları v.b.
- k- Hal Rüşumu : Belediyeler, kendi sınırları içerisinde faaliyet göstermekte olan toptancı hallerinde satılan ürünlerin bedelleri üzerinden belli bir payı, üretici ve satıcılara hal hizmeti vermesi dolayısı ile tahsil etmektedir.
- l- Hayvan Kesimi ve Muayene Harcı : Hayvan kesimi ve et satışının denetlenmesi sebebiyle alınan paralardır.
- m- İdare Ücretlerinden Paylar : Belediyeler beldelerinde bulunan müze giriş ücretlerinden pay aldıkları gibi maden işletmelerinden de belli oranda paylar almaktadırlar.
- n- Kaynak Suları Harcı : Kamuya ait olan su kaynaklarını işletenler tarafından ödenilen paralardır.
- o- Ölçü ve Tartı Aletlerini Muayene Harcı: Her türlü mal satışında istifade olunan ölçü ve tartı aletlerinin belli aralıklarla kontrolü sebebiyle alınan paralardır.
- p- Özel Minibüs ve Otobüs Harçları : Şehir içi yolcu taşımacılığında kullanılan minibüs ve otobüslerin hatlarının belirlenmesi münasebetiyle alınan paralardır.
- q- Tatil Günlerinde Çalışma Harcı : Resmi tatil günlerinde işyerini açık bulundurmamak isteyenler tarafından ödenilir.
- r- Ticaret Sicili Harcı : Ticari işletmelerin kuruluş işlemlerini tamamlayabilmeleri için belediyeye yatırmak zorunda oldukları paralardır.

Harcamalara Katılma Payları; Belediyeler vatandaşlara götördükleri hizmetler için, sadece o hizmetten yararlanacak olanlardan, harcamaya katılma payı altında bir pay almaktadırlar. Bu paylar, umuma ait olan belediye bütçesinden belli kesimlerin faydalandırılmamasını, hizmetten faydalananların hizmetin bedelini ödemesini esas alan bir anlayışa bağlı bulunmaktadır. Başlıca katılma payı şekilleri şunlardır:

- s- Kanalizasyon Masraflarına Katılma Payı : Aynı şekilde, kanalizasyon hizmeti götürülen bölge veya mahalle sakinlerinin bu hizmetin bedeline katılmasıdır.
- t- Su Tesislerine Katılma Payı : Belediyelerin yeni içme suyu şebekesi yapmaları, şebekeyi yenilemeleri gibi sebeplerle yaptıkları yatırımların giderlerine, bu hizmetten faydalanacak olanların belli oranlarda katılmasıdır.
- u- Yol Harçlarına Katılma Payı : Evinin veya işyerinin önüne yol getirilen şahıslar veya kurumların yol bedeline belli oranda katılmalarıdır.

şeklindedir ancak 06.12.2012 tarihinde 28489 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un Geçici 1.madde 8. bendinde “Bu Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaşılır.” denilerek sayılan görev ve katılma payı gelirleri büyükşehir belediyelerine devredilmiştir.

1.5.1.1 Vergilendirme yolu ile gelir sağlanması ve yöntemleri

Belediyelerin vergilendirme yolu ile gelirlerini artırması dört farklı yöntem ile gerçekleşebilir. Bunlardan birincisi belediyelere sınırsız vergilendirme yetkisi verme, ikincisi sınırlı vergilendirme yetkisi ile bazı vergilerin belediyelere bırakılması, üçüncüsü vergi kaynaklarının belediye ile merkezi yönetim arasında paylaşılması, dördüncüsü ise munzam kesir ve munzam vergi yöntemleridir. Bu dört yöntemin temeldeki farkı vergilendirme yetkisinden ve vergi yönetiminin merkezileşmesi veya yerelleşmesi eğiliminden kaynaklanmaktadır.

Vergi yönetiminin merkezileşmesinin ve yerelleşmesinin farklı farklı avantajları ve dezavantajları vardır. Bu avantajları ve dezavantajları şu şekilde sıralayabiliriz;⁸²

1.5.1.1.1 Vergi yönetimini merkezileştirmenin avantajları

Merkezleştirilmiş vergi yönetimlerinde; verginin konusu, vergiyi doğuran olay, verginin matrahı, verginin oranı, muafiyetler, istisnalar merkezi idarece belirlenir. Tarhiyat, tahakkuk ve tebliğ merkez idarece yapılır ve en önemlisi tahsilat da merkez idarece yapılır. Vergiyi doğuran olayın belirlenmesinden tahsilat aşamasına kadar olan bütün aşamalarda merkezi yönetimin etkin olmasının şu avantajları vardır;

- Ölçek ekonomileri nedeniyle önemli maliyet tasarrufları sağlaması ve ülkenin tümünü kapsayan bir yapı oluşturarak, denetim/kontrol, muafılık ve istisnalar, kayıt sistemi ve tahsil konusunda standartlaşmayı mümkün kılması,
- Personelin rotasyonu sistemdeki potansiyel yozlaşma riskini azaltması,
- Birçok vergi türünün aynı anda tahsilini mümkün kılarak ilave maliyet tasarrufları sağlaması,
- Vergi yönetiminde geniş ölçekli örgütlenmeler daha yüksek ücret ödeyebilme imkânları sunarak hem daha kaliteli personel istihdamını hem de sistemin yozlaşma riskinin azaltılmasını mümkün kılması,
- Ülke ölçeğine genişletilmiş bir vergi yönetimi idari birim sınırlarını aşan vergilenebilir unsurların yönetiminde daha başarılı olur,
- İdareler arası yatay mali eşitsizlikleri giderebilecek mali kaynaklar merkezi yönetimde kalması.

1.5.1.1.2 Vergi yönetimini yerelleştirmenin avantajları

Yerelleştirilmiş vergi yönetimlerinde; verginin konusu, vergiyi doğuran olay, verginin matrahı, verginin oranı, muafiyetler, istisnalar yerel idarece belirlenir. Tarhiyat, tahakkuk ve tebliğ merkez idarece yapılır ve tahsilat yerel yapılır. Bütün aşamalarda yerel idarenin etkin olmasının şu avantajları vardır;

- Yerel birimlerin yerel koşulları iyi tanması ve mükelleflere daha hızlı

⁸²KadirTopal, "Belediyelerin Özgelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma", *Atatürk Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18/3, Erzurum 2004, s.125-127.

ulaşabilmesi, vergi mükelleflerinin kaydının tutulması ve vergi tahsilâtını kolaylaştırabilir.

- Yerel yönetimler, lisans verilmesi ve diğer düzenleyici işlemler yoluyla sağladıkları bilgilerle, yerel iş çevrelerini/koşullarını daha iyi tanıyabilmekte, buna bağlı olarak da yerel ekonomik aktiviteler daha kolay vergilendirilebilmektedir.
- Yerel vergileme, mükelleflerin yerel birimler üzerindeki denetimini artırarak daha sorumlu, hesap verebilir ve şeffaf bir idari yapının ortaya çıkmasını sağlar.
- Vergilemenin yerelleşmesi ve vergi yönetimin küçük ölçeklerde örgütlenmesi, küçük organizasyonlara ait temel özellikler olan, yeni yaklaşım ve tekniklerin geliştirilmesini teşvik edebilir.
- Yerel birimler, gelirleri üzerinde daha hızlı ve etkin bir kontrol mekanizması kurabilir.

1.5.1.1.3 Sınırsız vergilendirme yetkisi verilmesi

Bugüne kadar tamamen teorik planda kalmış ve saf şekliyle uygulama imkânı bulamamış bir yöntemdir. Bu yöntemde yerel yönetimler hiçbir kısıtlama ve daraltmaya tabi tutulmadan istedikleri kaynakları vergilendirebilme imkânına sahip bulunmaktadır. Ancak, esas itibariyle bu yöntemi getirip uygulamaya koymuş bulunan A.B.D. ve İsviçre’de de bu uygulamaya sınırlar getirilmiş bulunmaktadır⁸³.

1.5.1.1.4 Bazı vergilerin belediyelere bırakılması

Bu prensibe göre devlet ve yerel yönetimler birbirinden tümüyle bağımsız hale getirilmiş olan gelir kaynaklarını özgürce kullanırlar. Devlet, yerel birimlere ayrılmış olan gelir kaynaklarından vergi almadığı gibi, bu vergilerin toplanmasına da müdahale etmez. Bu şekildeki uygulama, A.B.D. ve İngiltere’de uygulanmaktadır. Örneğin A.B.D.’de Emlak Vergisi tamamıyla yerel yönetimlere bırakılmıştır. İngiltere’de ise General Rate denilen ve taşınmazların gayri safi iradı üzerinden alınan bir vergi yerel yönetimlerce tahsil edilmektedir⁸⁴. Türkiye bu yöntemin kullanıldığı söylenemez çünkü

⁸³H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*,s.82.

⁸⁴R. Keleş, (2011). *a.g.e.*, s.279.

istisnai olarak bazı vergilerin sadece tahsilâtı belediyelere bırakılmıştır, vergi oranları belirleme yetkisi merkezi idarededir.

1.5.1.1.5 Vergi kaynaklarının paylaşılması

Bu sistemde yerel yönetimlerin ayrı vergi kaynakları olmakla birlikte, bazı vergi kaynakları yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında pay edilmektedir. Fransa, İsviçre, Almanya, Belçika ve İtalya'da bu sistemin değişik şekilleri uygulanmaktadır. Bu sistemde yerel yönetimlere ayrı özel vergiler koyma yetkileri tanınabildiği gibi, aynı kaynaktan merkezi idareden ayrı olarak vergi alma imkânları da tanınabilmektedir⁸⁵. Bu görüşün öncüsü 19. y.y.'da Prusya'da Maliye Bakanlığı yapmış olan Von Miquel'dir. O'na göre şahsi vergiler, örneğin gelir vergisi gibi vergilerin uygulamasında merkezi idareler; bina ve arazi gibi vergi kaynaklarının vergilendirilmesi konusunda da Yerel yönetimler daha etkin olurlar⁸⁶.

1.5.1.1.6 Munzam kesir ve munzam vergi yolu ile gelir sağlanması

Munzam kesir (ek yüzde) yöntemi, yerel yönetimlere, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bazı vergiler üzerine ek bir yüzde ekleme yetkisi verilmesidir. Munzam vergi ise, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin matrahları üzerinden yerel yönetimlere belli oranları aşmamak kaydıyla ek vergi koyma yetkisi verilmesidir. Her iki durumda da söz konusu ek yüzde ya da vergiyi maliyenin toplayıp, belediyelere aktarması uygulamayı kolaylaştırmaktadır⁸⁷. Munzam kesir ve munzam vergi yolu ile yerel yönetimlere gelir sağlanması günümüzde önemini yitirmiş eski bir uygulamadır. Munzam kesir uygulaması en son uygulayan Fransa'da 1976 yılında yürürlükten kaldırılmıştır⁸⁸.

Munzam kesir yönteminin esası yerel yönetimlere, merkezi yönetim tarafından

⁸⁵R. Keleş, (2011). *a.g.e.*, s.36.

⁸⁶ José LuísCardoso, *Paying for the Liberal State: The Rise of Public Finance in Nineteenth Century Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 116;

Raoul Blindenbacher, *Federalism in a Changing World, Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings, and Plenaries of the International Conference on Federalism*, McGill-Queen's Press – MQUP, Kanada 2003, s. 382;

H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.83.

⁸⁷MustafaDönmez, "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü", *Mülkiye Dergisi*, S.XXVI, Ankara 2002, s.175.

⁸⁸TOBB, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması" *TOBB ÖİKR*, Yayın No:303, Ankara 1996, s.19.

tahsil edilen bazı vergilere, hâsılatı kendilerine ait olmak üzere ek bir vergi ilave etmek yetkisinin verilmesidir. Ancak, ilave edilecek verginin tutarını saptayan yerel yönetimin yetkili organı olduğu halde bu ilave miktarı tahsil edip yerel yönetime veren merkezi yönetimdir. Fransızcada kullanılan “centime additionnel” deyimini ek yüzde birleri anlamına gelmekte ve dilimizde munzam kesir olarak ifade edilmektedir. Fransa’da 1789 inkılâbından sonra yerel yönetimlerin mali ihtiyaçlarının büyük bir kısmı devletin vasıtasız vergiler üzerine koyduğu munzam kesirlerle karşılanmıştır⁸⁹.

Yerel yönetimlere kolayca gelir sağlamanın dışında hiçbir avantajı olmayan munzam kesir yönteminin modern vergicilik prensipleriyle bağdaştıramadığından Fransa, Belçika, Hollanda, İspanya ve İsviçre’nin bazı kantonları başta olmak üzere hemen her ülkede uygulamadan kaldırılmıştır. Türkiye’de ise, 1913 tarihli geçici kanunla il özel idareleri için getirilmiş olan munzam kesir yöntemi ciddi olarak uygulanamadan 1929 yılında 1454 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır⁹⁰.

ABD’de Alaska ve Batı Virginia eyalet gelir vergilerinin, federal gelir vergisi oranı üzerine bir oran eklemek yoluyla tahsil edilmesi ve bazı yerel yönetimlerin isterlerse sınırları içerisinde bulunduğu eyaletlerin satış vergilerine %1 oranında ilavede bulunması şeklinde uygulamalar yer almaktadır. Almanya’da ise, federe devletler yerel yönetimlerin kilise vergilerini bu metotla tahsil etmektedir. Ancak, bu sistemin de kendisine özgü bazı sakıncaları bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

i. Aynı vergi matrahına üst üste iki oranın uygulanması idare ve yükümlüler açısından zorluklar doğurur ve karışıklıklara sebep olur. Aynı matrah üzerinden aynı dönem içinde ve aynı nitelikli mükerrer vergi alınması çifte vergilendirmeye benzemektedir. Her ne kadar çifte vergilendirme ayrı ülkeler arasında söz konusu olsa da iki defa vergi almak vergi adaletini ve eşitliğini bozmakta ve modern vergileme ilkelerine de ters düşmektedir.

ii. Bu uygulamalar vergiden kaçınmaya yol açar ve vergi oranına belli bir oranın ekletilerek tahsil ettirilmesi, ekonomik faaliyetlerin başka bölgelere kaydırılmasına

⁸⁹İsmail Hakkı Ülkümen, *Yerel yönetimler Maliyesi*, Ankara Üniv. SBF Yayınları, 103/85, Ankara 1960, s.140.

⁹⁰İ. Türkoğlu, (2009). *a.g.e.*, s.212.

sebepler olur.

iii. Sistem, artan oranlı vergilerde aşırı yük getirebilir.

Munzam vergi kavramı (taxe additionnel veya surtaxe), merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin matrahları üzerinden yerel yönetimlere de belli oranları aşmamak üzere kendi hesaplarına vergi tarh etmek yetkisinin verilmesini ifade etmektedir. Bu vergide de ilave olarak alınacak miktarı saptayan yerel yönetim organları olduğu halde bunu tahsil edip yerel yönetime veren merkezi yönetimdir. İsviçre'nin birçok kantonunda ve İtalya'da uygulama alanı bulmuş olan munzam verginin değişik şekillerde uygulamaları bulunmaktadır. Türkiye'de, 1981 yılına kadar geçen dönemde gümrük vergisi üzerinden belediyeler için %15 oranında ek bir vergi alınmış ve belediyeler arasında nüfus esasına göre dağıtılmıştır⁹¹.

23.07.1983 tarihinde yayımlanan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda yapılan (Değişik altıncı fıkra: 4/2/2009-5835/1 md.) değişiklikler ve (28461 sayılı, 08.11.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair) yönetmelikler ile belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği yasalaşmıştır. Munzam kesir uygulamasına benzeyen bu uygulamada yerel yönetimlere sadece tahsilat yetkisi verilmiş olup verginin konusu, oranı gibi diğer hususlar yine merkezi idarece belirlenmektedir. Bu sebeple bu tür uygulamalar vergi gelirlerinin paylaşımı yöntemi altında incelenmesi gerekmektedir.

1.5.1.2 Vergi dışı öz gelirler

Belediyelerin diğer gelirlerini çok çeşitli başlıklar altında incelemek

⁹¹Jacques Vallin, *Traité de Démographie. VII. Histoire des Idées et Politiques de Population*, Ined, Paris 2006, s. 165;

İ. Ülkümen, (1960). *a.g.e.*, s.142.

mümkündür. Belediyeler kendilerine kanunen tanınmış yetkilerini kullanarak bir takım ek mali imkânlar elde edebilecekleri gibi, ticari mantık ile veya kendi imkânlarını kullanarak da ek mali imkânlara kavuşabilmektedirler. Özgelirler başlığı altında incelenen rüsumlar, harçlar, harcamalara katılma payları haricinde belediyelerin diğer öz gelirlerini şöylece belirtmek mümkündür⁹²:

- a- İşletme Gelirleri: Belediyeler esas amacı karlılık olmayan, halka hizmeti ve fiyatların serbest rekabet sistemi içerisinde kontrolünü esas alan değişik hizmet işletmeleri kurabilirler. Halk ekmek fırını, otobüs işletmeleri, otel işletmeleri, tanzim satış mağazaları bunlara örnektir.
- b- Kiralar: Belediyeler sahip oldukları emlak kiraya vermek suretiyle gelir elde edebilirler. Bu emlak, arazi veya bina şeklinde olabilmektedir.
- c- Kullanma Tahsisi veya Kat Karşılığı Uygulamaları İle Elde Edilen Gelirler: Belediyeler sahip oldukları emlak üzerinde yapmayı düşündükleri hizmet binalarının alt veya ilk katlarını özel amaçlı olarak düşünebilmekte ve bu yerleri de kiralama veya satma yoluyla hem halkın ihtiyaç duyduğu binalarını yapmakta, hem de belediyelere gelir elde etmektedirler.
- d- Para Cezaları : Belediyelerin (25772 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kabahatler Kanun’unda ve 5393 sayılı Belediye Kanun’unun 13. madde, 15. maddelerinde verilen yetki ile) dilencilik yapan kişilere, Başkalarının huzur ve sükûneti bozacak şekilde gürültüye neden olan kişilere, Yetkili makamların açık ve yazılı izni olmaksızın meydan, cadde, sokak veya yayaların gelip geçtiği kaldırımları işgal eden veya buralarda mal satışa arz eden kişilere, kimlik bilgilerini vermekten kaçınan ya da bu konularda gerçeğe aykırı bilgi veren kişilere, evsel ve bireysel atık ve artıklar, bunların toplanmasına özgü yerler dışına atan kişilere, toplumun tüm bireylerinin kullanımına tahsis edilmiş bulunan meydan ve parklara, cadde veya sokak kenarlarındaki kamuya ait duvar veya alanlara; yetkili makamlardan açık ve yazılı bir izin alınmadıkça, bez, kağıt ve benzeri afiş veya ilan asanlara kestikleri cezalardır.

⁹²MuhammetAkdiş, “Belediyelerin Finansmanı Konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar ve Azerbaycan”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7/2, Ankara 1998, s.80-82.

- e- Ücretler: Belediyeler ellerinde mevcut olan elemanları, takım, teçhizatları, arabaları ve teknik donanımları ile özel sektöre iş yapıp çeşitli gelirler elde edebilirler.
- f- Yardım Toplama: Belediyeler bir kısım kamu hizmetlerini görebilmek için, normal ve diğer gelirlerinin yetersiz kaldığı durumlarda bizzat halktan yardım da toplayabilmektedirler. Bu yardım toplama faaliyetinin her ne kadar mecbur kalındığı durumlarda kullanılması esas benimsense de, belediyelerce kullanılan bir usul olduğu bilinmektedir.

1.5.2 İdareler Arası Transferden Doğan Gelirler

Yönetimler arası transferleri merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay ve vermesi ve hibe ve başlıkları altında incelemek mümkündür.

1.5.2.1 Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar

Devlet gelirlerinden belediyeler pay verilmesi usulü dünyada yaygın olarak uygulanmaktadır. Fransa'da uygulanan sistemde ortak fonlar adı verilen bir yöntemle vergiler tek bir idare tarafından toplanmakta, sonra da bazı vergilerin toplam geliri üzerinden diğer idarelere belli kriterlere göre pay verilmektedir. Türkiye'de de gelir ve kurumlar vergileri gibi vergi gelirleri içerisinde en büyük paya sahip vergi grupları merkezi yönetim tarafından toplanmakta ve bunlardan belediyelere belli ölçülere göre pay verilmektedir. Ancak, pay vermede esas problem payın hangi kritere göre verileceğinin tespit edilmesidir. J. Due'ye göre "bir verginin tahsili bir idare ünitesinde toplanır ve tahsil edilen miktarın belli bir kısmı, bu vergilerin nerelerden tahsil edildiği nazara alınarak, tahsil yeri esasına göre pay edilmelidir"⁹³.

Türkiye'deki uygulamada devletin topladığı vergilerin bir bölümünün belediyelere devredilmesi; belediyelere çeşitli vergilerden pay verilmesi usulünden 1981 yılında çıkarılan 2380 Sayılı Yasa ile vazgeçilerek, bunun yerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden % 6'sının belediyelere ve % 1,12'sinin de il özel idarelerine aktarılması öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesi bulunan il merkezlerinde,

⁹³H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.88;
G. Werner, (2003) *a.g.m.*, s.12.

aktarılan miktarın %35'i o yer büyükşehir belediyesine, %65'i de merkez ilçe belediyelerine nüfusları oranında pay verilmesi ile başlamıştır. Bu pay 1989 yılına kadar son nüfus sayımındaki rakamlar esas alınmak suretiyle nüfus kriterlerine göre dağıtılırken 1989 yılından sonra bütçe kanunlarına konulan hükümlerle payların verilmesi ve dağıtımına ilişkin esas ve usuller yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre payların dağıtımının belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları, turistik durumları göz önünde bulundurularak, Maliye, İçişleri, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının birlikte tespit edecekleri esaslar çerçevesinde Başbakanlığın da oluru ile yapılacağı öngörülmüştür. Bu payları gelir saymanlarının, süresi içinde İller Bankası'na yatırmaları gerekmektedir. Banka ise bu yatırılan payları belediyelere göndermektedir. Bütçeden belediyelere ayrılan payların oranı 2380 Sayılı Yasa ile %9,25 olarak belirlenmesine rağmen daha sonra değişikliklere uğramıştır. 1985 yılında bu pay %8,15 iken, 1986-1992 yılları arasında %8,55, 1994 yılında % 7,55, 1995 yılından itibaren % 8,55 olarak uygulanmıştır. 1996 yılından itibaren 9,25 olarak uygulanırken 21.02.2001 tarihi ve 4629 sayılı kanunla 2002 yılından itibaren % 6 olarak uygulanmıştır. 4969 sayılı yasaya eklenen geçici maddeyle 2003 yılında % 5 olarak uygulanmıştır. İller Bankası kendisine borçlu belediyelerin vadesi gelmiş borç taksitlerini genel bütçeden bu belediyeye ayrılan paylardan kesmeye yetkilidir.

Belediye gelirlerinin belirlendiği ve değiştiği (5216 sayılı, 5779 sayılı ve 6360 sayılı) kanunlarda temelde sadece belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payların oranları değişmektedir. Bu üç kanunda ki oranların değişim süreci tablo 1.1'de gösterilmiştir;

Tablo 1. 1. Belediye Gelirleri ile İlgili Mevzuat Değişiklikleri

Birim	5216 Sayılı Kanun (2008 öncesi)	5779 Sayılı Kanun (2008 sonrası)	6360 Sayılı Kanun (2014 sonrası)
Büyükşehir Belediyeleri	- GBVG'nin %5'inin %75'i doğrudan %25'i büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre - Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG'den aldığı payın %35'i	- Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'i %70'i doğrudan, %30'u büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre - Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u	- Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sının %60'ı doğrudan %40 ise büyükşehir belediyeleri arasında %70'lik kısmı nüfus, %30'luk kısmı ise büyükşehirin yüzölçümüne göre - İlçe belediye paylarının %30'u
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	- GBVG'nin %2,47'si belediye nüfusuna göre	- GBVG'nin %2,50'si belediye nüfusuna göre	- GBVG'nin %4,50'si %90'ı belediye nüfusuna %10'u belediyenin yüzölçümüne göre
Diğer Belediyeler	- GBVG'nin %2,50'i nüfusa göre	- GBVG'nin %2,85'inin %80'i belediye nüfusuna, %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre - GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %60'ı 0-5 bin; %40'ı 5-10 bin arası nüfusa sahip belediyelere eşit olarak	- GBVG'nin %1,50'sinin %80'i belediye nüfusuna, %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda nüfus içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre - GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %65'i eşit, %35'i nüfuslarına göre

Kaynak : Koyuncu, Emre (2012). Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Mevcut paylaşım şekli nihai olarak 06.12.2012 tarihinde 28489 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6360 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" da getirilen düzenlemeler ile özetle;⁹⁴

- Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından alınan % 5 pay % 6 yükseltilmiştir,
- 5779 sayılı yeni yasa öncesinde özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisi genel bütçe vergi gelirleri toplamına dâhil edilmemekteydi. 29 Büyükşehir belediyesi için tüm il sınırları Büyükşehir belediye sınırı kabul edileceğinden, tüm ilde

⁹⁴E. Öz, (2012). a.g.m, s.1.

toplanan vergi gelirleri üzerinden % 6'lık pay alınacaktır. 2013 yılından itibaren (5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 8. maddesinin 1-c bendi ile yapılan düzenleme ile özel tüketim vergisi Kanunu'nun 8. maddesinin 1-d bendi ile yapılan düzenlemeler ile) özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisi üzerinden de Büyükşehir belediyelerine % 6 pay aktarılacaktır,

- Büyükşehir belediye sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının %6'sı büyükşehir belediye payı olarak ayrılacaktır. Ayrılan tutarın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılacak, kalan % 40'ın % 70'i nüfusa göre, %30'u ise yüzölçümüne göre büyükşehir belediyeleri arasında paylaşılacaktır,
- Türkiye genelinde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtının %4,5'i büyükşehir statüsünde olacak olan 29 ilin ilçe belediyelerine ayrılacaktır. (Ayrılan tutarın %90'ı ilçe nüfusuna göre, %10'u ise ilçe yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyeleri arasında paylaşılacaktır. Ancak ilçe belediyesinin payına düşen tutarın % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacak ve ilçe belediyesinin bağlı olduğu büyükşehir belediyesine aktarılacaktır),
- Kanununun 4. maddesi ile büyükşehir belediyesi bulunan illerde "yatırım izleme ve koordinasyon merkezleri" kurulacaktır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının % 0.25'i, büyükşehir belediyesi olan illerdeki yatırım izleme ve koordinasyon merkezlerine, bu Kanun ve diğer kanunlarla verilmiş olan görev ve hizmetlerin yürütülmesi amacıyla ayrılacaktır. Ayrılan bu pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanacaktır. Maliye Bakanlığı tahsil edilen payın % 60'ını eşit olarak doğrudan, % 40'ını ise yatırım izleme ve koordinasyon merkezleri arasında nüfus esasına göre dağıtacaktır,

Şeklinde olmuştur.

1.5.2.2 Hibe ve yardımlar

Merkezi yönetim gelirlerinin kaynağının vergiler olması ve vergilerin de merkez

tarafından toplanmasının bir sonucu olarak çoğu ülkede devlet belediyelere yardım yapmaktadır.

Hibeler merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere veya kamu hizmeti yapan özel amaç güden sivil toplum kuruluşlarına yapılan nakit ödeme veya bu kuruluşlara verilen imtiyazlardır.⁹⁵Bu yardımların ekonomik, sosyal amaçları olabilir. Teoride devlet yardım ve bağışlarını şartsız ve şartlı bağış yardımlar olmak üzere ikiye ayrılabilir⁹⁶.

Şartsız bağış ve Yardımlar; Devlet yardımları belediyelere herhangi bir harcama alanı belirtilmeden yapılırsa genel yardımlar adını alır. Genel yardımların amacı, belediyenin bütçesini kuvvetlendirmek ve gelir yetersizliklerini gidermektir. Devlet yardımları belli bir işin veya hizmetin yerine getirilmesi için yapılırsa şartlı bağış ve yardımlar adını alır.

Şartlı Bağış ve yardımlar belirli bir amacı gerçekleştirmek için veya devletin genel kamu yararı gördüğü belli hizmetlerin yapılması konusunda belediyeleri özendirme amacını güden yardımlardır. Şartsız bağış ve yardımın geri ödenmesi gerekirken şartlı bağış ve yardımda böyle bir durum söz konusu değildir.

Bazı kaynaklarda üçüncü bir ara kategoriden de bahsedilmektedir. Blok hibe (block grants) adı verilen bu hibe türü; şartlı bağış ve yardıma göre daha esnek ancak şartsız bağış ve yardım kadar da sınırsız değildir. Daha geniş ölçekli hedeflere ulaşmak için verilen bu hibelere toplumsal kalkınma, genel halk sağlığı için verilen hibeler gösterilebilir⁹⁷.

Devletin belediyelere yardımı sayılabilecek bir başka uygulama ise, belediyelerin devlet hazinesine, devlet bankalarına veya belediye bankalarına olan *borçlarının silinmesi veya vadeye bağlanmasıdır*. Bu şekildeki bir uygulama ile de merkezi idare, belediyelere dolaylı olarak yardım etmiş, finanse etmiş olur.

⁹⁵ Government Accountability Office, *Federal Assistance: Grants and Cooperative Agreements, Principles of Federal Appropriations Law*, 3. Baskı, S.2, Washington D.C.2006, s.382.

⁹⁶ A. Gerçek, (2010). *a.g.e.*, s.17-24;

A. Nas, (2011). *a.g.e.*, s.149-151;

A. Ulusoy, (2012). *a.g.e.*, s.272-274.

⁹⁷ Stanley Czerwinski, *Grants to State and Local Governments an Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges. Gao Reports*, S. 20548, Washington D.C.2012, s. 3.

Merkezi idarenin kurduğu fonlardan belediyelere pay vermek şeklindeki uygulamadan vazgeçilerek, hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esaslar, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı veya Kalkınma Bakanlığınca müştereken hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu kararıyla yürürlüğe girecek aşağıdaki transferler uygulanmaktadır;

- 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun geçici 17. maddesi gereğince genel aydınlatma giderlerine ilişkin faturalar, İlgili mevzuat uyarınca Hazine Müsteşarlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanır,
- Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer alan cazibe merkezlerini destekleme programı kapsamındaki ödenek; il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine cazibe merkezlerini destekleme programı için anılan her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak özel hesap aracılığıyla kullanılır.
- Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer alan, Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamındaki ödenek; öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birliklerine kullanılır,
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinde yer alan ödenek; özürülerin toplumsal yaşamın tüm alanlarına katılımlarını sağlamayı, koruyucu ve önleyici hizmetleri geliştirmeyi ve özürülük konusunda toplumun tüm kesimlerinde farkındalık ve duyarlılık yaratmayı amaçlayan Özürüler Destek (ÖDES) Programı ile özürülerin yapılı çevre ve kentsel hizmetlere bağımsız ve güvenli olarak ulaşabilmesi ve bunları kullanabilmesi için örnek uygulamalar yapılmasını amaçlayan Ulaşılabilirlik Destek Projesinin (UDEP) yürütülmesi, değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için il özel idareleri ve belediyelere kullanılır,

1.5.3 Borçlanma

Yasa ile belirlenmiş şekil şartlarına uymak koşulu ile belediyeler bankalardan,

yurtdışından veya tahvil yolu ile borçlanabilmektedir. Bu borçlanma yöntemlerindeki şekli şartlar ise kısaca şunlardır.

Bankalardan Alınan Borçlar: Belediyeler gerek belediyelere borç vermek amacıyla kurulmuş olan bankalardan gerekse devlet bankalarından, yapacakları hizmetlere karşılık borç para alabilmektedirler. Belediyelerin borçlanma sınırı 5393 Sayılı Belediye Kanunu 68/d maddesine tanımlanmış olup, ilgili maddeye göre belediyelerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu paralar uzun vadeli ve düşük faizli oluşları ile belediye hizmetlerinin gecikmeden yapılmasında belediyelere imkân sağlamaktadır. Ancak borçlanma, kamu yükünün geleceğe dönük olarak dağıtılması ve özellikle gelecek kuşakları yükümlülük altına alan bir finansman şeklidir. Belediyelerde borçlanma genellikle her ülkede merkezi yönetim kontrolü altına gerçekleştirilmektedir. Türkiye'de belediyeler banka kredisi kullanarak veya tahvil çıkartarak borçlanabilmektedir. Limit ve oranları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen borçlanma, İçişleri Bakanlığı kanalı ile Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü ve Başbakanlık onayı ile gerçekleştirilmektedir⁹⁸.

Dış borçlanma, 09.04.2002 tarihli 24721 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir. Belediyelerin yurtdışından nakit kredi sağlama, uluslararası sermaye piyasalarına tahvil ve diğer borçlanma araçlarını ihraç etmesi Hazine Müsteşarlığı'nın ön iznine bağlanmıştır. Belediyelerin projeleri için uluslararası piyasalardan sağladıkları kaynaklar; proje kredileri, ihracat kredileri, ticari krediler, tahvil ihracından oluşmaktadır⁹⁹.

⁹⁸HikmetEsen, "Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE Yayını, 7/3, Ankara 1998, s.7-9;

Besim BülentBali, "Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi", *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, İstanbul 2006, s.35;

Ferhat Emil, vd., *Mali Yerelleşme, Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım*, Yerel Yönetimlerde Borçlanma, TESEV, İstanbul 2005, s.70.

⁹⁹Mustafa Dönmez, "Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri, Yerel Yönetim ve Denetim", *Akdeniz Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7/6, Antalya 2004, s.38

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ BAZI FEDERAL VE ÜNİTER ÜLKELERİLE TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN GELİŞİMİ, GÖREVLERİ, GELİRLERİ VE FİNANSMAN SORUNLARI

Kaynakların verimli kullanılması; savurganlığın önlenmesi, aşırı istihdama gidilmemesi, hizmet önceliklerinin belirlenmesi gibi önlemleri zorunlu kılmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimin konusunda; kentsel hizmetlerin sunulmasında desantralizasyonu özendirerek biçimde, farklı hizmet sunma yöntemlerinin değerlendirilmesi ve kıyaslanmasına yönelik mekanizmalar geliştirilmesi, hizmetin maliyet etkinliğinin ve sosyo-ekonomik etkisinin değerlendirilmesi, hizmet sunulmasında kalite kontrolünün sağlanması ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesi gibi konulara yönelik kurumsal düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Küreselleşme ile birlikte ülkeler arasındaki sınırların kalkmaya başlaması ile diğer ülke belediyelerinin yapılarının irdelenmesi önem arz etmektedir. Kurumsal düzenlemeler ülkenin yönetim yapısı ile yakından ilişkilidir.

2.1 Seçilmiş Bazı Ülkelerde Belediyelerin Görevleri ve Gelirleri

Ülkelerin sahip oldukları idari yönetim şekli belediyelerin gelişiminde önemli bir rol oynamaktadır. Federal yönetim sistemlerine sahip olan devletlerde belediyelerin idare yapıları farklı olabileceği gibi, üniter yapıya sahip ülkelerdeki belediyelerin idare yapıları da farklılık gösterebilmektedir. Üniter devlet modeli devletin iktidar yapısını güçlendirmek için tek merkezden yönetilme biçimi olduğu için yerel yönetimlerde merkeziyetçi bir tutum vardır.

Üniter sistemde merkezi hükümet ve belediyelerin her ikisi de halk tarafından seçilmesine karşın, yerel ve bölgesel idareler değişen ölçülerde olmak üzere merkezi hükümetin vesayeti altında çalışır. Federal devletlerde ise toplumsal, kültürel ve benzeri özellikleri korumak ve sürdürmek şartı ile aralarındaki dayanışmayı artırmak isteyen siyasal birimlerin birleşme biçimleri söz konusudur. Federal yapıya sahip ülkelerde

belediyelerin daha fazla idari ve mali özerkliğe sahip olduğu söylenebilir¹⁰⁰.

Tablo 2. 1. Üniter ve Federal Avrupa ülkeri ile Türkiye’de Belediyelerin Kaynak Dağılımı, (2011)

Bölge	Yerel Gelirler (%)	Merkezden Yapılan Transferler (%)
Üniter Avrupa Ülkeleri	47	53
Türkiye	44	56
Federal Avrupa Ülkeleri	65	35

Kaynak: OECD, Revenue Statistics, 2012

Tablo 2.1’de görüldüğü üzere federal Avrupa ülkelerinde belediyelere merkezden yapılan transferlerin belediye gelirlerine oranı % 35’dir, üniter Avrupa ülkelerinde ise bu oran %53’dür. Türkiye’deki belediyelere ise merkezden yapılan transferlerin oranı ise %56 ile üniter ülkelerdeki transfer oranından dahi fazladır. Tablo 2.1 Türkiye’deki belediyelerin finansal olarak merkeze ne kadar bağımlı olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de en önemli yerel yönetim birimi olan belediyelerin toplam gelirlerinin GSMH’ya oranı 1975’de % 1.3 iken, bu oran 1992’de % 3’lere yükselmiştir¹⁰¹. İkibinli yıllarda ve günümüzde belediyelerin toplam gelirlerinin GSMH’ya oranı ise %2 ile %2,5 arasındadır. GSYİH’nın yıllar itibarıyla artmasının bu oranların düşük kalmasının sebeplerinden biri olsa da yabancı ülkelerle karşılaştırıldığında bu oranların çok düşük kaldığı görülmektedir.

¹⁰⁰ A. Ulusoy, (2012). *a.g.e.*, s.123.

¹⁰¹ Canan Can, *Mali Kaynakların Verimli Kullanımı İçin Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, (Basılmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir 2003, s.125.

Tablo 2. 2. Seçilmiş Bazı Ülkeler ve AB’de Belediye Harcamalarının GSYİH içindeki Payı,(2003-2011)

	2003 %	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	2008 %	2009 %	2010 %	2011 %
Avrupa Birliği 27	16,1	16,1	16,0	15,9	15,9	16,3	17,5	17,1	16,8
Belçika	21,1	20,7	20,8	20,8	20,4	21,2	22,3	21,9	22,2
Çek Cumhuriyeti	12,7	12,0	11,3	11,5	10,8	10,9	12,0	11,8	11,4
Almanya	21,0	20,5	20,3	19,9	19,5	19,8	21,4	20,9	20,7
İspanya	19,9	19,9	20,5	20,8	21,5	22,6	24,8	24,7	24,6
Fransa	10,3	10,7	10,9	11,0	11,3	11,5	12,2	11,8	11,7
İtalya	14,9	15,4	15,4	15,4	14,9	15,4	16,7	15,9	15,3
Macaristan	13,3	12,8	13,0	13,0	11,9	11,6	12,3	12,7	11,5
Hollanda	16,8	16,2	15,8	15,3	15,4	15,8	17,5	17,2	16,5
Avusturya	17,0	16,6	16,5	16,5	16,1	16,6	18,1	17,9	17,1
Polonya	13,0	12,9	13,2	13,7	13,3	14,1	14,8	15,1	14,1
Portekiz	6,2	6,1	6,4	6,5	6,7	7,0	7,5	7,2	7,0
İsveç	24,9	24,2	24,2	24,1	24,0	24,8	26,3	25,1	25,2
İngiltere	12,3	12,6	12,8	12,9	12,8	13,4	14,4	14,0	13,2
İzlanda	12,9	12,9	12,6	13,5	13,5	13,9	13,6	13,4	13,3
Norveç	15,3	14,1	13,0	12,5	13,1	13,2	15,4	15,2	15,0
İsviçre	21,8	21,5	21,2	20,3	19,6	19,9	20,9	20,8	20,8

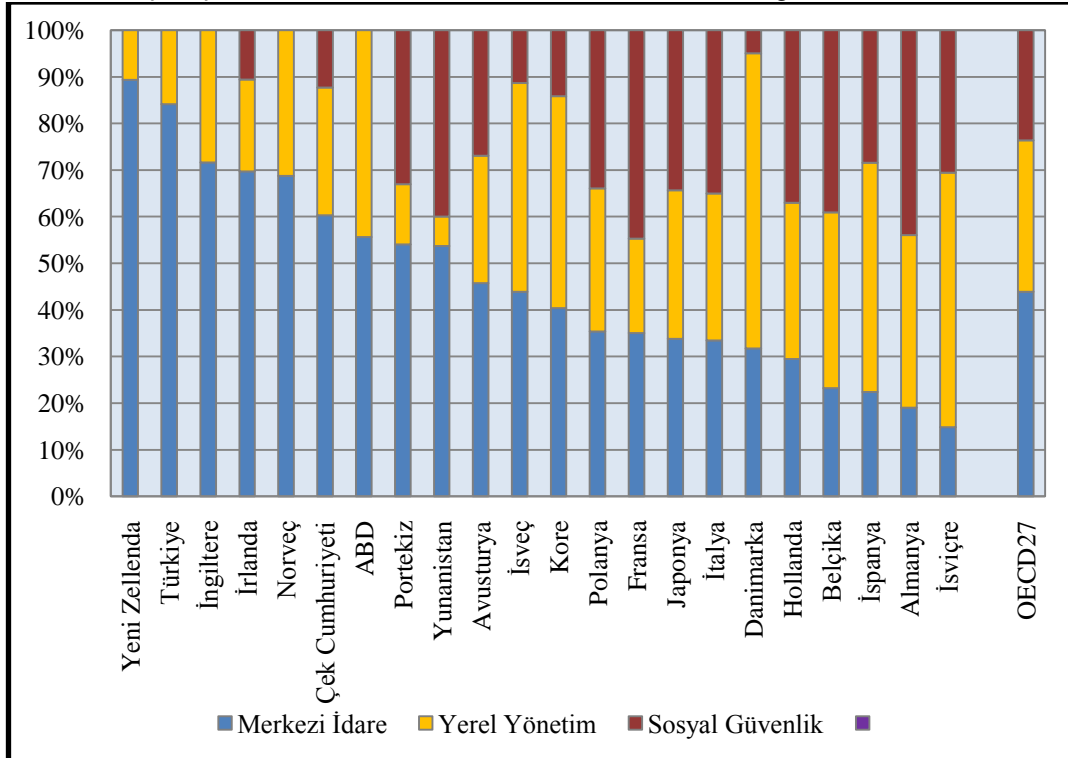
Kaynak: Eurostat resmi web sitesi <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (15.02.2013)

Almanya’da 1975’lerde yerel yönetim harcamalarının GSMH’ya oranı % 10’lar civarındadır¹⁰². Yıldan yıla yerel yönetimlere merkezi idareden verilen payın ve yerel yönetimlere verilen önemin arttığı tablo 2.2’den de anlaşılmaktadır. Genel olarak Avrupa Birliği üye ülkelerinin yerel yönetim harcamalarının GSYİH’a oranı 2003 yılında %16,1 iken bu oran 2011 yılında %16,8 olmuştur.

Belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki görev ve gelir dağılımının dolaylı göstergelerinden biri kamu harcamalarının yönetim seviyesine göre dağılımıdır ki bazı seçilmiş ülkelerde bu dağılımı şekil 2.1’de gösterilmiştir.

¹⁰² Canan Can, (2003). *a.g.e.*, s.74.

Şekil 2. 1. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Harcamalarının* Dağılımı,(2011)

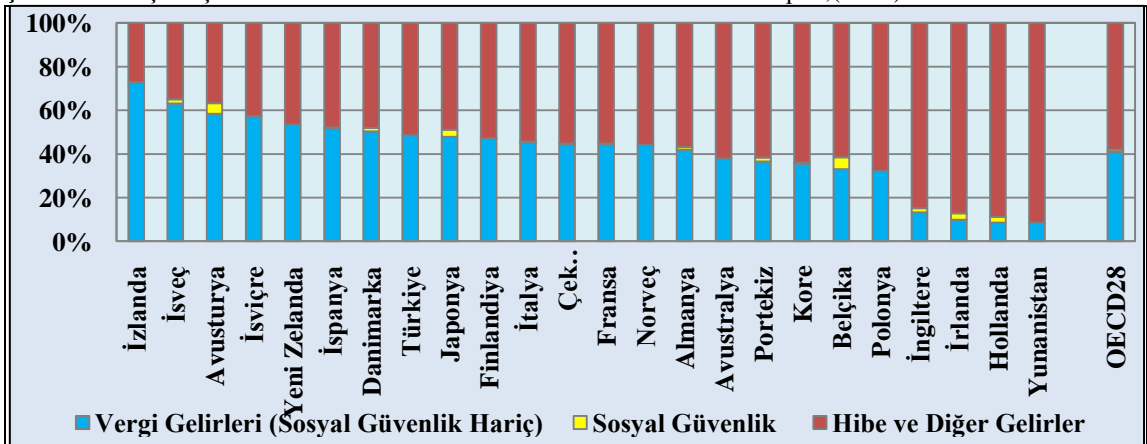


*: Yerel yönetim istatistikleri Federal ülkelerde eyaletler, bölge idareleri ve yerel yönetimleri kapsarken, üniter ülkelerde bölge idareleri ve diğer yerel yönetim birimlerini içermektedir.

Kaynak: OECD resmi web sitesi (<http://www.oecd-ilibrary.org>)'nden ve Eurostat resmi web sitesi (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics>)'den derlenerek hazırlanmıştır.

Yerel yönetim ve belediyelerin gelir kaynakları ülke bazında ilerleyen bölümlerde detaylıca inceleyeceği üzere; ülkelerin yönetim şekli, idari ve siyasi yapı, sosyo ekonomik durumlarına göre farklılık arz etmektedir. Seçilmiş bazı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin gelir kaynakları yapısına göre şekil 2.2'de gösterilmiştir.

Şekil 2. 2. Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Yerel Yönetim* Gelirleri Yapısı,(2009)



*: Eyaletler (yerel hükümetler) yerel yönetim statüsünde değerlendirilmiştir.

Kaynak: OECD resmi web sitesi (<http://www.oecd-ilibrary.org>)'nden derlenerek hazırlanmıştır. (Angel Gurría (2009). *Government at a Glance 2009*)

Şekil 2.2’de görüldüğü üzere yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin diğer gelirlere oranı karşılaştırıldığında en fazla vergi gelinine sahip olan ülkeler sırası ile %72,9 ile İzlanda, %63,1 ile İsveç ve %58,4 ile Avusturya’dır. Şekil 2.2’deki ülkelerde en az vergi gelinine sahip olan ülkeler ise %8,5 ile Yunanistan, %8,5 ile Hollanda ve %9,8 ile İrlanda’dır.

Bazı Avrupa ülkelerinde belediyelerin görev dağılımı ise aşağıdaki gibidir.

Tablo 2. 3. Seçilmiş Bazı Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Görev Dağılımı, (2010)

Görev	Almanya	İspanya	Fransa	Macaristan	İtalya	Hollanda	Portekiz	İngiltere	İsveç
%60’dan fazla Yatırım Harcaması yapan	X	X	X			X			
Polis: -Kamu Güvenliği -İdari Polislik	X	X	X		X	X X	X	X X	
Şehir Planlama: -İmar Planı -Ruhsatlar -Planlama	X XKismen X	X X X	X X X	X X X	X X X	X X X	X X X	X X X	X X X
İskan: -Dolaylı veya Doğrudan -Barındırma Yardımları	X	X	X	X X			X	X	X
Sosyal refah ve Sosyal Hizmetler	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Eğitim: -Bina ve tesis yapımı -Eğitim Desteği -Personel Yönetimi	X X	X X	X X	X X X	X X	X X	X	X X	X X X
Sağlık: -Hastane -İlk yardım	X			X			X		
Yollar ve Toplu Taşıma	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Su	X	X	X	X	X	X	X		X
Elektrik	X	X	X		X	X	X		X
Gaz	X	X	X		X	X			X
Ekonomik Teşvik: Sinai Hibeler,Gayrimenkul		X	X		X	X	X	X	

Kaynak: Marcou, Gêard¹⁰³ (2011). Local Authority competences in Europe, Pantheon-Sorbonne University,

¹⁰³ Gêard Marcou, (2007). *Local Authority competences in Europe*, Pantheon-Sorbonne University, Paris, s.44-47 <http://www.arhiv.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/pokrajine/pokr-man-2008/Local-authority-competences-Europe.pdf> (15.10.2012)

Tablo 2.3’de görüldüğü üzere; şehir planlaması, sosyal refah ve sosyal hizmetler, eğitim, yollar, toplu taşıma gibi bazı kamu görevleri seçilen Avrupa ülkelerinin tamamında yerel yönetimler tarafından yapılırsa da kamu güvenliği, idari polislik, iskan, sağlık, elektrik, gaz, ekonomik teşvik veya büyük yatırım harcamaları görevi ülkeden ülkeye değişmektedir. Belediye görevlerinin ülkeden ülkeye değişmesinin ana sebebi üniter veya federal olmasından kaynaklansa da üniter veya federal devletlerinde kendi içlerinde görevlerinde ülkenin sosyo ekonomik yapısı, yönetim şekli, büyüklüğü, devlet geleneği gibi unsurların da etkisi ile değişiklik göstermektedir.

2.1.1 Federal Devletlerde Belediyelerin Görevleri ve Gelirleri

Yerel yönetim uzmanları arasında yerelleşme odaklı federalizm tartışması son yıllarda arttı. Bu tartışmaların odağını görev ve gelirlerin dolaylı olarak gücün yönetimler arasında nasıl dağılacığı oluşturmaktadır¹⁰⁴.

Yerelleşme tartışmaları çerçevesinde federal ülkelerden devlet geleneği en güçlü olan ve hukuki alt yapısı en zengin olan ABD, Almanya, İsviçre’de yerel yönetimlerin görev ve gelirlerinin nasıl dağıldığı ayrı başlıklar altında incelenecektir.

2.1.1.1 ABD’de belediyelerin görevleri ve gelirleri

ABD’deki belediyeler konusunda değerlendirme yapılırken, söz konusu bu idarelerin farklı özellikler taşıması nedeniyle idari yapılanma içerisindeki yerini belirtmek gerekmektedir. ABD’deki yerel yönetim sisteminin kendine özgü bazı özellikleri vardır. Bunların başında yerel yönetim birimlerinin çeşitli eyaletlerde değişik fonksiyonlara hatta bazen değişik isimlere sahip bulunması hususu gelmektedir. Bazı yerel birimler bir kısım eyaletlerde mevcut iken, diğer bazısında mevcut değildir. Bazen de aynı fonksiyonu ifa eden yerel birimler bazı eyaletlerde değişik biçimlerde isimlendirilmektedir.

Eyalet yönetimleri çoğu Amerikalı’nın günlük hayatında federal yönetimden daha büyük etkiye sahiptir. ABD Anayasası’nın 10. Ek maddesi, eyaletler ve Anayasa tarafından federal yönetime teslim edilmemiş bir gücün onun tarafından kullanılmasını

¹⁰⁴Laurie Reynolds, *A Role for Local Government Law in Federal-State-Local Disputes*, American Bar Association, Fall 2011, Pittsburgh 2011, s.977.

yasaklar. Bunun sonucu olarak, eyaletler, kendi hukukî yetki alanları içinde yaşayan kişiler için en anlamlı olan meselelerle ilgilenirler. Eyaletler yönetimleri para basma gücüne sahip olmadıkları için, vergilendirme veya tahvil çıkarma yoluyla gelir elde ederler¹⁰⁵.

Eyaletleri oluşturan yerel yönetim birimleri ise başlıca şunlardır; county, municipality, township, school district; special district, metropolitan government.

Bu birimlerden kısaca bahsetmek gerekirse; municipality'ler genellikle kendi bölgelerinde mal ve can güvenliğini ilgilendiren polis ve itfaiye hizmetlerinden, kütüphane hizmetlerinden, yolların bakımından, çöplerin toplanmasından, yolların aydınlatılmasından ve park hizmetlerinden sorumludurlar. Eğitim hizmetleri ise genellikle school district'ler tarafından sağlanmaktadır. Sağlık hizmetlerinden municipality'ler ve township'ler sorumludur. Ancak bazı eyaletlerde bu hizmetler kısmen veya tamamen county'ler tarafından üstlenilmiştir. Taşıma hizmetlerini bazen county, fakat genellikle special district'ler düzenlemektedir. Su temini veya kirli suların boşaltılması hizmetleri municipality'ler veya special district'ler tarafından üstlenilmiştir. Su temini hizmeti eğer bölgenin geniş bir bölümünü kapsıyorsa, bu takdirde hizmet, eyaletlerin merkezi örgütüne bağlı özel işletmeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Hastane hizmetleri genellikle dini kuruluşlar tarafından organize edilmiş olan, kâr amacı gütmeyen üniteler tarafından gerçekleştirilmektedir¹⁰⁶.

2.1.1.1.1 ABD'de belediyelerin görevleri

ABD'de yerel yönetimler tarafından üstlenilmiş olan görevler eyaletler arasında farklılık arz etmektedir.¹⁰⁷ Bunun temel nedeni, ABD Anayasası'nda yerel yönetimlerin görevleriyle ilgili kesin bir hüküm bulunmaması yani görevlerin eyaletler içindeki yerel yönetimler arasındaki dağılımının, eyaletlerin anayasa ve yasalarındaki mevcut hükümlere göre düzenlenmesidir.

¹⁰⁵Johnson Nicholas, vd.,*State Budget Deficits Projected for Fiscal Year*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington D.C 2005, s.130.

¹⁰⁶H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.130.

¹⁰⁷ PeterRadan, *Creating New States: Theory and Practice of Secession*, Ashgate Publishing, Surrey İngiltere 2007, s.222.

Günümüzde ABD’de mevcut yerel yönetimler ve görevleri şu şekilde özetlenebilir¹⁰⁸;

Counties : Connecticut ve Rhode Island hariç, ABD’ni oluşturan eyaletlerin tümünde county isimli yerel yönetim birimleri mevcuttur. Sadece New England’da yargı merci görevini ifa eden county Loissiana’da parish adını almaktadır. Ancak İngiltere’dekinin aksine klise ile bir ilişkisi bulunmamaktadır. Yerel idare birimi olarak içinde il, ilçe ve köylerin bulunduğu bir bölgeyi kapsayan counties’ler İngiltere’deki shires’lerin Amerika’ya adapte olmuş bir şeklidir. County genellikle bir yargı mercii olarak eyaletin ceza kanununu uygular, eyaletin vergileri ile mahalli vergileri tarh ve tahsil eder, seçim yerleri ile seçim görevlilerini tayin eder ve seçimleri uygular, okulları ve kütüphaneleri yönetir, yolları ve köprüleri yapar ve onarır yani yaşam kolaylıkları sağlar¹⁰⁹.

Municipalities: Türkçede belediye adını verebileceğimiz municipality yerine ABD’de city, town, borough ve village gibi deyimler de municipality ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Farklı bölgelerdeki yerel yönetim birimleri bu konuda sözü geçen isimlerden herhangi birini benimsemiş ve sadece kendisi için geçerli olmak kaydıyla yasal hale getirmiştir. Municipalities’ler eyaletler tarafından kurulmaktadır. Bunlar eyaletin kanunla tüzel kişilik kazandırdığı kuruluşlardır. 2007 yılı itibarı ile 50 eyalette toplam 19.492 municipality vardır. ABD’deki municipalityleri oluşturan city, town, borough ve village gibi yerel yönetim birimlerinin ülke genelinde belirli standart ölçülerinin olmaması; daha iyi şehircilik modellerinin oluşmasını engellemektedir¹¹⁰.

Municipalities’lerin hukuki yönden kişilik kazanmalarını sağlayan yazılı izinler kurulacak mahalli ünitenin amacını, hak ve yetkilerini, sahip olduğu imtiyazları ve idare şeklini belirten resmi belgeler olmaktadır. Bu idarelere verilen yetkiler, bunların dâhil

¹⁰⁸ Ufuk Ayhan (2011). “ABD’de Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, S. 70, s.107-111.

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der70m5.pdf> (19.10.2012);

Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir2002, s.22;

H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s. 124-125;

H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.152.

¹⁰⁹ U.S. Census Bureau, *States, Counties, and Statistically Equivalent Entities*, Washington D.C. 2012, s.4-1, 4-5.

¹¹⁰ StanLundine, *21st Century Local Government*, Report of the New York State Commission on Local Government Efficiency & Competitiveness, New York 2008, s.26.

buldukları sınıfa göre değişmektedir. Vergilendirme ve borç alma yetkisi, sağlık, güvenlik, belirli amaçlarla istimlâk yapmak hakkı, belirli kamu kuruluşlarını işletme ve kanunları cebri olarak uygulama yetkisi bunların en önemlileridir. Municipalities’ler önemli ölçüde otonom kuruluşlar olmalarına rağmen esas itibariyle eyaletlerin idari ajanları durumundadırlar. Buna göre, genellikle federe devletlerin yararlandıkları dokunulmazlık hakkına da sahiptirler.

Townships’ler: genellikle county’nin ayrı bir alt bölümünü oluşturan bir mahalli idare birimidir. Koloni düzeninden kalan bir alışkanlıkla evvelce Pennsylvania, New Jersey ve diğer bazı eyaletlerde küçük tarımsal toplulukları belirlemek için kullanılmış olan township deyiimi halen yirmi eyalet tarafından benimsenmiştir. Yedi eyalette ise aynı konuda town deyiimi kullanılmaktadır. Townships’lerin fonksiyonları çeşitli eyaletlerde büyük farklılıklar göstermektedir. Bu fonksiyonlara mahalli yolların yapım ve bakımı, ilkokulların yönetimi ve yoksullara yardım gibi hususlar dâhildir.

School districts: ABD’de ilk, orta ve yüksek öğrenim genellikle school district(okul bölgesi) adı verilen ve yerel yönetim birimleri arasında yer alan kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durumda school district okulların bakım ve idaresi için vergileme ve yönetme gücüne sahip sınırlı bir coğrafi bölge olarak tanımlanmaktadır. Sorumlu memurların oluşturduğu okul kurulu, kurum benzeri bir kuruluştur. ABD’deki en geniş yerel yönetim birim olan olan school districts emlak vergilerinin %61’ini almaktadır¹¹¹.

Special districsts: ABD’de halen, eyaletlerden her birinin anayasalarına ve yasalarına göre kurulmuş special districts’ler(özel bölgeler) mevcuttur. Bunlar genellikle tek fonksiyon ifa eden kuruluşlardır. Bu bölgelerden bazıları su temini, bazıları içme suyunun sağlanması, bazıları haşaratla mücadele, bazıları da hava alanların işletilmesi vb. hizmetleri gerçekleştirmektedirler. Söz konusu bölgelerin özelliği, sözü geçen hizmetlerden sadece birini gerçekleştirmekle yükümlü bulunmalarıdır¹¹².

Metropolitan Government (Büyükşehir Yönetimi) Amerika’da ulaşım imkânlarının gelişmesi ve şehir merkezlerindeki hayat pahalılığı sonucu banliyölere

¹¹¹ S. Lundine, (2008). *a.g.e.*, s.39.

¹¹² Larita Killian, “The Continuing Problem of Special Districts in American Government”, *American Accounting Association*, S.11, Washington D.C. 2011, s.54-57.

doğru bir göç süreci başlamıştır. Halk artık şehirde çalışıp orada alış veriş yapan, fakat vergisini burada ödemeyen bir konuma gelmiştir. Bu da pek çok sorunla uğraşması gereken kent yönetimlerini güçsüzleştirmiştir¹¹³.

Amerika Birleşik Devletleri nüfus bürosu tarafından metropolitan alan konusunda belirlenen kriterler; nüfus, iş-meşguliyet ve merkezi kent ile diğer kentlerin ilişkisi şeklindedir. Yani nüfus açısından belirli bir yoğunluğa ulaşmış bir merkezi kent ile iş ve ekonomik bağlantıları yoğun olan başka kentlerin bütünleşmesi suretiyle metropolitan alanın oluşacağı belirtilmektedir. Yerel yönetimler yasal statüleri, yetkileri, alanları, görevleri ve finansman araçları yönünden elli eyalete bağımlıdırlar. Eyalet yasaları yerel yönetimlerin sınırlarını, yönetim biçimlerini, vergilendirme yöntemlerini ve kullanabilecekleri takdir yetkisinin derecesini belirler. Eyaletler yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetlerler, projelerini onaylarlar ve yerel görevlilerle ilgili atamaları yaparlar. Eyaletler hem kendi koydukları vergilerle hem de yerel yönetimlerle ilgili mali işlemleriyle yerel sakinlere ağır vergi yükleri veya bağımsızlıkları getirebilmektedirler¹¹⁴.

ABD’de yerel yönetim birimlerinin birbirinden farklı olan bazı görevlerini özetle tablo 2.4’te görebiliriz.

Tablo 2. 4. ABD Yerel Yönetimlerinde Bazı Görevlerin Dağılımı, (2010)

	Counties	Municipalities	Township	School Districts	Metropolitan Government	Special Districts
Ceza, vergi tarhiyat, tahsilat	X				X	
İmar, Güvenlik		X				
İçme Suyu, Atık Su						X
İlkokul Yönetimi			X			
Okul, Kütüphane	X			X		
Sağlık		X				
Yerel Görevlilerin Atamaları					X	
Yerel Projelerin Onaylanması					X	
Yerel Yönetimlerin Denetimi					X	
Yollar, Köprüler	X		X			

Kaynak: Janiskee, Brian (2011). *Local Government in Early America: The Colonial Experience and Lessons from the Founders*, Rowman & Littlefield Publishers,

¹¹³ MustafaŞahin, “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8/2, Ankara 1999, s.131.

¹¹⁴ Kemal Görmez, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, II/1, Ankara 1997, s.20.

2.1.1.1.2 ABD'de belediyelerin gelirleri

A.B.D.'de belediyelerin gelirlerinin gerçekleştirdikleri hizmetlerle orantılı olduğu söylenebilir. Bu kaynaklar yerel vergiler, bağış ve yardımlar ve borçlanmalar başlıkları altında tasnif edilebilir.

Yerel Vergiler :Federal devletten eyaletlere gelir transferinden ziyade bazı vergi türlerinin kontrolünün eyaletlere bırakılması yolu ile eyaletlere kendi gelirlerini toplama, artırma imkanı verilmiştir. Sağladıkları hâsılat yönünden yerel vergiler, en önemli gelirlerdendir. Yerel birimler; eyalet mevzuatı çerçevesinde faaliyet göstermek durumunda olduklarından, ya doğrudan eyalet yasalarıyla konulan vergilerdir ya da bu yasaların çizdiği sınırlar içerisinde vergi koyma yetkisine dayanarak toplanan vergilerdir¹¹⁵. ABD'de eyaletlerin vergi toplama yetkisi ve toplanan vergilerin idareler arasında nasıl pay edileceği eyalet anayasalarında yer almaktadır. Her eyalet anayasasının farklı olması eyaletler arasında mali özerkliğin ve farklı mali yapıların oluşmasına sebep olmaktadır¹¹⁶.

Yerel vergiler; emlak vergileri, satış vergileri ve gelir vergileri olmak üzere üç ana gruba ayrılabiliriz:

- i. *Emlak Vergileri*: Emlak vergisi bina ve arsanın para değeri üzerinden yıllık olarak hesaplanan bir vergidir. Mevcut sisteme göre oturma bölgelerinin yakınında olan henüz yapı yapılmamış arsaların emlak vergisi, onun gerçek değeri üzerinden alınmaktadır. Bu değer mülk sahibi tarafından belirtilmektedir. Mülk sahibi bu konuda arsasını tarımsal arazi veya yapı arazisi olarak beyan etmek hakkına da sahiptir. Eğer tarım arazisi olarak gösterirse, bunun emlak vergisi çok düşüktür. Ancak bu durumda mülk sahibi ile 10 yıllık bir sözleşme yapılır. Eğer mülk sahibi bu 10 yıl içinde kararını değiştirir, tarım arazisini yapı yapıp araziye dönüştürmek isterse, aradaki vergi farklarıyla birlikte para cezası ödemek zorunda kalır. Mahalli vergiler

¹¹⁵CCH Tax Law Editors, *U.S. Master Sales and Use Tax Guide (2008)*, CCH, Washington D.C. 2008, s.204;

Muammer Türker, *ABD'de Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 1999, s.607.

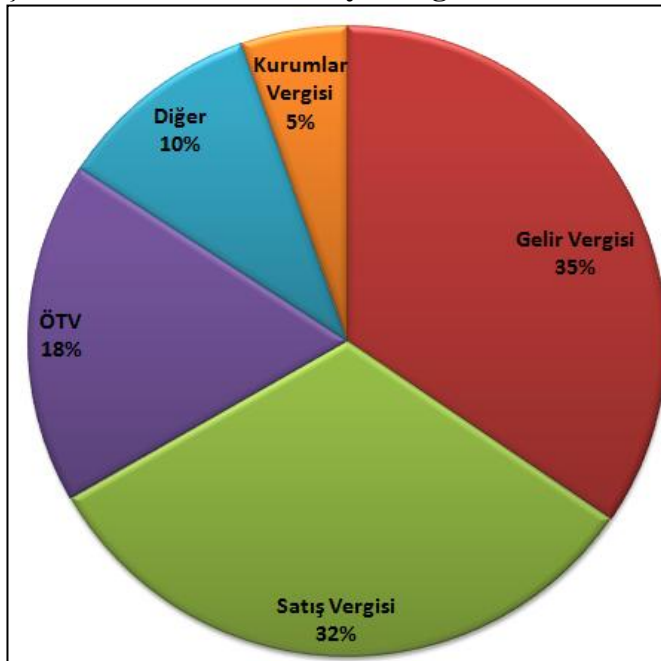
¹¹⁶ A. Ulusoy & T. Akdemir (2012). *a.g.e*, s.139.

içerisinde en önemli yere sahip olan bu vergilerin mahalli gelirler içerisinde % 80'lik bir payı vardır¹¹⁷.

- ii. *Satış Vergileri* :Yerel yönetimlerin her birinde, eyaletlerin anayasa ve yasalarının kendilerine tanıdığı imkânlarla göre değişik esas ve oranlarda satış vergisi uygulanır¹¹⁸.
- iii. *Gelir Vergisi*: A.B.D.'de gelir vergisi yönünden en önemli vergilendirme otoritesi federal devlettir. Eyaletlerin pek çoğu ayrıca gelir ve kurumlar vergisi tahsil ettikleri gibi, bazı eyaletler de kendi sınırlar içindeki yerel yönetimlere gelir vergisi tahsil etme yetkisi vermişlerdir¹¹⁹.

2011 yılı itibari ile ABD'de eyaletler düzeyinde toplanan vergiler,türleri itibarı ile şu şekildedir;

Şekil 2. 3. ABD'de Belediye Vergi Gelirlerinin Yapısı,(2011)



Kaynak: U.S. Census Bureau,2011State Government Tax Collections.

¹¹⁷H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.132;

M. Türker, (1999). *a.g.e.*, s.607.

¹¹⁸J. EmanuelSmith, *South-Western Federal Taxation 2012*, Cengage Learning, Independence 2011,s.21.

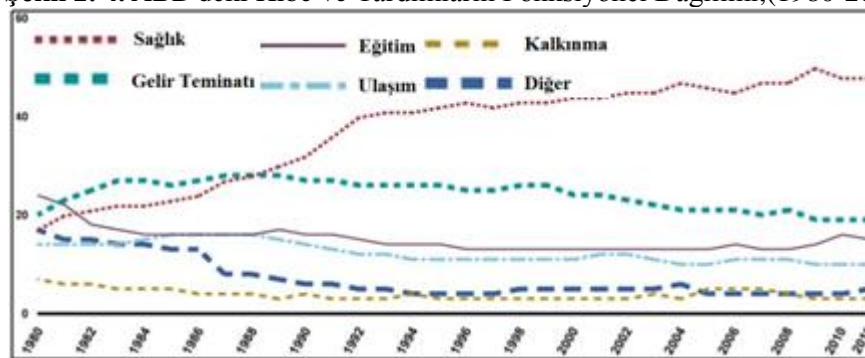
¹¹⁹Gerald Whittenburg, *Income Tax Fundamentals*, Cengage Learning, Independence 2011, s.56;

H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.132.

Eyaletler tarafından toplanan bu vergi türlerinin büyüklüklerini incelediğimizde; 2011 yılında 757,3 milyar toplanarak önceki yıla göre % 7,9 artmıştır. Ve yerel yönetimler tarafından toplanan vergiler devlet gelirlerinin %34,5ini oluşturmaktadır. 2011 yılında gelir vergisi önceki yıla göre % 9,8 artarak 259,1 milyar dolar ile en çok hasılat yapılan vergi türü olmuştur. Satış vergileri ise 2011 yılında önceki yıla göre %5,4 artarak 234,5 milyar dolar ile en çok hasılat ikinci yapılan vergi türü olmuştur. Kurumlar vergisi ise 2010 yılında önceki yıla göre %6,5 oranında düşüşün ardından 2011 yılında önceki yıla göre %9,4 artmıştır¹²⁰.

Bağış ve Yardımlar: A.B.D.'deki yerel yönetimler gerek federal devlet gerek sınırları içinde buldukları eyaletten önemli miktarda bağış ve yardım almaktadırlar. Federal devlet, ayrı bir fonda topladığı gelirleri eyaletlerle yerel yönetimler arasında belli formüllere göre bölüştürür¹²¹. Bu formülde federal devlet eyaletler ve yerel yönetim birimlerine parasal yardımda bulunurken genel nüfus, kent nüfusu, kişi başına düşen gelir, gelir vergisi hâsılası ve vergi toplama gibi kıstaslara bakar. Genel olarak, federal devletin daha alt birimlere yaptığı yardımların yaklaşık olarak üçte biri eyaletlere, kalan üçte ikisi ise yerel yönetimlere aktarılmaktadır¹²². Yıllar itibarı ile ABD'de federal devletin yerel yönetimlerine yaptığı hibe ve yardımların değişimi ve kategorileri şu şekildedir;

Şekil 2. 4. ABD'deki Hibe ve Yardımların Fonksiyonel Dağılımı,(1980-2011)



Kaynak: United States Government Accountability Office Analysis of OMB Data

¹²⁰ Sheila O'Sullivan, *State Government Tax Collections Summary Report: 2011*, U.S.

Department of Commerce Economics and Statistics Administration, Washington D.C. 2012, s. 2.

¹²¹ H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.132.

¹²² M. Türker, (1999). *a.g.e.*, s.608.

ABD’de federal devletin belediyelere yaptığı hibe ve yardımları 1980-2011 yılları arası incelendiğinde sağlık kategorisinde yapılan hibe ve yardımlar oranının yıllar itibariyle hep yükseldiği diğer kategorilerde ise oranların çok değişmediği anlaşılmaktadır. 2011 yılında ABD’de federal devletin yerel yönetimlerine yaptığı hibe ve yardımların kategorilerine göre oranları ise sırası; %45 yoksullara yapılan sağlık harcaması (275 milyar \$), %12 Diğer hariç sağlık harcaması (72,9 milyar \$), %11 eğitim (68,2 milyar \$), %10 ulaşım (60,9 milyar \$), %7 kentleşme (41,2 milyar \$), %6 tarım (34,3 milyar \$) ve %9 diğer kategoriler şeklindedir¹²³.

Borçlanmalar: Borçlanma yolu ile sağlanan gelirler de yerel yönetim hizmetlerinin finansmanında önemli yer tutmaktadır. Yerel yönetimlerin birçok birimi, sermaye ihtiyaçlarını borçlanma yolu ile elde etmektedir. Bu daha çok yerel yönetim tahvili çıkartıp, tahvil sahiplerine belirli bir oranda faiz ödeyerek gerçekleştirilmektedir. Fakat çoğu eyalet bu yola giden yerel yönetimleri belirli sınırlar içersinde tutmaktadır. Örneğin Missouri eyaleti bu tip bir sermaye borçlanması için vatandaşların yerel bir referandum yapmasını istemektedir¹²⁴.

2.1.1.2 Almanya'da belediyelerin görevleri ve gelirleri

Almanya’da 323 county, 117 il ve 12.682 belediye mevcuttur. Vatandaşa en yakın yönetim birimi olan belediyeler (beldeler), yönetsel yapıda çok önemli bir kademedir ve yasama, yürütme, yargı olarak bilinen yatay güç dağılımını tamamlayıcı bir fonksiyon icra eder. Belediyeler, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk yerel yönetim birimleri olup, 12.682 belediyenin yaklaşık %75’i nüfusu 20.000’in altında bulunan yerleşim merkezleridir. Temel yerel yönetimlerin birimi olan belediyelerde örgütlenme ve kaynak konusunda temel farklılıklar görülmez¹²⁵.

Federal Cumhuriyet’te yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler yapma

¹²³ United States Government Accountability Office, *An Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges*, GAO-12-1016, Washington D.C. 2012, s.8.

¹²⁴ M. Şahin, (1999). a.g.m., s.133.

¹²⁵ SabineKuhlmann, *Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts*, German Politics, Londra 2009, 18/2, s.228;

ŞentürkUzun, *21. Yüzyılda Yönetim, Federal Almanya Yönetim Sistemi*, İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etüt Merkezi Yayını, Ankara2008, s.613;

SalihBattal, “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı ile Mukayeseli Değerlendirmesi”, *Mevzuat Dergisi*, S. 147, Ankara2010, s.103.

yetkisi, eyaletlere aittir. Aslında kent olma yanında aynı zamanda birer eyalet olan üç eyalet/kent (Berlin, Hamburg ve Bremen) ayrı tutulursa, Almanya’da onüç eyalet (federe devlet) kendi yerel yönetim düzenlerini kurmak, bir başka deyişle eyalet yasaları aracılığı ile kentlerin ve öteki belediyelerin durumunu belirlemek, özerk yerel yönetim kurumu ile ilgili ayrıntılı kuralları saptamak yetkisine sahiptir. Bu düzenleme yetkisi ilçelere bağlı olmayan kentler için de geçerli olmaktadır. Sistemde kırsal alanda özerk yerel yönetimlerin, ikinci basamağını ilçe oluşturmaktadır. Aynı basamakta yer alan ilçeye bağlı olmayan kentler de, kentlerin ve öteki belediyelerin görevlerini yapmak yanında, kendi yönetsel alanında, eyaletten ilçeye devredilmiş olan görevleri de yürütmektedir¹²⁶.

2.1.1.2.1 Almanya'da belediyelerin görevleri

Belediyelerin kendi etki alanları içinde yürüttükleri görevler iki gruba ayrılmaktadır. Birinci gruba, belediyelerin kendi isteklerine bağlı olarak yürüttükleri toplu kamu taşımacılığı, kamusal yeşil alanlar, spor tesisleri, müzeler, tiyatrolar, yüzme/ılıca tesisleri gibi görevler girmektedir. İkinci grubu oluşturan görevler ise zorunlu özerk yerel yönetim görevleridir. Bu gruptaki görevler, federal yasalar ya da eyalet yasaları ile yerel yönetimler için yürütülmesi zorunlu duruma getirilmiş olan cadde ve sokak yapımı, okul binaları kullanma sayısı getirilmesi, sıvı ve katı atık yönetimi, yangın söndürme, yapılanma planları vb. görevlerdir. Merkezi yönetim tarafından belediyeler devredilmiş zorunlu görevler ise yapı ve ticari kuruluşların denetimi, kimlik bildirimini, trafik denetimi, konut yapımının özendirilmesi gibi görevlerdir. Merkezi yönetim tarafından belediyelere devredilen görevler ise sağlık ve veteriner işleri yönetimi, nüfus, pasaport ve sigorta işleri yönetimi, konut alanı işletmeciliği, nüfus sayımı, seçim işleri gibi görevlerdir. Belediyelerin yaptığı bu bütün görevlerin denetim ve gözetimi merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır ve sadece hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır¹²⁷.

Yerel yönetimler hizmet politikasının en önemli ağırlık noktalarından birisi,

¹²⁶ HeinrichHoffschulte, “Yerel Demokrasiye Almanya’nın Katkısı, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*, Ankara1995, s.135.

¹²⁷Jürgen G. Backhaus, *Two Centuries of Local Autonomy*, Springer, Londra 2012, s.92; AyşegülMengi, *Federal Almanya’da Yerel Yönetimler*, ÇYYD, S.93,Ankara 1997, s.103.

federal yasalar ve ilkeler doğrultusunda yerel toplulukların ekonomik gelişmelerinin ve sosyal güvenliklerinin sağlanması konusudur. Bu bağlamda yeni istihdam olanaklarının yaratılması, bu amaçla ticaret ve endüstri alanlarının geliştirilmesi, yönlendirilmiş bir yerleşim politikasının gerçekleştirilmesi kentler ve kasabaların en başta gelen uğraş alanları arasındadır. Avrupa’da sınırların açılması ve eşyaların, hizmetlerin ve çalışanların serbest dolaşımının gerçekleşmesinin etkisi ile Avrupa bölgeleri arasındaki rekabetin hızlanması sonucunda, bu konu daha da önem kazanmış bulunmaktadır¹²⁸.

2.1.1.2.2 Almanya'da belediyelerin gelirleri

1949’da kurulan Federal Almanya Cumhuriyeti belediyelerine anayasa tarafından özerklik tanınmıştır. Merkezi yönetim gelirlerini çok önemli bir vergi kaynağı olan katma değer vergisinden sağlarken, federal eyaletler de gelirlerini gelir vergisi, kurumlar vergisi ve ticaret vergilerinden sağlamaktaydılar¹²⁹.

Belediyeler federal eyaletlerin bir parçası sayıldıklarından federal kanunlar altında dış ticaret ve yerel tüketim vergilerinden pay alma hakkına sahiptiler. Ancak 1955’de gerçekleştirilen maliye reformuyla Alman Anayasası’nda vergi gelirlerinin dağıtımıyla ilgili mevcut olan önceki uygulamalar değiştirilmiş, gelir ve kurumlar vergisinin üçte biri federal idareye tahsis edilmiştir. Aynı zamanda Almanya’da eyaletler arasında ortaya çıkan bazı mali yükleri karşılamak için bir denkleştirme mekanizması kurulmuştur.¹³⁰Farklı eyaletlerde yaşayan bireylerin refah seviyelerini birbirine yakın hale getirmek amacı ile vergi koyma yetkisi federal devlete verilmiştir. Alman anayasasına göre merkezi idarece toplanan gelir vergisinin %15’i belediyelere aktarılırken %85’lik bölümü eyalet yönetimi ve federal devlet arasında paylaşılmaktadır. Belediyelerce toplanan meslek vergileri; %7,7 eyaletlere, %14,8 de federal devlete pay edilmektedir. Kurumlar vergisi eyaletler ile federal devlet arasında eşit paylaşılırken toplanan KDV gelirlerinin %53,9’u federal devlete, %46,5’i eyaletlere ve %2’si belediyelere verilmektedir. Eyaletlere düşen KDV payının %75’i nüfusa göre tüm

¹²⁸ Heinrich Hoffschulte, “Yerel Demokrasiye Almanya’nın Katkısı, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 1995, s.135.

¹²⁹İ. Türkoğlu, (2009). *a.g.e.*, s.46.

¹³⁰ Jan Werner, *Local Government Organization and Finance, German*, (Ed: A. Shah), Local Governance in Industrial Countries, The World Bank, Washington 2006, s.119.

eyaletler arasında, geriye kalan %25'lik kısım ise mali bakımda zayıf olan eyaletler arasında paylaştırılmaktadır¹³¹.

Federal Alman Anayasası'nın 28. maddesiyle yerel yönetimlere özerklik statüsünün eyalet anayasalarıyla tanınması hususunda federal devlet güvencesi sağlanmış, eyalet anayasaları da belediyelere ve ilçelere seçilmiş organları aracılığıyla özerklik kullanma güvencesi sağlanmış ancak gelir kaynağı oluşturma özerkliği vermemiştir¹³².

Almanya'da vergilerin dağılımının düzenlendiği Alman Anayasası'nın 106. maddesinde yerel yönetime bırakılan vergiler¹³³;

“(2) Aşağıdaki vergilerin geliri eyaletlere aittir:

1. Servet vergisi
2. Veraset ve intikal vergisi
3. Taşıt vergisi
4. 1. fıkraya göre federal devlete ya da 3. fıkraya göre müştereken federal devlet ve eyaletlere ait olmayan trafik vergileri,
5. Bira vergisi
6. Şans oyunlarından alınan vergiler

(3) 5. fıkraya göre beldelere ait olmayan gelir vergisi ile kurumlar vergisi ve katma değer vergisi (Gemeinschaftssteuern=Toplum vergileri) müştereken federal devlet ve eyaletlere aittir. Federal devlet ve eyaletler gelir vergisi ile kurumlar vergisi hâsılatından yarı yarıya pay alırlar. Federal devlet ve eyaletlerin katma değer vergisinden alacakları pay, Senatonun da onayı alınmak suretiyle çıkarılacak bir kanunla düzenlenir. Bu belirleme aşağıdaki ilkelere göre yapılır:

1. Federal devlet ve eyaletler mevcut cari gelirler üzerinde, zorunlu harcamalarını karşılama noktasında eşit seviyede hak sahibidir. Bu sebeple harcamalar, kapsamı birden fazla yılı kapsayan (uzun vadeli) finansman planlaması çerçevesinde belirlenir.
 2. Federal devletin ve eyaletlerin harcamalarının karşılanması ihtiyacı, minimum mâliyetli bir dengelemeyi sağlayacak, vergi mükelleflerinin yükünün aşırı artmasına yol açmayacak ve federal Almanya düzeyinde hayat şartlarının birliğini-homojenliğini garanti edecek şekilde belirlenir.
- İlâveten, federal devlet ve eyaletlerin katma değer vergisi hâsılatı üzerindeki paylarının belirlenmesinde, eyaletler tarafından 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren uygulanan gelir vergisi içinde çocuk indirimleri de dikkate alır. Bu hükmün uygulanmasıyla ilgili ayrıntılar, 3. paragrafa göre kanunla düzenlenir.

¹³¹ A. Ulusoy & T. Akdemir (2012). a.g.e, s.129.

¹³² Walter Quasten, “Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler”, *Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı*, TBD-KAV, Ankara 1995, s.140.

¹³³ M. Türker, (1999). a.g.e., s.8-9

(4) Eğer federal devletin ve eyaletlerin gelir ve harcama trendlerinin gelişimi ciddi farklılıklar gösterirse, katma değer vergisi hâsılatı üzerindeki federal devlet ve eyalet payları yeniden belirlenir. 3. fıkranın 5. cümlesi kapsamında katma değer vergisi hâsılatı dağılımının hesaplanmasında dikkate alınan vergi indirimleri burada dikkate alınmaz. Eğer eyaletler federal kanunlarla ilâve harcamalar yapmaya zorunlu tutulur ya da gelirlerinden mahrum bırakılırlarsa, bu durumda, kanunla gelen bu aşırı külfet, eğer kısa vadeli ise, senatonun da onayını alan bir federal kanunla federal devletin malî yardımları ile dengelenir. Bu kanunda federal devlet yardımlarının miktarının tespit edilmesi ve eyaletler arasında dağılımı da belirlenir.

(5) Beldeler gelir vergisi tahsilâtından bir pay alırlar. Bu pay eyaletler tarafından beldelere, beldelerde ikâmet edenlerin gelir vergisi kapsamındaki faaliyetleri temelinde dağıtılır. Bununla ilgili ayrıntılar senatonun da onaylayacağı bir federal kanunla düzenlenir. Beldelerin belde payları üzerinde bir munzam (ilâve) vergi (Hebesätze) uygulamaları da kararlaştırılabilir.

(6) Real vergilerin (Belli bir nesne, meselâ arâzi ya da bir atölye, işyeri üzerinden alınan vergiler) geliri beldelere aittir. Mahallî tüketim ve kullanım vergilerinin (gelirin belli bir şekilde meselâ köpek, otomobil, yeme-içme, gıda maddeleri alımı gibi) geliri beldelere veya eyalet kanunları çerçevesinde belde birliklerine <ilçelere> aittir. Real vergiler üzerinde Hebesätzeleri kanunlar çerçevesinde belirleme yetkisi verilir. Hiçbir belde bulunmayan eyaletlerde, real vergiler ve mahallî tüketim ve kullanım vergileri gelirleri eyalete aittir. Federal devlet ve eyaletler işletme vergisi tahsilâtına belli bir pay ile dahil olabilirler. Bununla ilgili ayrıntılar senatonun da onayını gerektiren bir federal kanunla belirlenir. Eyalet kanunları ile, bu payın hesaplanmasında real vergiler ve gelir vergisi tahsilâtından belde payı kriter olarak belirlenebilir.

(7) Eyaletlerin toplum vergileri (Gemeinschaftssteuern=5. fıkraya göre beldelere ait olmayan gelir vergisi ile kurumlar vergisi ve katma değer vergisi) toplam hâsılatından aldıkları payın eyalet yasama süreci tarafından belirlenecek belli bir yüzdesi beldelere ve belde birliklerine <ilçelere> verilir. Ayrıca, eyalet yasama süreci yoluyla eyalet vergilerinin beldeler (ve belde birliklerine) gidip gitmeyeceğini ve ne nispette gideceğini belirlenir.

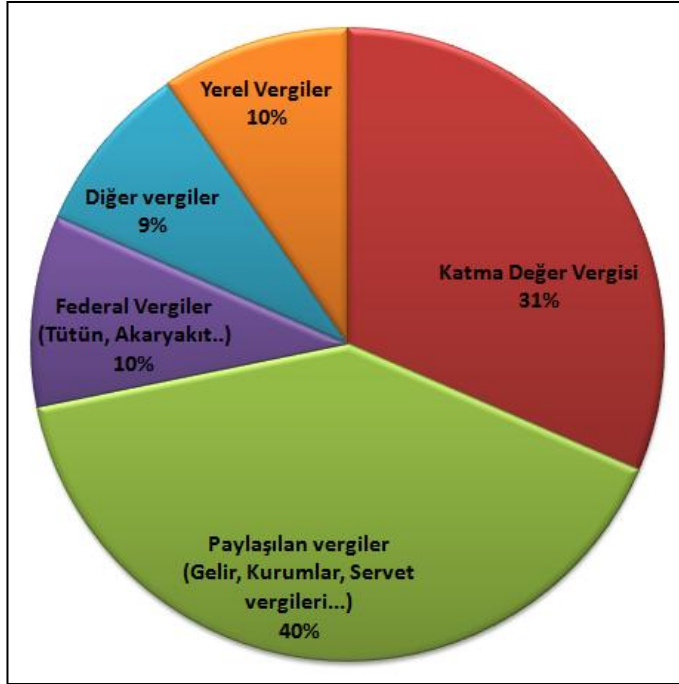
(8) Federal devlet münferit eyaletlerde ya da beldelerde (belde birliklerinde) bu eyaletlerin veya beldelerin (belde birliklerinin) doğrudan harcamalarını artırıcı ya da gelirlerini azaltıcı özel tesisler meydana getirirse, eyalet ve beldelerin (belde birliklerinin) bu hususi yükünü karşılamak için gerekli olan malî denkleştirmeyi de garanti eder.

(9) Bu maddede geçen anlamıyla eyalet gelirleri ve harcamalarına beldelerin (belde birliklerinin) gelir ve harcamaları da dahildir.”

Şeklindedir.

Belediyelerin önemli gelir kaynakları; vergiler, ücretler, merkezi yardımlar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Almanya’da yerel yönetimlerin gelirlerinin %42’si vergigelirlerinden, %14’ü hizmetlerden sağlanan gelirlerden, %28’i devlet tarafından yapılan yardımlardan ve %16’sı diğer gelirlerden oluşmaktadır. 2007 yılı itibari ile Almanya’da toplanan vergilerin dağılımı şekil 2.5’de gösterilmiştir;

Şekil 2. 5. Almanya'da Vergi Gelirleri Dağılımı,(2011)



Kaynak: DeStatis, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2012 Statistics on Tax Revenue

Almanya'da yerel yönetimlere ait yerel vergiler ile merkezi yönetim ile yerel yönetimin paylaştığı vergilerin toplamı bütün vergi gelirlerinin yarısı olduğu görülmektedir.

2009-2011 yılı itibari ile Almanya'da toplanan vergilerin ait olduğu yönetim kademesi bakımından dağılımı tablo 2.5'te gösterilmiştir;

Tablo 2. 5. Almanya'da Vergi Gelirlerinin Dağılımı,(2009-2011)

Vergi Türü	2009*		2010*		2011*	
Ortak vergiler (Joint tax)	370.676	70,74%	372.857	70,27%	403.567	70,39%
Merkezi Vergiler**	89.318	17,05%	93.426	17,61%	99.134	17,29%
Eyalet vergileri (Länder taxes)	16.375	3,12%	12.146	2,29%	13.095	2,28%
Gümrük vergileri	3.604	0,69%	4.378	0,83%	4.571	0,80%
Yerel Vergiler	44.028	8,40%	47.780	9,01%	52.984	9,24%
Toplam	524.001	100,00%	530.587	100,00%	573.351	100,00%

*: Milyon Avro

** : 01.07.2009'dan sonra Motorlu taşıtlar vergisi merkezi idareye devrolmuştur.

Kaynak: Statistics on tax revenue <https://www.destatis.de>

Tablo 2.5'den anlaşıldığı gibi Almanya'da doğrudan yerel yönetimlere ait vergiler 2009 yılında 44,028 milyar avro iken 2010 yılında %8,5 artarak 47,780 milyar

avro olmuştur. 2011 yılında ise önceki yıla göre %10,9 artarak 52,984 milyar avro olmuştur. Bütün vergi gelirleri içerisinde doğrudan yerel yönetimlere ait vergilerin oranında ise her yıl artış görülmektedir; 2009'da %8,4, 2010'da %9 ve 2011'de %9,2'dir. Doğrudan yerel yönetimlere ait olan yerel vergilerin hem oranlarının hem de parasal büyüklüklerinin her yıl arttığı anlaşılmaktadır.

2.1.1.3 İsviçre'de belediyelerin görevleri ve gelirleri

İsviçre ya da İsviçre Konfederasyonu yirmi altı özerk kanton veya yarı kantondan oluşan federal bir devlettir. Yediyüz yıllık bir süre içinde geçirilmiş olan çeşitli aşamalardan sonra 1848 yılında kabul edilen Anayasa ile devletin biçim yönünden konfederasyon niteliği korunurken esasta federal bir yapıya dönüştürülmüş, 1874 yılında ise, 1848 Anayasası'nda oldukça önemli değişiklikler yapılarak kabul edilmiştir¹³⁴. 1874 tarihli Federal Anayasa günümüze kadar geçen süre içinde, hiçbir zaman tümden değiştirilmemiş olmakla birlikte, altmışa yakın değişikliğe uğramıştır. Anayasa değişiklikleri sonucunda merkeziyetçi eğilimler giderek artarken, yerel yönetim sayıları giderek azalmıştır. İsviçre'deki yerel yönetim birimleri esasta yerellik ilkesine dayanmakta ve kantonlar içerisinde yer alan komünlerden oluşmaktadır¹³⁵. Hemen her ülkede olduğu gibi İsviçre'de de yerel yönetim anlayışı ülkenin politik, idari ve iktisadi yapısından etkilenmiştir. Ancak, İsviçre bu konuda kendine özgü bazı özelliklere sahip bulunmaktadır.

2.1.1.3.1 İsviçre'de belediyelerin görevleri

Her kantonun Anayasası'nda, komünün varlığı açıkça tanınmış olmamakla birlikte, komünlerin (belediye) yasama ve yürütme gibi siyasal organlarının seçim yöntemleri açıkça belirtilmiştir. Ancak, 1987 tarihli komünlerle ilgili yasada (Legge Organica Comunale) komünün tanımı, organları, mali konular da dâhil çalışma yöntemleri, kuruluş ve yetkilerini ilgilendiren her konu tüm ayrıntılarıyla düzenlenmiştir¹³⁶.

¹³⁴H. Nadaroğlu, N. Varcan, *Yerel Yönetimler*, Anadolu Üniversitesi Yayın No:1650, Eskişehir 2005, s.150.

¹³⁵Council Of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy, Switzerland Situation in 2007*, Strasbourg 2007, [www.coe.int/ \(10.01.2012\)](http://www.coe.int/ (10.01.2012))

¹³⁶İ. Türkoğlu, (2009). *a.g.e.*, s.40.

Komünler faaliyetlerini, içinde buldukları kantonun anayasa ve yasalarında öngörülen hükümler çerçevesinde yürütmekte oldukları için komünler arasında görev ve yetkiler önemli ölçüde olmasa da bir kantondan diğerine değişmekte, kantonlar arasında uygulama farklılıkları oluşmaktadır. Bu nedenle İsviçre’de tek bir yerel yönetim sistemi bulunmamakta, her kantonun yerel yönetim yapılanmasında ve bunların yapmış olduğu hizmetlerde farklılıklar görülmektedir¹³⁷.

İsviçre’deki yerel yönetim birimlerini oluşturan 3000 civarındaki komünün nüfusu bir kaç bin ile bir kaç yüz arasında değişmektedir. Bu nedenle eski Yunan sitelerinde olduğu gibi nüfusu binin altındaki bazı komünlerde karar organını komün sınırları içinde yaşayan halkın tümü oluşturmaktadır¹³⁸.

İsviçre’de görevler, federal bir devlet olmanın bir sonucu olarak üç ayrı otorite tarafından paylaşılmıştır. Dış ilişkiler, milli savunma ve özel hukuka ilişkin hizmetler konfederasyona bırakılırken, hizmet bölüşümünde en ağır yük kantonlara bırakılmıştır. Tek yerel yönetim birimi olan komünlerin ise bazı farklılıklar olmakla birlikte, güvenlik, polis, itfaiye ve sivil savunma hizmetleri gibi genel yönetim görevleri; eğitim, halk sağlığı, sosyal refah, şehir ve bölgesel planlama, su ve kanalizasyon, atık toplama ve arıtma, mezarlık, çevre ve tüketicinin korunmasına yönelik çevre ve kamu sağlığı görevleri; kültür, eğlence, spor ve dini hizmetler, ulaşım ve trafik hizmetleri, gaz, su, elektrik, ısıtma, turizm, tarım, orman ve balıkçılık gibi ekonomik hizmetlerle diğer bazı hizmetleri yerine getirmektedir¹³⁹.

2.1.1.3.2 İsviçre’de belediyelerin gelirleri

İsviçre’de vergileme konusundaki yetkiler esas itibariyle konfederasyona ve kantonlara aittir. Kantonlar, komünlere vergileme konusunda yetki verebilmektedirler¹⁴⁰. Bu esaslar dâhilinde konfederasyon, doğal olarak Federal anayasa’nın kendisine tahsis ettiği vergileri tahsil yetkisine sahiptir. Bunların en önemlileri gümrük vergileri, askerlikten muafiyet harcı, damga resmi, tütün resmi,

¹³⁷H. Nadaroğlu, vd., *Yerel Yönetimler*, Anadolu Üniversitesi Yayın No:1650, Eskişehir 2005, s.150.

¹³⁸H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.169.

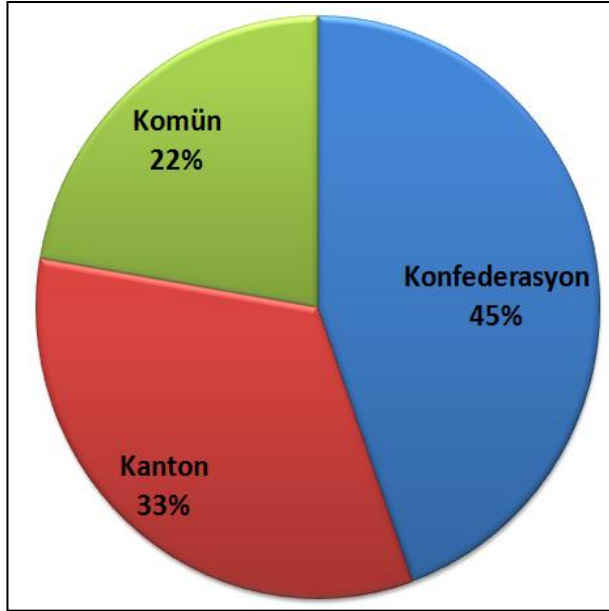
¹³⁹Council Of Europe (2007). *a.g.m.*, s.27.

¹⁴⁰Swiss Federal Tax Administration FTA (2012). *Contact a specialist Anticipatory Tax*, www.swissinfo.ch (20.01.2013)

damıtılmış ıçkiler üzerindeki mali tekeller vb. dolaylı vergilerdir. Bu vergilerden bazıları sadece konfederasyon tarafından tahsil edilebilirler. Diğer vergi otoritelerinin, bu vergileri tahsile yetkileri yoktur. Nitekim anayasa'nın 28. maddesi gereğince gümruk vergileri, 41. maddesi gereğince de damga resmi sadece konfederasyon tarafından tahsil edilmektedir. Ancak, anayasa ile yasaklanmamış olmak kaydıyla, konfederasyonun yanı sıra kantonlar da benzeri vergileri tahsil edebilmektedirler. Gelir kaynaklarının konfederasyon ile kantonlar arasındaki bölüşümü genellikle dolaysız vergiler kantonlara, dolaylı vergiler konfederasyona ilkesine göre cereyan etmektedir. Komünler de, kantonlardan aldıkları yetki sınırları içinde gelir ve servet vergileri tahsiline yetkilidirler. Komünler bunun dışında, veraset ve intikal vergilerini de tahsil etmektedirler. Komünlerin harcamalar üzerinden tahsil ettikleri tüketim vergileri ise, nicelik ve nitelik yönünden önem tařımazlar¹⁴¹.

İsviçre'de konfederasyon, kantonlar ve komünlerin vergi gelirleri toplam vergi gelirlerine oranı şu şekildedir;

şekil 2. 6.İsviçre'de Vergi Gelirleri Dağılımı,(2008-2011)



Kaynak: Schweizerische Eidgenossenschaft, Öffentliche Finanzen, Taschenstatistik 2012'den derlenerek hazırlanmıştır.

¹⁴¹BeatMeyer, Switzerland tax system, Expatica, Bonfina Treuhand GmbH, Amsterdam 2012, s. 11; Peter Locher, vd.,*System des Schweizerischen Steuerrechts*, Schulthess, Zürich2002, s.19; H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.172.

2008 yılından 2010 yılına İsviçre’de konfederasyon vergi gelirlerinin GSYİH’ya oranı sırası ile %10,5, %10,4, %10,2’dir. Kantonların vergi gelirlerinin GSYİH’ya oranı sırası ile %6,8, %7, %6,8’dir. Komünlerin vergi gelirlerinin GSYİH’ya oranı sırası ile %4,3, %4,4, %4,3’tür. 2011 yılında ise konfederasyonun geliri bütün gelirin %33’ü, Kantonun geliri %27,1’, komünlerin geliri ise %19,1’dir¹⁴². İsviçre’de de yerel yönetimlerin vergi gelirleri yıllar itibarı ile artmaktadır.

2.1.2 Üniter Devletlerde Belediyelerin Görevleri ve Gelirleri

Yerel yönetim uygulamaları açısından ülkeden ülkeye önemli farklılıklar görülmekte, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerindeki ağırlığı ülkeler arasında ve ülke içerisinde değişiklik göstermektedir. İskandinav ülkelerinde sağlık hizmetleri de dâhil birçok önemli hizmetler yerel yönetimlerce yerine getirilirken, bunun yanı sıra Kuzey İrlanda’da İngiltere’nin diğer bölgelerine göre, yerel yönetimler alanında önemli bir farklılık görülmekte¹⁴³, hatta İngiltere gibi aynı ülke içerisinde bile yerel yönetim yapı ve görevleri arasında da çeşitlilik görülebilmektedir.

2.1.2.1 Çin Halk Cumhuriyeti’nde belediyelerin görevleri ve gelirleri

Her ne kadar üniter bir devlet yapısı olsa da Çin Halk Cumhuriyeti idareler arası ilişkilerde federal ülkeler gibi davranmaktadır. Çin Halk Cumhuriyeti’nde Komünist Partinin denetimi ve hiyerarşik komuta zinciri demek olan “demokratik merkeziyetçilik” sistemiyle yönetilmiştir ve yönetilmektedir. Yerel yönetimlerin geniş bir görev yelpazesi olmasına, başka sistemlerde özel sektör kuruluşlarının gerçekleştirdiği ekonomik alandaki birçok görev de yerel yönetimlerin alanına girmesine rağmen, bu yönetim birimleri katı sınırlar içinde faaliyet göstermek ve partinin yönergelerini izlemek zorundadırlar. Çin’in gelir sistemindeki dinamik ekonomi performansı giderek olumlu yönde hızlı bir değişim göstermektedir¹⁴⁴.

Çin bölgesel yönetimi yapısı; iller, otonom bölgeler, belediyeler veya doğrudan Bakanlar Kurulu’na bağlı olan Pekin, Şangay gibi büyükşehir belediyelerinden oluşur.

¹⁴²OECD (2011). *OECD National Accounts and Economic Outlook 89*, <http://www.oecd.org/>(07.01.2013)

¹⁴³H.Ünlü, (1994). *a.g.e.*, s.15.

¹⁴⁴ Huiyu Cui, vd., “The Revenue System Of China: Past, Present and Emerging Issues”, *Journal Of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Auburn University, Montgomery 2011, s.544.

Otonom bölgeler için azınlıkların çok olduğundan bahsedilebilir ve illere benzerler. Çin idare bakımından 21 il, 5 özerk bölge ve 2000 bölgeden oluşmaktadır¹⁴⁵.

İl düzeyindeki yönetim kademesi ile onun altındaki yönetim kademeleri arasındaki önemli örgütlenme farklılıklarından birisi idari anlamda en yüksek karar organı olan il halk kongresidir. Bu kongrenin üyeleri bir alt seviyedeki yönetim kademesinin halk kongresince seçilir. Aynı kural kasabalara ayrılan büyükşehirler içinde geçerlidir. Daha alt kademedeki yönetim kademelerinde köylüler komitesi ve bölgede yaşayanlar komitesinde olduğu gibi yerel halk kongresine seçilen üyeler kendi seçmenleri tarafından seçilirler. İllerde, doğrudan Bakanlar kuruluna bağlı belediyelerde ve kasabalara ayrılmış olan büyükşehirlerde halk kongresi ve halkı yönetmek için seçilen üyeler 5 yıllığına seçilirken, bölgeler (counties) ve diğer benzer daha alt seviyedeki organlara seçilenlerin görev süresi 3 yıldır¹⁴⁶.

2.1.2.1.1 Çin Halk Cumhuriyeti'nde belediyelerin görevleri

Yerel halk yönetimleri; ekonomi, eğitim, kültür, kamu sağlığı ve yerel alanla ilgili her ihtiyaçla ilgili alanda idari görev icra etmekle yükümlüdürler. Ayrıca özel fonksiyonlarla ilgili işleri yürütmek üzere uzmanlaşmış departmanlar vardır. Köy ve kasabalarda köylülerin ve mukimlerin komiteleri; kamu sağlığı, güvenliği ve kendi bölgelerindeki diğer hizmetleri yürütmek üzere komiteler oluştururlar. Bölge (county) ve daha alt kademedekilerin işlerini yönetme ve onların aldığı yanlış kararları değiştirme yetkisine sahiptir. Bunun sebebi Çin yönetim sisteminde hiyerarşik düzenin oldukça sert olmasıdır. Güç merkezi hükümete doğru yönelmektedir. Sebebi ise demokratik merkezîyetçilik prensibi uygulanmasıdır. Bunun anlamı, azınlık çoğunluğa tabidir¹⁴⁷.

2.1.2.1.2 Çin Halk Cumhuriyeti'nde belediyelerin gelirleri

Çin Halk Cumhuriyeti'nin planlı ekonomiden sosyalist piyasa ekonomisine dönüşüm sürecinde başarılı olmasının sebeplerinden biri de desantralizasyondur. Hatta günümüzde Çin Halk Cumhuriyeti, dünyadaki en çok desantralize olmuş ülkelerden

¹⁴⁵Recep Kızılcık, *Çin Halk Cumhuriyeti Yönetim Sistemi*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 1999, s.544.

¹⁴⁶R. Kızılcık, (1999). *a.g.e.*, s.544

¹⁴⁷R. Kızılcık, (1999). *a.g.e.*, s.544.

biri olarak kabul edilmektedir¹⁴⁸. Yerel yönetimlerin temel işlevlerinden biri yerel devlet işletmelerini yönetmektir. Ülkede yalnızca büyük ölçekli devlet işletmeleri merkezi yönetimce; çoğunluğu oluşturan küçük ve orta ölçekli işletmeler ise yerel yönetimlerce yönetilmektedir. Çin Halk Cumhuriyetinde yerel yönetimler yönetsel birim olmalarının yanı sıra aynı zamanda (telekomünikasyon, demiryolu taşımacılığı, havayolları, bankalar, petrol ve petrokimya gibi alanlarda hizmet veren işletmeleri yöneten¹⁴⁹) ekonomik birimler olarak da görülmelidir¹⁵⁰.

Yerel yönetim harcamaları toplam hükümet harcamalarının % 70'ini, gelirleri ise hükümet gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Bu yerel birimler, "taşranın sanayileşmesinden ve ulusal piyasaya uyumundan" da sorumludur¹⁵¹.

Çin'de yerel yönetimlerin gelirleri genel olarak bütçe ve bütçe dışı gelirler iki gruba ayrılabilir. 1990 yılından itibaren bütçe gelirlerinin kullanımını yasal düzenlemelere konu olmuştur. Bütçe gelirleri; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılan KDV, kurumlar vergisi ve gelir vergisinden oluşur. Bütçe dışı gelirleri ise vergi dışı öğelerden yani devlet daireleri tarafından belirlenmiş çeşitli ücretler ve fonlardan oluşur¹⁵². Merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında paylaşılan vergilerin yılları itibarı ile paylaşımı tablo 2.6'te gösterilmektedir;

Tablo 2. 6. Çin Halk Cumhuriyeti Vergi Gelirlerinin Merkez ve Yerel Yönetimler Arasında Paylaşımı,(2008)

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Merkezi Vergi Geliri (%)	73	70	68	68	68	71	68	68	68	69	69	70	70
Yerel Vergi Geliri (%)	27	30	32	32	32	29	32	32	32	31	31	30	30

Kaynak: State Statistical Bureau (2008)

1995 yılında sonra Çin Halk Cumhuriyetinde vergi gelirlerinden yerel

¹⁴⁸The Economist (2006). *A Survey of China*, S. 25, s. 8.

¹⁴⁹Yuanzheng Cao, vd.,*From Federalism, Chinese Style to Privatization, Chinese Style*, Economics of Transition, 7/1,Louis 1999, s. 103-131.

¹⁵⁰SeriyeSezen, "Çin Halk Cumhuriyeti'nde Sosyalist Piyasa Ekonomisine Dönüşüm", *Amme İdare Dergisi*,Ankara 2006, s. 37.

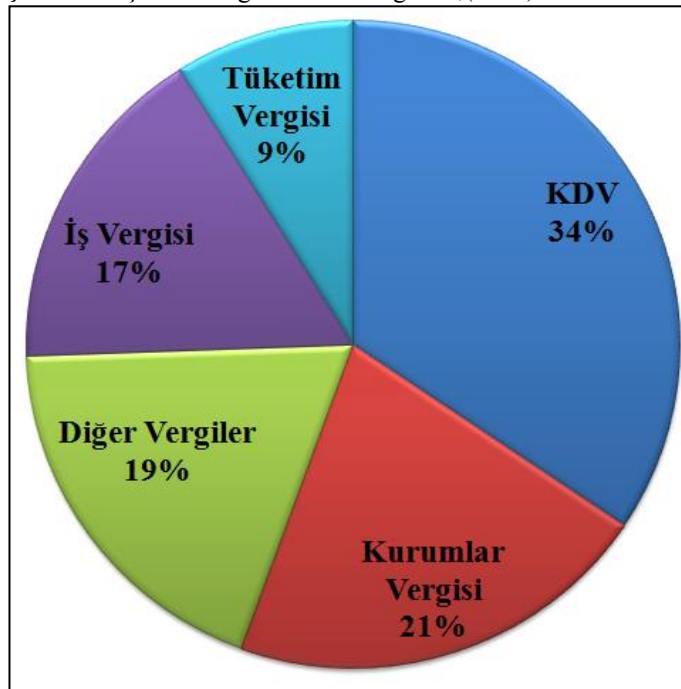
¹⁵¹ Janice Caulfield, *Local Government in China: A Rational Actor Perspective*, International Review of Administrative Sciences, 72/2,Washington D.C. 2006, s. 257.

¹⁵² LiHan, vd.,*Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China*, The Hong Kong University of Science and Technology, Hong Kong 2012, s.7-8.

yönetimlere verilen payın arttığı görülmektedir¹⁵³.

2010 yılında Çin'in milli geliri 6,8477 trilyon yuana ulaşmıştır. Önceki yıla göre milli geliri %11,7 artmıştır. 2010 yılında merkezi yönetim bütçesi yüzde 9,8 oranında artışla 3,5896 trilyon yuan olmuştur. Yerel yönetimlerin geliri ise önceki yıla göre % 13.7 artarak 3,2581 trilyon yuan olmuştur¹⁵⁴. Çin'de bütün vergi gelirlerinin dağılımı ise 2010 yılı itibarı ile şu şekildedir;

Şekil 2. 7. Çin'de Vergi Gelirleri Dağılımı,(2010)



Kaynak: State Statistical Bureau, PRC, Beijing, Statistical Yearbook of China 2010

Vergi gelirleri içerisinde KDV'nin %34 ile Çin'de birinci sırayı aldığı görülmektedir.

Çin Halk Cumhuriyetinde vergi oranları merkezi idare tarafından belirlenir. Yerel yönetimler yeni yatırımcıları bölgelerine çekmek için bazı vergi türlerinde vergi oranlarını düşürebilirler ancak artıramazlar. Çin Halk Cumhuriyetinde vergi türleri ve paylaşım oranları tablo 2.7'de gösterilmiştir.

¹⁵³ State Statistical Bureau, China Fiscal Statistical Yearbook, Beijing, Pekin 2009, s.7-8.

¹⁵⁴ JingDing, *State Administration of Foreign Exchange. China's Balance of Payments Report for 2010*, Pekin2011, s.19.

Tablo 2. 7. Çin Halk Cumhuriyetinde Vergi Türlerinin Yerel ve Merkezi İdare arasında Paylaşımı, (2011)

	Merkezi İdare	Yerel Yönetim	Merkezi İdare	Yerel Yönetim	Merkezi İdare	Yerel Yönetim
	Paylaşma Oranı		Vergi Gelirleri İçinde Oranı		Milyar Yuan	
MERKEZİ VERGİLERİ			32,7%	0,0%	1.593	0
TÜKETİM VERGİSİ	100%	0%	14,3%	0,0%	694	0
GÜMRÜK TARİFELERİ	100%	0%	5,3%	0,0%	256	0
ULUSLARARASI TİCARET İLE İLGİLİ TÜKETİM VERGİSİ VE KDV	100%	0%	27,9%	0,0%	1.356	0
KDV İADESİ VE ÜZERİNDE TÜKETİM VERGİSİ	100%	0%	-18,9%	0,0%	-920	0
TAŞIT ALIM VERGİSİ	100%	0%	4,2%	0,0%	204	0
KARGO VERGİSİ	100%	0%	0,1%	0,0%	3	0
PAYLAŞILAN VERGİLER			66,5%	36,9%	3.236	1.517
KDV	75%	25%	37,6%	14,6%	1.828	599
KURUMLAR VERGİSİ	60%	40%	20,6%	16,4%	1.002	675
KİŞİSEL GELİR VERGİSİ	60%	40%	7,5%	5,9%	363	242
MENKUL DEĞERLERE İLİŞKİN DAMGA VERGİSİ	97%	3%	0,9%	0,0%	43	1
YEREL VERGİLER			0,7%	63,1%	34	2.594
İŞLETME VERGİSİ	1%	99%	0,4%	32,9%	17	1.350
KAYNAK VERGİSİ	0%	100%	0,0%	1,4%	0	60
KENTSEL BAKIM VE GELİŞTİRME VERGİSİ	0%	100%	0,3%	6,3%	17	261
VARLIK VERGİSİ	0%	100%	0,0%	2,7%	0	110
EMLAK VERGİSİ	0%	100%	0,0%	3,0%	0	122
KENTSEL ARAZİ KULLANIM VERGİSİ	0%	100%	0,0%	5,0%	0	206
ARSA DEĞER KAZANMASI VERGİSİ 0	0%	100%	0,0%	0,7%	0	30
ARAÇ VE TEKNE İŞLETİMİ HAKKINDA VERGİ	0%	100%	0,0%	2,6%	0	108
EKİLEBİLİR ARAZİ KULLANIMI İLE İLGİLİ VERGİ	0%	100%	0,0%	1,5%	0	60
TÜTÜN VERGİSİ	0%	100%	0,0%	0,2%	0	9
TAPU VERGİSİ	0%	100%	0,0%	6,7%	0	277
TOPLAM VERGİLER			100,0%	100,0%	4.863	4.110

Kaynak : Wang, X., R. Herd (2013), "The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, s. 1030.

Tablo 2.7’de görüldüğü üzere Çin’de; Tüketim Vergisi, Gümrük Tarifeleri, Uluslararası Ticaret İle İlgili Tüketim Vergisi ve KDV, KDV İadesi ve üzerinde Tüketim Vergisi, Taşıt Alım Vergisi, Kargo Vergi gelirleri tamamen merkezi idareye aittir. Bu merkezi vergilerin vergi gelirleri içindeki oranı %32,7’dir ve 2011 yılında 1.593 milyar yuandır. Yerel vergiler ise; İşletme vergisi, Kaynak vergisi, Kentsel bakım ve geliştirme vergisi, Varlık vergisi, Emlak vergileridir. Yerel vergilerin vergi gelirleri içerisindeki payı % 63,1’dir. 2011 yılındaki yerel vergi gelirleri ise 2.594 milyar yuandır.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşılan vergi türleri ise; KDV,

Kurumlar Vergisi, Gelir Vergisi, Menkul Değerlere İlişkin Damga Vergisidir. KDV'nin %25', Kurumlar Vergisinin %40'ı, Gelir Vergisinin %40, Menkul Değerlere İlişkin Damga Vergisinin %3'ü yerel yönetimlere aittir.

2.1.2.2 Fransa'da belediyelerin görevleri ve gelirleri

Fransa, milli birlikteliğini erken dönemde kurarak ulusal merkezi monarşiye ilk ulaşan devletlerdendir. Mutlakıyetçi monarşinin sonunu getiren 1789 devriminin koşullarında Napolyon'un kurduğu merkeziyetçi yönetsel model ise başta Türkiye olmak üzere dünyadaki pek çok ülkenin yönetim ve hukuk sistemleri açısından önderlik özelliği taşımaktadır. Önemli bir revizyona tabi tutulmadan yaklaşık 170 yıl uygulanan bu yönetsel model; hem Fransa'nın belirleyici özelliklerinden birisidir ve hem de bir yönetim sisteminin sosyo-ekonomik ve siyasal değişimleri gerçekleştirmek amacıyla nasıl kullanılması gerektiğini gösteren başarılı bir örnektir¹⁵⁵.

Ancak 1982 yılında (82-213 sayı ve 2 Mart 1982 tarihli yasayı kabul ederek) başlatılan yerinden yönetim reformuyla ülkenin geleneksel merkeziyetçi yapısından, yerinden yönetime doğru bir geçiş eğilimi göstermektedir¹⁵⁶. Bu eğilim 2003 yılında anayasa hükümlerinde ve bazı kanunlarında yapılan köklü değişiklikler ile devam etmiştir. Bu değişiklikler ise kısaca; bölge idarelerine yasama yetkisi tanınması, anayasanın yerinden yönetime ağırlık veren politikaları engelleyen hükümlerinin ilgasıdır. Fransa Anayasası 72. maddesine göre yerel yönetimler; Belediyeler (municipalité), İller (département) ve Bölgelerden oluşur. Bu yönetimler kanunlar çerçevesinde ve üyeleri seçimle belirlenen meclisler aracılığı kendilerini serbest bir şekilde yönetirler¹⁵⁷.

2.1.2.2.1 Fransa'da belediyelerin görevleri

Fransa'da en küçük yerel yönetim birimini kırsal ve kentsel alan fark etmeksizin belediyeler (municipalité) oluşturmaktadır. Bu açıdan, Fransa'da daha çok kırsal alanlara özgü köy-kasaba gibi örgütlenme ve yönetim birimleri bulunmadığı için en alt

¹⁵⁵ NitasKoraltay, *Fransa Yönetim Sistemi*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara1999, s.201.

¹⁵⁶A. Ulusoy, (2012). *a.g.e.*, s.162.

¹⁵⁷FikretTokgöz, *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul2009, s.59.

kademe yönetim birimi olarak belediyeler kabul edilir. Bu nedenle, Fransa'da nüfusu 50 kişi olan belediyeler bulunabilmektedir. Fransa'da bulunan 36.676 belediyenin 28.000'den fazlasının nüfusu 1.000 kişinin altındadır. Fransa'da yaklaşık 54.000 adet yerel yönetim vardır ve Fransa'daki komünlerin sayısı diğer Avrupa devletlerindeki komün sayılarından fazladır¹⁵⁸.

Belediyenin başlıca görevleri ise; güvenlik, polis, itfaiye, adalet, seçim kayıtları, okul öncesi eğitim, ilköğretim, sağlık koruması, yuvalar ve çocuk bakımevleri, şehir planlama, bölgesel/mekânsal planlama, su ve atık su, çöp toplama, mezarlıklar, çevre koruma, tiyatrolar ve konserler, müzeler ve kütüphaneler, parklar ve açık alanlar, spor ve boş zaman, yollar, ulaşım, şehir kara ulaşımı, elektrik, ekonomik teşvikler, turizmdir¹⁵⁹.

2.1.2.2.2 Fransa'da belediyelerin gelirleri

Üniter bir devlet olan Fransa'da merkezi hükümetin, yerel yönetimlere yaptığı hibeler, merkezi yönetimin toplam giderinin %3'ünü oluşturmaktadır ve bu hibeler yerel yönetim gelirlerinin %29 gibi büyük bir oranını teşkil etmektedir. Bu durum yerel yönetim bütçesinin, Fransa örneğinde olduğu gibi, üniter devletlerde oldukça düşük olduğunu göstermektedir. Yerel yönetim bütçesinin bu küçüklüğüne rağmen %50'si yatırımlara ve sübvasyonlara gitmektedir¹⁶⁰.Fransa'da genel olarak yerel yönetimlerin gelirleri; vergi gelirleri, yardımlar, borçlanma ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. 2010 yılında tüm yerel yönetim harcamaları toplam yaklaşık 213 milyar avro ile kamu harcamalarının % 21,6'sını ve GSYİH'nın % 11'ini oluşturur¹⁶¹.Fransa'da yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin dağılımı 2010 yılı itibarı ile şu şekildedir;

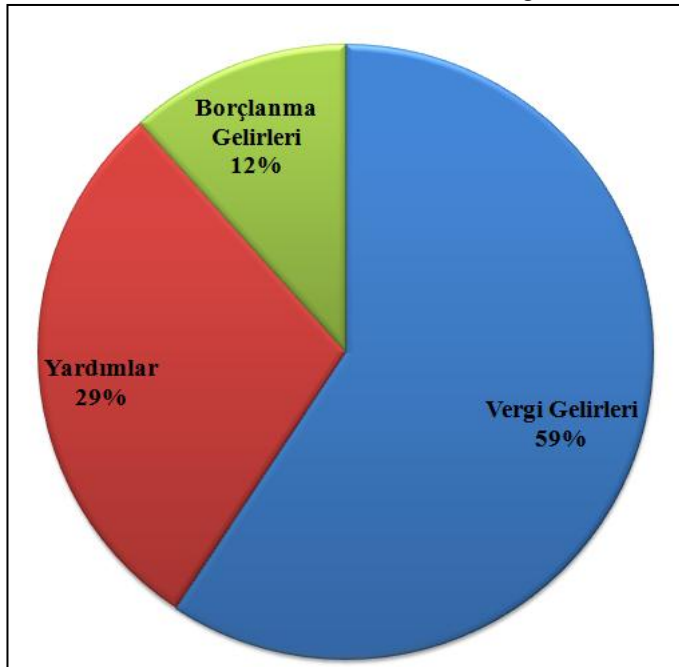
¹⁵⁸ Vincent Hoffmann, vd.,*State and Local Government Reforms in France and Germany*, Urban and Regional Research International, Vs Verlag Für Sozialwissenschaften, Leuven Belçika 2006, s.39-41.

¹⁵⁹F. Tokgöz, (2009). a.g.m., s.64.

¹⁶⁰GerrardMarcou,*State Budget Support to Local Government*, OECD1994, s.59.

¹⁶¹National Institute of Statistics resmi web sitesi <http://www.insee.fr/fr/themes/indicateur.asp?id=37> (31.01.2013)

Şekil 2. 8. Fransa'da Yerel Yönetim Gelirleri Dağılımı,(2010)



Kaynak: National Institute of Statistics sitesi <http://www.insee.fr> (31.01.2013)

Vergi gelirleri; 2010 yılında yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık %51'ini oluşturmaktadır. Yerel yönetim vergi gelirleri GSYİH'nın %4,6'sıdır. Bu vergiler dolaylı ve dolaysız vergiler şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Dolaysız vergiler bina, arsa, oturma ve meslek vergisidir. Dolaylı vergiler ise ruhsat ücreti niteliğindeki vergiler, yapı ve şehirleşme işlemlerine ait vergiler, içkili yerlerden alınan vergiler, kamuya açık yerlerden alınan vergiler, oyun ve eğlence yerlerinden alınan vergiler, reklam ve tüketim vergileridir. Vergi gelirleri içinde dolaysız vergiler %80'lik pay ile önemli bir kaynaktırlar. Yerel yönetim bu vergilerin oranlarını tespitinde doğrudan doğruya yetkilidirler¹⁶².

Yardımlar;Yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin yetmemesinden dolayı merkezi yönetimin çeşitli amaçlarla yaptığı transferlerdir. Yerel yönetimlerin gelirleri içinde yaklaşık %25'lik paya sahiptir, 2010 yılında merkezi idareden yerel yönetimlere yapılan transferler yerel yönetim gelirlerinin %23'üdür¹⁶³.

¹⁶² MartinLaunay, "Local Finances in France",*Regional Chamber of Accounts, 4th Forum On Financial Management of Local Authorities*, Manchester 2011,s.9;

N. Tortop, (1996). *a.g.e.*, s.73-74.

¹⁶³Ö. Çetinkaya, (2009). *a.g.e.*, s.107.

Borçlanma gelirleri; yerel yönetimler değişik kaynaklardan borçlanma yapabilmektedirler. Belediyelerin başlıca borçlandığı banka Fransa Yerel Kredi Bankasıdır. Bu gelir türü gelirler içerisinde yaklaşık olarak %10 paya sahiptir, 2010 yılında %8'dir. Borçlanmak için merkezi yönetimin onayını almak zorunda değildir. Alınan borcun ödenmesinde ilgili yerel idare sorumludur, hiçbir şekilde merkezi yönetim borçları ödememektedir¹⁶⁴.

Diğer gelirler ise belediyelerin sunduğu hizmetlerden elde ettiği gelirlerdir. Örneğin; su satışı, cenaze hizmeti, ulaşım, otopark vb.dir. Bu gelir türünden elde edilen miktarlar ise yaklaşık %10 dolaylarındadır.

2.1.2.3 Hollanda'da belediyelerin görevleri ve gelirleri

1848'den beri Hollanda üniter bir devlet olmakla beraber işleyişte merkeziyetçi bir yapısı bulunmamaktadır. Hollanda'da vilayetler ve belediyeler ulusal kanunlarla, özerklik garantisi altına alınmıştır. Vilayetler, her dört yılda bir seçilen vilayet komitelerince yönetilir, komiteye kraliçenin komiseri (vali) başkanlık eder.

Hollanda da 2012 yılı itibarı ile 408 belediye bulunmaktadır¹⁶⁵. 1970'ten sonra belediye sayısı düşürülmeye başlamıştır ve bu süreç devam etmektedir. Prensip olarak tüm belediyelerin görevleri aynıdır. Yani en büyük nüfuslu Amsterdam'la 1000 nüfuslu bir ada belediyesi ortak kurallara sahiptir. Ülke, tümüyle belediye alanı olup mücavir alan dışında kimse yoktur. Belediye meclisleri büyüklüğe göre 7-45 meclis üyesinden oluşur. Belediye meclis üyesi yerel bir idareci olup seçimle belirlenir. 18 bin den fazla nüfusu olan belediyelerde meclis üyesi tam gün çalışmakta ve buna göre aylık almaktadır. Belediye yönetimin oluşmasında siyasi partiler mutabakatı aranır. Ülkede belediye meclisleri güçlüdür¹⁶⁶.

Belediye başkanı, belediye ve meclisin başıdır. Aynı zamanda kamu düzenini sağlamakla, emniyetinde başıdır. Belediye başkanı, belediye meclisinin önerisi üzerine İçişleri Bakanı tarafından belirlenir ve kraliçe tarafından atanır. Başkan altı yıl için

¹⁶⁴ OECD (2011). *OECD Economic Surveys: France 2011*, OECD Publishing, s.48; Serkan Karabacak, (1999). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, İsveç Örneği*, DPT, s.42, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.html> (15.10.2012)

¹⁶⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Statistics Netherlands 2012*, Amsterdam.

¹⁶⁶ Edward Figuee, *Local Government in The Netherlands*, International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities, Amsterdam 2008, s.27.

atanır, meclisin isteği üzerine bu süre uzatılabilir. Belediye başkanı belediye sekreteri ile beraber çalışır. Bir yönetici olarak siyasi kararları gerçekleştirir.

2.1.2.3.1 Hollanda'da belediyelerin görevleri

12 vilayeti olan Hollanda'da vilayetler merkezi hükümet politikalarının trafik, kamu ulaşımı, çevre ve konut gibi üst yerel planları hazırlanması görevlerini üstlenir. Vilayetler, belediyeleri ve su komitelerini denetlemektedir. Ancak bütçeleri belediyelerin bütçelerinin 10 da 1'i kadardır ve personel sayısı 13 bindir. Vilayetlerin belediyeleri mali bakımdan denetlemelerinin amacı bütçe dengesini bozan ve düzeltme gerektiren işlemlerdir¹⁶⁷.

Belediyeler: vilayet yapı planı ile uyumlu olan imar planlarını ve uygulamalarını yapar, yeterli konut sağlar, şehirlerde cadde ve yol yapımı sağlar, çöpleri toplar, su ve kanalizasyon hizmeti sağlar, pazarlar, rıhtımlar,suyolları yapar, eğlence ve spor tesisleri kültür ve eğitim faaliyetleri yanında itfaiye hizmetleri ve polis hizmetlerini yerine getirir. Hollanda belediyelerinde başkan yardımcıları belediye meclis içinden seçilmektedir. Yine ev yapım birlikleri kar amacı gütmeyen sivil toplum örgütü niteliğindeki bağımsız niteliklerdir. Dolayısıyla belediyelerin imar ve inşaatla ilişkileri düzenlenmektedir.

Belediyenin başlıca görevleri ise; güvenlik, polis, itfaiye, sivil savunma, eğitim,binalar, personel, okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim, mesleki ve teknik eğitim, yükseköğretim yetişkinler eğitim, hastane ve bakımevleri, bireysel sağlık hizmeti, yuvalar ve çocuk bakımevleri, aile yardımları, huzur evleri, sosyal güvenlik, konut, şehircilik, atık ve çöp toplama, mezarlıklar, çevre koruma, diğer kamu sağlığı görevleri, tiyatrolar ve konserler, müzeler ve kütüphaneler, parklar ve yeşil alanlar, spor ve boş zaman, yollar, ulaşım, şehir kara ulaşımı, demiryolu taşımacılığı, limanlar, gazi şehir içi ısıtma, su dağıtımı, tarım, deniz ve kara avı, elektrik, ekonomik teşviklerdir¹⁶⁸.

¹⁶⁷ ÖzgürÖnder, "Hollanda Yerel Yönetimleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE Yayını, 14/2, Ankara2005, s.45-46.

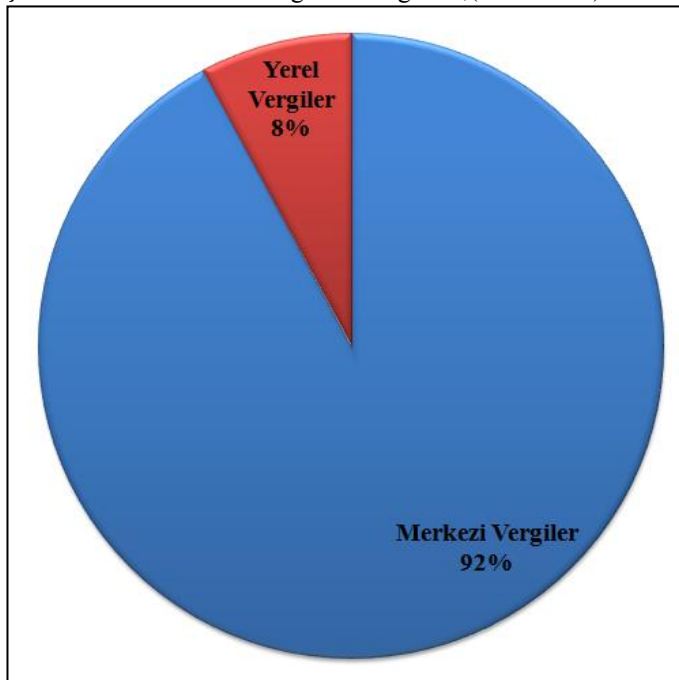
¹⁶⁸F. Tokgöz, (2009). a.g.m., s.63-65.

2.1.2.3.2 Hollanda'da belediyelerin gelirleri

Hollanda'da yerel kaynakların önemli bir bölümü merkezden yapılan aktarmalardan oluşmaktadır. Kaynakların merkezden aktarılmasının sebebi ise vergilerin %90'ından fazlasının merkezi hükümet tarafından toplanmasıdır. Ancak belediyelerin halka karşı gerçek anlamda sorumlu olabilmelerini sağlayacak biçimde, kendi harcama ve gelir kalemlerini sağlayacak, kendi harcama ve gelir kalemlerini belirleyebilecek yetkilerle donatılmışlardır. Hollanda'da temel vergi gelirinin belli bir oranı mahalli idareler fonuna aktarılmaktadır. Ancak bu sistemin diğer ülkelerde olduğu gibi en zor tarafı, dağıtımına esas teşkil edecek formülün bulunması ve tespit edilmesidir. Dağıtımda, belli başlı olarak; nüfus, vergi ödeme gücü, eğitim gören çocuk sayısı, yolların uzunluğu gibi bazı kriterler dikkate alınmaktadır¹⁶⁹.

Ülke genelinde toplanan vergilerin 2009 – 2011 yılları arasında merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı şu şekildedir;

Şekil 2. 9. Hollanda'da Vergilerin Dağılımı, (2009-2011)



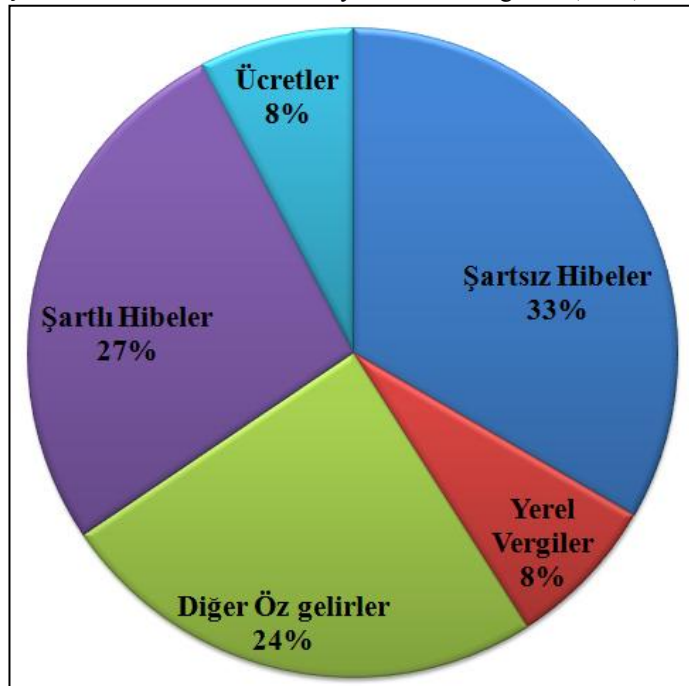
Kaynak: Statistics Netherlands, Statistical Yearbook 2012

¹⁶⁹ Statistics Netherlands (2013) "Local Government Taxes", *Statistical Yearbook 2012*, s.80; Belma Üstünişik, *Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri*, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Planlama Dairesi, Ankara 1992, s.26-27.

2009 yılında merkezi yönetim vergi geliri 137,756 milyon avro, 2010 yılında 143,100 milyon, Avro ve 2011 yılında 139,448 milyon avro'dur. Toplam vergi gelirlerinin 2009 yılında %7,72'si, 2010 yılında %7,64 ve 2011 yılında %8,06'sı yerel yönetimler tarafından toplanan vergilerden oluşmaktadır. Hollanda'nın merkeziyetçi bir yapısı olmasına rağmen az da olsa yerel yönetimlerin vergi gelirleri nispi olarak arttığı anlaşılmaktadır.

Hollanda belediyelerin bütün gelirleri içerisinde ki yerel vergi gelirlerinin durumunu ise şu şekilde görebiliriz;

Şekil 2. 10. Hollanda'da Belediye Gelirleri Dağılımı,(2007)

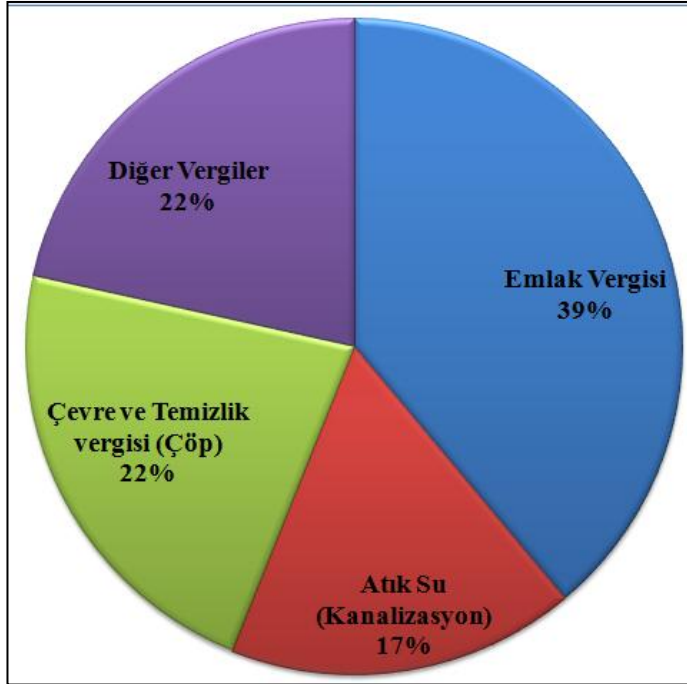


Kaynak: International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities

Merkeziyetçi bir yapısı olan Hollanda'da 2007 yılında yerel vergi gelirler 3,4 milyar Avro ile toplam belediye gelirlerinin %8'ini oluşturmaktadır. Merkezi idareden yapılan transferler ise toplam 26,7 milyar Avro ile belediye gelirlerinin %60'ını oluşturmaktadır.

2011 yılında Hollanda'da belediyelerin vergi gelirlerinin dağılımı ise şekil 2.11.'dedir;

Şekil 2. 11. Hollanda'da Belediye Vergi Gelirlerin Dağılımı,(2009-2011)



Kaynak: Statistics Netherlands <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/overheid-politiek/cijfers/extra/belasting-animatie.htm/> (12.01.2013)

2011 yılında Hollanda'da belediyeler tarafından toplanan vergiler içerisinde 3,066 milyar Avro ile Emlak vergisi birinci sıradadır, 1,766 milyar Avro ile çöplerin geri dönüşümü için toplanan çevre ve temizlik vergisi ikinci sıradadır ve bu iki vergi türünden toplanan vergi toplam yerel vergilerin % 61'ini oluşturmaktadır.

2.1.2.4 İngiltere'de belediyelerin görevleri ve gelirleri

Onuncu yüzyıldan bu yana İngiltere'nin idari taksimatında değişik isimler ve yetkilerle görülen yerel idare üniteleri esas itibariyle şöyle bir yapılanma içerisinde¹⁷⁰:

- i. County ya da Shire,
- ii. District ya da Hundred,

¹⁷⁰JohnBeckett, *City Status In The British Isles, 1830 – 2002*, Ashgate Publishing Ltd., Surrey İngiltere 2005, s.142;

Local Government Ombudsman (2012). *Understand How Your Council Works, A Guide from GOV.UK* <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works/print> (14.01.2013);

Books Llc,*Local Government in the United Kingdom*, General Books,Londra 2011, s.31-35; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü,*Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara1999, s.315.

iii. Township

Eyalet veya kontluk adı verilebilecek county'ler yerel yönetim ünitelerinin en büyüğü ve önemlisi durumunda olmuştur. County'lerin nüfusu 300.000 ile 1,4 milyon arasında değişmektedir. Yerel yönetimlerde karar verme yetkisi seçilmiş üyelerden oluşan yerel meclislerdir. Yerel yönetimlere belli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisi tanınmıştır, ayrıca merkezi idareden de genel amaçlı yardım alırlar.

İngiltere'de kamu yönetimi geleneğinde yerel meclisler önemli derecede takdir yetkilerine sahip olmuştur. Merkezdeki parlamento yerel yönetimlerin yetki ve görevlerini genel hatlarıyla saptar. Merkezi yasama organı, ayrıntıları doldurmayı yerel uygulayıcılara bırakarak bir çerçeve belirlemektedir¹⁷¹. Merkezi kamu hizmeti personeli çok az sayıda seçkin genel yöneticilerden oluşmaktadır. Yerel meclisler kendi teknik uzman ve meslek adamı geleneklerini kurmuş, belediye mühendisi, kamu sağlığı yöneticisi, yapı işleri denetçisi, park yöneticisi, sosyal hizmet uzmanı, kamu mimarı, endüstriyel denetçi, kent plancısı gibi on yıllar geçtikçe yenileri eklenen mesleklere girişin kuralları, belediye saraylarındaki beyaz yakalı işçilerin yapacağı işlerin çeşitleri arttıkça giderek genişlemiş olan yetkili kurumlarca düzenlenmiştir.

2.1.2.4.1 İngiltere'de belediyelerin görevleri

County'lerin görevleri özetle; bütün eğitim hizmetleri, planlama, yeni yolların inşası ve bakımı, kamu ulaştırma araçların temini, altyapı ve koordinasyon, şehirlerarası ve seğirici ışıklandırma, kütüphaneler, arkeolojik hizmetler, arşivler, county parkları ve piknik alanları, kırsal alana yönelik projeler, spor sahalarına yardım, yapılaşma ile ilgili planlar, çevre koruma planları, ekonomik ve turistik gelişme ile ilgili planlar, çöp imha ve denetimi, katı atıkların imhası ve geri kazanım merkezlerinin inşası ve işletilmesi, ticari hayatın tanzimi, doğum, ölüm ve evlilik kayıtları, yangın ve kurtarma hizmetleridir. İlçe Meclisi (District)'lerin başlıca görevleri ise; yolların temizliği ve ışıklandırılması, bütün konut hizmetleri, müzeler, sanat galerileri, county parkları, yerel parklar, açık alanlar ve oyun salonları, yüzme havuzları ve spor merkezleri, yerel düzeyde planlama, imar kontrol, çevre koruma, ekonomik gelişme, çöp toplama, gıda

¹⁷¹R. Keleş, (2011).a.g.e., s.40.

güvenliği ve temizliği, pazar yerlerinin inşası ve denetimi, hava kirliliği kontrolü, mezarlıklardır. Parish, community ve town councils gibi daha küçük yerel yönetim birimleri ise ilçe ve ilçe meclisleri altında belirli bir düzeyde ve bazı durumlarda, üniter yapıdan aldıkları yetkilileri faaliyet göstermektedir. Bunlar şu gibi konularda üst yönetimlere yardımcı olurlar ve hizmet gösterirler; imar, çalışma saatleri, otobüs durakları, toplum merkezleri, mahalle planlaması danışmanlığı, (çöp, duvar yazısı, hayvan besleme gibi) bazı konularda ceza kesmek¹⁷².

2.1.2.4.2 İngiltere'de belediyelerin gelirleri

İngiltere'de yerel yönetimlerin genel olarak üç çeşit geliri vardır. Bunlar sırası ile vergi gelirleri, hükümet yardımları, diğer gelir çeşitleridir¹⁷³.

Vergi Gelirleri; meclis vergisi (council tax), tek tip iş vergilerinden oluşmaktadır. Meclis vergisi esas itibarıyla emlak vergisi sistemine benzemektedir. Bu vergi yerel yönetimlerin mülk sahiplerinden veya kiracılarından yaptığı hizmetlere karşılık aldığı vergidir. Bu vergide üst limiti belirleme yetkisi maliye bakanlığına ait olsa da bölge meclisleri toplar. Toplanan vergilerden bölge içindeki şehir meclislerine pay dağıtılır. Tek tip iş vergisi ise; ticari ve sanayi tipi gayrimenkuller üzerinden alınan bir çeşit ticari kazanç vergisidir. Bu verginin esas ve usullerinin belirlenmesinde büyük ölçüde merkezi yönetim yetkili olduğundan yerel meclisler sadece toplamakla mükelleftir ve harcama konusunda da esneklikleri sınırlıdır. Bu vergi bir tür merkezi hükümet yardımı niteliğindedir.

Yerel yönetimlerin vergi geliri 2010 yılında toplam 25,7 milyar £ iken %4 artarak 2011 yılında 26 milyar sterlin olmuştur. 2010 ve 2011 yılında bütün vergi gelirlerinin dağılımı ise aşağıdaki şekildedir;

¹⁷²James W. Probyn, *Local Government and Taxation in the United Kingdom*, Biblio Bazaar, Güney Karolina 2010, s.505;

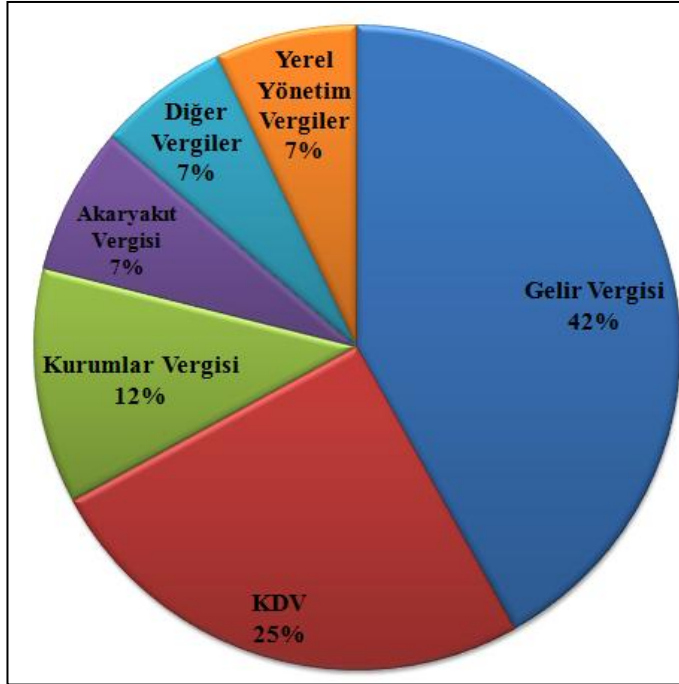
Local Government Ombudsman (2012). a.g.m.,s.1;

Carol Tullo, *Local Government in England*, The Stationery Office Limited, Londra 2008, s.7-9;

Uzun Şentürk, *Büyük Britanya Yönetim Sistemi*, İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etüt Merkezi Yayını, Ankara2010, s.611-616.

¹⁷³ HasanCanpolat, *İngiltere'de Mahalli İdareler*, İçişler Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara1999, s.331-335.

Şekil 2. 12. İngiltere’de Vergilerin Türlerine Göre Dağılımı,(2010-2011)



Kaynak: The Guardian (2013).

<https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AonYZs4MzIzbcGhOdG0zTG1EWkVOVlotdGNMdWR3RXc#gid=7> (18.01.213)

Üniter bir yönetim yapısı olan İngiltere’de yerel yönetimlerin vergi gelirleri içerisinde payı 2010 ve 2011 yıllarında %7 olmasına rağmen, artma eğilimi göstermektedir.

Hükümet yardımları; hükümet yardımları diğer ülkelerdeki yardım sistemine benzer şekilde üçe ayrılmaktadır. Bunlar amaçlı yardımlar, genel maksatlı yardımlar ve proje karşılığı yardımlardan oluşmaktadır.

Diğer gelir çeşitleri ise (sağlanan hizmetler karşılığı alınan) ücretler, (özel bankalardan tahvil arzı yolu ile) borçlanmalar, (sosyal konutlar ve yerel yönetimlerin ellerindeki gayrimenkullerin) satış gelirleri, (yap işlet modeli ile) özel finans girişiminden oluşmaktadır.

2.1.2.5 Japonya’da belediyelerin görevleri ve gelirleri

Japonya’da yerel yönetimler valilik (prefectures) ve belediyeler (municipalities) olarak ikiye ayrılır. 2010 yılı itibarı ile 23 özel bölgede 695 şehir belediyesi ve 2.405

adette kasaba ve köy belediyesi bulunmaktadır¹⁷⁴. Şehir, kasaba ve köylerden oluşan belediyeler vatandaşa en yakın yerel yönetim birimidir. Valilikler (Tokyo Metropolitanı, Osaka, Kyoto ve Hokkaido şehir yönetimleri dahil) merkezi yönetim ile belediyeler arasında bir konumda yer almaktadırlar. Valilikler alan olarak belediyeden daha geniştir ve başkanı olan valinin seçimle işbaşına geldiği yerel yönetim birimidir. Yürütme organı vali, karar organı ise il meclisidir. Belediyelerin yürütme organı ve başı belediye başkanıdır. Seçmenler tarafından doğrudan seçilirler, belediyenin karar organı meclis olup başkan ile halka karşı ortak sorumluluk taşır. Valilikler sorumlulukları içindeki geniş coğrafi bölgeleri etkileyebilecek ya da belli bir standardın gerçekleştirilmesini gerektiren konular, belediyelerin tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri büyük ölçekli yatırımlar, merkezi yönetim ile belediyeler arasında irtibat sağlanması, belediyelere tavsiyelerde bulunulması ve yol gösterme gibi görevlere sahiptir¹⁷⁵.

2.1.2.5.1 Japonya'da belediyelerin görevleri

Japonya'da valilikler ile belediyeler yerel hizmetleri paylaşmışlardır. Belediyelerin üstlendikleri başlıca görevler; kamu düzeni, halk sağlığı, park ve bahçeler, belde içi yol bakım onarım, su, kanalizasyon, gaz, ulaşım, okul inşaatı ve bakımı, trafik güvenliğini sağlama, çöp toplama, konut, itfaiye hizmetleridir. Valiliklerin üstlendikleri görevler ise; imar planlarının hazırlanması, ormanların bakımı, iller arası yol yapımı, eğitim standartlarının belirlenmesi, kültürel mirasın korunması, emniyet (polis) hizmetleri, sosyal güvenlik hizmetleri ve il gelişme planlarının hazırlanmasıdır¹⁷⁶.

2.1.2.5.2 Japonya'da belediyelerin gelirleri

Japonya'da hem merkezi hem de yerel idareler tarafından toplanan vergiler bulunmaktadır. Ulusal düzeydeki gelir üzerindeki vergilerden gelir vergisi, kurumlar vergisi ise şirketler için uygulanmaktadır. Ayrıca vilayet idareleri tarafından şirketler ve

¹⁷⁴Udai BhanSingh, *Decentralized Democratic Governance in New Millennium*, Concept Publishing Company, New Delhi 2011, s.116.

¹⁷⁵GlennHook, *Decoding Boundaries in Contemporary Japan*, Sheffield Centre for Japanese Studies/Routledge Series, Taylor & Francis, New York 2011, s.141;

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara 1999, s.669.

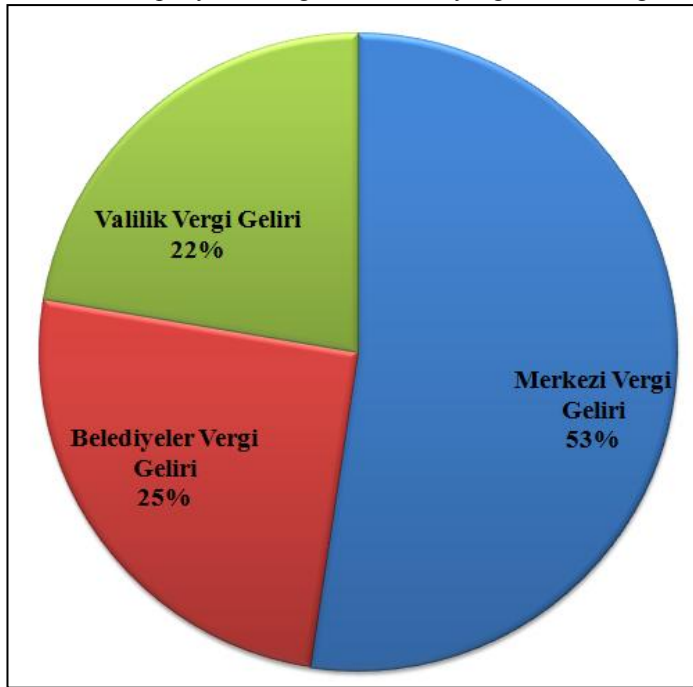
¹⁷⁶U.Singh, (2009). *a.g.e.*, s.116;

Ö. Çetinkaya, (2009). *a.g.e.*, s.107.

şahıslar vilayet yurttaş vergisi, işletme vergisi ve belediyelerce toplanan en önemli vergi ise, belediye yurttaş vergisi ve emlak vergileridir.Ulusal ve yerel vergi türlerinde dikkati çeken husus tüketim vergilerinin çeşitliliğidir¹⁷⁷.

Vergi gelirlerini alındığı idari birim bazında ayrıldığında Japonya’da vergi gelirlerinin dağılımı şu şekildedir;

Şekil 2. 13. Japonya’da Vergi Gelirleri Kaynağına Göre Dağılımı,(2009)



Kaynak: The Statistics Bureau and the Director-General for Policy Planning of Japan, Japan Statistical Yearbook 2013’den derlenerek hazırlanmıştır.

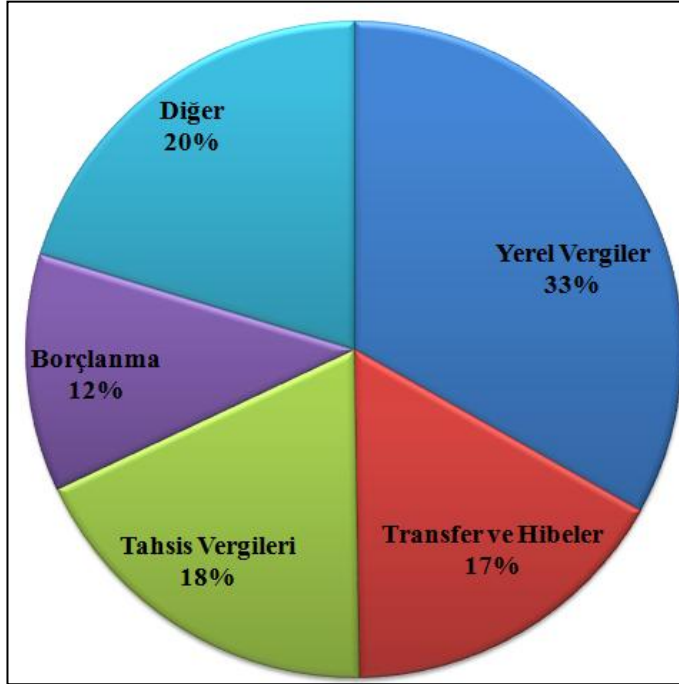
Japonya’da 2009 yılında yerel yönetimler valilik (prefectures)’lerin yerel vergi geliri 16.508.841 milyon Yen, belediyelerin yerel vergi geliri 18.674.113 milyon Yen ve merkezi yönetimin vergi geliri toplam 38.733.000 milyon yendir. Japonya’da yerel yönetim birimlerinin diğer ülkelere göre farklı olması, hem belediyelerin hem de vergileme yetkisinin olması ve yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin genel vergi gelirleri içerisindeki payının yüksekliği açısından dikkat çekmektedir.

Japonya’da yerel yönetimlerin gelirlerini; yerel vergiler, tahsis vergileri (Yerel Yönetim Vergi Payları), hazine yardımları, borçlanma ve diğer gelirler başlıkları altında incelenebilir. Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının %30-%35’i yerel

¹⁷⁷Ersan Öz, vd.,“Ekonomisi ve Vergi Sistemiyle Japonya”,*Maliye Dergisi*, S. 149, Ankara 2005, s.113.

vergilerden(belediye ve valilik), %15-%20'i tahsis vergilerinden, %10-%15 borçlanmadan, %15-%20 hazine yardımları ve %15-%20'i diğer gelirlerden oluşmaktadır¹⁷⁸.Japonya'da yerel yönetim gelirlerini 2009 yılında aşağıdaki gibidir;

Şekil 2. 14. Japonya'da Yerel Yönetim Gelirleri Dağılımı,(2009)



Kaynak: The Statistics Bureau and the Director-General for Policy Planning of Japan, Japan Statistical Yearbook 2012'dan derlenerek hazırlanmıştır.

Yerel vergiler, tahsis vergileri (Yerel Yönetim Vergi Payları), hazine yardımları, borçlanma ve diğer gelirleri şöyle özetlenebilir¹⁷⁹;

Yerel vergiler; Bireysel İkamet vergisi, bireysel teşebbüs vergisi, kurumlar ikamet vergisi, kurumlar teşebbüs vergisi, gayrimenkul kıymet vergisi, emlak vergisi, şehir planlama vergisi yerel tüketim vergisi, tütün vergisi, petrol dağıtım vergisi, motorlu taşıt alım satım vergisi, özel yerel yönetim vergisi, golf alanı kullanım vergisi, kaplıca vergisi, maden vergisi, otomobil vergisi, avlanma vergisi, maden arazisi vergisidir. Japonya vergi sisteminde dikkati çeken husus tüketim vergilerinin çeşitliliğidir. Zira tüketim üzerinde yerel ve ulusal alanda salınmış toplam 26 vergi türü

¹⁷⁸The Statistics Bureau and the Director-General for Policy Planning of Japan (2013) *Japan Statistical Yearbook 2013*;

Ö. Çetinkaya, (2009). *a.g.e.*, s.108.

¹⁷⁹Masatami Ötsuka, vd.,*Tax Law in Japan*, Kluwer Law International, Amsterdam 2006, s.106-111;

A. Ulusoy, (2012). *a.g.e.*, s.174-177.

bulunmaktadır. Bu vergilerden 13 tanesi ulusal hükümet geriye kalan 13 tanesi de yerel yönetimler tarafından tahsil edilmektedir¹⁸⁰.

Yerel Yönetim Vergi Payları; mali ihtiyaçlarını mahalli vergilerle karşılayamayan mahalli idare birimlerine yapılan vergi transferleridir. Bunun miktarı pay aktarılabilecek mahalli idare biriminin finansman ihtiyacına göre belirlenir. Bu pay gelir, kurumlar ve içki vergisi hâsılatının%32'si (ayrıca tüketim vergisinin -tüketim transfer vergisi hariç-%2'si ve Nisan 1989'dan sonra mahalli idareler vergi payına esas olan vergi tahsilâtları kapsamında yer almayan tütün vergisinin %25'i) alınarak hesaplanır. Bu pay ile hem mahalli idarelerin hizmetlerini belli bir düzey ve standartta yerine getirmeleri hem de (mahalli mali imkânları bakımından) mahalli idareler arasında bir dengelemenin yapılması sağlanmaktadır.

Borçlanma; yerel yönetimler değişik kaynaklardan borçlanma yapabilmektedirler. Tahvil çıkartarak borç alabilmektedirler. Japon yerel yönetim sistemi içinde yaklaşık %10-%15 aralığında bir paya sahiptirler. Borçlanma yapılması için belediye valiliklerin, valilikler ise içişleri bakanlığının iznini almaları gerekmektedir.

Diğer gelirler; ise yerel yönetimlerin ücret karşılığında sundukları hizmetlerden ve kiralardan elde ettikleri gelirlerdir.

2.2 Dünyadaki Belediyelerin Finansman Sorunları ve Nedenleri

Kentleşme, demokratikleşme, yerellik ve küreselleşme tartışmaları gerek kamuoyu, gerekse siyasi ve akademik çevrelerin gündemlerinde giderek daha büyük bir yer tutmakta; bu kavramlar üzerine oturtulacak bir yerel yönetim sistemi için yapılan araştırmaların sayısı sürekli artmaktadır. Yerel yönetimlerin bir ülkenin ekonomik ve kültürel kalkınmasındaki belirleyici önemi ve demokratik gelişmesindeki rolü her geçen gün daha geniş kesimler tarafından kabul görmektedir. Belediyelerin görevleri sürekli artarken gelirleri aynı hızla artmamaktadır. Giderek artan ve çeşitlenen hizmet talebini, çeşitli nedenlerle giderek azalan kaynaklarla göğüslemek zorunda kalan belediyeler dünyanın her yanında giderek büyüyen bir kaynak açığı sorunu ile karşı karşıya

¹⁸⁰E. Öz, (2005). a.g.m., s.113.

kalmışlardır. Yerel yönetimlerce daha etkili yöntemler geliştirilip uygulanmaya konmadığı takdirde söz konusu açığın büyümesi kaçınılmaz olacaktır¹⁸¹.

Belediyelerin finansman sorunlarını çeşitli başlıklar altında incelemek mümkündür. Bu sorunlardan bazıları; teknolojinin gelişimi ile tüketici beklentisindeki artışlar, belediye ile merkezi yönetim arasındaki vesayet sorunu, metropolitan bölgelerin gelişmesi, kamusal mal ve hizmetlerin yenilenememesi, kaynakların devredilmesi sorunu, özelleştirme ve rüşvet sorunu, kaliteli işgücü sorunudur.

2.2.1 Teknolojinin Gelişimi ile Tüketici Beklentisindeki Artışlar

Tüm dünyada bilim teknoloji ve iletişim alanlarındaki gelişmeler sadece teknik alanla sınırlı kalmamakta; insanların yaşam biçimlerinin değişmesine de yol açmaktadır. Bu değişimler pek çok ülkede ekonomik, siyasi ve toplumsal yapıya yansımaktadır. Dünya ölçeğinde yaşanan özellikle iletişim ve ulaşım alanlarındaki bu hızlı teknolojik gelişme ve kentleşme süreci ve bunlara paralel olarak toplumsal yaşamda giderek daha fazla ağırlık kazanan küreselleşme gibi olgular yerel yönetimlere yeni görevler ve sorumluluklar doğurmaktadır. Belediyelerden beklenen görevlerin artışı gelirlerinin artışından çok olması sebebi ile belediyeler kaynak sorunu yaşamaktadırlar.

2.2.2 Belediye ile Merkezi Yönetim Arasındaki Vesayet Sorunu

Akademik ve teorik çalışmalar yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında, verimli, fonksiyonel ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönünde olduğu halde, uygulamada bu ideal modele pek ulaşılamamaktadır. Bunun da temel nedeni siyasi otoritenin tercihlerini, merkezi yönetim lehinde ağırlığını koymasındır. Yerel yönetimlerin sorumluluk alanları ile ilgili kriterlerin belirlenmesi ve bununla ilgili olarak siyasi tercihlerin hangi yönde kullanılacağı aşılması gereken önemli sorunlardır. Genellikle her ülkede¹⁸² merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde siyasi, idari ve mali yönden etkili olmanın, baskı kurmanın yollarını aramakta ve eline imkân geçtiğinde bunu kendi siyasi eğilimleri doğrultusunda değerlendirmeye çalışmaktadır.

¹⁸¹ ŞakirDorukkaya, *Mahalli İdarelerin Mali yapılarının yeniden Düzenlenmesi ve Danimarka Örneği*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Ankara1999, s.94.

¹⁸²İ. Türkoğlu, (2009). *a.g.e.*, s.279.

2.2.3 Metropolitan Bölgelerin Kontrolsüz Gelişmesi

Sanayileşmeyi izleyen 1950’li yıllarda başlayarak, 1980’li yıllarda şiddetlenen kentsel büyüme ve kent nüfusunun karmaşıklaşması, hizmete yönelik talepte büyük bir artış ve çeşitlenmeyi beraberinde getirmiş, kentsel yönetim birimleri olan belediyeleri gelir ve kaynak açısından büyük darboğazlara itmiştir¹⁸³. Sanayileşmenin bir ürünü olan metropol bölgelerde hizmet sunma görevini üstlenen yerel yönetimin sadece kendi bölgesinde yerleşmiş daimi nüfusa değil, aynı zamanda geçici nüfus adı verilen ve metropol bölgede kısa süreli değişik amaçlar ile gelip kalan ve sonra dönen nüfusa hizmet vermek zorunda olması bu sorunun çözümünü güçleştiren faktörlerdendir. Bu zorunluluk sağlık, eğitim, kültür, eğlence ve ticaret v.b. alanlardaki hizmetlerin metropol bölgede merkezileştirilmiş olmasından kaynaklanmaktadır¹⁸⁴.

2.2.4 Kamusal Mal ve Hizmetlerin Yenilenememesi

Her ülkede birbirinden farklı yapı ve sayıda birçok yerel yönetim birimi vardır. Bunların her birinin faaliyet alanlarının genişliği ve yürüttükleri faaliyetler birbirlerinden çok farklıdır. Bu nedenle bölgesel seviyedeki hizmetlerin hangi yerel yönetim birimince yerine getirileceği saptanırken “azalan verimler kanunu”nun etkisini göz önünde bulundurmak gerekir. Çünkü fayda alanı bölgesel olan hizmetlerde işletme büyüklüğünün belli bir noktadan sonra artması halinde azalan verimler ortaya çıkabilmektedir¹⁸⁵. Yerel yönetimlerin bazı mal ve hizmet üretim görevi değişik sebepler ile merkezi yönetime geçebilir veya tersi olabilir. Yüksek maliyetli bu mal ve hizmet üretme görevi değişikliği azalan evrimler yasasında olduğu gibi üretimdeki verimin düşmesine sebep olabilir. Bundan dolayı hizmet bölüştürülmesinde hizmetin gerektirdiği optimal işletme büyüklüğü ile hizmet biriminin kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ortak ilişkileri iyi değerlendirmek gerekir.

2.2.5 Kaynakların Devredilmesi Sorunu

Bilim ve teknolojiye paralel olarak, rasyonel yönetim ve işletme usulleri hizmetlerin asgari bir ölçüğe göre organize edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu asgari ölçek çoğunlukla yerel ihtiyaçlara göre değil, ulusal ölçülere göre

¹⁸³ E. Acartürk&O. Çakmak, *Yerel Yönetimlerde Borçlanma*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara2005, s.378.

¹⁸⁴H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*,s.7.

¹⁸⁵H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*,s.83.

belirlenmektedir. Bu durumda görevi üstlenen merkezi yönetim kendi kuruluşu aracılığı ile daha önce yerel yönetimlerce yerine getirilmekte olan hizmetleri sunma görevini yurt çapında üstlenmek ve gerçekleştirmek zorunda kalmaktadır¹⁸⁶. Her kamusal hizmetin tek sahibi bulunmalı ve aynı hizmet birden çok yönetimi ilgilendirmemelidir. Bu nedenle görev ve yetki çatışmasını önlemek için hizmetlerin kesin tanımı ve sınırı belirlenerek görev alanı iyice sınırlandırılmalıdır¹⁸⁷. Değişen gelişen artan görevlere mütenasip kaynaklar merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere temin edilmeli gerekirse devredilmelidir.

2.2.6 Yolsuzluk

Yolsuzluk, kavram olarak, rüşvet, haraç, zimmet, iltimas (nepotizm dahil), irtikap, ihtilas, kaçakçılık, görev ve yetki suiistimali gibi yasa dışı ve ahlak dışı sayılabilecek, haksız rekabet yaratarak haksız kazanca yol açan tüm işlem ve eylemleri içermektedir¹⁸⁸. Merkezîyetçi yönetim, hantal bürokrasi, kötü kanunlar, ahlaki yozlaşma ve fakirlik yolsuzluğa zemin hazırlar. Kamu çalışanları işi yavaşlatarak veya kusurlu iş görerek kişileri rüşvete zorlarsa, rüşvet sistemi çalıştıran ve bir hakkın elde edilmesini sağlayan araç haline gelir.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimlerinin genel sorunları olan aşırı bürokrasi, bazı kanunların anlaşılabilir olmaması, yeterince saydam olmaması belediyelerde daha belirgin hale gelmektedir. Çünkü belediyeler, yerel halkın kendisi tarafından oluşturulmuş ve halka yakın hizmet veren kuruluşlardır. Yerel hizmetler sunulurken süreklilik ve düzenlilik anlayışı hakim olmadığından¹⁸⁹, gündelik yaşamın akışı içinde ihtiyaçların yerinde ve zamanında aksamadan giderilmesi söz konusu olamamaktadır¹⁹⁰.

Yerel yönetimler hizmet sunarken belli ilkelere uygun hareket etmedikleri zaman

¹⁸⁶H. Nadaroğlu, (2001). *a.g.e.*, s.86.

¹⁸⁷ DDK, *Yerel Yönetimler Sorunları – Çözüm Önerileri*, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara 1996, s.115.

¹⁸⁸SelçukCingi, “Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar”,*Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 12, Ankara 1994, s.3.

¹⁸⁹OsmanDemir, “Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri”, *Erciyes Üniv. İİBF Dergisi*, 14/1, Kayseri 2000, s.3.

¹⁹⁰ ŞafakAltun, *Rüşvetten Özelleştirmeye Yolsuzluğun 100 Yıllık Tarihi*, Agora Kitaplığı, İstanbul 2004, s.283-301.

rüşvet, haraç, zimmet, iltimas, irtikap, ihtilas, kaçakçılık, görev ve yetki suiistimali gibi yasa dışı ve ahlak dışı sayılabilecek, haksız rekabet yaratarak haksız kazançta yol açan yönetsel ve toplumsal sorunlar ortaya çıkar. Bu tür yolsuzluk ve yozlaşmanın olduğu yönetimlerde; bireysel çıkarların hâkim kılındığı, kamu hizmetinden ziyade kamu eliyle bireysel hizmete yönelik amaçların gerçekleşmesine öncelik verilmesi durumu ortaya çıkarak ciddi finansman sorunlarına sebep olmaktadır.

Her ne kadar özelleştirme; bazı yolsuzlukların engellenmesi amacı ile özel sektöre kamusal alanlarda faaliyette bulunabilmeleri sağlanarak devlet yükünün hafifletilmesi ve bu sayede kamu kuruluşları rekabete açılarak hizmetin kalitesinin artırılması amaçlanmakta ise de; idari kadrolarda yozlaşma olan ülkelerdeki özelleştirmelerde rüşvet gibi kamu yararından ziyade kişisel menfaatler ön plana çıkarılması ciddi finansman sorunlarına sebep olmaktadır.

2.2.7 Kaliteli İşgücü Sorunu

Toplumsal gelişme sürecinde kurumların ve ekonomilerin karşısına değişen ve çeşitlenen sorunlar çıkmaktadır. Ortaya çıkan sorunlar çok karmaşık bir yapı arz ettiği için bu sorunları aşmada belli organizasyonlar geliştirilmektedir. Bu gelişme yanında organizasyonlarda çalışanların da nasıl daha iyi motive edileceği ve organizasyon içerisinde etkin bir şekilde istihdam edileceği araştırma konusu olmaktadır¹⁹¹. Hem teknolojik hem de kavramsal açıdan bu değişiklik diğer geleneksel personel fonksiyonlarında gözlenen gelişmelerden daha fazla olmuştur. İnsan kaynaklarının fonksiyonunun karmaşıklaşması, organizasyon içindeki rolünün artmasına ve alınan kararları geçmişte olduğundan daha çok fazla etkilemeye başlamasına neden olmuştur.

Yerel yönetim çalışanları için süreklilik ve istikrar söz konusudur. Hizmet sunumu, sonuç olarak insan kaynağına dayanmaktadır. Organizasyon yapısı ne denli iyi kurulursa kurulsun, mali kaynaklar ne denli yeterli ölçüde sağlanırsa sağlansın yerel yönetimin insan kaynağı doğru biçimde harekete geçirilemezse, başarılı hizmet sunma olasılığı azdır.

Dünyada birçok kuruluşta yaşanan acı gerçek, çalışanların büyük bölümünün,

¹⁹¹ Sadun Emrealp, *Belediyelerde Mali Yönetim*, IULA – EMME ve Başbakanlık TOKİ Ortak Yayını, İstanbul 1993, s.1.

çalıştıkları kuruluşların kendilerine önem verdiklerine ve onlara sahip çıktıklarına inanmalarındır. Bu durum da, birçok insanda çalışma kapasitesini tam olarak kullanma isteğini yok etmekte ve ancak günü kurtarma anlayışının yerleşmesine yol açmaktadır. Bu nedenle, her yerel yönetimde insan kaynağı yönetimi konusunda bir bakış açısı ve strateji gelişme gereksinimi doğmaktadır. Çalışanlarının kendilerinden beklenenin en iyisini yapabilecekleri bir ortamı oluşturma konusunda nasıl bir yaklaşımın benimsenmediği ortaya konularak, buna ilişkin strateji ve kararların oluşturulması gerekmektedir¹⁹².

Bu bakımdan yerel yönetimler açısından insan kaynağı yönetimi, buralarda çalışan insanlarla genel olarak ve onların bir organizasyon olarak, yerel yönetim içinde kendi aralarındaki ilişkileriyle de özel olarak ilgilidir. Yerel yönetimlerde insan kaynağı yönetiminin ana amaçlarından birisi, kadın erkek tüm çalışanları etkin bir çalışma ortamında bir araya getirmek ve onların yerel yönetimin halka götürdüğü hizmetlere en iyi biçimde ve en yüksek düzeyde katkıda bulunarak, çalıştıkları yönetimleri başarılı kılmalarına olanak sağlayabilmektir. Ayrıca personelin, yerel yönetimin hizmet politikaları ve programlarının amaçlarını kavramış ve benimsemiş olması çok önemlidir. Bu nedenle, seçilmiş görevlilerin demokratik yönetimin gereği olarak değişmesi durumunda atanmış kadroların da bu değişikliğe paralel bir biçimde, baştan sona yenilenmemesi önem arz etmektedir¹⁹³.

2.3 Türkiye’de Belediyeler ve Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat’ımüteakip, önce Muhassıllık Meclisleri ve daha sonra da Memleket Meclisleri olarak ortaya çıkan mahallî oluşumların Türkiye’deki ilk yerel yönetim fikrine temel oluşturduğu bilinmektedir. Böylece halkın idareye fiili iştirakinin sağlanmasına dönük bir gelenek oluşmaya başlamış ve bu uygulamalar mahallî idare yapılarının temelini teşkil etmiştir. Gerek Muhassıllık gerekse Memleket meclislerinin geleneksel temeli ise 18. yüzyıldan sonra fonksiyonel hale gelen Meşveret Meclislerine dayansa da Türkiye; “Batılı tarzdaki yerel yönetimler” anlamında çok eski bir geçmişe sahip değildir. Osmanlı siyasal sisteminde; kentsel

¹⁹² Selçuk Yalçındağ, *Yerinden Yönetim ve Kalkınma*, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara 1975, s.71-72.

¹⁹³ Selahattin Yıldırım, vd., *Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları*, Kent Basımevi, İstanbul1993, s.19.

sorunların çözümünde, halktan gelen bir yapılanma sürecine rastlanmamaktadır. Batılı tarzdaki yerel yönetimlere rastlanılmasa da gerek Selçuklu gerekse Osmanlı İmparatorluğu'nda, başta vakıflar ve esnaf teşkilatı gibi sivil oluşumların birçok belediye hizmetini yerine getirdiği bilinmektedir. 1826 yılına kadar kadıların; maiyetindeki subaşı, ihtisap ağası ve mimarbaşı gibi görevlilerle; mahallî, kazai/yargısal ve idari görev yaptıkları görülmektedir. Kadılar, aynı zamanda esnafın beledi/mahallî meselelerinin çözümünde de görev almıştır. Kadıların yürüttüğü başlıca mahalli hizmetler arasında; şehrin temizliği, ticaretin sağlıklı yürütülmesi, esnafın denetim ve kontrolü, fiyatların denetimi ve imar düzeninin gözetilmesi gibi bazı temel hizmetleri sayabiliriz. Belediye hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla 1826 yılında, İhtisap Nazırlığı'nın kurulduğunu görüyoruz. İhtisap Nazırlığı genel olarak kadıların yürüttüğü belediye hizmetlerinin zabıtaya ait kısmını üstlenmiştir, İhtisap Nazırlığı'nın teşkili ile İhtisap Ağalığı da kaldırılmıştır. İhtisap Nezareti'nin beledi görevlerinin yanında devletin vergisini toplamak gibi görevleri de vardı.

Tanzimat Fermanı (1839) ile birlikte; Türk belediye sistemi, kendi geleneksel örgüt yapısından vazgeçerek, batı standartlarında bir yönetim modeli oluşturmaya başlamıştır. İstanbul'da modern anlamda ilk belediye idaresi , İstanbul Şehremaneti adıyla 1854 yılında çıkarılan bir nizamname ile kurulmuştur¹⁹⁴. Bu belediye idaresinin başında; merkezi hükümet tarafından tayin edilen bir yüksek memur bulunuyordu. Bu belediye kurumunda, ileri gelen memurlardan ve esnaf temsilcilerinden oluşan; daha çok istişarî görevleri olan bir şehremaneti meclisi de vardı¹⁹⁵. Yeni kurulan bu belediye idaresi için; 1855 yılında 14 maddelik bir nizamname çıkartılmıştır. İstanbul şehremanetinin vergi tarh ve tahsili konusunda Maliye Nezareti, kaldırım yapım ve onarımı için Umur-u Nafia Nezareti, asayişle ilgili sorunlar için Zabtiye Nezareti ve esnaf işleri için de Ticaret Nezareti ile devamlı ilişki içinde olması da öngörülmüştür. Bu nizamnamenin ikinci maddesinde; Dersaadet'te bulunanların zaruri ihtiyaçlarının teminini kolaylaştırmak, esnafın düzenini sağlamak, şehir olmanın gerektirdiği intizam

¹⁹⁴ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *2008 yılı mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara 2009, s. 13-15.

¹⁹⁵ İlber Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE Yayını, Doğan Basımevi, Ankara 1979, s. 296-311.

ve temizliği temin etmek gibi görevler şehremanetine verilmiştir¹⁹⁶.

Şehreminliğinin; Osmanlılarda tanzimat'a kadar sarayların bakım ve onarımıyla meşgul olan, bazı sarayların iaşesinden ve Haremi Hümayun'un maaş ve masraflarından sorumlu olan önemli bir görev olduğu bilinmektedir¹⁹⁷. Hatta zaman zaman şehremininin Divan'a çağrılarak görüşünün alındığı da bilinir. Şehreminliği, tanzimat'ı müteakip kaldırılmış ve 1854'de İstanbul'a yeni belediye idaresi kurulmasıyla ; belediye başkanı olarak tekrar tesis edilmiştir. Bu unvan cumhuriyetten sonra yerini belediye reisliğine/başkanlığına bırakmıştır.

Osmanlı döneminde ilk belediye uygulamalarının, Altıncı Daire-i Belediye adıyla İstanbul'un, Beyoğlu ve Galata semtinde yapıldığı görülmektedir. Bu ilk belediye uygulamasına Altıncı Belediye Dairesi denmesinin nedeni ise; örnek olarak alınan Paris Belediyesi'ndeki uygulamada en başarılı belediye hizmetlerinin, Altıncı Belediye Dairesi olarak bilinen yerde verilmekte olmasıdır . Altıncı Daire -i Belediyenin teşkili konusundaki tebliğde ; İstanbul'un genel olarak 14 belediye dairesine ayrıldığı belirtilmektedir. Ancak; Beyoğlu ve Galata semtlerinin gelir itibarıyla iyi durumda olduğu, buralarda iyi nitelikte binaların yer aldığı, bu yörelerde yaşayan halkın diğer ülkelerdeki belediye uygulamalarını da gördüğü ve faydasını idrak ettiği ifade edilerek; ilk belediye uygulamaların burada yapılmasının münasip olacağı belirtilmektedir. Diğer belediye dairelerinin de, buradaki örnek uygulamadan sonra, faaliyete geçmesi düşünülmektedir¹⁹⁸. Altıncı Daire-i Belediyenin başında yukarıda da ifade edildiği gibi atanmış bir memur bulunmaktaydı . Altıncı Daire -i Belediye uygulamasından sonra , İstanbul'da belediye sayıları bazen artırılmış bazen de azaltılmıştır . Daha sonra, 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul için yirmi adet belediye idaresi kurulması hüküm altına alınmıştır. Ancak; Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu savaş şartları ve gelir yetersizlikleri, bu belediyelerin hemen kurulup faaliyete geçmesine imkân vermemiştir¹⁹⁹.

¹⁹⁶İ. Ortaylı, (1979). *a.g.e.*, s. 296-311;

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2009). *a.g.e.*, s. 13-15.

¹⁹⁷M. ZekiPakalın, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, C. 3, MEB Yayını, İstanbul1993, s.322.

¹⁹⁸O. NuriErgin,*Mecelle-i Umur-ı Belediye*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını, İstanbul 1995, s.1307– 1308.

¹⁹⁹O. Ergin (1995). *a.g.e.*, s.1401.

Nihayet, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı Devleti'nin İstanbul dışındaki, kentlerinde de belediye teşkilatının kurulmaya başladığı görülmektedir²⁰⁰.

Bu nizamname; vilayet, liva, kaza, nahije, köy bölünmesini getirerek, her idari birimde belediye kurulması hükmünü getirmiştir. Ancak ne teşkilat, ne gelir ne de belediyelerin diğer idari ve adli kuruluşlarla ilişkileri belirtilmediğinden, verim alınmamıştır. 1868 Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yürürlüğe girerek on dört belediye dairesini tekrar gündeme getirmiş ve bu daireleri İstanbul Şehremaneti'ne bağlamıştır²⁰¹.

2.3.1 Cumhuriyet Öncesi Dönemde Yerel Yönetim Anlayışı

Osmanlı İmparatorluğu'nda 1850'li yıllara kadar yerel yönetim yapısında önemli bir değişim olmayıp, yerel hizmetler, kadılar, vakıflar ve loncalar tarafından yürütülmüştür²⁰². Yerel işlerin yetkilisi ve aynı zamanda adli yetkilere sahip olan kadı, vakıfların denetleyicisi, yerel kolluk hizmetlerinin de amiri konumundadır²⁰³. Merkezi bürokrasinin üyesi olan ve belirli bir yere belirli bir süre ile atanan kadılar sadece kentin değil, civardaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıcıdır²⁰⁴. Kadıların yürütmekte oldukları işler konusunda yardım eden kadıya bağlı subaşı, naib, muhtesip, ve imamlar vardır. Şehrin beledi işleriyle ilgili olarak kadının yardımcısı "muhtesip" ti.

Yerel hizmetlerin temelini oluşturan vakıflar, kentin hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü, eğitim, kültür, sağlık, sosyal yardım işlerini yerine getirmektedir. Loncalar çarşı ve pazar düzenini sağlayan temizlik ve aydınlatma işine katkıda bulunan kurumlardır.

Osmanlıda 1826 yılında "Vaka-i Hayriye" olarak anılan Osmanlı toplumsal müessesinin temel ve orta direğini oluşturan Yeniçeri Ocağı'nın ortadan kaldırılması ,

²⁰⁰İ. Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE Enstitüsü Yayını, Doğan Basımevi, Ankara 1979, s. 296.

²⁰¹BekirÇelik, "Türk Belediyeciliğinin Tarihi Gelişimi", *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 4, Ankara 1995, s.592.

²⁰² SelahattinYıldırım, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyum Bildirileri*, Metropol İmar A.Ş., Ankara 1989, s.25.

²⁰³ İlhanTekeli, "Cumhuriyetin 60 Yıllık Belediye Deneyiminin Değerlendirilmesi Üzerine", *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyum Bildirileri*, Metropol İmar A.Ş., Ankara 1990, s.45.

²⁰⁴ İlberOrtaylı, "Devraldığımız Miras", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, İstanbul 1995, s.64.

başta kolluk hizmetleri olmak üzere birçok belediye hizmetinin de yerine getirilmesinde sıkıntılara yol açmıştır. Bu sıkıntıların aşılması amacıyla hükümet 'İktisap Nezareti' adı altında yeni belediyeçilik örgütü oluşturmaya çalışmış, örgütün uyumsuzluğu ve klasik devlet yapısı ile çatışması sonucu bekleneni vermemiştir. 1836 yılında bir dizi reform sonucu 'Evkaf Nezaretinin' kurulması ile birlikte vakıflar vasıtasıyla yerine getirilen belediyeçilik işleri bu nezarete bırakılmıştır. Ancak İktisap Nezareti'nin esnaf ile ilgili meselelerde istenen faydayı sağlayamaması, denetim ve zabıtaya ilişkin fonksiyonlarını yerine getirememesi neticesinde belediye hizmetleri aksamaya devam etmiştir²⁰⁵.

19 yy.da dünyada yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmeye koşut olarak Osmanlı ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşmeye başlaması, Osmanlı kent yapısını da dönüştürmeye başlamıştır. Kentli nüfus artmış, kentin dış dünya ile ticari ilişkileri ve haberleşme şekilleri değişmiş, kentin iş merkezi farklılaşmış, konut alanları yeni alanlara yayılmaya başlamıştır. Bu durum ise kentsel altyapı taleplerini ve yeni kentsel hizmet istemlerini çeşitlendirip artırmıştır. Her ne kadar tanzimat ile birlikte, Osmanlı padişahının kulu olmaktan çıkıp devletin tebaası olma yolunda bir gelişme göstermesine karşın, yapının, bir birey haline gelmek, sivil toplum kurumunun temelini oluşturmaktan uzak olması, belediyenin batı örneklerinde olduğu gibi bir sivil toplum kurumu olarak gelişmesini engellemiştir²⁰⁶. Merkeziyetçilik Tanzimatdöneminin hakim özelliğidir. Merkeziyetçilik hem idari hem de mali alanda kendisini göstermiştir. Tanzimat yönetimi bir yandan merkezi idareyi yeniden yapılandırarak güçlendirmeyi esas alırken, diğer yandan da 19. yüzyılın eşitlikçi, katılımcı eğilimine reform görüntüsü adı altında ayak uydurmaya çalışmıştır.

1853 yılında meydana gelen Kırım Savaşı yerel yapıda yeni bir oluşumun zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Kırım Savaşı sonucu İstanbul'a çok sayıda İngiliz, Fransız ve İtalyan askerinin çıkışı ve bu büyük kalabalığı barındıracak altyapı ve üstyapı düzeninin olmayışı büyük bir sıkıntı yaratmıştır²⁰⁷. Değişen ve büyüyen kentin kadı eliyle denetlenememesi, vakıflar yoluyla altyapı hizmetlerinin gereği gibi yerine

²⁰⁵B. Çelik, (1995).a.g.m., s.592-596.

²⁰⁶ İ. Tekeli, (1990). a.g.m., s.45.

²⁰⁷ M. AliGökçağı, *Dünyada ve Türkiye'de Belediyeçilik İstanbul*, Ozan Yayıncılık, İstanbul 1996, s.94.

getirilememesi, loncalar kanalıyla gerekli hizmetlerin verilememesi , İktisap nezaretinin yetersiz kalması²⁰⁸ , Osmanlı'da yaşayan azınlıkların yerel yönetimlerde temsilini ve etnik haklarını elde etmelerini isteyen dış devletlerin baskısı²⁰⁹ belediye kuruluşunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu anlamda Osmanlıda belediye bir özenti olarak değil bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Kırım Savaşı'nın ardından 1855'de ilk belediye kurulmuş, başına da hükümetçe atanan bir şehremini getirilmiş ve 12 kişilik bir şehir meclisi oluşturulmuştur . Bu yapı oluşturulmazdan önce İstanbul'da üyelerinin çoğunluğu yabancı uyruklu kimselerden oluşan bir İntizam -1 Şehir Komisyonu kurulmuştur. Bu kurulun görevi, kurulması düşünülen belediye örgütüne ilişkin önerilerde bulunmaktır . Kurulun yapmış olduğu önerilere katılarak 1858 yılında İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini de içine alacak şekilde Altıncı Daire -i Belediye kurulmuştur²¹⁰. Belediye kurulmasında örnek ülke olarak Fransa seçilmiştir. Esas amaç batıdaki gibi özerk yerel yönetim kurumlarını yerleştirmek değil, daha çok merkezin yakın denetim ve gözetimi altında idari yönü ağır basan bir yerel yönetim modeli kurmaktır. Merkezi yönetim hiçbir zaman yerel yönetimi, kamu politikasının belirlenmesinde özerk siyasi organ olarak düşünmemiştir²¹¹.

1864 de İdare-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmış, nizamname ile Osmanlı yönetim sistemi yeni bir örgütlenme dönemine girmiştir. 1870-1871 Vilayet Nizamnamesi ile Rumeli'de 10 vilayet, 44 sancak, Anadolu'da 16 vilayet 74 sancak, Afrika'da 1 vilayet ve 5 sancak oluşturulmuştur . Bu yapı Osmanlı İmparatorluğu 'nda merkezileşmenin bir göstergesi olup, amaç yerel güçlerin iktidarı ve gücünü azaltmaktır²¹². 1869 tarihli Der-Saadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü tüm İstanbul'a yaygınlaştırılarak İstanbul Şehreminliği kurulmuş ve çeşitli semtlerin yönetiminde zorunlu 14 daire oluşturulmuştur.

1876 Anayasası olan Kanun-i Esasideki ilkelere göre belediye işleri , İstanbul'da ve taşrada, seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle yönetilecek ve bu

²⁰⁸I. Tekeli, (1990). a.g.m., s.46.

²⁰⁹ MahmutTorba, *Belediyeler ve İnsan Kaynakları Yönetimi*, Sen Yayınları, Ankara2000, s. 30.

²¹⁰ R.Keleş&F. Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitapevi, Ankara1989, s.38

²¹¹ BilalEryılmaz, "Yerel Yönetim Sendromu", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayı, Ankara 1995, s.340.

²¹² K. Görmez, (1997). a.g.e., s. 90.

meclislerin oluşum biçimleri ve üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla belirlenecekti²¹³. Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde, illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre yapılacağını belirtmektedir. Bu ayrım; yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımı ifade etmek için değil, merkez yönetimle yerel yönetimler arasındaki ayrı görev alanlarını ifade etmek için kullanılmıştır²¹⁴. Ayrıca 1876 Anayasası'nın 112. ve 1924 Anayasası'nın 91. maddesinde “tefrik-i vezâif” (vazifelerin ayrımı, görev ayrımı) şeklinde, 1961 Anayasası'nın 112. ve 1982 Anayasası'nın; 123. maddesinde yönetimin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı belirtilmiş ve 127. maddesinin ilk bölümünde yerel yönetimler;

“İl, Belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”

şeklinde tanımlanarak hukuki altyapısı anayasal güvenceye alınmıştır.

1877 yılında çıkarılan Der-Saadet Belediye Yasası, 14 olan belediye daire sayısını 20'ye çıkartmıştır. Belediyelere imar işlerin düzenleme ve denetleme, aydınlatma, temizlik pazar ve alışveriş denetimi gibi görevler verilmiştir.

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyeyi Hakkındaki Geçici Yasa ile merkezîyetçi gelenek sürdürülmüş olup, belediye daireleri belediye şubelerine dönüştürülmüştür. Şehremaneti Meclisi'nin yerine ise encümen almıştır.

1921 Anayasası, diğer ilginç özelliklerinin yanı sıra, Türk Anayasa tarihinin, yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan yasadır. Bu anayasanın öngörmüş olduğu bir yerinden yönetim, Türkiye'de bugün bile gerçekleşmiş değildir²¹⁵. Yerel yönetimlerle ilgili ilkeler bakımından İcra Vekilleri Heyeti Tasarısı'yla (mad. 18–31), Encümen-i Mahsus Tasarısı arasında önemli bir fark yoktur. Sadece Vekiller Heyeti Tasarısı (mad. 20), vilayet meclislerinin 5000 nüfusa bir üye olmak üzere genel oyla vilayet halkınca seçileceğini öngördüğü halde; encümen,

²¹³R. Keleş, (2011). *a.g.e.*, s.130.

²¹⁴R. Keleş, (2011). *a.g.e.*, s.131.

²¹⁵Recep Yazıcıoğlu, *Bu Sistem Değişmeli*, Birey Yayıncılık, 5. Baskı, İstanbul 2000, s.141.

TBMM için önerdiği mesleki temsil ilkesini, il yönetimlerini de temsil ederek, vilayet meclislerinin “meslekler temsil edilmek üzere vilayetler halkınca” seçilmesi hükmünü getirmiştir(mad. 13). 1921 Anayasası'nın 10.maddesinde; “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder” hükmü yer almaktadır.

Vilayetler, yerel ilişkiler bakımından tüzel kişiliğe ve tam özerkliğe sahip olacaklar, TBMM’ce konulacak kanunlar çerçevesinde bütün eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi vilayet meclislerinin yetkisinde olacaktır.

1921 Anayasası'nın 13.ve 14. maddelerinde; vilayet meclisi tarafından seçilecek bir başkan ve üyelerden kurulu idare heyeti, il özel idaresinin yürütme organı olarak görev yapacaktı. Vilayetlerde ayrıca TBMM tarafından atanan bir vali bulunacak ve vali ancak devletin genel görevleri ile yerel görevler arasında bir çatışma olması durumunda müdahale edebileceği hükmü yer almaktadır.

1921 Anayasası'nın 15. maddesinde; kazalar yalnız bir yönetim birimi niteliğinde olup, tüzel kişiliğe sahip olmayacaklardı. Kazaların yönetimi TBMM Hükümeti’nce atanan ve valinin emri altında bulunan bir kaymakam tarafından yürütüleceğine değinilmiştir.

1921 Anayasası'nın 16, 17, 18, 19, 20 ve 21. maddelerinde; nahiyeler, (bucak) tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri olarak kabul edilmekteydiler. Bir veya birkaç köyden oluşabilecekleri gibi, bir kasaba da nahiyeye sayılmaktaydı. Nahiyeye Meclisi, nahiyeye halkının genel oyuyla seçilecek, nahiyeye idare heyeti ve nahiyeye müdürü de nahiyeye meclisi tarafından seçilecekti. Nahiyeye Meclisi, kanunlar çerçevesinde yargısal, ekonomik ve mali yetkilere sahip olduğu belirtilmiştir.

1921 Anayasası'nın 22. ve 23. maddelerinde ise vilayetler, ekonomik ve sosyal ilişkileri bakımından birleşerek, umumi müfettişlik mıntıkları meydana getirebileceklerdi. Bu durumda, birleşme sağlayan bölgelerde vilayetlerin ortak işleri arasında uyumun sağlanması, umumi müfettişlerin görevi olacağı belirtilmiştir.

1922 Teşkilat-ı Belediye Kanun-i Muvafakati ile belediyeler merkeziyetçi bir temelde yeniden örgütlenerek ve 278 sayılı kanunla sistem değiştirilerek, belediye başkanlarının belediye meclis üyeleri içinden 2 yıllık süre için seçilmesi uygun görülmüştür. Bu işlem 14.04.1930 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.09.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı yasanın yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir²¹⁶.

2.3.2 Cumhuriyet Sonrası Dönemde Yerel Yönetim Anlayışı

Türkiye yerel yönetimler sistemi, idari-mali desantralizasyon esasına göre kurulmuştur. Bu esas, merkezi ve yerel yönetimler arasında gelir kaynağı bölüşümü değil pay dağıtım ilkesinin benimsenmesi demektir. Sistemde ağırlık pay dağıtımındadır. Gelir kaynağı bölüşümünü yansıtan (emlak vergisi gibi) bir verginin yerel yönetime bırakılması istisnai uygulamadır. Bu Türkiye’deki sistemi mali federalizm esasından ayıran başlıca özelliktir. Günümüzde devletin konumu ve işlevini yeniden belirleme amacıyla yürütülen kapsamlı kamu reformları, desantralizasyon politikası olarak anılan programla merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri de yeniden tanımlamayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda geliştirilen uluslararası tutum netleşmiştir. Tercih, yönetsel vesayet kurumunun daraltılması ya da ortadan kaldırılması, buna karşılık merkezi – yerel ilişkilerinin yerellik ilkesi temelinde kurulması yönündedir²¹⁷.

1471 sayılı, 14.04.1930 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.09.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye kanununun 1. maddesinde belediyenin tanımı şu şekilde yapılmıştır:

"Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir."

En önemli yerel yönetim kuruluşları belediyelerdir. 2012 yılsonu itibarı ile

²¹⁶ M. Torba, (2000). *a.g.e.*, s. 30.

²¹⁷ Duran Bülbül, "Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri", *2011 Yerel Yönetimler Forumu Sunumu*, Ankara 2011, s.18.

Türkiye nüfusunun % 77,28'i il ve ilçe belediye sınırları içinde yaşamaktadır²¹⁸. Türkiye'de ayrı kanunlarla düzenlenen iki çeşit belediye olmasına rağmen esas itibarıyla büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri vardır. Büyükşehir belediyeleri 09.07.1984 tarihli, 18453 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'la, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri de 1471 sayılı, 14.04.1930 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.09.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmektedir.

1876'dan bu güne bütün anayasalarda yerel yönetimler konusu düzenlenmiştir. Belediyeler, Anayasa'da belirtilen esas ve biçimde, TBMM'ye ve dolayısıyla halka karşı sorumludur²¹⁹. Merkezi – yerel ilişkilerinin gelişimini ve Türkiye'de belediyelerin değişimi anayasalar bağlamında ayrı başlıklar altında incelenecektir.

2.3.2.1 1924 Anayasası'nda belediye

1924 Anayasası da 1876 Anayasası'na benzer özellikler taşımaktadır . İllerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesine göre yapılacağı belirtilmiş, bununla beraber belediye işlerinin seçilmiş meclisler eliyle yürütülmesi hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 89. maddesinde, Türkiye'nin coğrafi ve ekonomik bakımdan illere, ilçelere, bucaklara, kasabalara ve köylere bölündüğünden söz edilmektedir. 90. maddesinde illere, kasaba ve köylere tüzel kişilik verildiği; 91. maddesinde de yukarıda belirtilen il işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre görüleceği belirtilmiştir²²⁰.

2.3.2.2 1961 Anayasası'nda belediye

1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin tanımı 16.maddede “İl , belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri” şeklinde yapılmıştır. 1961 Anayasası'nın 112.

²¹⁸ TÜİK (2013).*Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları 2012*, s.32.

²¹⁹ ZiyaÇoker, “Fransa ve Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE Yayınları, II/4, Ankara 1993, s.62.

²²⁰ TBMM resmi web sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm> (18.01.2012)

maddesinde “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerel yönetim esaslarına dayanır.” denilmektedir. Bu maddedeki yerel yönetim kuruluşlarına anayasanın 116. maddesinde vurgu yapmaktadır. Bu maddede tüzel kişiliğe sahip ve genel karar organlarını halkın seçebileceği üç tür yerel yönetimden söz edilmektedir . Bunlar, ‘İl Özel Yönetimleri’ , ‘Belediyeler’ ve ‘Köyler’ ’dir. Ayrıca 116. maddenin son fıkrasında, “Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı ilişkileri kanunla düzenlenir denilmektedir²²¹ .

2.3.2.3 1982 Anayasası’nda belediye

En geniş kapsamlı anayasal düzenleme 1982 Anayasası’nda yer almaktadır. 1982 Anayasası’na göre yerel yönetimlerin özellikleri şöyle sıralanabilir²²²:

- İl, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
- Karar organları seçimle belirlenir.
- Kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olur.
- Seçimleri beş yılda bir yapılır.
- Merkezi yönetimler yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet yetkisi, kanunla düzenlenir.
- Kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir.
- Merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.
- Anayasada üç tür yerel yönetimden söz edilmektedir. İl özel idaresi, belediye ve

²²¹ R. Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul2000, s. 132.

²²²B.Eryılmaz&M.L. Şen, *2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler*, MÜSİAD Araştırma, Raporları:5, MÜSİAD Yayınları, İstanbul1994, s.8.

köy.

Yerel yönetimlerin desteklenmesi, kalkınma süreçlerindeki önemlerine binaen yerel ekonomik değerlerin geliştirilmesi, demokratik yönetimlerin başlıca görevlerindedir. Türkiye’de belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimleri yerel yönetim unsurları olmakla birlikte gerek kamu gelir ve giderleri içerisindeki payının çokluğu gerekse son zamanlardaki kanun teklif ve tasarıları ve mevzuat değişimlerinin eğilimi nazara alındığı zaman belediyeler en büyük ve önemli yerel yönetim birimi olmaktadır.

1982 Anayasası’nın 123. maddesinde “yönetimin, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı” belirtilirken; maddenin gerekçesinde ise şöyle denilmektedir:

“Türkiye’de idari yapının oluşmasında tarihi gelişim ve deneyler sonucu merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirini tamamlayan ilkeler olarak ortaya çıkmış ve sürekli uygulama bulmuştur. Bunun sonucu olarak devlet; tüzel kişiliğinin yanında, çeşitli kamu tüzel kişilerini ortaya çıkarmıştır. Bir başka deyimle; bugün kamu hizmetleri genel idare başta olmak üzere mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları tarafından yönetilmektedir.”

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yerel yönetimler “İl , belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Anayasamızın 67. maddesi gereğince; yerel yönetim seçimleri 5 yılda bir yapılır. Ancak milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte olması amacıyla bir yıl öne ya da geriye de alınabilir.

Yerel yönetimler, merkezi yönetim ile olan ilişkilerinde, idari vesayetin getirdiği sınırlamalar haricinde, idari ve mali özerklikten yararlanırlar. Halkın mahalli ihtiyaçlarına cevap vermek amacı güden yerel yönetimlerin, bu doğrultuda harcamalar yapabilmek için özel gelir kaynaklarına, ayrı bütçelere, personel ve örgütlere sahip

olmaları öngörülmüştür. Ayrıca etkinliğin sağlanabilmesi için, Bakanlar Kurulu'nun izniyle aralarında birlik kurabilmeleri de sağlanmıştır.

Bu anayasayla mahalli idarelerin sınırları belirlenmiş olmaktadır. Anayasal çerçevede yerel yönetimlerin haklarının belirlendiği yasalar kimi zaman yumuşak, kimi zaman katı kurallar içerse de; yerel yönetimlerin yönetimdeki etkinlik; hizmetteki denge ve adalet konusunda merkezden yönetime göre çok daha fazla avantajlı olduğu hususu göz ardı edilmemelidir. Yerel yönetimler, siyasal ve toplumsal düzenin sağlanması anlamında çok önemli etkilere sahiptirler²²³.

1982 Anayasası'ndan sonra belediye sayılarındaki artış, bazı vergilerin yerel vergi haline getirilmesi (emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi) ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından belediyelere ayrılan payın artırılması nedeni ile belediye gelirlerinin GSMH içindeki payında önceki dönemlere nazaran hızlı bir artış görülmektedir.

Türkiye'de belediye gelirlerinin, GSMH içindeki payı, dönemler itibariyle ele alındığında, 1925 yılında %1,18 iken, bu oranın 1995 yılında %2,84, 2004 yılında ise %2,73 olduğu görülür. 2011 yılında ise %1,93'e gerilemiştir. 06.12.2012 tarihinde 28489 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6360 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile (2011 yılı verileri kullanılarak yapılan hesaplamadan yola çıkarak) %2,2'lere çıkacağı öngörülmektedir. Türkiye'de liberal anlayışın makroekonomik politikalarda etkin olduğu dönemler olan 1950 ve 1980'li yıllarda bu oranın yükseldiği, planlı dönemde ise düştüğü gözlenmektedir. 2004 yılında % 2,73 olan oranın, aynı dönem itibariyle AB'ne üye bazı ülkeler ile (Örneğin Danimarka'da 2001 yılında %30,5 civarındadır.) kıyaslandığında ise hala çok düşük kaldığı anlaşılmaktadır²²⁴.

Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en

²²³ A. İhsan Sarıkoca, *Yerel Yönetimlerde Katılım ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinde "Beyaz Masa" Uygulaması*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul2002, s.13.

²²⁴ A.YükselKılıçoğlu, *Cumhuriyetin 75.Yılında Mahalli İdarelerimiz*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara2004, s.71.

önemli girişim; amacı, kapsamı ve yapılış şekli Bakanlar Kurulu'nun 13.02.1962 gün ve 6/209 sayılı kararı ve Başbakanlığın 19.02.1962 gün ve Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi 142/78-619 sayılı direktifi ile tespit ve tayin edilen Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir. Bu araştırmada, “Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir” sonucuna ulaşılmış; yerel yönetimlerin yapısal sorunları ile bu idarelerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerinin ayrı ayrı irdelenmesi gerektiği hususuna vurgu yapılmıştır. Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP) ile “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve komisyon araştırmasındaki kararlara uygun olarak belediyelerin; büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak örgütlenmesini öngörmüştür²²⁵. Bu teşkilatlanma yapısı içerisinde büyük kentler için “şehircilik ve bölge plancılığı” ilkesinin, kentler için “imar plancılığı”, kasabalar için ise “toplum kalkınması” yaklaşımının uygulanması önerilmiştir²²⁶.

Yerel yönetimlerle ilgili ikinci önemli çalışma 29 Mayıs 1971'de Bakanlar Kurulu Kararı ile devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini tespit etmekle görevlendirilen Danışma Kurulu'na hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'dur. Bu çalışmada 1970 yılına kadar yapılan idari reform çalışmalarında çeşitli kuruluşların bu işi başaracak imkânlarla sahip olmadıkları belirtilerek, çalışmaların bütününden sorumlu örgüt bulunmamasının başarıya ulaşmayı engellediği sonucuna varılmıştır²²⁷.

1978 yılının Ocak ayında “Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıkları gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. 1978 yılında kurulmuş olmasına karşılık, bu bakanlığın, 1970'li yılların başından beri yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler arayacak bir kuruluşa duyulan ihtiyaçtan doğmuş olduğu

²²⁵ Mustafa Ökmen, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler”, *Türk İdare Dergisi*, S. 422, Ankara 1999, s.139.

²²⁶ R. Keleş, (2011). *a.g.e.*, s. 414.

²²⁷ H. Yayman, (2008). *a.g.e.*, s.244.

görülür²²⁸. 1980 sonrasında ise yapılan en önemli çalışmalardan birisi KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği üzerine, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, eksik yönlerini ve sıkıntılarını ortaya koymak, sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğu'na bu yönden uyum sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak üzere, TODAİE 1989'da KAYA Projesi'ne başlamış, 1991'de tamamlayarak yayınlamıştır. Raporda yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunlar sıralanmış ve daha sonra yapılması gereken değişikliklerle ilgili önlemlere yer verilmiştir²²⁹. KAYA raporunda, genel nitelikteki önerilerle birlikte, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri, köy yerel yönetimleri ve belediyelerle ilgili ayrıntılı öneriler sunulmuştur. Bu öneriler, temel ilkelerden görev bölüşümüne, kuruluştan personele kadar geniş bir çerçeveye oluşturmuştur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTK veya TBMM'de değiştirilen adı ile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun), 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımını yeniden yapılandırmak; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturmada; kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için merkezin ve yerelin rollerini yeniden belirlemek; kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek (md 1) gibi çerçeve yasa özelliği taşımaktadır²³⁰.

2004 yılı içerisinde “Büyükşehir Belediye Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediye Kanunu” TBMM tarafından kabul edilmiştir. “Büyükşehir Belediye Kanunu” Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. “İl Özel İdaresi Kanunu” çeşitli maddelerinin tekrar görüşülmesi için TBMM'ye iade edilmiş, yasa TBMM Genel

²²⁸ Cengiz Akın, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, *Türk İdare Dergisi*, S. 419, Ankara 1998, s. 97.

²²⁹ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu*, Ankara 1991, s. 3.

²³⁰ Başbakanlık (2010). “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, <http://www.basbakanlik.gov.tr> (10.10.2011)

Kurulu'nda yeniden görüşülmüş ve bazı değişiklikler yapılarak 22 Şubat 2005'te TBMM tarafından kabul edilmiştir. 5302 sayılı söz konusu yasa, cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı "Belediye Kanunu", Anayasa Mahkemesi tarafından şekil bakımından TBMM İç Tüzük hükümlerine uyulmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. İptal kararının doğuracağı yasal boşluğun doldurulması için yasama organına 6 ay süre tanınmıştır. TBMM, 6 aylık süre dolmadan 3 Temmuz 2005 tarihinde Belediye Kanunu'nu yeniden görüşmüş ve kabul etmiştir.

Belediye sisteminin mali büyüklüğü son 30 yılda sürekli bir büyüme göstermiştir. Borç ödemeleri dâhil belediye harcamaları, 1975-2005 döneminde, 1994 yılı sabit fiyatlarıyla, yüzde 1.005,3 borçlanma dâhil toplam kaynaklar ise aynı dönemde yüzde 1.060,5 oranında artmıştır. Belediyelerin bütçeleri borçlanma ve borç ödemeleri hariç tutularak incelendiğinde de benzer bir eğilimin hakim olduğu görülmektedir. 1975-2005 dönemi için sabit fiyatlarla artış harcamalarda yüzde 884,9 kaynaklarda ise yüzde 1.013,4 olmuştur. Yıllık ortalama olarak kaynaklarda yüzde 8,4 ve harcamalarda yüzde 7,9'a eşit olan bu artış, aynı döneme de yıllık ortalama yüzde 3,8'lik GSMH büyümesine göre oldukça yüksek bir orandır. Yine bu dönemde, sabit fiyatlarla borç ödemeleri hariç kişi başı belediye harcamaları tahmini olarak yıllık ortalama yüzde 4,1 artarken kişi başı milli gelir yüzde 1,8'lik bir artış hızı yakalayabilmiştir. Belediye sisteminin mali büyüklüğü, sürekli olarak artış göstermiş ve 1975-2005 döneminde ekonomi içerisindeki payı yaklaşık olarak 3,7 kat, kamu maliyesi içerisindeki payı ise yaklaşık olarak 2 kat artmıştır.

Belediyelerin, ekonomi ve kamu kesimi içerisindeki payı yine bu dönemde hızlı bir artış göstermiştir. Belediyelerin kaynak ve harcamaları, 1975-2005 döneminde, GSMH'ya oran olarak yaklaşık 3,7 kat artmıştır. 1975-1980 döneminde ortalama yüzde 4,1 olan belediye harcamalarının kamu kesimi harcamaları içerisindeki payı ise 2001-2005 yılları arasında ortalama yüzde 7,9'a yükselmiştir. 2008-2011 yılları arasında ise yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ya oranı sırası ile %3,84, %3,82, %3,39, %3,69'dur. Yani 2008'den 2010 yılına kadar azalmış ve 2011 yılında önceki yıla göre artmıştır. Yine bağlı idareler dâhil edildiğinde ise belediyelerin kamu harcamaları içerisindeki payı yüzde 9,1'e yükselmektedir. Faiz dışı kamu harcamaları içerisinde belediyelerin payı 1975-2005 döneminde 3 kat artarak yüzde 12,3 düzeyine

yükselmiştir. Konsolide Bütçe (2006 yılından itibaren Merkezi Yönetim Bütçesi) üzerindeki faiz yükünün 1990'lı yıllardan itibaren hızla artması sonucu konsolide bütçe faiz dışı harcamalarının artış hızı yavaşlamıştır. Diğer taraftan, belediyeler her geçen yıl daha fazla finansman sıkıntısı yaşamasına rağmen faiz dışı harcamaları kontrol edememiş (veya etmemiş), ayrıca artan dış borçlanma imkânlarından ve genel bütçeden aktarılan vergi payları kanalıyla ekonomi genelindeki vergi yükü artışı gibi unsurlardan yararlanarak harcama düzeylerini reel olarak artırmışlardır²³¹.

2.3.3 Türkiye'de Belediye Birimlerinin Mevcut Yapısı, Görevleri ve Gelirleri

Türkiye'de belediyelerin nüfus yapısına göre dağılımı, belediyelerin sayısı, belediyelerin türlerine göre dağılımı, yıllar itibarı ile belediye sayısındaki değişim, belediyelerin yönetim organları, görevleri ve gelirleri ayrı başlıklar altında incelenecektir.

2.3.3.1 Mevcut Belediyelerin Türleri ve Dağılımı

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün resmi web sayfasında yayınlanan belediye başkanlıklarının 2012 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) sonuçlarına göre Türkiye'de toplam 2950 adet belediye bulunmaktadır. Aşağıdaki veriler ve tablolar bu liste doğrultusunda hazırlanmıştır.

Tablo 2. 8. Nüfus Ölçütüne Göre Belediye Sayıları, (2012)

Nüfus	Belediye sayısı	Oran %
2.000'den küçük	1.023	34,68
2.000-4.999	1.034	35,05
50.00-9.999	323	10,95
10.000-19.999	185	6,27
20.000-49.999	133	4,51
50.000-99.999	94	3,19
100.000-499.999	126	4,27
500.000-749.999	16	0,54
750.000'den büyük	15	0,51
Toplam	2.950	100

Kaynak : Türkiye İstatistik Kurumu, 2013

Tablo 2.8'de görüldüğü üzere, 6360 sayılı yasadan önce 2011 yılı itibarıyla

²³¹ DPT 2009-2012 Yıllık Programları;

Vahide Feyza Urhan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", *Sayıştay Dergisi*, S. 70, Ankara 2010, s.85-93.

Türkiye’de belediyelerin %70’inin nüfusu 5.000’in altındadır. Belediyelerin %81’inin nüfusu ise 10.000’in altındadır. Nüfusu 100.000 ve üzerinde bulunan belediyelerin oranı %5.32’dir.

Türkiye’de 2012 yılı itibarıyla belediyelerin türlerine göre dağılımı ise tablo 2.9’de gösterilmektedir;

Tablo 2. 9. Belediyenin Türlerine Göre Dağılımı, (2011)

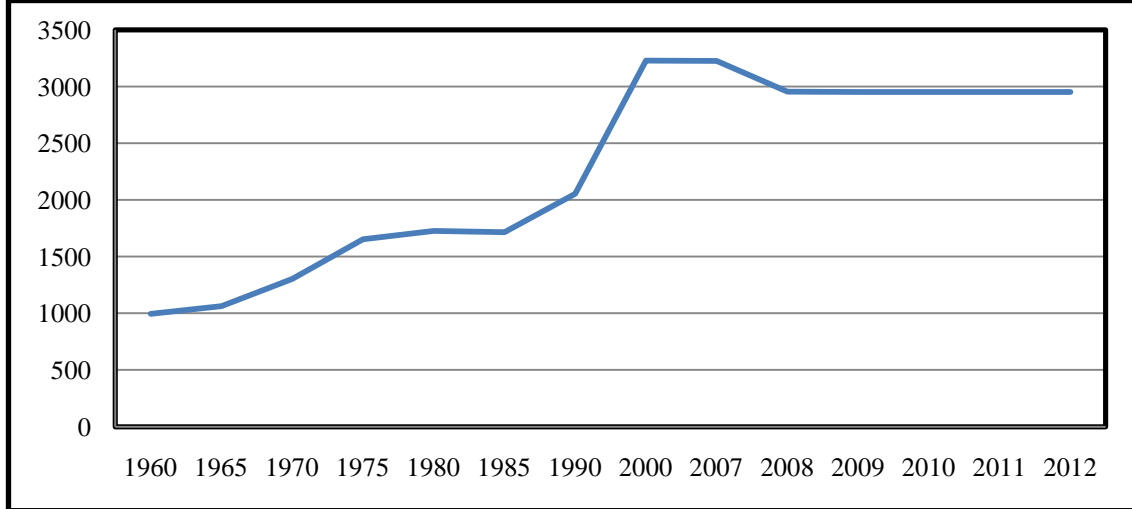
NÜFUS	TOPLAM	Büyükşehir	İL MERKEZİ	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde
TOPLAM	2950	16	65	143	749	1977
0-1.999	1078				68	1010
2.000-4.999	978				202	776
5.000-9.999	323			6	175	142
10.000-24.999	229		1	9	175	44
25.000-49.999	92		7	19	63	3
50.000-99.999	85		18	15	50	2
100.000-249.999	77		29	32	16	
250.000-499.999	53	1	8	44		
500.000-999.999	26	6	2	18		
1.000.000 -..	9	9				

Kaynak : Türkiye İstatistik Kurumu, 2013

2011 yılı itibarıyla Türkiye’deki belediyelerin yaklaşık 1/3’inin nüfusu 2000’in altında olup toplam 1.023 tanedir. Bu 2000’in altında nüfusu olan belediyelerden 59’u ilçe, 964’ü ise belde belediyelerinden oluşmaktadır. 250 tanesinin nüfusu 1000’in altındadır. Nüfusu 2000’in altında olan 1023 belediyenin 110’u Konya il sınırları içerisinde yer almaktadır. Nüfusu 2000’in altında olan belediyelerin bağlı oldukları illerin bölgelere göre sayısal dağılımında 17 il ile Karadeniz Bölgesi birinci sırada yer almaktadır. Karadeniz’i 13 il ile Doğu ve İç Anadolu Bölgeleri izlemektedir.

Belediye sayısının yıllar itibariyle gelişimi ise şekil 2.15'te gösterilmiştir;

Şekil 2. 15. Belediye Sayısının Yıllar İtibariyle Gelişimi, (1960-2012)



Kaynak : Türkiye İstatistik Kurumu

<http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?id=58995&metod=IlgiliGosterge>(10.05.2013)

1960 yılında 995 belediyede 9.994.644 kişi yaşamakta iken nüfus ile orantılı olarak belediye sayısı da 2000 yılına kadar devam etmiştir. 1965 yılında 1062 belediyede 12.787.663 kişi, 1970 yılında 1.303 belediyede 16.753.979 kişi, 1975 yılında 1.654 belediyede 20.500.442 kişi, 1980 yılında 1.725 belediyede 25.523.604 kişi, 1990 yılında 2.053 belediyede 37.889.728 kişi, 2000 yılında 3.228 belediyede 53.404.784 kişi yaşamaktadır. 2000'li yıllardan sonra nüfus artmasına rağmen belediye sayıları yasal düzenlemeler ile azalmıştır. 2012 yılında 2.950 olan belediye sayısı 6360 sayılı kanun ile 13 yeni büyükşehir belediyesi, 26 yeni ilçe kurulması ve 1.591 belde belediyesi tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi kanunlaştırılarak toplam belediye sayısı 1.398'e düşürülmüştür.

Yeni kamu yönetimi anlayışına göre yönetimlerce alabildiğine katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve toplum destekli proje ve faaliyetlerin yürütülmesine uygun bir zihniyet gelişimi sağlanmaya çalışılmaktadır.

28489 sayılı, 06.12.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, 12.11.2012 kabul tarihli, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 29 il özel idaresi, 1591 belde belediyesi ve 16.082 köyün tüzel kişiliği sona ermiştir. 56 milyon vatandaşın büyükşehir belediye sınırları içinde yer alması sağlanmıştır.

2.3.3.2 Belediyelerin yapısı, görevleri ve gelirleri

28489 sayılı, 06.12.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan, 12.11.2012 kabul tarihli, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 29 il özel idaresi, 1591 belde belediyesi ve 16.082 köyün tüzel kişiliği sona ermesinin yanında diğer bazı değişiklikler özetle şunlar olmuştur;

Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak değiştirildi. Önceden sadece İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri için geçerli olan durum bu kanun ile tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli oldu. Ayrıca büyükşehir belediyesi içinde kalan ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırları olarak değiştirildi.

- TÜİK’in 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına (ADNKS) göre nüfusu 2.000’in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılacak ve bu belediyeler köye dönüştürülecek.
- 6360 sayılı yasa ile 18675 sayılı, 23.02.1985 tarihli Resmi Gazete’de 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’da da yapılan değişiklik ile büyükşehir belediyesi bulunan illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kuruluyor. Bu başkanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi yönetimin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi gibi görevler üstlenecekler.
- Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacak. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar alabilecek.

2.3.3.2.1 Belediyelerinin yönetim organları

Belediye yönetiminin, "belediye başkanı", "belediye meclisi" ve belediye encümeni" olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

25874 sayılı Resmi Gazete, 13.07.2005 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 37. ve 38. maddelerinde belediye başkanının görev ve yetkileri belirlenmiştir. Belediye başkanı; belediyenin başı ve yürütme organıdır. Belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemi ile beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Belediye başkanının, seçimle işbaşına gelmesi genel bir kural ve gelenek olmasına rağmen, bazı durumlarda, Bakanlar Kurulu'na gerek görülmesi halinde seçim yerine atama yolu da yasal olarak açık tutulmuştur. Belediye başkanı, belediyenin bütün faaliyetlerinden belediye meclisine karşı sorumludur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 17. ve 18. maddelerinde belediye meclisinin görev ve yetkileri belirlenmiştir. Belediye Meclisi; belediye yönetiminin genel karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı belde kasaba ya da kentin nüfus durumuna göre, 9-55 arasında değişiklik göstermektedir. Belediye meclisi her yıl şubat, haziran ve ekim aylarında olağan olarak toplanır. Belediye meclisinin olağan toplantıları bütçe hariç en fazla 15 gündür. Meclis toplantılarına belediye başkanı başkanlık eder. Meclisin toplantıları halka açıktır. Meclis üye çoğunluğu ile toplanır, toplananların çoğunluğu ile karar alır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 17. ve 18. maddelerinde Belediye Encümeni görev ve yetkileri belirlenmiştir. Belediye Encümeni, belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organıdır. Encümen üyelerinin yarısı meclis üyelerinden yarısı da belediye bürokratlarından (departman müdürlerinden) teşekkül eden karma nitelikli bir organdır. Encümen belediye başkanının ya da görevlendireceği bir kişinin başkanlığında toplanır ve çoğunlukla karar alır. Gündemi belediye başkanı düzenler. Belediye Encümeni düzenli olarak toplanan, sürekli görev yapan ve önemli kararları alan bir organdır.

2.3.3.2.2 Belediyelerinin görevleri

5393 Sayılı Belediye Kanunu madde 14’de belediyenin görev ve sorumlulukları şu şekildedir;

Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.
- b) “...”²³²; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu madde 15’de belediyenin **yetkileri ve imtiyazları** ise şu şekildedir;

- a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
- b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

²³² “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir;” hükmü Anayasa Mahkemesinin 24.01.2007-E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. (R.G.: 29.12.2007-26741)

- d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.
- e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.
- f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.
- g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- i) Borç almak, bağış kabul etmek.
- j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.
- n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- o) Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
- p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.
- q) bendinde belirtilen gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların

ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.

2.3.3.2.3 Belediyelerinin gelirleri

Türkiye'de; belediyelerin, belediyeye bağlı idarelerin, il özel idarelerinin ve mahalli idare birliklerin türlerine göre 2006-2011 yılları arasında gelirleri tablo 2.10'da gösterilmiştir;

Tablo 2. 10. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Gelirleri, (2006-2011)

Türü	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belediyeler	64,21%	66,66%	66,26%	62,76%	63,67%	63,44%
Belediye Bağlı İdareleri	18,02%	16,14%	15,40%	17,15%	13,87%	14,92%
İl Özel İdareleri	17,76%	17,19%	18,33%	17,07%	18,14%	18,18%
Yerel Yönetim Birlikleri*	-	-	-	3,02%	4,31%	3,46%
Toplam **	31.726.911	35.476.239	38.843.859	42.771.952	53.764.606	64.223.074

*Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce Mahalli İdare Birliklerine ait bilgiler 2009 tarihinden itibaren yayınlanmaya başlamıştır.

**Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır. (Bin TL)

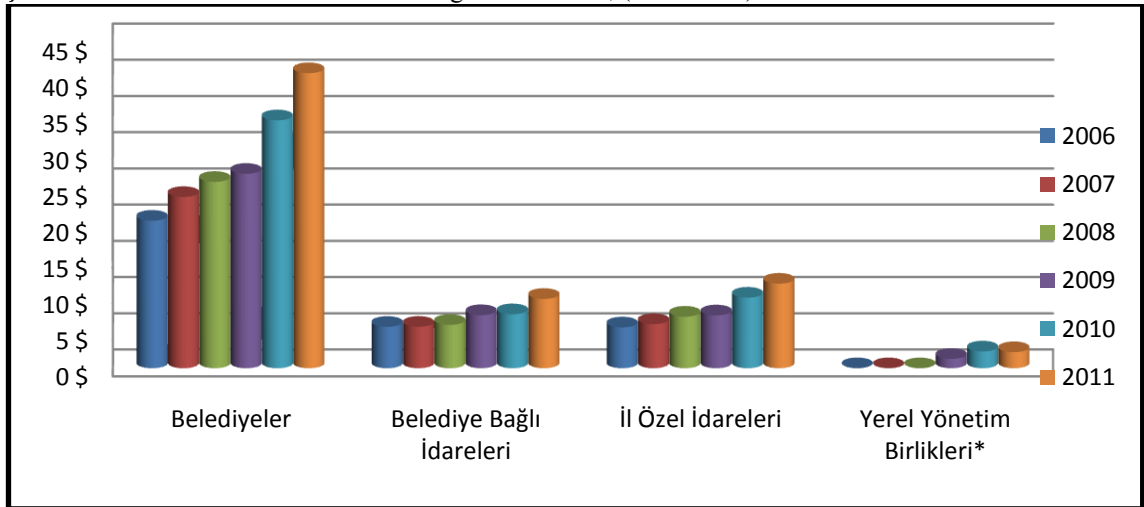
Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Yerel yönetim gelirlerinin %80'i belediye ve belediyelere bağlı idarelere aittir. Yerel yönetim gelirleri 2010 yılında bir önceki yıla göre % 25,70 artış göstermiştir. Bu artış belediyelerde % 27,52, il özel idarelerinde % 33,60, belediye bağlı idarelerinde %

1,71, mahalli idare birliklerinde 79,46'dır. 2011 yılında ise bir önceki yıla göre % 19,45 artış göstermiştir. Bu artış belediyelerde % 19,01, il özel idarelerinde % 19,75, belediye bağlı idarelerinde % 28,45, mahalli idare birliklerinde % -4,14'dür.

2006 ve 2011 yılları itibarıyla türlerine göre yerel yönetimlerin gelirleri karşılaştırmalı olarak aşağıdaki şekilde gösterilmiştir;

Şekil 2. 16. Yerel Yönetimlerin Türlerine göre Gelirleri*, (2006-2011)



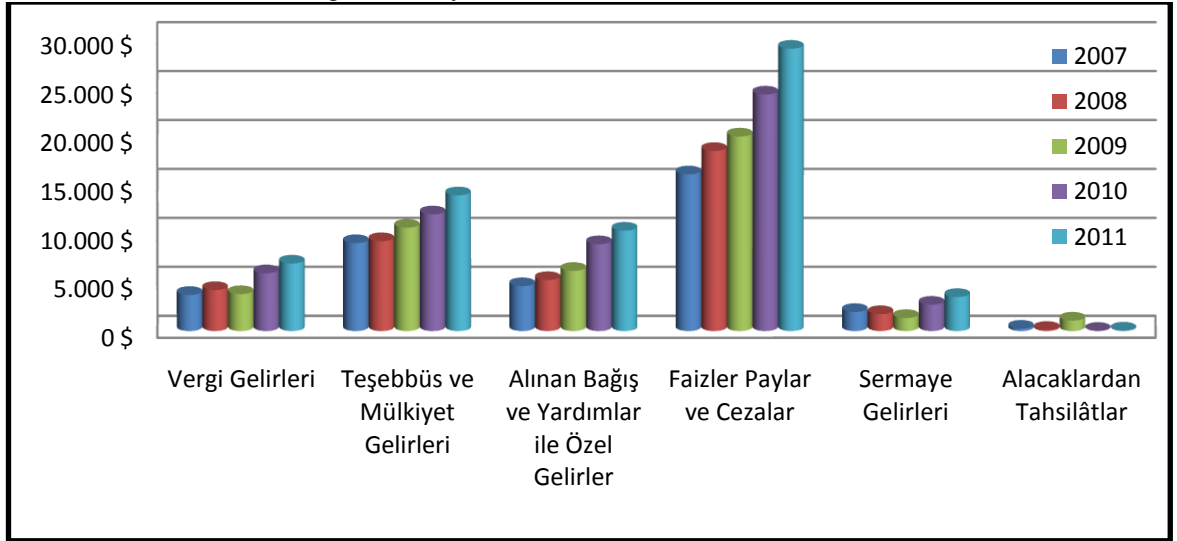
*: milyar TL

Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

2006 yılından 2011 yılına yerel yönetimlerin gelirleri toplamda %102,42 artmıştır ve bu yıllar arasında belediyelerin gelirleri %99,97, il özel idarelerinin gelirleri %107,21 ve belediyeye bağlı idarelerde % 67,62 artmıştır. Toplam yerel yönetim gelirlerinin % 64,31'i belediyelere aittir.

2007 ve 2011 yılları itibarıyla gelir kalemlerine göre belediyelerin gelirleri şekil 2.17'de gösterilmiştir:

Şekil 2. 17. Gelir Kalemlerine göre Belediyelerin Gelirleri*, (2007-2011)

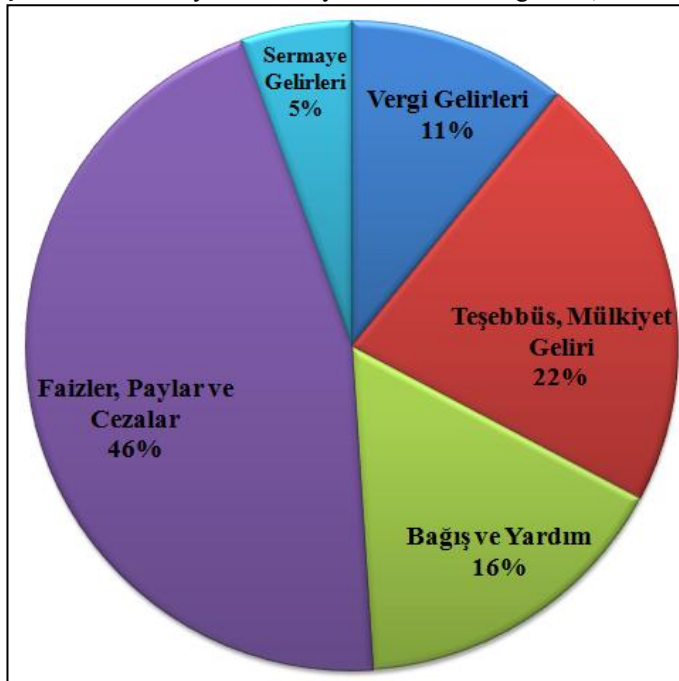


*: milyon TL

Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2012

2011 yılı itibarıyla yerel yönetimlerin gelirleri 63.415.789.000 TL'dir. Vergi gelirleri 6.901.489.000 TL, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 13.868.818.000 TL, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler 10.261.712.000 TL, faizler, paylar ve cezalar 28.852.081.000 TL, sermaye gelirleri 3.483.632.000 TL ve alacaklardan tahsilâtlar 48.057.000 TL'dir.

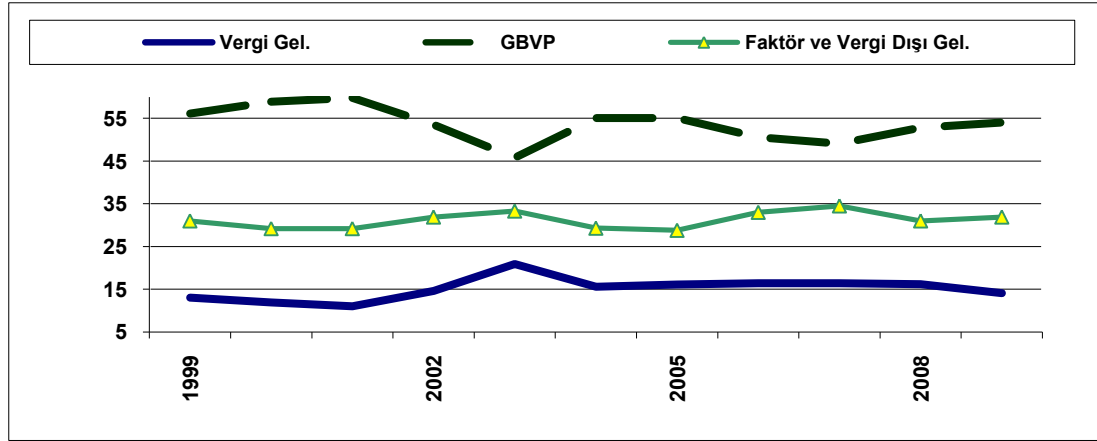
Şekil 2. 18. Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Dağılımı, (1999-2010)



Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Vergi gelirleri, Genel Bütçe Vergi Payları, Faktör ve Vergi dışı gelirler bağlamında belediye gelirlerinin 1999-2010 yılları arasındaki dağılımı aşağıdaki şekilde gösterilmiştir:

Şekil 2. 19. Belediye Gelirlerinin Dağılımı,(1999-2010)



Kaynak : Kalkınma Bakanlığı

1999-2010 yılları arasındaki Genel Bütçe Vergi Geliri Payı %50 civarında, Faktör ve vergi dışı gelir %30 ile % 35 arasında ve vergi geliri %15 ile %20 arasındadır²³³.

✓ Öz gelirler

Belediyelerin öz gelirleri ile ilgili olarak Kalkınma Bakanlığı'nın (DPT'nin) 2010-2012 orta vadeli programında²³⁴ özetle şu hususlara yer verilmiştir.

Belediye ve il özel idarelerinin mali yapılarının güçlendirilmesi ve hemşehrilerine karşı yönetim sorumluluklarının artırılması amacıyla, öz gelirlerinin artırılmasına yönelik düzenlemelerin hayata geçirileceği belirtilerek yerel idarelerin öz gelirlerin artırılmasında imar ve altyapı hizmetleri sonrasında varlıkların değerinde ortaya çıkan artışlardan daha fazla yararlanılacağı öngörülmüştür.

Öz gelirlerin payı sürekli olarak arttığından bahsedilerek 5.000-20.000 nüfuslu belediyeleri kapsayan her iki nüfus grubunun bütçelerinde 1991-2004 döneminde yaşanan gelişmeler, yıllık ortalama yüzde 3,9 ve yüzde 3,3 olan nüfus artışına bu belediyelerin yatırımları artırarak cevap verdikleri, öz gelirlerini oluşturan gelir tabanını nispeten iyi kullandıkları belirlenmiştir.

²³³ ErhanUsta, *Yerel Yönetimlerde Bağımlılık Sorunu*, Başbakanlık, DPT, Ankara 2010,s.6.

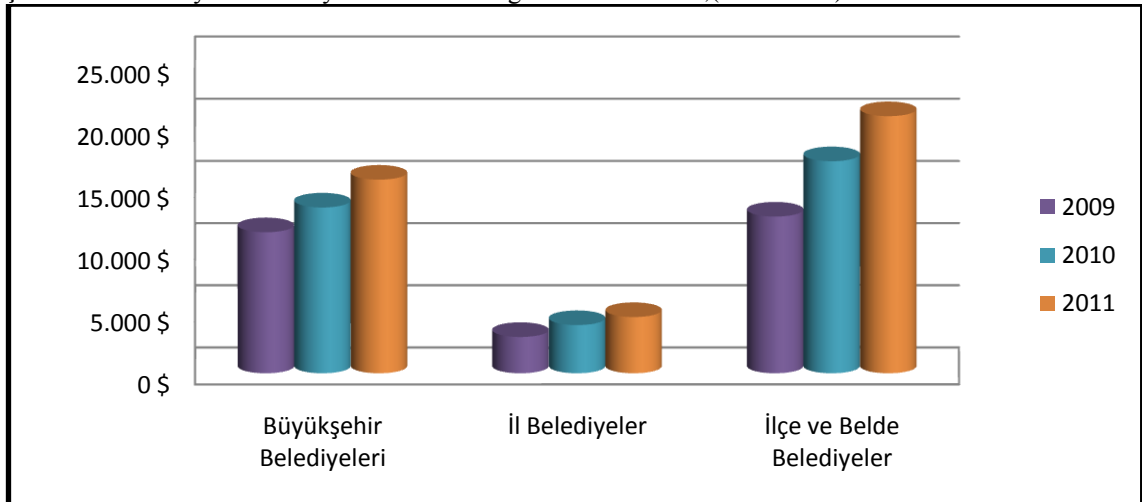
²³⁴ DPT, (2010)*Orta Vadeli Program (2010-2012)* <http://www.dpt.gov.tr/>(18.06.2012)

Altyapı ve ulaşım gibi işletmelerin bütçe dışında yer alması ve sınırları içerisindeki vergileri ilk ve ilçe kademe belediyeleri ile paylaşması nedeniyle büyükşehir belediyelerinin kişi başı öz gelirleri diğer belediyelere oranla daha düşük olduğu tespit edilmiştir.

Yerel yönetimlerin öz gelirlerini güçlendirecek düzenlemelerde temel esas, hizmetlerin faydalananlar tarafından finanse edilmesi, ancak vergi ve harçlara konu olan hizmetlerin fiyatlandırma/ücret mekanizmasına tutulmaması gerektiği belirtilerek belediyelerin bu konudaki düzenlemelere uyup uymadıkları merkezi yönetim tarafından titizlikle denetlenmesi gerektiğine değinilmiştir.

Öz Gelirlerin belediye türlerine göre dağılımı şu şekildedir;

Şekil 2. 20. Türkiye’de Belediyelerin Türlerine göre Öz Gelirleri*, (2009-2011)



*: milyon TL

Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

2010 yılında büyükşehir belediyeleri 4.650.915.000 TL, il belediyeleri 2.106.546.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 9.953.330.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2011 yılı itibarıyla belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı %48,24’tür. Bu pay büyükşehir belediyelerinde % 33,58, il belediyelerinde % 51,18, ilçe ve belde belediyelerinde % 58,64’tür. 2011 yılında ise büyükşehir belediyeleri 5.224.550.000 TL, il belediyeleri 2.312.508.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 12.115.748.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2011 yılında Büyükşehir belediyelerinin öz geliri bir önceki yıla göre %16,80, İl belediyelerin öz geliri %16,69 ve il, Belde Belediyelerinin öz geliri %19,01 artmıştır.

✓ **Faizler Paylar ve Cezalar**

İdareler arası transfer üç şekilde yapılabilir. *Faiz gelirleri*; kurumca verilen borçlardan alacakların faizleri, takipteki kurum alacakları faizleri, menkul kıymet ve gecikmiş ödemeler faizleri, mevduat faizleri, vergi, resim ve harç gecikme faizleri ve diğer faiz gelirlerinden oluşmaktadır. *Pay gelirleri*; vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, yönetim giderlerine katılma payları, kamu harcamalarına katılma payları, maden işletmelerinden, müze girişi ücretleri gibi mahalli idarelere ait paylardan elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. *Ceza gelirleri*; idari para cezaları, vergi cezaları, irat kaydedilecek nakdi teminatlar, mera gelirleri, irat kaydedilecek hisse senedi ve tahviller ile teminat mektupları gibi diğer çeşit gelirlerden oluşmaktadır²³⁵.

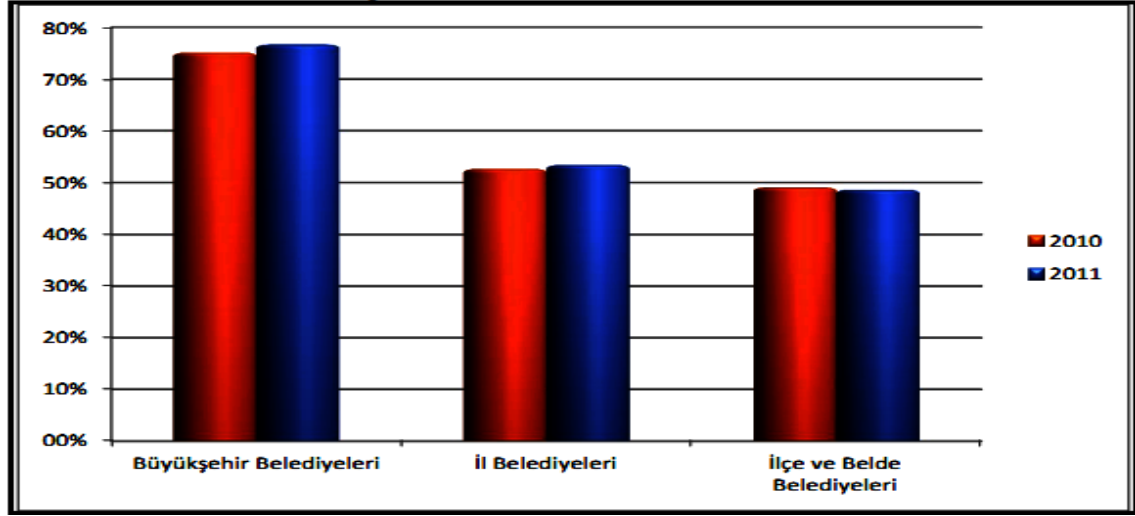
2011 yılında faizler, paylar ve cezalara ilişkin gelirler olarak; belediyeler 24.391.216.000 TL, il özel idareleri 3.276.131.000 TL, mahalli idare birlikleri 246.606.000 TL ve belediye bağlı idareleri 938.128.000TL gelir elde etmiştir. 2011 yılı itibarıyla mahalli idarelerde faizler, paylar ve cezaların toplam gelirler içerisindeki payı belediyelerde % 59,87, belediye bağlı idarelerinde % 9,79, il özel idarelerinde % 28,05 ve mahalli idare birliklerinde % 11,10'dur.

2011 yılında faiz, pay ve ceza gelirleri olarak; büyükşehir belediyeleri 11.928.431.000 TL, il belediyeleri 2.412.481.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 10.050.304.000 TL gelir elde etmiştir.

2010 ve 2011 yılları itibarıyla belediye türlerine göre faiz, pay ve ceza gelirlerinin toplam gelirlere oranı aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

²³⁵ RobinBoadway, *Intergovernmental Fiscal Transfers*, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C.2007, s. 205-211.

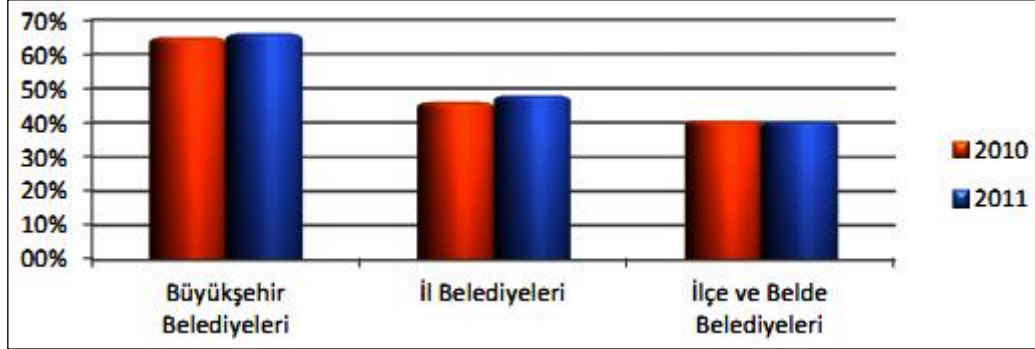
Şekil 2. 21. Belediyelerin Türlerine göre Faizler, Paylar ve Cezaların Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Payı, (2010-2011)



Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

2011 yılı itibarıyla faizler, paylar ve cezaların toplam gelirler içerisindeki payı büyükşehir belediyelerinde % 76,66, il belediyelerinde % 53,39, ilçe ve belde belediyelerinde ise % 48,64'tür. Bu gelir kaleminin toplam gelirlere oranının yüksekliği mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payları da içermesinden kaynaklanmaktadır.

Şekil 2. 22. Belediyelerin Türlerine göre GBVG Paylarının Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Payı, (2010-2011)



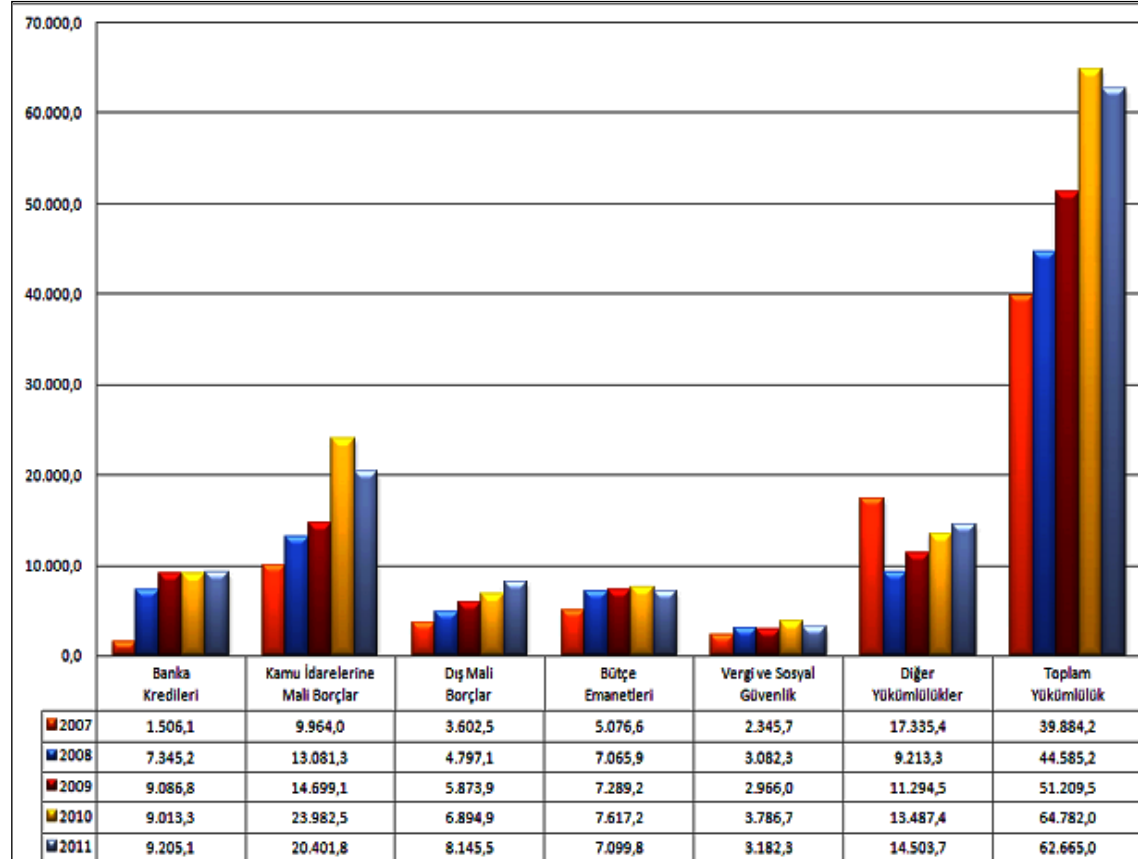
Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

2011 yılı itibarıyla genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam gelirlere oranı büyük şehir belediyelerinde % 65,92, il belediyelerinde % 47,89, ilçe ve belde belediyelerinde ise % 40,26'dır. 2011 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay olarak; büyük şehir belediyeleri 10.256.767.000 TL, il belediyeleri 2.164.014.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 8.318.207.000 TL gelir elde etmiştir. 2010 ve 2011 yılları itibarıyla belediye türlerine göre genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam gelirlere oranı karşılaştırmalı olarak aşağıdaki şekilde gösterilmiştir:

✓ Borçlanma

2007-2011 yılları itibarıyla mahalli idarelerin borç dağılımları aşağıda gösterilmiştir:

Şekil 2. 23. Yerel Yönetimlerin Borç Dağılımları*,(2007-2011)



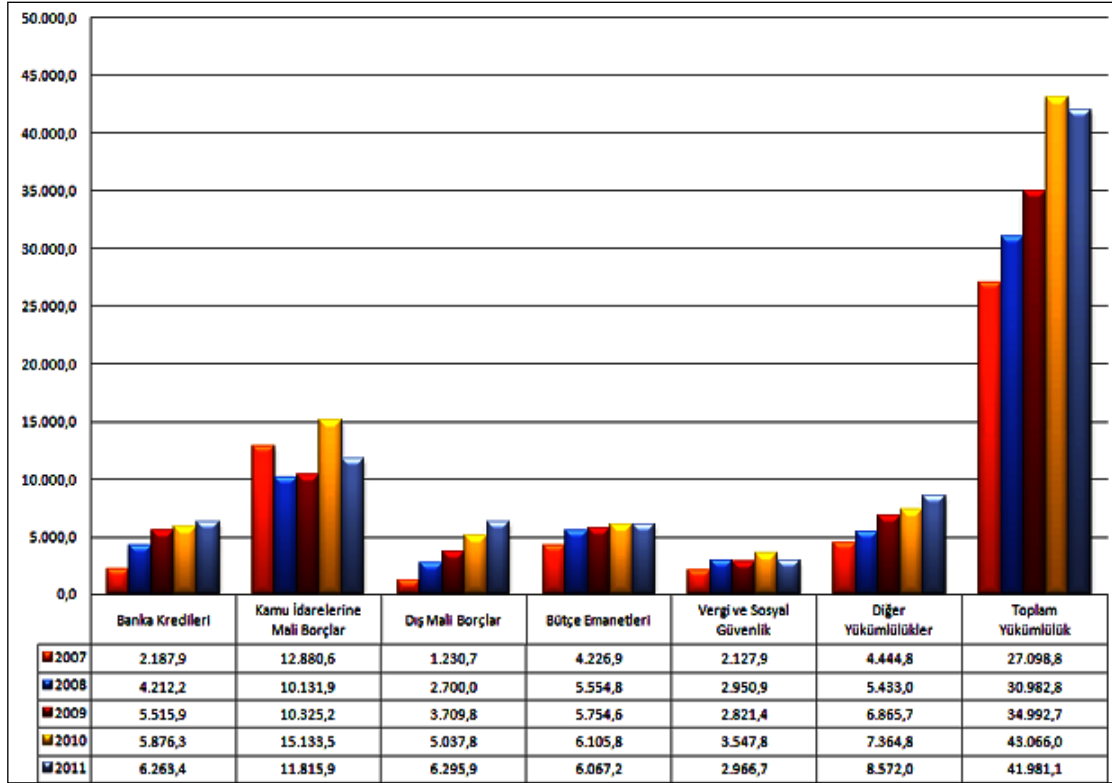
*: milyon TL

Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Tüm yerel yönetimlere ait yükümlülükler incelendiğinde, yükümlülük toplamının 2007'den 2011 yılına kadar sürekli olarak arttığı ancak, 2011 yılında yükümlülük toplamının 62.665.000.000 TL'ye düştüğü görülmektedir.

2007- 2011 yılları itibarıyla belediyelerin borç dağılımları şu şekildedir;

Şekil 2. 24. Belediye Borçlarının Dağılımı*, (2007-2011)



*: milyon TL

Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Belediyelere ait borçlar incelendiğinde, borç toplamının 2007'den 2011 yılına kadar sürekli olarak arttığı ancak, 2011 yılında borç toplamının 41.981.100.000 TL'ye düştüğü görülmektedir. Bu düşüşün temel sebebi ise 2011 yılı sonu itibarıyla iç borç stokunu elinde bulunduran yabancı yatırımcıların payı bir önceki yıla göre 4,8 puanlık bir artış ile %12,5 seviyesinden %17,3 seviyesine çıkması ile²³⁶ borç stoklarında gerçekleşen yapısal iyileşmelere paralel olarak yabancı yatırımcıların DİBS'lere olan ilgisinin artmasından dolayı borçlanma maliyetlerindeki olumlu gelişmelerdir.

✓ Diğer gelirler

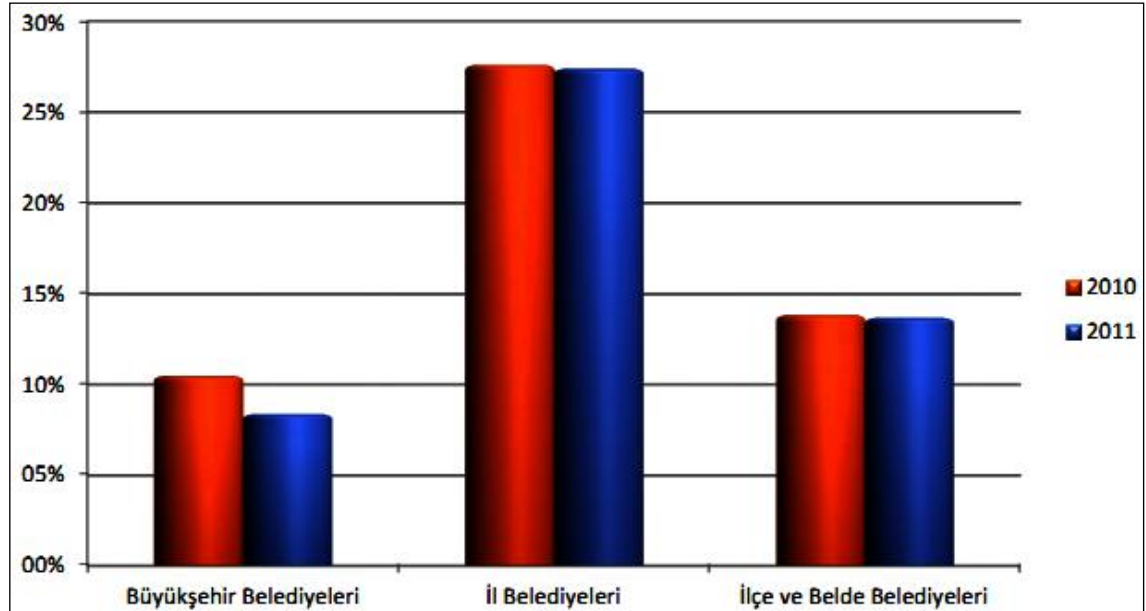
Yukarıda incelediğimiz öz gelirler yerel yönetimlerin, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile merkezi bütçeden ve diğer kamu kurumlarından aldıkları yardımlar ve özel gelirler haricindeki gelirlerini kapsadığı için bu bölümde sadece teşebbüs ve mülkiyet gelirleri incelenecektir.

²³⁶Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı (2013). 2013 mali yılı bütçesi sunuş konuşması - Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr/Resources/UserFiles/Netmin/22kasim2.pdf (31.01.2013)

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise kısaca; şartname, basılı evrak, değerli kâğıt ve kitap gibi mal satışlarından elde edilen gelirleri, doğalgaz hizmetlerine ilişkin gelirler, su hizmetlerine ilişkin gelirler, otopark işletme gelirleri, sosyal tesis işletme gelirleri, ilan ve reklam gelirleri, muayene denetim ve kontrol ücretleri, sağlık hizmetlerine ilişkin gelirler, ulaştırma hizmetlerine ilişkin gelirler gibi sunulan hizmetlerden elde edilen gelirler, su, ulaştırma, sağlık, eğitim, doğalgaz, tarımsal, kültürel, çevre ve esenlik ile ekonomik hizmetlere ilişkin kurumlar hâsılatı ve kârı, lojman, sosyal tesis, spor tesisi, kültürel amaçlı tesis ve diğer taşınmaz kira gelirleri ile ecrimisil gelirleri, taşınır kira gelirleri, diğer çeşitli teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır²³⁷.

2011 yılında teşebbüs ve mülkiyet gelirleri olarak belediyeler 5.365.883.000 TL 2011 yılında teşebbüs ve mülkiyet gelirleri olarak; büyükşehir belediyeleri 1.302.592.000 TL, il belediyeleri 1.237.736.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 2.825.555.000 TL gelir elde etmiştir. 2010 ve 2011 yılları itibarıyla belediye türlerine göre teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirlere oranı aşağıdaki şekilde gösterilmiştir:

Şekil 2. 25. Belediye Türlerine Göre Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçindeki Payı, (2010-2011)



Kaynak : Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

²³⁷ Analitik Bütçe Sınıflandırması Dördüncü Düzey Gelir Kodları
www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090918-15-6.xls (20.12.2012)

2.3.3.3 Büyükşehir belediyelerinin yapısı, görevleri ve gelirleri

Hızlı nüfus artışı, sanayileşmenin belli odaklarda gerçekleşmesi ve kırsal alanlardan kentsel alanlara doğru oluşan göç, bazı kentsel alanlarda yoğunlaşma meydana getirmiş ve kent merkezlerinin çevresinde yeni yerleşim ve yönetim birimleri oluşmuş, geniş alanlara yayılım sonucu kentsel alanlar plansız gelişme göstermiş ve sorunlar yumağı haline gelmiştir²³⁸.

Türkiye’de sanayileşme ve teknolojik gelişmeler sonucunda yüksek hızlı göç hareketi ile birlikte yoğun şehirlerin kentsel altyapı ihtiyacı da hızla artmış ve bu yerleşim yeni bir yerel yönetim birimi oluşturulması ihtiyacı doğurmuştur. 1982 Anayasası ile merkezi çözümlerin yerine metropol kentlere yönelik yeni yerel yapılanma imkânı getirmiş ve büyük şehir belediyeleri oluşturulmuştur.

Büyük şehirlere yönelik ilk düzenleme, 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile yapılmıştır. Büyükşehir belediyeleri uzun süre bu kanun ile yönetildikten sonra 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Büyükşehir belediyeleri statüsünün oluşturulmasına neden ihtiyaç duyulduğu 3030 sayılı Kanununun 1’inci maddesinde görülmektedir. Bu maddede kanunun amacı “büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemektir” şeklinde açıklanmaktadır.

Benzer hüküm 5216 sayılı kanunda da yer almış ayrıca verimlilik kavramına da yer verilmiştir. Metropol niteliği kazanmış kentlerin yönetiminde etkinliğin sağlanması kanunun oluşturulması için temel teşkil etmiştir. Böylece yoğun nüfuslu kentlerde büyükşehir belediyeleri adı altında yeni bir örgütlenmeye gidilmiş, bazı temel hizmetlerin tek elden yürütülmesi sağlanmış ve cumhuriyet tarihinde yerel yönetimler

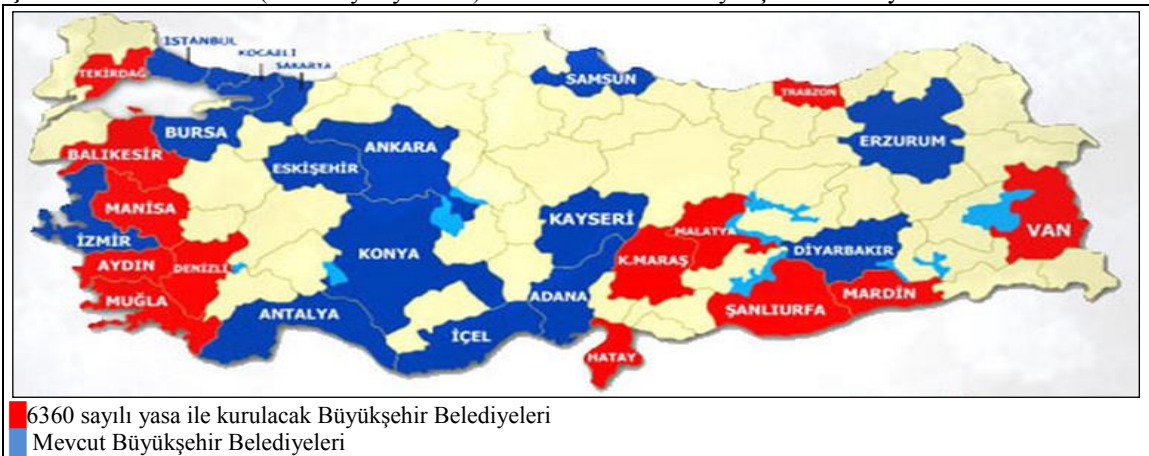
²³⁸ DPT,*Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara2001, s.124.

alanında en köklü değişikliklerden biri gerçekleştirilmiştir²³⁹. Büyükşehir belediyesi kurulan bölgelerde, ilçe belediyelerinin tüzel kişiliği korunmuş ancak bir kısım haklar, görevler ve gelirler büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulan il merkezlerinde ise, merkez belediye bölünerek ilk kademe belediyeler oluşturulmuştur. 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayacağı hükmünün yanı sıra kurulma şartı olarak belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun 750.000'den fazla olma şartı getirilmiştir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili nihai düzenleme 06.12.2012 tarihinde 28489 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6360 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılmıştır. Bu düzenleme ile 29 il özel idaresi, 1591 belde belediyesi ve 16.082 köyün tüzel kişiliği sona ermesi gibi bazı yapısal değişiklikler yapılmıştır.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir olan ve mevcut büyükşehir belediyelerin durumu şu şekildedir;

Şekil 2. 26. Mevcut ve (6360 sayılı yasa ile) 2014'te kurulacak Büyükşehir Belediyeleri



Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak

²³⁹ BarışKurtuluş, *Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, DPT, Ankara 2006, s.76.

üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

6360 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak kaynak transferleri ödenek aktarması suretiyle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak kaynak transferleri ise tahakkuk işlemleri ile gerçekleştirilir.

Büyükşehirlerde kurulan ve valiliğe bağlı olan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır. İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir.

Özellikle iktisadi kalkınmanın planlanması ve yürütülmesinde bölgelerin önemi giderek artmaktadır. Bu bağlamda ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin denetimi ve koordinasyonuna olumlu etkisi olacağı

düşünülse yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları daha önceki uygulamalarda olan İl Özel İdaresinin merkezi yönetim hizmet ve yatırımlarına destek olma işlevini ikame etmektedir. Yatırımın özel sektör tarafından yapılmasının esas olduğu düşünülürse merkezi idare tarafından yapılan yatırım koordinasyonu muhtelif sebeplerle ihtiyaç tespiti ve önceliklendirme alanında eksik kalmakta mevcut koordinasyon fiziki gerçekleştirmelerin takibinden ibaret kalmaktadır.

2.3.3.3.1 Büyükşehir belediyelerinin yönetim organları

Büyükşehir belediyeleri normal statüdeki belediyelere benzer bir yapıda örgütlenmişlerdir. Yürütme organları büyük şehir belediye başkanı ve encümen, karar organı ise belediye meclisidir. Teşkilat yapısına ise, diğer belediyelerden farklı olarak genel sekreter dâhil edilmiştir. Organlar faaliyetlerinde 5216 sayılı kanunda açıkça belirtilen hükümler dışında 5393 sayılı Belediyeler Kanunu hükümlerine de tabidirler. Büyükşehir belediye başkanı, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar hariç diğer kararlarını onaylama yetkisine sahiptir. İlgili meclis büyükşehir belediye başkanı tarafından onaylanmayan kararlarda ısrar ederse idari yargı yolu açık olmak üzere karar kesinleşir. Büyükşehir belediyesi encümeni beşi büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasından beşi ise bir tanesi genel sekreter ve diğeri mali hizmetler birim amiri olmak üzere birim amirleri arasından belediye başkanınca seçilecek üyelerden oluşur²⁴⁰.

Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.

2.3.3.3.2 Büyükşehir belediyelerinin görevleri

Büyükşehir Belediyelerinin görevlerinin önemli bir kısmı ölçek ve koordinasyon gerektiren alanlarda yoğunlaşmaktadır. 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun üçüncü bölümünde büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiş olup bazı temel görevler şu şekilde sıralanabilir;

²⁴⁰B. Kurtuluş, (2006). *a.g.e.*, s.76.

- İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşünü alarak büyükşehir belediyelerinin stratejik planını, yıllık hedeflerini yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak yıllık bütçesini hazırlamak,
- Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak ve imar uygulaması ile ilgili diğer görevler,
- Büyük şehir dâhilinde ulaşım ana planını yapmak ve uygulamak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak, koordinasyonunu sağlamak ve buna yönelik kanunda sayılan yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir dâhilinde toplu taşıma hizmetleri, su, kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, katı atıkların toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, itfaiye hizmetlerini yürütmek,
- Büyük şehir dâhilinde meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, bakım ve onarımını sağlamak,
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar, her çeşit toptancı hallerini yapmak, işletmek veya işlettmek,
- Sosyal donatılar, bölge parkları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerler yapmak; gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakım ve onarımını yapmak; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak,
- Geniş bir alana yayılmış kentin uyum içinde ve bir plan dâhilinde yönetilmesi de büyükşehir idaresinin görevleri arasındadır. Büyükşehir sınırları içerisinde yatırım planlarının yapılması, çevrenin korunması ve kent sağlığına yönelik faaliyetler, hizmetin tek bir elden yapılmasının yanı sıra, hizmette standart sağlamak için büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmek,
- Ulaşım ve altyapı hizmetlerini koordinasyon içinde ve verimli bir şekilde

gerçekleştirmektedir.

2.3.3.3.3 Büyükşehir belediyelerinin gelirleri

10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun gelirleri ile ilgili 23. maddesinde büyükşehir belediyelerinin başlıca gelir kaynakları şunlardır;

- 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İ.Ö.İ.'ne genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki kanun ve 3030 sayılı yasa ile aktarılan paylar. Yasaya göre B.Ş.B. % 3 oranında pay verilmesi öngörülmüş bu oran 1985'de % 5'e çıkarılmıştır. Bakanlar kurulu bu oranı % 6' ya kadar artırma yetkisine sahiptir,
- Emlak vergisi hâsılatından % 15'lik il özel idare payı ayrıldıktan sonra kalan miktarın % 20'si,
- Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu İl merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar yatırılacak % 3'lük pay,
- 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı belediye gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre tahsil olunacak elektrik, havagazı tüketim vergisi ile temizleme ve aydınlatma harcının % 50'si,
- Büyükşehir Belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler ile eğlence ve dinlenme yerleri, yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim, harç tutarları,
- Yasada belirtilen alanlardaki ilan asma yerleri, elektrik direkleri, büfeler ile tercihli yollardaki bariyerlere konulacak her türlü ilan ve reklam vergileri ile asma, tahsis, bakım ücretleri,
- Hizmetin Büyükşehir belediyesince yapılması şartıyla yol, su, kanalizasyon harcamalarına katılım payları,
- Kamu idare ve müesseselerinin yardımları,
- İç ve dış borçlanmalar, şartlı ve şartsız bağışlar,
- Taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetler karşılığı alınan paralar, iktisadi teşebbüslerinin safi hâsılatından alınacak hisseler ve diğer gelirlerdir.

06.12.2012 tarihinde 28489 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6360 Sayılı "On

Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile belediye gelirleri ile ilgili yapılan değişiklikler şunlardır;

- Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından alınan % 5 pay % 6 yükseltilmiştir,
- 5779 sayılı yeni yasa öncesinde özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisi genel bütçe vergi gelirleri toplamına dâhil edilmemekteydi. 29 Büyükşehir belediyesi için tüm il sınırları Büyükşehir belediye sınırı kabul edileceğinden, tüm ilde toplanan vergi gelirleri üzerinden % 6'lık pay alınacaktır. 2013 yılından itibaren (5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 8. maddesinin 1-c bendi ile yapılan düzenleme ile özel tüketim vergisi Kanunu'nun 8. maddesinin 1-d bendi ile yapılan düzenlemeler ile) özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisi üzerinden de Büyükşehir belediyelerine % 6 pay aktarılacaktır,
- Büyükşehir belediye sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının %6'sı büyükşehir belediye payı olarak ayrılacaktır. Ayrılan tutarın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılacak, kalan %40'ın %70'i nüfusa göre, %30'u ise yüzölçümüne göre büyükşehir belediyeleri arasında paylaşılacaktır,
- Türkiye genelinde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtının %4,5'i büyükşehir statüsünde olacak olan 29 ilin ilçe belediyelerine ayrılacaktır. (Ayrılan tutarın %90' ı ilçe nüfusuna göre, %10'u ise ilçe yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyeleri arasında paylaşılacaktır. Ancak ilçe belediyesinin payına düşen tutarın % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacak ve ilçe belediyesinin bağlı olduğu büyükşehir belediyesine aktarılacaktır),
- Kanunun 4. maddesi ile büyükşehir belediyesi bulunan illerde "yatırım izleme ve koordinasyon merkezleri" kurulacaktır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının %0.25'i, büyükşehir belediyesi olan illerdeki yatırım izleme ve koordinasyon merkezlerine, bu Kanun ve diğer kanunlarla verilmiş olan görev ve hizmetlerin yürütülmesi amacıyla ayrılacaktır. Ayrılan bu pay, genel bütçe vergi gelirleri

tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanacaktır. Maliye Bakanlığı tahsil edilen payın %60'ını eşit olarak doğrudan, %40'ını ise yatırım izleme ve koordinasyon merkezleri arasında nüfus esasına göre dağıtacaktır.

2.3.3.3.4 Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin dağılımı

5216 Sayılı Kanun'un 10. maddesinde yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir" hükmü yer almaktadır. Büyükşehir ilçe belediyesinin görev ve yetkilerinden başlıcaları ise şunlardır:

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrası dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,
- Sıhhi işyerlerini, 2.ve 3. sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımını yapmak, kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,
- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmektir.

2.4 Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Nedenleri

Belediyelerin finansman kaynakları ülkelerin bağlı oldukları yönetim yapısına ve sosyo ekonomik durumuna göre değişiklik gösterebilmektedir. Belediyelere gerek kuruluş kanunlarıyla gerekse diğer mevzuatlarla birçok görevler verilmiştir. Yerel yönetimlerin bu görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli öz kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Bu kaynaklar vergi payları, emlak gelirleri yönetimler arası transferler, borçlanma, harçlar, şerefiyeler, iktisadi teşebbüs gelirleri, mülk gelirleri, mali yardım ve bağışlar, harcamalara katılma payları, para cezaları, gibi çeşitli gelirlerden sağlanmaktadır²⁴¹.

Genel bir eğilim olarak, yerelleşme düzeyi yükseldikçe merkezden yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi genişlemektedir. Yerel vergiler, mali özerkliğin temelini oluşturmakta hesap verilebilirliği sağlamak suretiyle kamu hizmet sunumunda verimliliği artırmaktadır. Avrupa Birliği’ne dâhil ülkelerde, mali kaynakların paylaşımında merkezi hükümetle yerel yönetim arasındaki gelir dağılımına uzlaşma yoluyla karar verilir. Avrupa’daki belediyeler kendi öz kaynaklarını kullanma ve bunları geliştirme bakımından gelişmekte olan ülkelere göre daha ileri aşamadadırlar. Ayrıca, merkezin elinde toplanan vergilerin dışında kalan yerel nitelikte vergilerin oranlarının belirlenmesi, muafiyet ve istisnaların uygulanması gibi konularda yerel yönetimler tam takdir yetkisine sahiptir²⁴².

Türkiye’de belediyeler çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelere rağmen yerellik ilkesinin uygulanmadığı görülmektedir. Çünkü yerellik ilkesi, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisinin de ötesinde daha geniş yetkiler verilmesini ifade etmektedir²⁴³. Ancak, Türkiye’de yerel yönetimler anayasanın 73. maddesinde hüküm altına alınan vergi ödevi ile yetki bakımından sınırlandırılmaktadır. Nitekim söz konusu madde “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal

²⁴¹A. Ulusoy, (2012). *a.g.e.*, s.252-286.

²⁴²ZelalŞen, *Türkiye’nin AB Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı, Ankara2004, s.25.

²⁴³H. Egeli & F. Diril, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik Ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S.84, Ankara 2012, s.37.

amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Türkiye’de belediyelerin gelir paylaşımı konusunda çok sınırlı imkânlarla sahip olduğu, merkezi yönetimden bu idarelere aktarılan payların çok düşük olması nedeniyle gelir kaynakları bakımından yetersiz kaldığı belediye borçlarında da görülmektedir. Örneğin, tahsil yetkisi doğrudan belediyelere bırakılmış emlak vergisinin belediye toplam geliri içindeki payının ancak % 4-5 arasında olduğu görülmektedir. Buna göre esasen Türkiye’deki uygulamanın pay dağıtım ilkesi olduğu, Avrupa yerel özerklik şartında belirtilen yerellik ilkesine yeterince uyulmadığı anlaşılmaktadır²⁴⁴.

Türkiye’de yerel yönetimlerin sahip oldukları gelir kalemlerinin 2010- 2011 Ocak Mart dönemlerine ilişkin gelir büyüklüklerine bakıldığında, en büyük payın merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar olduğu görülmektedir. Bu dönemde yerel yönetimlerin aldığı pay %25 oranında bir artış göstermektedir. Bunun dışında, vergi gelirleri içinde en büyük kısmı emlak vergileri almaktadır. Emlak vergisinin dağılımına bakıldığında ise ağırlığın bina ve arsa vergisinde olduğu, ancak bu vergilerin artış yönünde beklenen seviyeden uzak kaldığı, diğer vergi gelirlerinden elde edilen payların ise son derece düşük kaldığı görülmektedir. Vergi gelirleri dışında kalan kaynaklar açısından bakıldığında; faiz ve cezalardan elde edilen gelirler ile mülk ve teşebbüslerden sağlanan gelirlerin önemli paylara sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sahip olunan mevcut kaynaklar çerçevesinde yerel yönetimler kendi öz kaynakları olan vergi vb. gelirleri yönünden son derece sınırlı olanaklara sahip olup önemli ölçüde merkezi yönetimden aktarılan paylara ihtiyaç duymaktadır²⁴⁵.

²⁴⁴ A. BirgülGüler, “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu Avrupa Bölgesel ve Yerel Kongresinin Anayasa Değişikliği İstekleri”, *Genel- İş Emek Araştırma Dergisi*, S.1, Ankara2005, s.39-40.

²⁴⁵ H.Egeli, vd. (2012). a.g.m., s.37.

Mevcut kaynakları ile niteliği ve niceliği artan görevlerin finansmanını sağlayamamasının başlıca nedenlerini şöyle sıralayabiliriz²⁴⁶;

- Yerel hizmetlerin finansmanında merkezden aktarılan kaynakların yeterli olmaması,
- Kamu hizmetlerinden yapılan tahsilâtların maksada uygun kullanılmaması,
- Belediye birliklerinin kurumsal olarak güçlü olmaması ve katkı paylarını toplayamaması,
- Kamu hizmetleri için yapılan yatırımların önceliklendirilmemesi ve dolayısıyla elde edilen finansmanın verimli kullanılmaması,
- Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden belediyelere aktarılan paylardan yararlanan belediye sayısının giderek artması, 1986 yılında 1719 olan belediye sayısı 1993 yılında 2710'a yükselmiş, pay oranı sabitken mevcut belediyelere 991 yeni belediye eklenmiştir. Sonuçta belediyelere geçen pay miktarı azalmıştır.
- Su, ulaşım, doğalgaz ve çevre gibi temel kamu hizmetlerinin fiyatlanmasında söz konusu hizmetlerin kamu hizmeti olmasından ötürü kar-zarar hesabının tam olarak yapılamaması ve hizmetlerin üretilmesinde belediyeler arasında farklı girdi maliyetlerinin bulunmasından dolayı etkin fiyatlanmanın gerçekleştirilememesi,
- Hukuki altyapıdaki yetersizliklerden ötürü mahalli idarelerin tahsilat sürecinde zorluklar yaşaması, tahsil edilemeyen alacaklara karşılık vergi yükümlülüklerini ise baştan yerine getirme zorunda bırakılması,
- Vasıflı personel eksikliği, muhasebe sistemlerinin ayrı olmaması gibi kurumsal altyapıda yetersizliklerin bulunması,
- Yasal altyapının ve Noktasal çözümlerin yetersizliği,
- Kurumsal yetkilerde kesişme ve kurumlar arası koordinasyon sorunu,

²⁴⁶ Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (2011). *4.Yerel Yönetimlerin Mali Yönetim Forumu*, Ankara; MustafaŞener, "Türkiye'de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Çukurova Üniv. Sosyal Bilimler Dergisi*,S.84, Adana 2005, s.37.

- Yöntem belirsizliği ve kararsızlık sorunu,
- Öz kaynak gelirlerinin matrah ve oran belirlenmesi hususlarında yarattığı kısıtlar,
- Bir takım yasal düzenlemelerde gelir oluşumunu sağlayan faaliyetlerin bulunmamasıdır.

Ayrıca Türkiye’de özellikle belediyelerde bilgili ve yetenekli elemanların çalıştırılması bakımından; seçme, işe alma, değerlendirme, yükseltme ve insan gücü planlaması gibi konularda çağdaş insan gücü kaynağının yönetimine ilişkin uygulamaların yetersizliği bilinmektedir. Ayrıca belediyelerde siyasal güdülerle gereksiz personel istihdamı uygulamaları da yaygındır. Bunun yanında 4 Şubat 1339 (1913) tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat, bu kanunun yerini alan 4.12.1999 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun yerel yönetimlere uygulanması, personelden istenen verimin elde edilmesini önleyici etkiler yapmaktadır²⁴⁷.

²⁴⁷ TÜSİAD, *Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler*, İstanbul 1995, s.37.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE KDVUYGULAMALARI

3.1 Genel Olarak Katma Değer Vergisi

Katma Değer Vergisi (KDV), üretim tüketim zincirinin her aşamasında, malların ve hizmetlerin satışından alınan ve vergi indirimine imkân tanımak suretiyle değer artışını temel alan, gayri şahsi, çok aşamalı, genel bir satış vergisidir.

Katma değer vergisini bir harcama vergisi olarak ilk kez öneren Alman sanayici Wilhelm Von Siemens olmuştur²⁴⁸. Von Siemens ilk kez 1918 yılında Almanya'da uygulanan muamele vergilerinin kaldırılarak KDV uygulamasına geçilmesini savunmuştur. Fransa'da ise o tarihlerde Maliye Bakanlığı'nda çalışan Maurice Laure bu verginin öncülüğünü yapmış, daha sonra da KDV projesini hazırlamıştır. KDV'yi ilk uygulayan devlet 1954 yılında Fransa olmuştur²⁴⁹. Maliye tarihinin en hızlı yayılan vergisi unvanını kazanan KDV, 1968 yılından itibaren, başta Almanya olmak üzere AB'ye üye diğer ülkelerde yürürlüğe konulmuştur. KDV'nin AB'ye üye ülkelerde hızla yayılmasının temel nedeni, Avrupa Topluluğu'nu kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması'nın 99. maddesinin dolaylı vergilerin uyumlaştırılmasına ilişkin hükmüdür.

KDV yalnızca AB'ye üye ülkelerde değil, AB dışındaki ülkelerde de hızlı bir yayılma göstermiştir. 1960'ların ortasında, Finlandiya ve Fransa dışındaki hiçbir OECD ülkesinde uygulanmayan KDV, 1990 yılı Ocak ayı itibariyle, Avustralya, İsviçre ve ABD hariç olmak üzere OECD üyesi 21 ülkede ve OECD üyesi olmayan 33 ülkede uygulanmıştır. Avustralya, İsviçre ve ABD'de de aşağıda inceleyeceğimiz üzere KDV'ye benzer satış vergileri mevcuttur.

Vergilendirmede ilke olarak “vergi ödeme gücü” esas alınmakta olup, bunun göstergelerinden biri elde edilen “gelir” iken, diğer bir göstergesi, bu gelirin harcanmasıdır. Dolayısıyla doğrudan doğruya kişilerin elde ettikleri gelirlerin

²⁴⁸ Glenn Jenkins, *Tax Reform in Singapore*, Harvard University, Boston 1998, s. 54.

²⁴⁹ İbrahim Organ, (2013). *Avrupa Birliği Ortak Katma Değer Vergisinin Temel Özellikleri*, www.sagem.pau.edu.tr/doc/abgs1.docx (15.02.2013)

vergilendirilmesi yanında, harcamaların da vergilendirilmesi yoluna gidilmektedir. Harcamaların vergilendirilmesi ise ya üretim veya üretimin her safhası ya da tek tek belirtilmiş mal ve hizmetler vergi kapsamına alınmak suretiyle gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. KDV konusu ve kapsamı itibariyle muamele vergilerinden olup, teorik ve teknik üstünlükleri ile bu vergilerin en gelişmiş olanıdır. Çok aşamalı ve yayılı satış vergisi niteliğinde olup; mal veya hizmetin her el değiştirilmesinde eklenen değer üzerinden tarh edilen bir satış vergisidir²⁵⁰.

KDV, genel bir vergidir ve konusu mal ve hizmet teslimi olan her işlem bu vergi kapsamına dahildir; üretim ve dağıtımın perakende satış dahil her aşamasına uygulanmaktadır.

Basit biçimde tanımlanırsa; KDV, bir işletmenin diğer firmalardan aldığı mal ve hizmetlere eklediği değer üzerinden alınan bir vergidir. KDV, tek bir aşamada alınmakta olan muamele vergilerine (istihsal vergisi, satın alma vergisi vs.) göre çok aşamalı bir vergi ve tek aşamalı vergilere göre geniş kapsamlı bir vergidir²⁵¹.

Satış bedeli ile maliyet arasındaki fark olarak da tanımlanan katma değeri meydana getiren unsurlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir²⁵².

- Maaşlar, ücretler, maaş ve ücret niteliğindeki aynı ödemeler
- Kiralar
- Ödenen faizler
- Dolaylı vergiler
- Amortismanlar
- Dağıtılan ve dağıtılmayan karlar
- Sübvansiyonlar

Bir ülkede, bir dönemde yaratılan gelir, katma değerler toplamına eşit olacağından, çok genel bir ifade ile verginin en geniş matrahı toplam gelir olmaktadır.

²⁵⁰ Erdoğan Arslan, "Katma Değer Vergisi ve İlgili Yasa Tasarısının Getirdikleri", *Vergi Dünyası*, S.1983 Ocak, Ankara 1983, s.1.

²⁵¹ Fatih Saraçoğlu, "Katma Değer Vergisinde Oransal Yapı Ve Vergi Oranlarında Yapılan Değişikliklerin Tüketim ve Tasarruflar Üzerindeki Etkileri", *Sayıştay Dergisi*, Ankara 2006, s.68.

²⁵² Birol Aydemir, "Türkiye'de KDV'nin Değerlendirilmesi ve Efektif KDV", *DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/aydemirb/kdv.html> (15.08.2012)

Ancak, vergiyi geliri elde eden değil, gelirin elde edilmesine yol açan, yani harcamayı yapan ödemektedir. Teknik olarak geliri elde eden kişi vergi taşıyıcısı; harcamayı yapan kişi ise vergi yükümlüsü durumundadır²⁵³.

3.2 Seçilmiş Bazı Ülkelerde Katma Değer Vergisi Uygulamaları

KDV uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık arz etmeleri nedeni ile ABD’de Avrupa’da, Asya’da ve Afrika’da ayrı başlıklar altında aşağıdaki gibi incelenecektir.

3.2.1 ABD’de Katma Değer Vergisi Uygulaması

ABD’de genel bir satış ya da KDV mevcut değildir. Bunun yerine eyaletler, sınırları içindeki mal ve hizmet teslimlerinden nihai safhada bir satış vergisi alırlar. Satış vergisinin KDV’den farkı satış vergisinin belirli bir mal veya hizmet üzerinden belirli bir oranda tek bir seferde yani sadece nihai tüketiciden alınmasıdır. Yeniden işlemek ve/veya satmak üzere mal alan mükellefler muafiyet belgelerini ibraz etmek zorundadırlar. Üç farklı satış vergisi mevcuttur: Satılan malların miktarı üzerinden hesaplanan satıcı vergisi (vendor tax), perakende satışı vergilendiren tüketici vergisi (consumer tax) ve her ikisinin bileşiminden oluşan bir satış vergisi (combination vendor-consumer tax). Alkollü içkiler ve tütün vergisi dışındaki satış vergileri genellikle eyaletler ve mahalli yönetimlerce tahsil edilmektedir. Eyaletlerin toplam gelirleri içinde satış vergilerinin payı ortalama %25 olup, vergi gelirleri içinde önemli bir yere sahiptir²⁵⁴.

²⁵³ İzzettin Önder, “Katma Değer Vergisi”, *Vergi Dünyası Dergisi*, S.1984 Ocak, Ankara 1984, s.12.

²⁵⁴ Jennifer Rodibaught, vd., “U.S. Master Tax Guide”, *CCH Tax Law Editors*, Chicago 2013, s.920-927; Doug Seger, *Freer Markets Within the Usa: Tax Changes That Make Trade Freer Within the Usa. Phasing-Out Supply-Side Subsidies and Leveling the Playing Field for the Working Person*, AuthorHouse, Bloomington 2012, s. 28; E.Öz&T. Akdemir, “ABD Vergi Sistemi”, *Vergi Sorunları Dergisi*, S.168, Ankara 2002, s.16; Erdoğan Öner, *ABD Federal Vergi İdaresi*, MB APK Kurulu Yayını 2005/366, Ankara 2005, s. 95.

Eyaletlerin satış vergisi oranları tablo 3.1’de gösterilmektedir;

Tablo 3. 1. ABD’de Yerel Satış Vergisi ve Birleşik Satış Vergisi Oranları,(2012)

Eyalet	Eyalet Satış Vergisi (%)	Sırası (f)	Ortalama Yerel Satış Vergisi(a) (%)	Birleşik Satış Vergisi (%)	Sırası (f)	Minimum Yerel S.Vergisi(%)	Maksimum Yerel S.Vergisi (%)
Alabama	4,00	39	4,37	8,37	8	0,00	8,00
Alaska	0,00	47	1,79	1,79	47	0,00	7,50
Arizona	6,60	9	2,52	9,12	2	0,00	7,13
Arkansas	6,00	16	2,65	8,65	6	0,00	5,13
California (b)	7,25	1	0,88	8,13	12	0,00	2,50
Colorado	2,90	46	4,52	7,42	15	0,00	7,50
Connecticut	6,35	11	0,00	6,35	31		
Delaware	0,00	47	0,00	0,00	48		
Florida	6,00	16	0,62	6,62	29	0,00	1,50
Georgia	4,00	39	2,87	6,87	24	1,00	4,00
Hawaii (c)	4,00	39	0,35	4,35	46	0,00	0,50
Idaho	6,00	16	0,02	6,02	36	0,00	2,50
Illinois	6,25	13	1,97	8,22	10	0,00	3,50
Indiana	7,00	2	0,00	7,00	20		
Iowa	6,00	16	0,82	6,82	25	0,00	1,00
Kansas	6,30	12	1,96	8,26	9	0,00	3,50
Kentucky	6,00	16	0,00	6,00	37		
Louisiana	4,00	39	4,86	8,86	3	0,00	7,00
Maine	5,00	32	0,00	5,00	44		
Maryland	6,00	16	0,00	6,00	37		
Massachusetts	6,25	13	0,00	6,25	33		
Michigan	6,00	16	0,00	6,00	37		
Minnesota	6,875	7	0,30	7,17	17	0,00	1,00
Mississippi	7,00	2	0,00	7,00	19	0,00	0,25
Missouri	4,225	38	3,53	7,75	14	0,50	5,50
Montana (d)	0,00	47	0,00	0,00	48		
Nebraska	5,50	29	1,27	6,77	27	0,00	1,50
Nevada	6,85	8	1,08	7,93	13	0,00	1,25
New Hampshire	0,00	47	0,00	0,00	48		
New Jersey (e)	7,00	2	-0,03	6,97	22		
New Mexico (c)	5,13	31	2,12	7,24	16	0,38	3,50
New York	4,00	39	4,48	8,48	7	3,00	4,88
North Carolina	4,75	36	2,12	6,87	23	2,00	2,50
North Dakota	5,00	32	1,42	6,42	30	0,00	3,00
Ohio	5,50	29	1,30	6,80	26	0,75	2,25
Oklahoma	4,50	37	4,18	8,68	5	0,25	6,50
Oregon	0,00	47	0,00	0,00	48		
Pennsylvania	6,00	16	0,34	6,34	32	0,00	2,00
Rhode Island	7,00	2	0,00	7,00	20		
South Carolina	6,00	16	1,12	7,12	18	0,00	3,00
South Dakota	4,00	39	1,83	5,83	41	0,00	2,00
Tennessee	7,00	2	2,43	9,43	1	1,50	2,75
Texas	6,25	13	1,89	8,14	11	0,00	2,00
Utah (b)	5,95	28	0,73	6,68	28	0,00	2,00
Vermont	6,00	16	0,14	6,14	34	0,00	1,00
Virginia (b)	5,00	32	0,00	5,00	44		

Washington	6,50	10	2,33	8,83	4	0,50	3,00
West Virginia	6,00	16	0,04	6,04	35	0,00	1,00
Wisconsin	5,00	32	0,43	5,43	42	0,00	1,50
Wyoming	4,00	39	1,18	5,18	43	0,00	2,00
D.C.	6,00	16	0,00	6,00	37		

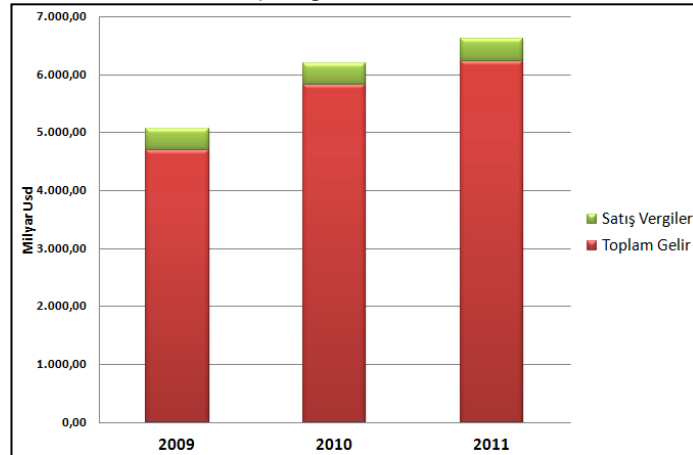
Kaynak: Sales Tax Clearinghouse, Tax Foundation calculations, State Revenue Department

- (a) İl, İlçe ve belediye sınırlarında oranlar değişebilir, Bu oranlar nüfus ağırlıkları ile hesaplanmıştır,
- (b) California (%1), Utah (%1,25) ve Virginia (%1)'nın eyalet düzeyinde zorunlu eklediği satış vergileri eyalet/yerel vergi oranı içerisine dahil edilmiştir,
- (c) Hawaii, New Mexico and South Dakota'da satış vergisine konu olan hizmetler daha fazladır,
- (d) Montana'nın bazı bölgelerindeki satış vergisi istatistiklerine ulaşamadığı için hesaplamaya dahil edilmemiştir,
- (e) New Jersey'in bazı bölgelerinde yerel satış vergisi olmadığı için ortalamaya negatif etki yapmıştır.
- (f) Eyaletler içerisinde vergi oranları bakımından yüksekten düşüğe doğru sıralaması

Her eyalet ayrı bir satış vergisi oranı tespit edebilmekle beraber ABD genelinde ortalama oran %5 civarındadır. Bazı eyaletlerde satış vergisi hiç alınmamaktadır. Gıda, ilaç, gazete gibi bazı maddeler satış vergisinden istisna edilmiştir. Ayrıca hayır kurumları, din ve eğitim kurumları satış vergilerinden genellikle muaftırlar.

ABD'de satış vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki pay şu şekildedir;

Şekil 3. 1.ABD'de Satış Vergilerinin Bütün Gelirlere Oranı, (2009-2011)



Kaynak : Us Government Revenue Report,

http://www.usgovernmentrevenue.com/revenue_chart_2001_2021USb_13s1li111cn_F1t42t (18.01.2013)

ABD'nin toplam merkezi geliri 2009-2011 yılları arası sırası ile 4.691,65 milyar dolar, 5.830,16 milyar dolar, 6.235,71 milyar dolardır. Toplam vergi geliri sırası ile 2009'da 3.351,96 milyar dolar, 2010'da 3.589,90 milyar dolar, 2011'de 3.776,60 milyar dolar iken satış vergisi gelirleri 372,47 milyar dolar, 370,00 milyar dolar, 395,14 milyar dolardır. Satış vergilerinin toplam gelirlere oranı 2009 yılında %7,9, 2010 yılında %6,3 ve 2011 yılında %6,3'dür. Satış vergilerinin GSYİH'ya oranı ise 2009 yılında %2,7, 2010 yılında %2,6 ve 2011 yılında %2,6'dır. Bu üç yıl değerlendirildiğinde satış

vergilerinin ve diğer vergi gelirlerinin ABD’de GSYİH ile orantılı bir şekilde arttığı görülmektedir.

3.2.2 Avrupa Birliği’nde Katma Değer Vergisi ve Uygulaması

Avrupa Birliği’nde (AB) vergilerin; ülkeler arası mal hareketlerinde rekabeti bozucu etki yapmaması ve tarafsız kalması anlayışı, AB’deki ortak vergi düzenlemelerinin temel felsefesini yansıtmakta ve birlik içerisinde, vergilerin üye ülkeler arası ticarete nötr kalmasını sağlayacak şekilde ortak düzenlemeler oluşturulmaktadır²⁵⁵.

Son yarım asırda; vergi konusundaki en önemli gelişim olarak görülen KDV1960’lı yıllarda 10’dan daha az ülkede uygulanmakta iken 2012 yılında 150’den fazla ülkede uygulanmakta, dünya vergi gelirlerinin yaklaşık %20’sini oluşturmakta ve 4 milyardan fazla insanı etkilemektedir. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tamamında uygulanan KDV’nin gelirlerinin tüm vergi gelirlerine oranı %15’ten fazladır²⁵⁶. Avrupa Birliği’nde KDV, 1967 yılında Birinci ve İkinci KDV Direktifleri ile AB Müktesebatına dahil olmuş ve 1977 yılında Altıncı KDV Direktifi ile Topluluk genelinde KDV’nin uyumlaştırılmasına ilişkin mevzuat düzenlenmiştir. 1987’de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi ile birlikte, Avrupa Topluluğu’nu kuran anlaşmaya ‘malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe dolaşımının sağlandığı ve sınırların kalktığı bir alan’ olarak tanımlanan ‘Ortak Pazar’ amacının gerçekleşmesi ve ortak pazarda, sağlıklı rekabet koşullarını oluşturmak için, üye ülkelerde uygulanan farklı KDV oranlarının uyumlaştırılması gerekli görülmüş ve 1993 yılında üye ülkeler arasında KDV oranlarında uyumlaştırma çabalarına hız verilmiştir²⁵⁷. Nihayetinde 28 Kasım 2006 tarihli 2006/112/EC sayılı direktif ile Avrupa Birliği ortak KDV sisteminin yeni yasal dayanağı oluşturulmuş ve bu direktifin 8. bölümünde her bir üye ülke tarafından dikkate

²⁵⁵ Nurettin Bilici, (2007). *Türk Vergi Sisteminin AB İle Uyumu*

http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1862&id=91 (17.10.2012)

²⁵⁶OECD, *Consumption Tax Trends 2012 VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD Publishing, Amsterdam 2012, s.44.

²⁵⁷Daniela Pîrvu, *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2012, s.10.

alınması gereken, KDV oranına ilişkin ortak hükümler belirlenmiştir²⁵⁸. KDV oranlarının uyumlaştırılması çalışmasına rağmen üye ülkeler arasında standart bir oran belirlenememiştir. Ancak KDV oranının %15'den aşağı olamayacağı kararlaştırılmıştır. Diğer taraftan eyaletler tıpkı standart oranda olduğu gibi %5 indirilmiş oran tanımlamışlardır. Ve sadece 6 nolu direktifte yer alan mal ve hizmetler için (%5) indirilmiş oran uygulamasına gidebilecektir. Ancak komisyona bildirimde bulunmak ve rekabete zarar verici bir niteliği olmamak kaydıyla doğalgaz ve elektrik teslimlerinde ve diğer bazı alanlarda indirilmiş oranın istisnai kurallarının olduğu ve en az % 12 oranı uygulamak şartıyla 6 nolu direktifte yer almayan mal ve hizmet dışındakiler için üye ülkeler açısından geçici bir hüküm bulunmaktadır²⁵⁹.

Bu bağlamda Avrupa Komisyonu 01.07.2011 tarihi itibarıyla, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin uyguladıkları KDV oranları tablo 3.2'de gösterilmiştir:

²⁵⁸Guglielmo Maisto, *The Meaning of Enterprise, Business and Business Profits under Tax Treaties and EU Tax Law*, IBFD, Amsterdam 2011, s.17;

Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı (2011). www.abmaliye.gov.tr (20.10.2012)

²⁵⁹Arendonk H. Van, vd., *VAT in an EU and International Perspective*, IBFD, Amsterdam 2012, s.15;

M.B.Kulu, "AB'de KDV Oranlarına İlişkin Düzenlemeler ve KDV Oranlarımızın Bu Prensipler Bağlamında İrdelenmesi", *Vergi Dünyası Dergisi*, Ankara 2002, s. 247.

Tablo 3. 2.Avrupa Birliği Üyesi Devletlerde Uygulanan KDV Oranları,(2012)

ÜYE DEVLETLER	KOD	SÜPER İNDİRİMLİ ORAN (%)	İNDİRİMLİ ORAN (%)	STANDART ORAN (%)	İZİN VERİLEN ORAN* (%)
Belçika	BE	-	6/12	21	12
Bulgaristan	BG	-	9	20	-
Çek Cumh.	CZ	-	14	20	-
Danimarka	DK	-	-	25	-
Almanya	DE	-	7	19	-
Estonya	EE	-	9	20	-
Yunanistan	EL	-	6,5/13	23	-
İspanya	ES	4	8	18	-
Fransa	FR	2,1	5,5/7	19,6	-
İrlanda	IE	4,8	9/13,5	23	13,5
İtalya	IT	4	10	21	-
Letonya	LV	-	12	22	-
Litvanya	LT	-	5/9	21	-
Lüksemburg	LU	3	6/12	15	12
Macaristan	HU	-	5/18	25	-
Hollanda	NL	-	6	19	-
Avusturya	AT	-	10	20	12
Polonya	PL	-	5/8	23	-
Portekiz	PT	-	6/13	23	13
Romanya	RO	-	5/9	24	-
Slovenya	SI	-	8,5	20	-
Slovakya	SK	-	10	20	-
Finlandiya	FI	-	9/13	23	-
İsveç	SE	-	6/12	25	-
İngiltere	UK	-	5	20	-

Kaynak: European Commission Taxation and Customs Union (2013). VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, Brüksel

*: Bazı AB üyesi ülkelerde belirli alanlarda kullanılan bir KDV oranıdır. Örneğin; ısınma yakıtları ve tarım için kullanılan yakıtlar, belirli amaçlar için üretilen makine, ekipmanlar (solar enerji, rüzgar enerjisi, jeotermal enerji vb. Kaynak : European Commission Taxation and Customs Union

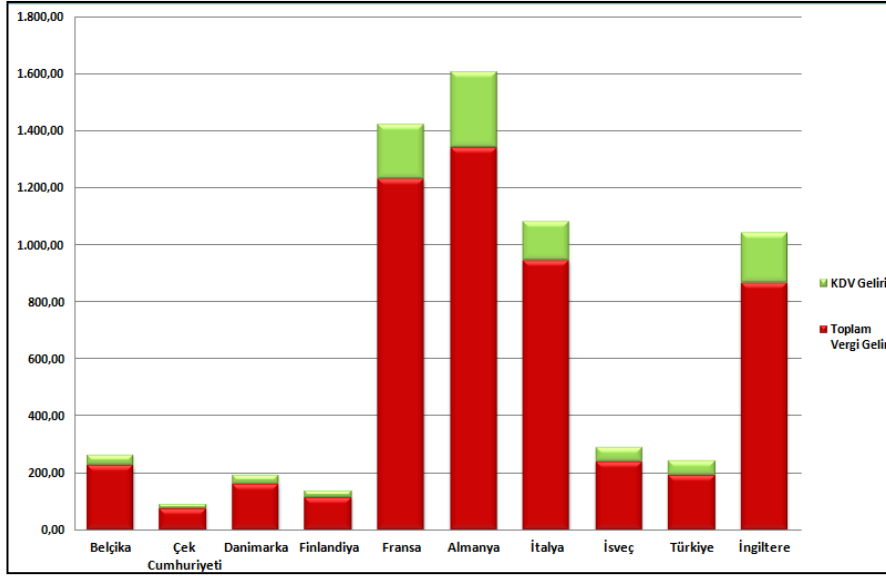
Tablo 3.2’den anlaşılacağı üzere üye devletlerin, “mal teslimi ve hizmet ifalarında standart bir oran uygulanması ve bunun da %15’den aşağı olamayacağı” kuralına uydukları hatta Danimarka, Macaristan ve İsveç’in %25’lik oranlasöz konusu minimum standardın üstünde bir oranı uyguladıkları görülmektedir²⁶⁰. Yine standart oranda olduğu gibi indirimli oran konusunda da AB üyesi ülkelerin uygulamalarının birbirine çok yaklaşık değerlerde olmadığı ve buradan hareketle, KDV alanındaki AB uyumlaştırma düzenlemelerinin son derece yavaş seyrettiği gözlemlenmektedir²⁶¹.

Bazı AB üyesi ülkelerde KDV geliri ve toplam vergi geliri şu şekildedir;

²⁶⁰ Dennis Weber, *Traditional and Alternative Routes to European Tax Integration: Primary Law, Secondary Law, Soft Law, Coordination, Comitology and Their Relationship*, IBFD, Amsterdam 2010, s.300.

²⁶¹ European Commission Taxation and Customs Union, *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, Brüksel 2012, s.3; M.Kulu, (2002). a.g.m., s.54.

Şekil 3. 2.Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde KDV ve Toplam Vergi Geliri*,(2011)



*: milyar \$

Kaynak : OECD, Public Sector, Taxation, Revenue Statistics <http://stats.oecd.org/> (18.01.2013)

2011 yılında Almanya'nın toplam vergi geliri 226,46 milyar \$ iken KDV geliri 36,15 milyar \$'dir, Fransa'nın vergi geliri 1.228,15 milyar \$ iken KDV geliri 194,18 milyar \$'dir, İngiltere'nin vergi geliri 863,19 milyar \$ iken KDV geliri 177,88 milyar \$'dir, İtalya'nın vergi geliri 943,19 milyar \$ iken KDV geliri 137,09 milyar \$'dir, İsveç'in vergi geliri 239,59 milyar \$ iken KDV geliri 51 milyar \$'dir ve Türkiye'nin vergi geliri 193,78 milyar \$ iken KDV geliri 47,12 milyar \$'dir. Danimarka, İsveç, Finlandiya Estonya gibi kuzey Avrupa ülkelerinde KDV'nin GSYİH'na oranının yüksek olması dikkat çekmektedir. Seçilmiş bazı Avrupa ülkelerinde KDV/GSYİH oranı sıralaması ve vergi geliri/GSYİH ve KDV gelirlerinin diğer vergi gelirlerine oranı tablo 3.3'de gösterilmektedir;

Tablo 3.3. Seçilmiş Bazı Avrupa Ülkelerinde KDV, GSYİH ve Vergi Gelirleri Karşılaştırması,(2011)

Ülke	KDV Geliri / GSYİH (%)	Vergi Geliri / GSYİH (%)	KDV Geliri / Vergi Gelirleri (%)	GSYİH Milyar \$
Danimarka	9,93	48,07	20,65	47.111.677
İsveç	9,47	44,47	21,29	17.124.118
Finlandiya	8,93	43,42	20,57	36.832.268
Estonya	8,53	32,80	26,01	2.222.466
Slovenya	8,17	36,79	22,20	31.102.394
Macaristan	7,90	35,73	22,12	343.730.626
İzlanda	7,76	35,96	21,57	372.051.184
Almanya	7,34	37,09	19,78	13.487.236
İngiltere	7,32	35,54	20,61	1.422.365
Çek Cumhuriyeti	7,26	35,30	20,57	267.229.113
Belçika	7,03	44,01	15,96	6.291.823
Fransa	6,99	44,21	15,81	4.187.826
Slovakya	6,76	28,82	23,44	83.143.351
İtalya	6,24	42,90	14,53	45.171.871
Türkiye	6,07	24,98	24,32	345.619.942

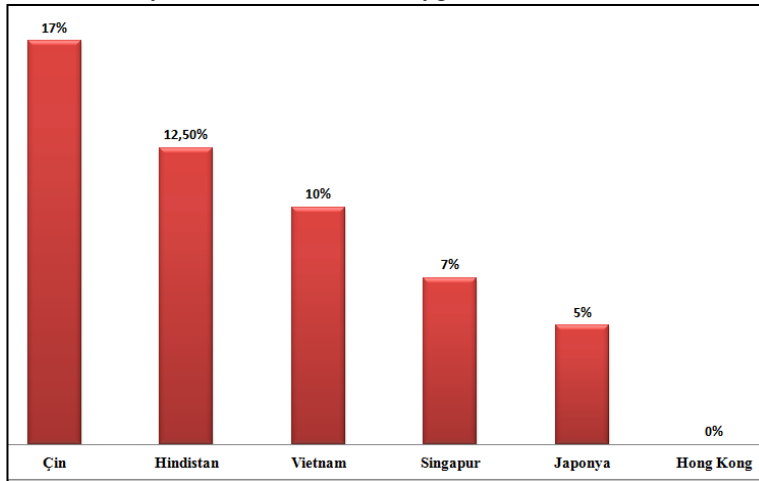
Kaynak : OECD, Public Sector, Taxation, Revenue Statistics <http://stats.oecd.org/> (18.01.2013)

Türkiye hariç tablo 3.3’de seçilen Avrupa ülkelerin vergi gelirlerinin GSYİH’ya oranlarının ortalaması %38,94 iken Türkiye’nin vergi geliri – GSYİH oranı %24,98’dir. Yani Türkiye seçilen 14 Avrupa ülkesi ortalamasının Türkiye’de %55,90 daha yüksektir. Türkiye’nin vergi gelirlerinin GSYİH’ya oranının çok düşük olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye hariç tablo 3.3’de seçilen Avrupa ülkelerin KDV gelirlerinin GSYİH’ya oranlarının ortalaması %7,83 iken Türkiye’nin KDV geliri – GSYİH oranı %6,07’dir. Diğer 14 ülke ortalaması Türkiye’den %29 yüksektir.

3.2.3 Asya’da Katma Değer Vergisine Uygulaması

Bu bölümde Çin, Hindistan, Hong Kong, Vietnam ve Singapur’daki KDV uygulamaları ele alınmıştır. Bu ülkelerdeki standart KDV oranları ve özellikleri şöyledir;

Şekil 3. 3. Asya'da Bazı Devletlerde Uygulanan Standart KDV Oranları



Kaynak: TÜSİAD(2012). *Asya Ülkeleri Vergi Uygulamaları üzerine karşılaştırmalı bir çalışma* 'dan derlenerek hazırlanmıştır.

Çin Halk Cumhuriyeti; KDV uygulamasına 1 Ocak 1994 tarihinde başlamıştır. Gümrük bölgesi içerisinde mal satışı, mal ithalatı, işleme, onarım ve yedek parça değişim hizmetleri ile uğraşan bütün birim ve şahıslar KDV'nin mükellefidirler. Çin'de KDV hizmet ifasından ziyade mal teslimlerinden alınmaktadır²⁶². Çin'de standart KDV oranı %17'dir. Ancak, temel ihtiyaç maddeleri, tarımsal ürünler, kamu hizmetleri, ham petrol, yemler, kimyasal gübreler vb. gibi bazı malların satış ve ithaline uygulanan vergi %13'tür²⁶³. Farklı oranlarda vergiye tabi mal ve hizmet işiyle uğraşan mükellefler farklı oranlara tabi mal ve hizmetlerde yaptıkları ticari faaliyetlerini ayrı hesaplamaları ve ayrı kayıt tutmaları gerekmektedir. Vergi iadesi ihracatı teşvik edilmeyen ürünler için geçerli değildir. Örneğin; terbiyum, praseodimiyum, gadolinyum gibinadır elementler²⁶⁴. Küçük ölçekli mükellefler için KDV oranı imalat sektöründe % 6, ticaret sektöründe %4'dür. İhracatta KDV oranı % 0'dır. Çiftçilerin kendi ürettikleri tarımsal ürünlerin satışı, hamileliği önleyici hap ve cihazlar, antika kitaplar, doğrudan bilimsel araştırma, deney ve eğitim amacıyla kullanılmak üzere ithal edilen alet ve ekipmanlar, bedelsiz yardım olarak yabancı devlet ve uluslar arası organizasyonlardan ithal edilen malzeme ve ekipmanlar, işleme, montaj sözleşmeleri ve telafi edici ticaret gereği ithal edilmesi

²⁶² XuYan, *China's VAT Experience*, Tax Analysts, Washington, D.C. 2011, s.319.

²⁶³ Facts and Details (2013). *Local Government, Taxes And Reforms In China*, <http://factsanddetails.com/china.php?itemid=307&catid=8#3321>(20.02.2013)

²⁶⁴ TÜSİAD (2012). *Asya Ülkeleri Vergi Uygulamaları üzerine karşılaştırmalı bir çalışma* 'dan derlenerek hazırlanmıştır.

gereken ekipman, sakat ve malullerin özel kullanımı için doğrudan kurumları tarafından ithal edilen mallar, satıcılar tarafından kullanılan malların satışı KDV'den istisna edilmiştir. KDV'ye ilişkin yasal düzenlemelerin uygulanması, Devlet Vergileme İdaresi'nin büroları (ithalat aşamasında KDV gümrük idaresi tarafından tahsil edilmektedir) tarafından yerine getirilmektedir.

1991 yılında atanan ve 2003 yılına kadar ekonomik işlerden sorumlu Başbakan Yardımcısı olarak görev yapan Zhu Rongji 1993 yılında merkezi hükümet gelirlerinin yerel yönetimler ile paylaşılması sistemini uygulamaya koyarak Çin Halk Cumhuriyeti merkezi vergi gelirlerini 1993 yılında 4,35 milyar yuan arttırmıştır²⁶⁵. KDV'den elde edilen gelir, merkezi hükümet (%75) ve yerel hükümetler (%25) arasında paylaşılmaktadır. KDV'den elde edilen gelir Çin Hükümeti'nin özellikle merkezi hükümetin mali gelir kaynakları arasında en başta yer almaktadır²⁶⁶.

2010 yılı itibarı ile Çin'de dâhilde alınan KDV 1,589559 trilyon yuan ile önceki yıla göre %14,2 artmıştır, yurtiçi satış vergisi ise %27,5 artarak 607,154 milyar yuan olmuştur²⁶⁷.

Hong Kong'ta KDV ya da satış vergisi adı altında bir vergi alınmamaktadır sadece merkezi yönetim tarafından alınan %16,5 kurumlar vergisi vardır.

Hindistan hem federal hem de eyalet bazında dolaylı vergiler uygulayan federatif bir devlettir. KDV uygulamasına geçen ilk Hindistan eyaleti Haryana'dan sonra hızla yayılmış ve KDV uygulayan eyalet sayısı 31'i geçmiştir²⁶⁸.

Eyalet içi mal satışları KDV'ye tabidir ve eyaletler arasında gerçekleştirilen mal satışları ise merkezi bir satış vergisine (CST) tabidir. Hindistan'da KDV sadece mal teslimlerinde uygulanır. KDV uygulaması hizmet sektöründe yoktur. Ana mallar üzerine uygulanan vergiler aşağıdaki tabloda (Tablo

²⁶⁵ İbrahim Organ, "Çin ve Türk Katma Değer Vergisi Uygulamalarının Karşılaştırılması", *Vergi Dünyası Dergisi*, Ankara 2008, s. 89.

²⁶⁶ İ. Organ, (2008). a.g.m., s. 89.

²⁶⁷ Chinese Government's Official Web Portal (2013). *Report on China's Central, Local Budgets (2011)*, http://english.gov.cn/official/2011-03/17/content_1826516_2.htm (31.01.2013).

²⁶⁸ Government of India (2013). "Value Added Tax", *Department of Electronics and Information Technology, Ministry of Communications and IT* <http://business.gov.in/taxation/vat.php> (19.01.2013)

3.4) görüldüğü gibi 4 gruba ayrılmıştır, toplam 550 farklı ürünü kapsamaktadır.

Tablo 3. 4. Hindistan’da Uygulanan KDV Oranları,(2012)

Ürün	Vergi Oranı (%)
Temel Ürünler	1,0
Altın, Gümüş Külçesi ve Değerli Taşlar	1,0
Sanayi Girdisi, Sermaye Tüketim Malları, İlaçlar, tarım Ürünleri, Sermaye ve beyan edilen mallar	4,0
Petrol, Tütün, likör vb. gibi diğer ürünler, (Bu ürünler üzerinde KDV değeri eyaletten eyalete değişiklik gösterebilir), şeker, tekstil ve tütün bir yıllığına KDV’den muaf tutulabilmektedir.	12,5

Kaynak: TÜSİAD

Singapur hükümeti KDV’ye çok benzeyen mal ve hizmet vergisi (GST) uygulamaktadır. Bu vergi ithal edilen mal ve hizmetler üzerinden alınan tüketim vergisidir. GST çok aşamalı, üretim ve teslimlerin her aşamasında alınan yayılı bir muamele vergisidir. Bu verginin oranı 2003’ten önce %3, 2003’te %4, 1 Temmuz 2007’ye kadar %5, 1 Temmuz 2007’den sonra %7 olarak uygulanmaktadır²⁶⁹. Belirli finansal hizmetlere ilişkin tedarikler ve konuta yönelik mülklerin satışı ve kiralaması GST’den muafır²⁷⁰. GST haricinde satış vergisi adı altında restoranlarda yiyecek ve içecekler üzerine uygulanan satış vergisi vardır. Bu satış vergisinin oranı da %1’dir²⁷¹.

Singapur’un 2008-2011 yılları arası vergi gelirleri, GST gelirleri ve genel gelirleri tablo 3.5’te gösterilmektedir;

Tablo 3. 5. Singapur Vergi Gelirleri,(2008-2011)

	2008*		2009*		2010*		2011*	
GST Geliri (Goods & Services Tax)	6.632,1	16%	6.632,5	18%	7.699,3	17%	8.913,9	17%
Vergi Gelirleri	37.518,6	91%	35.272,4	93%	40.662,2	91%	46.171,8	91%
Toplam Gelir	41.376,7	100%	37.872,1	100%	44.581,2	100%	50.985,5	100%

*: milyon \$

Kaynak: Yearbook of Statistics Singapore, 2012

Singapur’da 2008 yılında 6.632,1 milyon dolar olan GST vergi geliri vergi gelirlerinin %17,68’i ve toplam gelirlerin % 16,03’üdür. Vergi gelirleri içerisinde GST oranı her yıl artarak 2011 yılında % 19,31 olmuştur.

²⁶⁹Usa Ibp Usa, *Singapore Customs, Trade Regulations and Procedures Handbook*, Int’l Business Publications, Washington D.C. 2011, s.71.

²⁷⁰ TÜSİAD (2012). a.g.m., s. 3.

²⁷¹Usa Ibp Usa, a.g.e., s.71.

Vietnam'da üç farklı KDV oranı uygulanmaktadır. Bu oranlar %0, %5 ve standart oran %10'dur. % 0'lık oran genellikle ithal edilen mal ve hizmetlere ilişkin 25 farklı kategoride yer alan (hayat sigortası, finans hizmetleri, arazi kullanım haklarının devri, sağlık bakım hizmetleri, bilgisayar yazılımı, gazete, dergi ve belirli kitapların basımı, yayımı ve dağıtımı gibi belli mal ve hizmet tedarikler vb gibi) ürünlere uygulanır. %5'lik oran 15 ayrı kategorideki temel mal ve hizmetlere (tıbbi ekipman ve araçlar, taze gıda ürünleri, bilimsel ve teknik hizmetler, imalat ekipmanı ve tarım makineleri vb gibi), %10'luk oran ise bu kategori dışında kalan diğer mal ve hizmetlere uygulanır²⁷².

Vietnam'da mali yerelleşme, mali sorumlulukların paylaşılması 1996 yılında Bütçe Kanunu'nda ele alınmış, 1998 yılında ve 2002 yılında değişiklikler yapılmıştır. Kanunlarındaki değişiklikler ile bütçe sistemi dört kısma ayrılmıştır: birincisi merkezi hükümet ve bakanlıkların bütçesi, ikincisi merkezi hükümetin yönetimi altındaki eyalet ve büyükşehirlerin bütçesi, üçüncüsü eyalet otoritelerinin altındaki ilçe, kasaba ve şehirlerin (district) bütçesi ve dördüncüsü ise komünlerin ve küçük şehirlerin bütçesidir. Merkezi bütçe ve eyalet bütçesi arasında oransal olarak paylaşılan gelirler şunlardır; ciro üzerinden alınan vergi, gelir vergisi, doğal kaynaklar vergisidir²⁷³.

Japonya'da KDV'ye benzeyen mal ve hizmet tesliminde tüketiciden alınan %5 oranında tüketim vergisi vardır. Tahsil edilen tüketim vergisinin %80'i merkezi yönetime %20'si yerel yönetimlere aittir. Tüketim vergisi oranının Nisan 2014'te %8'e ve Ekim 2015'te %10'a artırılması planlanmaktadır²⁷⁴. Mal ve hizmetlerin tesliminden alınan KDV'ye benzeyen bu vergi türündeki oran diğer ülke KDV oranlarıyla karşılaştırıldığında oldukça düşüktür. Bunun nedeninin, tüketim eğilimi çok düşük tasarruf eğilimi çok yüksek olan Japonları tüketime teşvik etmek ve talebi canlı tutmak olduğu değerlendirilmektedir²⁷⁵. Tüketim vergisine tabi olmayan mal ve hizmet teslimleri şunlardır;tıbbi bakım ve tedavi harcamaları, ihracat, gayrimenkul kiralaması ve satışlar, döviz işlemleri, kamu hizmetleri için ödenen bedeller, faiz, pul satışı,

²⁷² TÜSİAD (2012). a.g.m., s. 4.

²⁷³ Adam Fforde, Decentralisation in Vietnam – Working Effectively at Provincial and Local Government, Associates Pty Ltd,Melbourne 2003, s.17.

²⁷⁴ <http://www.japan-guide.com/e/e2206.html> (31.01.213)

²⁷⁵ E. Öz, (2005). a.g.m., s.122.

öğrenim ücretlerinden sağlanan gelir, sosyal refah hizmetleridir. Tüketim vergisine tabi işlemler ise gerek kurumlar ve gerekse de bireylere açısından; Japonya'daki bir malın satışı yada kiralanması, Japonya'da hizmet ifasıdır²⁷⁶.

Japonya'nın 2007-2010 yılları arası toplam vergi gelirleri ve tüketim vergisi gelirleri tablo 3.6'da gösterilmektedir;

Tablo 3. 6. Japonya Vergi Gelirleri,(2007-2010)

Yıl	Toplam Vergi Geliri*	Tüketim Vergi Geliri*
2007	52.656	10.272
2008	45.831	9.969
2009	38.369	9.381
2010	39.462	9.638

*: MilyarYen

Kaynak: Yearbook of Statistics Japan, 2012, www.stat.go.jp/english/data/nenkan/back61/1431-05.htm (11.01.2013)

Japonya'da 2007-2010 yılları vergi gelirleri ve tüketim vergisi gelirleri incelendiğinde; 2007 yılında 10.272 milyar yen olan tüketim vergisi geliri vergi gelirlerinin %19,51'i iken her yıl bu oran artarak 2010 yılında (9.638 milyar yen ile) tüketim vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı %24,42 olmuştur.

3.2.4 Seçilmiş Bazı Afrika Ülkelerinde Katma Değer Vergisi ve Uygulaması

Güney Afrika'da KDV uygulaması 30 Eylül 1991 tarihli ve 89 nolu KDV Kanunu ile başlamış, söz konusu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte %10 olarak uygulanan standart KDV oranı 7 Nisan 1993 tarihinden itibaren %14 olarak uygulanmaya başlamıştır. Standart KDV oranı haricinde; sıfır KDV oranı ve KDV'den istisna olmak üzere üç farklı şekilde gerçekleştirilmektedir. Genel olarak, mal ve hizmet ihracatında KDV oranı sıfır iken, mal ve hizmetlerin ithalatında ise KDV uygulaması bulunmaktadır. Gümrük vergisi ve KDV'nin haricinde, Güney Afrika'ya ithalatta bazı lüks mallar, alkollü ve alkolsüz içkiler, tütün ve tütün mamulleri, motorlu taşıtlar için belli oranlarda tüketim vergisi tahsil edilmektedir²⁷⁷.

Güney Afrika'da büyükşehir yönetimlerine önemli bir mali özerklik verilmiştir. İki binli yıllarda büyükşehirler ortalama %97'sini kendi kaynaklarından temin

²⁷⁶ The Japanese Taxation System, <http://www.hyogo-kobe.jp/english/best/startup/step2-a06.html> (11.12.2012)

²⁷⁷ T.C. Pretoria Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği, *Güney Afrika Cumhuriyeti'nin Genel Ekonomik Durumu ve Türkiye İle Ticari – Ekonomik İlişkileri*, Pretoria 2007, s.40.

etmektedir. Ulusal hükümet harcamalarının payı çok düşük olduğu için yerel yönetimler emlak vergisi oranını ve matrahını artırarak finansman sağlamaya, kalkınmaya çalışırlar. Ancak emlak vergisinin yüksek oluşu inşaat ve emlak yatırımını teşvik etmemektedir²⁷⁸.

Mısır'da standart KDV oranı %10 olmak üzere, %5-%25 arası oranlar uygulanmaktadır. Su, meyve suyu, çay ve kahvede %10 KDV tahsil edilirken, rakip ürünler olan kola gibi içeceklerde %50-60 satış vergisi uygulanmaktadır²⁷⁹. Yerel süt ürünleri, ekmek, pasta, un, et, balık, yerli meyve ve sebzeler, turistik olmayan lokanta yemekleri, kâğıt, kitap ve dergiler, İç Ticaret ve Tedarik Bakanlığınca dağıtılan elbiseler, doğal gaz ve petrol, ihraç edilen mal ve hizmetler ile serbest bölgelerden yapılan ithalat ve ihracat ve transit ticaret KDV'den istisnadır. Elektronik eşyalarda %25-30, 1600 cc'ye kadar arabalarda %15, bunun üzerinde olanlarda %30 ve 2000 cc üzeri %45 KDV alınmaktadır. Mısır'da yerel yönetimlere vergilerin düzenlenmesi, oran ve matrahların belirlenmesi konularında sınırlı yetkiler verilmiştir. En önemli yerel vergileri emlak vergisi ve tarım üzerinden alınan vergilerdir. 2009 yılında yerel yönetimlerin öz gelirleri, kendi bütçelerinin %48,6'sına ulaşsa da yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde yerel vergi gelirleri ortalama %5'dir²⁸⁰.

Mısır'ın 2008-2011 yılları arası vergi gelirleri, GST gelirleri ve genel gelirleri şöyledir;

Tablo 3. 7. Mısır Vergi Gelirleri,(2008-2011)

	2008*		2009*		2010*		2011*	
GST Geliri (Goods & Services Tax)	49.747	22%	62.650	22%	67.095	25%	76.068	29%
Vergi Gelirleri	137.195	62%	163.222	58%	170.494	64%	192.072	72%
Toplam Gelir	221.404	100%	282.505	100%	268.114	100%	265.286	100%

*: Milyon EGP.

Kaynak: Yearbook of Statistics Egypt, 2012

Mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler 2008 yılında 49.747 milyon EGP ile toplam gelirin %22,47'sini ve toplam vergi gelirlerinin %36,26'sını oluşturmaktadır. Mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler nispi olarak vergi gelirleri içerisindeki ve

²⁷⁸RoyBahl, *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lessons from South Africa*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2003, s.96.

²⁷⁹T.C. Ekonomi Bakanlığı, *Mısır 2012 Raporu*, Ankara 2012, s.7-8.

²⁸⁰ SalwaTobbala, *Local Governance and Democratization: The Roadmap for a Responsive Accountable Egypt*, Faculty of Economics and Political Science – FEPS, Cairo University, Kahire 2012, s.12; KhaledZaki, *Arab Republic of Egypt: Financing for Local Authorities*, Department of Law, Ain Shams, Kahire 2008, s.7.

toplam gelirler içerisindeki payını her yıl artırarak 2011 yılında vergi gelirlerinin %39,6'sı ve toplam gelirlerin %28,67'si olmuştur.

Nijerya'da medikal ve ecza ürünleri hariç ithalatta ve mal ve hizmet alımlarında standart %5 KDV oranı uygulamaktadır²⁸¹. Satış vergisine benzer bir şekilde uygulanan KDV'nin *Nijerya*'da vergi tabanı çok geniştir. Bankacılık işlemlerinden dahi KDV alınmaktadır. Satış vergisi sadece otel, motel gibi 9 kategori mal ve hizmetten alınmaktadır. Ayrıca konusu çok geniş olduğu için ve minimum direnç gösteren halkın genel tüketim davranışlarına dayalı olduğundan, vergi payları içindeki yeri yüksektir ve yerel yönetimlerin gelirlerine yüksek miktarda katkısı vardır²⁸². *Nijerya*'da kamu harcamalarının yarısından fazlası yerel yönetimler ve eyaletler tarafından yapılmaktadır. Merkezi gelirlerin dağılımı yerel yönetimler lehine 1992, 1999, 2002 ve 2004 yıllarında değişmiştir. Mart 2004'te yapılan değişiklik ile merkezi gelirlerin %52,68 merkezi idareye, %26,72'si eyaletlere ve % 20,6'sı yerel yönetimlere tahsis edilmiştir²⁸³. 1993 yılında uygulanmaya başlayan KDV *Nijerya*'nın vergi gelirlerine önemli katkıda bulunamamıştır²⁸⁴. 2008 yılı itibarı ile *Nijerya*'nın KDV gelirlerinin ve diğer gelirlerinin dağılımı şöyledir;

Tablo 3. 8. *Nijerya* Merkezi Gelir Dağılımı,(2012)

	Toplam*		KDV*	
Merkezi Yönetim	15.007,74	42%	368,77	14%
Eyaletler	13.514,21	38%	1.343,36	51%
Yerel Yönetimler	7.126,22	20%	921,89	35%
Toplam	35.648,17	100%	2.634,03	100%

*: Milyon Dolar

Kaynak: Nigeria Federal Ministry of Finance

2008 yılında *Nijerya*'da KDV gelirlerinin %14'ü merkezi yönetim tarafından, %51'i eyaletler tarafından ve %35'i yerel yönetimler tarafından toplanmıştır. Eyaletler ve yerel yönetimlerin KDV geliri merkezi hükümetin KDV gelirinin 6 katından fazla olmasına rağmen bütün gelirler içerisinde KDV gelirleri payı sadece %7'dir.

3.3 Türkiye'de KDV ve KDV'nin Etkileri

Türkiye'de vergilendirmede genel ilke olarak "ödeme gücü" esas alınmaktadır.

²⁸¹ Yücel Akova, "Nijerya Ülke Raporu", *Dış Ticaret Müsteşarlığı İGEME*, Ankara 2011, s.13.

²⁸² Nigeria Federal Inland Service, *Information Circular*, FIRS Yayını, Lagos 1999, s.1.

²⁸³ Oxford Business Group, *The Report: Nigeria 2010*, Oxford 2010, s. 227.

²⁸⁴ Damian Nwosu, *Tax Structure and Economic Growth in Nigeria*, GRIN Verlag, Lagos 2011, s.13.

Vergi ödeme gücünün göstergelerinden biri elde edilen “gelir” iken, diğeri ise bu gelirin harcanmasıdır. Bu nedenle kişilerin doğrudan elde ettikleri gelirlerin vergilendirilmesi yanı sıra, harcamaların da vergilendirilmesi yoluna gidilmektedir.

KDV konusu ve kapsamı itibariyle muamele vergilerinden olup, teorik ve teknik üstünlükleri ile harcamalar üzerinden alınan bu vergi çok aşamalı ve yayılı satış vergisi niteliğinde olup,²⁸⁵ harcamalar üzerinden alınan vergiler içinde en gelişmiş ve modernidir. Katma değer vergisinde ithalat, üretim, dağıtım ve hizmet sektörleri her el değıştirme aşamasında vergilendirilmekte, işletme girdileri için yüklenen vergiler hazineye borçlanılan vergilerden indirilmektedir. Böylece ithalat, üretim ve dağıtım sürecinin her aşamasında ürüne eklenen değer üzerinden vergi alınmaktadır.

3.3.1 Türkiye’de Katma Değer Vergisinin Tarihçesi

Türkiye’de KDV konusundaki ilk çalışmalar 1970 yılında başlamıştır. Bu çalışmalar doğrultusunda KDV sistemine geçilmesi yönündeki öneri ilk olarak 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer almıştır. Bu amaçla KDV ile ilgili ilk tasarı 1972 yılında hazırlanmıştır. 1972 tarihinde ve bundan sonra çeşitli tarihlerde hazırlanan diğeri 6 tasarı, kaldırılacak vergiler kadar hâsılat elde edilemeyeceği ve mükelleflerin bu vergiyi başarılı bir şekilde uygulayamayacağı endişesi nedeniyle yasalaşamamıştır. Nihayet, bütün bu çalışmalar ve çabalar sonucu hazırlanan 8. tasarı çeşitli siyasal, ekonomik ve mali güçlüklerle rağmen Türkiye’de KDV uygulaması 25.10.1984 tarih ve 3065 sayılı Kanun, 2.11.1984 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak 1 Ocak 1985 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir²⁸⁶. KDVKanunu’nun ‘Oran’ başlıklı 28. maddesinde KDV oranının, vergiye tabi her bir işlem için % 10 olduğu; Bakanlar Kurulu’nun bu oranı, dört katına kadar artırmaya, % 1'e kadar indirmeye, bu oranlar dâhilinde muhtelif mal ve hizmetler ile bazı malların perakende safhası için farklı vergi oranları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

2.11.1984 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 3065 sayılı KDVKanunu’nun

²⁸⁵F. Saraçoğlu, (2006). a.g.m., s. 68.

²⁸⁶İ. Organ, (2008). a.g.m., s. 87.

yürürlüğe girmesiyle aşağıdaki vergiler 1.1.1985 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır.

- Dâhilde Alınan İstihsal Vergisi
- İthalden Alınan İstihsal Vergisi
- Nakliyat Vergisi
- PTT Hizmetleri Vergisi
- İlan ve Reklam Hizmetleri Vergisi
- İşletme Vergisi
- Spor Toto Vergisi
- Şeker İstihlak Vergisi

KDV uygulamasından sağlanan gelir kaldırılan bu sekiz vergi gelirinden fazla olmuştur.

Tablo 3. 9. Türkiye’de KDV’nin ve KDV’nin Yerini Aldığı Vergilerin Vergi Gelirlerine Oranları,(1985-2012)

Yıllar	KDV’NİN Yerini Aldığı Vergilerin, Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payları (%)	KDV’nin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
1980	18	-
1981	17	-
1982	23	-
1983	19	-
1984	21	-
1985	-	25
1986	-	26
1987	-	28
1988	-	29
1989	-	25

Kaynak: <http://www.gib.gov.tr> internet adresinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 3.9 incelendiğinde görüleceği gibi, KDV’nin yerini aldığı sekiz verginin 1980–1984 yılları arasındaki dönemde, toplam vergi yükleri içindeki payları sırası ile %18, %17, %23, %19 ve %21 olarak gerçekleşmiştir. KDV’nin uygulanmaya başlaması ile birlikte 1985–1989 yılları arasındaki dönemde toplam vergi gelirleri içindeki payı sırası ile % 25, %26, %28, %29 ve %25 oranındadır.

Yıllar itibarıyla KDV oranları değişimi tablo 3.10’da gösterilmiştir:

Tablo 3. 10.Türkiye’de Uygulanan KDV Oranları, (1985-2012)

Yürürlük Tarihi	BKK Karar Sayısı	İndirimli Oran	Genel Oran	Yükseltilmiş Oran
01.01.1985	Yok	Yok	%10	Yok
01.07.1986	86/10793	%1,%5	%10	Yok
01.12.1986	86/11217	%1,%5	%12	Yok
01.01.1988	87/12469	%1,%3,%5,%8	%12	%15
01.11.1988	88/13383	%1,%3,%5	%10	%15
15.10.1990	90/919	%1,%5	%11	%20
01.12.1990	90/919	%1,%6	%12	%20
01.06.1991	91/1855	%1,%6	%12	%20
01.01.1992	91/2545	%1,%6	%12	%13,5-%20
29.02.1992	92/2692	%1,%6	%12	%13-%20
01.01.1993	92/3896	%1,%6	%12	%13-%20
01.11.1993	93/4932	%1,%8	%15	%23
01.01.1996	95/7612	%1,%8	%15	%23-%40
13.12.1999	99/13648	%1,%8	%17	%25-%40
15.05.2001	2001/2344	%1,%8	%18	%26-%40
01.08.2002	2002/4480	%1,%8	%18	Kaldırıldı

Kaynak : Aykar, Özhan (1999). Avrupa Birliği’ndeki KDV Oranları Açısından Türkiye’nin AB Müktesebatına Olan Uyumu, www.alomalive.com (11.06.2012)

1986 yılından bu yana indirimli oran olarak çoğunluk ile %1 uygulanmıştır. 1996 yılından sonra yükseltilmiş oran %40'lara kadar çıkmıştır. 2002 yılından KDV oranları son halini alarak indirimli oran %1, %8 ve genel oran %18 uygulanmaktadır.

3.3.2 KDV Uygulamasının Nedenleri

KDV uygulamasına geçilmesinde çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bu nedenlerin başında bu verginin çekiciliği yanında, kaldırılan gider vergilerinin olumsuz etkileri de gelir. KDV'den önce, üretim aşamasını kavrayan toplu muamele vergileri uygulanmaktaydı. Bu vergilerin, üretimin vergilendirilmesine dönük olması nedeniyle, üretim yapan firmalar üzerinde baskı yaratarak kaynak dağılımını olumsuz yönde etkilediği ve üretim yapan firmalarda finansman sıkıntısına neden olduğu bilinmekteydi²⁸⁷.

Diğer yandan, belli üretim aşamalarının yüksek oranlarda vergilendirilmesi, vergi kaçakçılığına neden olmakta, bu durum ise gelir ve kurumlar vergileri matrahlarının aşınmaları sonucunu doğurmaktaydı. KDV'den önceki vergi sisteminde; ekonomik gelişmenin gerisinde bulunan kaldırılan gider vergileriyle ekonomide genel talep düzeyinin vergi yoluyla kontrolü sağlanamamakta ve verginin tüketim üzerindeki

²⁸⁷ B.Aydemir, (1996). *a.g.e.*, s.122.

etkisinden yeterli ölçüde faydalanılamamaktaydı. Bu sebeple sanayi üzerinde yoğunlaşan vasıtalı vergilerin yükünü ileri kademelere kaydırarak gelir ve kurumlar vergilerinin etki alanı dışında kalan vergi potansiyelini de harcamalar sırasında kavrayıp vergi gelirlerini artırmak için KDV'ye geçmek zorunlu hale gelmişti. Türk Vergi sistemindeki üç reformdan birisi olarak kabul edilen KDV, vergi sisteminin sadeleşmesine de yardımcı olmuştur. Oto-kontrole de imkan veren KDV, bu sayede gelir ve kurumlar vergisine ilişkin kazançların da kayıt altına alınmasına yardımcı olmaktadır²⁸⁸.

KDV uygulamasına geçilmesinin diğer bir nedeni de, Türkiye'nin uluslararası ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Avrupa Birliği (AB) ile ekonomik ve mali işbirliğinin sağlanması için²⁸⁹ üye ülkelerin vergi sistemlerinin uyumlaştırılması konusuna önem verilmektedir. KDV, AB için ortak bir vergi sistemi olarak kabul edilmiş bulunmaktadır. Bu nedenle AB'ye tam üye oluncaya kadar geçen süre içinde, KDV'nin Türkiye'de tam anlamıyla yerleştirilmesi sağlanarak, AB'ye üye ülkelerle ortak bir KDV uygulamasında zorluk çekilmemesi amaçlanmıştır.

KDV'den önce alınan istihsal vergisi sanayicinin kullandığı hammadde ve ürettiği mallar için uygulanması nedeni ile ağır bir vergi yüküne neden olmakta idi. Üretim aşamasında ödenen KDV'nin, üretilen mal ve hizmetlerin satışı sırasında tahsil edilmesi yoluyla, tüketiciden üreticiye fon transferi sağlama özelliği, üreticinin elinde fon birikimini sağlaması, üretimi ve üreticiyi teşvik edici nedeni ile yatırımların artmasına neden olur.

KDV uygulamasının nedenlerinden biride ihracatın gelişmesine olan katkısıdır. Türk ekonomisinin dün olduğu gibi bugünde en büyük sorunlarından birisi cari açığıdır. KDV uygulamasında ihracat istisnası uygulanması ile birlikte ihracatçı ihracat için yüklendiği KDV'yi iade alabilmektedir. Böylece ihracatçının üzerindeki vergi yükü kalkmakta ve dolaylı olarak KDV ihracatın artmasına neden olmaktadır.

KDV nihai olarak harcama üzerinden alındığı için toplam talebi kontrol

²⁸⁸ KamilGüngör, *Katma Değer Vergisi Notları*, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Afyon 2012, s.1.

²⁸⁹ SevilSin, *Türkiye'de Vergi Adaleti Açısından Dolaylı Vergiler*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa1996, s.80.

özelliğine sahip olması ve enflasyonist baskıyı önlemede de araç olarak kullanılabilmesi KDV uygulamasına geçilme nedenlerinden biridir.

KDV'den önce uygulanan sistem, ekonomik kaynakların etkin dağılımını olumsuz etkilemekte idi. KDV'nin üretim aşamasından tüketim aşamasına kadar uygulanabilme özelliği, kaynak dağılımının etkin bir şekilde dağılımına neden olmaktadır.

3.3.3 Türkiye'de Katma Değer Vergisi Uygulamaları

KDV'nin iki farklı uygulaması bulunmaktadır. Birincisi Dahilde Alınan KDV, ikincisi ise İthalde Alınan KDV'dir. Toplam vergi gelirlerine önemli bir etkisi bulunan KDV'nin bu türlerinden hangisinin daha çok hâsılat sağladığı ise, bu uygulamaların etkinliklerinin değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır. Tablo 3.13'de toplam KDV gelirleri hâsılatının dağılımı verilmiştir.

3.3.3.1 Dâhilde alınan katma değer vergisi

Katma Değer Vergisi (KDV) sistemi, vergilendirilen her bir mal ve hizmet için o ürünün ve hizmetin üretim, hizmet açısından sunulmuş satış zinciri içinde geçirdiği bütün aşamalar sırasında ortaya çıkan bir dizi “ara vergilendirme” işleminden meydana gelir²⁹⁰. Dâhilde alınan KDV, yurtiçinde bir mamül veya hizmetin değerine üretim aşamasından nihai tüketiciye kadar olan aşamalardan katma değer üzerinden alınan yayılı muamele vergilerindedir.

Konuyu bir örnekle açıklamak gerekirse; bir konfeksiyon ürününün üretilmesi için geçen safhalarda vergi uygulamasını en basit şekilde aşağıdaki örnekte görmekteyiz.

Tablo 3. 11. Dahilde Alınan KDV Örneği

Safhalar	Alış Bedeli (TL)	Ödenen KDV (İndirilecek KDV) (TL)	Satış Bedeli (TL)	Hesaplanan KDV (TL)	Vergi dairesine ödenen KDV (TL)
Pamuk Üreticisi	-----	-----	500	-----	-----
Çırçır İşletmesi	500	-----	2.000	360	360
Dokuma İşletmesi	2.000	360	4.500	810	450
Konfeksiyon İşletmesi	4.500	810	10.000	1.800	990
				TOPLAM	1.800

²⁹⁰Mualla Öncel, vd., *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2012, s. 401.

KDV Kanununun 17/4-b maddesi ile gelir vergisi kanununa göre gelir vergisinden muaf tutulan küçük çiftçiler ile kazançları götürü gider usulüne göre tespit edilen çiftçilerin teslim ve hizmetleri KDV'den istisna edilmiştir. Bu nedenle örneğimizde pamuk üreticisinin çırçır işletmesine yaptığı 500 TL bedelli mal teslimi için KDV hesaplanmamıştır. Ancak bundan sonraki safhalarda teslim bedeli üzerinden (%18 genel oranda) KDV hesaplanmış, hesaplanan bu vergiden, ödenen KDV indirilmek suretiyle vergi dairesine yatırılacak KDV bulunmuştur. Buna göre, çırçır işletmesi (indirilecek KDV olmadığı için) hesapladığı KDV'yi vergi dairesine yatırırken; dokuma işletmesi hesapladığı KDV'den Çırçır işletmesine ödediği KDV'yi konfeksiyon işletmesi de hesapladığı KDV'den dokuma işletmesine ödediği KDV indirmiş, aradaki farkı vergi dairelerine yatırmışlardır. Sonuçta her safhada ödenen KDV'ler toplamı 1800 TL olmuştur. Bu miktar, konfeksiyon işletmesinin satış fiyatı üzerinden hesaplanan KDV tutarına eşittir. Böylece ara safhaların sayısı ne kadar artarsa artsın, sonuçta devlete ödenen toplam vergi tüketicinin ödediği vergi kadar olacaktır. Örneğimizde de görüldüğü gibi konfeksiyon ürününün satış bedeli (10.000 TL) üzerinden hesaplanan KDV tutarı (1.800 TL), vergi dairesine yatırılan toplam KDV tutarına eşittir. Bu durumda konfeksiyon ürününün tüketiciye mal oluş bedeli, KDV dahil 11.800 TL'dir²⁹¹.

3.3.3.2 İthalde alınan katma değer vergisi

İthalde alınan KDV'nin konusu KDV Kanunu'nun 1. maddesinin 1. fıkrasının 2. bendinde "her türlü mal ve hizmet ithalatı" olarak belirlenmiştir. Her türlü mal ve hizmet ithalatının KDV'nin konusu olarak belirlenmesindeki temel amaç; (her aşamasında KDV alınan) ülke içinde üretilen mal ve hizmetlerle ülkeye ithal yoluyla getirilen mal ve hizmetler arasında vergi yükü farklılaştırmasını önlemektir. Kanun belirtilen hüküm ve ithal edilen mal ve hizmetlerle dâhilde üretilen mal ve hizmetler arasında tarafsızlığı gerçekleştirmektedir²⁹². Zira, ülke içi işlemlerde teslimi veya hizmet ifasını gerçekleştiren kişinin KDV mükellefi olmasına karşılık, ithalatta böyle bir zorunluluk söz konusu değildir. İthalatı gerçekleştiren kimsenin özel sektör veya kamu sektörüne dâhil olması veya bu ithalatı ticari amaçla veya bu amaç dışında

²⁹¹ Şükrü Şenalp, (2005). *Kdv Beyanında Tercih Değiştirilemez Mi?*, www.alomaliye.com (28.01.2013)

²⁹² Şükrü Kızılot, *Katma Değer Vergisi Kanunu ve Uygulaması*, Yaklaşım Yayınları, Ankara 2008, s.122.

gerçekleştirmesi önemli değildir²⁹³.

KDV Kanunu'nun 21. maddesinde ithalde alınan katma değer vergisinin matrahı üç ana grubun toplamı olarak düzenlenmiştir. Bu hükme göre:

- İthal edilen malın gümrük vergisi tarhına esas olan kıymeti, gümrük vergisinin kıymet esasına göre alınmaması veya malın gümrük vergisinden muaf olması halinde sigorta ve navlun bedelleri dâhil (CIF) değeri, bunun belli olmadığı hallerde malın gümrükçe tespit edilecek değeri,
- İthalat sırasında ödenen her türlü vergi, resim, harç ve paylar,
- Gümrük beyannamesinin tescil tarihine kadar yapılan diğer giderler ve ödemelerden vergilendirilmeyenler ile mal bedeli üzerinden hesaplanan fiyat farkı, kur farkı gibi ödemeler toplamı matrahı oluşturmaktadır.

Maddenin tetkikinden anlaşılacağı gibi, ithalat eşyasının CIF değerine, ithalat sırasında ödenen her türlü vergi (İthal edilen malın gümrük vergisi tarhına esas olan kıymeti, 1615 Sayılı Gümrük Kanunu'nun 65. maddesinde düzenlenmiştir), resim, harç ve paylar ile fiili ithalata kadar yapılan diğer giderler ve ödemeler ile mal bedeli üzerinden hesaplanan fiyat farkı, kur farkı gibi ödemelerin ilave edilmesi suretiyle ithalatta KDV matrahı tespit edilir. Fiili ithalata kadar yapılan tüm giderler, eşyanın maliyetini teşkil ettiğinden, bu unsurların tamamının KDV matrahına dahil edilmesi doğaldır. Konuyu bir örnekle açıklamak gerekirse; Bir ithalatçı firmanın ithalatı ile ilgili safhaları en basit şekilde aşağıdaki örnekte görmekteyiz.

Tablo 3. 12. İthalde Alınan KDV Uygulaması Örneği

	Malın Maliyetini artıran Unsur	Bedel
C	Yurtdışındaki firmadan mal temini (Alış Fiyatı)	1.000
I	Sigorta Bedeli	10
F	Navlun	200
T	İthalat sırasında ödenen her türlü vergi, resim, harç ve paylar	450
D	Diğer giderler ve ödemeler ile mal bedeli üzerinden hesaplanan fiyat farkı, kur farkı gibi ödemeler	40
C+I+F+T+D	Toplam Matrah	1.700

Tablo 3.12'deki örneğimizde yurtdışından 1000 birim bedele alınan bir malın

²⁹³Nuri Değer, "İthalat İşlemlerinin Katma Değer Vergisi Karşısındaki Durumu", *Yaklaşım Dergisi*, Ankara 2008, s.63.

sigorta, navlun, gümrük vergisi, resim, harçlar ve diğer giderler ile malı maliyeti 1.700 birime artarak matrahını oluşturmaktadır. Herhangi bir malın yurtiçi tesliminde hangi vergi oranı uygulanacaksa, söz konusu malın ithalatında da aynı oran uygulanacaktır. Örneğin konfeksiyon ürünü ise ithalatı yapılan ürün 1700 üzerinden % 8 (ithalde) KDV hesaplanarak KDV ile birlikte malın maliyeti $1700 + 306 = 2006$ birim olacaktır.

3.3.4 Türkiye’de Katma Değer Vergisi Gelirlerinin Gelişimi

KDV yerini aldığı 8 adet vergiden daha fazla bir hâsılat getirmiş ve uygulamaya girmesi ile gelir vergisinden sonra tahsilat açısından Türk Vergi Sisteminin ikinci büyük vergisi olmuştur²⁹⁴. 1985 – 2011 arası KDV geliri ve türüne göre dağılımı tablo 3.13’te gösterilmektedir;

²⁹⁴ AhmetPolatlı, (2005). *Vergiler*, <http://www.makaleler.com/bilim-makaleleri/vergiler-iii.htm>
(19.10.2012)

Tablo 3. 13.Türkiye’de Türüne göre KDV Hâsılatı,(1985-2012)

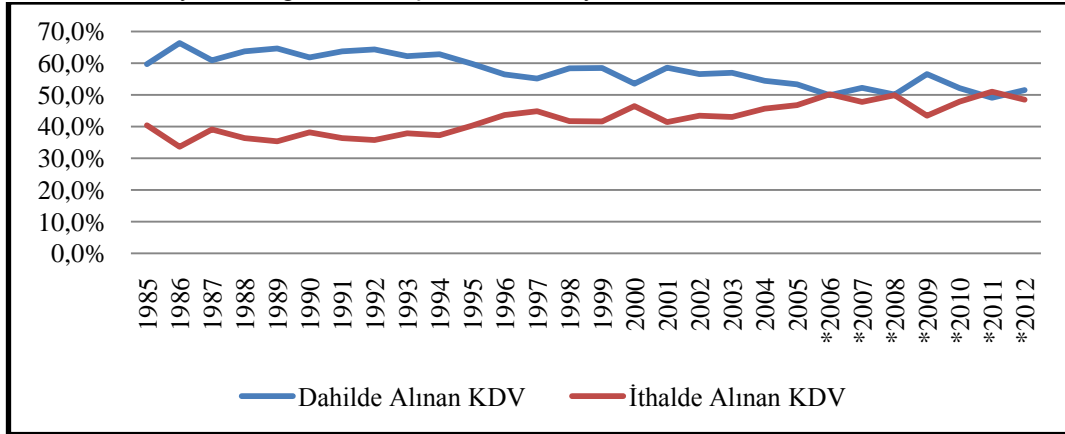
Yıllar	Dâhilde Alınan KDV		İthalde Alınan KDV		Toplam KDV Hâsılatı ..
	Hâsılat ..	Toplam KDV içindeki Payı (%)	Hâsılat ..	Toplam KDV içindeki Payı (%)	
1985	566,9	59,6	383,7	40,4	950,6
1986	1.039,7	66,3	528,0	33,7	1.567,7
1987	1.562,8	60,9	1.004,2	39,1	2.567,0
1988	2.660,5	63,7	1.517,0	36,3	4.177,5
1989	4.175,8	64,6	2.284,7	35,4	6.460,5
1990	7.649,7	61,8	4.721,5	38,2	12.371,2
1991	14.540,9	63,7	8.290,7	36,3	22.831,6
1992	27.053,1	64,3	15.035,0	35,7	42.088,1
1993	50.892,2	62,2	30.984,6	37,8	81.876,8
1994	110.918,0	62,8	65.824,2	37,2	176.742,2
1995	212.119,3	59,8	142.861,2	40,2	354.980,5
1996	419.166,8	56,4	323.859,4	43,6	743.026,2
1997	861.261,5	55,2	700.300,1	44,8	1.561.561,6
1998	1.589.060,1	58,3	1.136.023,1	41,7	2.725.083,2
1999	2.433.262,0	58,4	1.731.072,1	41,6	4.164.334,1
2000	4.487.807,6	53,6	3.891.746,0	46,4	8.379.553,6
2001	7.289.543,5	58,6	5.149.317,4	41,4	12.438.860,9
2002	11.542.749,0	56,6	8.857.451,9	43,4	20.400.200,9
2003	15.389.547,4	56,9	11.641.552,1	43,1	27.031.099,5
2004	18.666.461,0	54,4	15.658.747,0	45,6	34.325.208,0
2005	20.401.084,0	53,3	17.879.333,0	46,7	38.280.417,0
*2006	25.291.023,0	49,9	25.432.537,0	50,1	50.723.560,0
*2007	28.965.495,0	52,2	26.495.628,0	47,8	55.461.123,0
*2008	30.085.656,0	50,1	29.980.574,0	49,9	60.066.230,0
*2009	34.034.036,0	56,6	26.135.212,0	43,4	60.169.248,0
*2010	39.438.999,0	52,1	36.210.987,0	47,9	75.649.986,0
*2011	46.860.118,0	49,0	48.690.345,0	51,0	95.550.463,0
*2012	53.150.365,0	51,52	50.004.898,0	48,48	103.155.263,0
KDV Gelir Dağılımı Ortalaması		55,61%		40,94%	

(*) 2006–2011yılları bütçe Kanunu’nda mahalli idare ve fon payları ile red ve iadeler dâhil olduğundan, aynı baza getirmek için rakamlara mahalli idare ve fon payları ile red ve iadeler dâhildir.

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı

Tablo 3.13’de görüleceği gibi, Dahilde alınan KDV, İthalde alınan KDV’ye nazaran hem oran ve hem de hâsılat açısından daha yüksek olmasına rağmen aşağıdaki şekilden daha net anlaşılacağı üzere aralarındaki fark git gide azalmaktadır. Hatta KDV uygulamasına başlanıldığı yıl 1985’ten bu yana 2011 yılında İthalde alınan KDV en yüksek orana ulaşmıştır.

Şekil 3. 4. Türkiye’de Vergi Gelirleri içindeki KDVPayı,(1985-2012)



Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı verileri ve Tablo 3.13’den yararlanılarak oluşturulmuştur.

(*) 2006 - 2011 Yılları Bütçe Kanunu’nda Mahalli İdare ve Fon Payları İle Red ve İadeler Dâhil Olduğundan, Aynı Baza Getirmek İçin Rakamlara Mahalli İdare ve Fon Payları İle Red ve İadeler Dâhildir.

Ülke olarak ithalata ödenen KDV ile yurtiçinde ödenen toplam KDV birbirine bu kadar yaklaşması veya ithalde KDV’nin dahilde KDV’yi geçmesi; giderek üretimden uzaklaşan, ithalat ile ihtiyaçlarını temin eden bir ülke olduğu veya ithal edilen (yarı mamül, hammadde gibi) ürünlere gümrükte ülkeye girerken (ithalde)KDV ödendiği ancak daha sonra yurtiçinde işlendikten sonra (dahilde)KDV ödemelerinden kaçınıldığı veya kaçırıldığı manalarına gelmektedir.

3.3.5 Türkiye’de KDV Uygulamasının Makroekonomik Etkileri

KDV’nin tasarruflar ve tüketim, yatırımlar, fiyat istikrarı ve enflasyon, gelir dağılımı ve kayıt dışı ekonomi üzerindeki etkileri aşağıda detaylıca incelenecektir.

3.3.5.1 KDV’nin tasarruflar ve tüketim üzerindeki etkisi

Tüketim vergilerinin tüketici *tasarrufları üzerindeki etkileri* doğrudan değil verginin, bireyin tüketimi üzerindeki etkisi dolayısıyla dolaylı yoldan olmaktadır. Tüketim vergilerinin bu arada bir tüketim vergisi olan KDV’nin tüketici talep ve tasarrufu üzerindeki etkisini belirleyen pek çok etmen vardır. Talebin yansıtıldığı piyasa çeşidi, talep edilen malların fiyat esneklikleri, tüketicinin gelir düzeyi gibi faktörler vergilemenin tasarruflar üzerindeki etkisini belirler.

Yüksek gelir düzeyine sahip bir tüketici için tüketimin vergilendirilmesi tüketimin azalması etkisinden çok tüketimdeki vergileme nedeniyle oluşacak maliyet artışının tasarruflardaki azalma ile finanse edilmesi sonucunu doğuracaktır. Aynı düzeyde tüketim vergisi alt gelir düzeyine sahip tüketicilerde talebin miktar olarak

kısılması etkisini doğuracak nominal olarak aynı düzeyde kalan tüketim harcamaları tasarruflarda bir azalmaya sebep olabilecektir. Dolayısıyla KDV tasarruf eğilimi yüksek olan üst gelir grubunda bulunanlar için, tasarruf eğilimi düşük olan alt gelir düzeyinde bulunanlar aleyhine değişmesine yol açar²⁹⁵.

KDV'nin tamamen tüketici birimler üzerinde kaldığı varsayımı ile tüketimin vergilendirilmesi çerçevesinde bütün mallar üzerine konan KDV tüketicinin cari dönemde tüketmekle tüketimini ertelemek arasındaki tercihini de etkileyecektir. Tüketmemek suretiyle tasarrufta bulunan tüketicinin gelecek dönemde de aynı oranda KDV ile karşı karşıya olacağını bilmesi durumunda cari dönemde tüketmemek suretiyle vazgeçeceği fayda ile cari dönemde tüketmeyerek tasarruf etmesi durumunda tasarruflarından elde edeceği faiz vb. gelirleri karşılaştırması gerekecektir. Faiz haddi ve KDV oranı artıkça elde edilecek faiz geliri harcanmayarak vazgeçilen tüketimin faydasını geçecek ve tasarruflarda faiz haddine karşı esneklik gösteriyorsa tasarruflar artacaktır. Dolayısıyla bir tüketim erteleme söz konusu olacaktır.

Bilindiği gibi, vergi yükünün kısmen ya da tamamen verginin kanuni mükellefi tarafından başka kişilere aktarılması sonucunda verginin yansması mümkündür. KDV genellikle kanuni mükellefleri tarafından ödenmezler. Vergileri kanunen zorunlu oldukları için ödeyen mükellefler, bunları fiyat mekanizması yoluyla başkalarına devrederler. Bunun sonucu vergiyi asıl ödeyen kişilerle kanunen yükümlü olanlar farklı olur. Yansıma, verginin yasal mükellefi tarafından vergi yükünün ödenmesi aşaması ile başlar. Bunu, söz konusu yükün iktisadi ağırlığının duyulması sonucu, bunun devredilmesi konusundaki psikolojik baskı, vurgu (impact) aşaması izler. Üçüncü aşamada devretme olayı (shifting) vardır. Son aşama ise verginin yerleşmesidir. Belirtilen bu dört aşamanın varlığı verginin fiyat mekanizmasından faydalanılarak devredilebilmesine bağlıdır. Devretmeye ve yayılmaya imkân olmadığı ve verginin kanuni mükellefi ile iktisadi mükellefinin aynı olduğu durumlarda ödeme ve yerleşme aşamalarından ibaret kalır. Yansımada vergi yükünün aktarılmasını belirleyen faktörler, mükellefin üretici ya da tüketici olarak içinde bulunduğu piyasanın türü (tam rekabet,

²⁹⁵Congress of the U.S., *Effects of Adopting a Value-Added Tax*, Congressional Budget Office, Purdue Üniversitesi, West Lafayette 2011, s.52.

tekel, oligopol gibi) ile mükellefin vergiyi devretmede kullandığı mal ve faktörün arz ve talep esneklikleridir.

Vergi yükünün aktarılması açısından yansımayı, kanuni mükellefin üretici olması halinde verginin, vergili malın tüketicilerine doğru yansıtılması (ileriye yansıma) ile üretimde kullanılan faktör sahiplerine doğru yansıtılması (geriye yansıma) olarak ayırma tabi tutmak da mümkündür. Katma değer vergisinde ise verginin mükellefi mal veya hizmetin üretim ve satış aşamasındaki değişik gerçek veya tüzel kişiler olmasına rağmen verginin gerçek ödeyicisinin nihai tüketiciler olduğu devlete vergiyi ödemekle yükümlü olanların nihai tüketicilere yansıtacakları varsayılır. Tüketim vergileri tüketim talebini kısımda doğrudan etki yaratırlar. Çünkü talebin en önemli belirleyicisi olan fiyatlar üzerinde etkilidirler. Herhangi bir malın üretimi çok sayıda aşamayı gerektirir. Nihai ürünün değeri; her üretim aşamasındaki katma değerlerin toplamını temsil eder. Üretim sürecinin son aşamasına konan vergi genel satış vergisidir. Üretim sürecinin her bir aşamasında yaratılan katma değer vergilendirilmesi durumunda ise katma değer vergisinden söz edilir. Dolayısıyla üretimin son aşamasında yaratılan toplam katma değerlerin karşılığı olan satış fiyatı üzerine konan vergi ile üretimin her aşamasında yaratılan katma değerler üzerine konan vergilerin toplamı eşdeğer olacaktır²⁹⁶.

Her ne kadar KDV'nin(kanuni) mükellefi satıcılar olsa da asıl vergilendirilmek istenen tüketicilerdir ya da satıcılar tarafından ödenecek olan vergilerin fiyat mekanizması yoluyla tüketicilere yansıtılması beklenir.

Diğer taraftan tüketim amacıyla talep edilen malların talep esneklikleri vergileme sonucu fiyatı artan tüketim mallarının talebinde değişimde belirleyici olacaktır. Talep elastikiyeti²⁹⁷ zayıf olan mallarda tüketici talep miktarını azaltmayacak tüketim harcamasında artış meydana gelecektir. Bunun sonucunda tüketicinin veri gelir düzeyinde tasarruflarında azalma meydana gelecektir.

Sonuç olarak talep elastikiyeti zayıf olan mal ve hizmetlerin KDV ile

²⁹⁶ David Hyman, *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, Cengage Learning, Independence 2007, s.646-648;

Joseph E. Stiglitz, *Kamu Kesimi Ekonomisi*, (Çeviren: Ö. F. Batırel Marmara Üniversitesi Yayını, İstanbul 1994, s.524.

²⁹⁷ Erdal M. Ünsal, *Mikro İktisada Giriş*, Kutsan Ofset Matbaacılık, Ankara 1997, s.88.

vergilenmesi veri gelir düzeyinde tüketim harcamalarını artıracığından tasarruflarda azalma meydana gelecektir. Diğer taraftan talep elastikiyeti çok olan mal ve hizmetlerin KDV ile vergilenmesi veri gelir düzeyinde tüketim harcamalarını azaltacağından tasarruflarda artış meydana gelecektir. Diğer bir deyişle KDV, gelirlerini harcamaktan ziyade tasarruf edenleri, gelirlerini artırma yönünde etkilerken gelirlerinin büyük bir kısmını tüketen kesimin vergi yükünü artırmaktadır. Ya da özellikle tüketim veya gider vergilerinde görülen tersine artan oranlı etki KDV uygulanmasında da görülecek ve Uygulanan vergi oranı aynıken kişilerin gelirlerinin artmasına bağlı olarak vergi yüklerinde azalma meydana gelecektir. Yani gelir dağılımı eşitliği bağlamında; tüketim eğilimi yüksek olan kesimden tasarruf eğilimi yüksek olan kesime doğru, dolaylı bir gelir transferi söz konusudur.

3.3.5.2 Katma değer vergisinin yatırımlar üzerindeki etkileri

Az gelişmiş ülkelerde dolaylı vergiler ağırlıktadır. Dolaysız vergilerin önemli bir kısmını ise sabit ve dar gelirli yükümlüler ödemektedir. Ekonomik kalkınmanın finansmanında vergi politikası benimsendiğinde, zorunlu olarak dolaylı vergilerin de arttırılması gerekecektir. Dolaylı vergilerin arttırılması, vergi sistemindeki adaletsizliği arttıracak ve bu durum vergi yükümlülerinin tepkisine yol açacaktır²⁹⁸.

Ekonomik ve sosyal engellere rağmen, az gelişmiş ülkelerde vergi politikasına başvurmak kaçınılmaz bir olgudur. Devletin, sosyal sabit sermayeyi oluşturmak, ağır sanayiye kurmak, ekonomik kalkınmayı hızlandıracak mali kuruluşları yaygınlaştırmak vb. görevleri dolayısıyla harcamalarını arttırması ve bunları da vergilerle finanse etmesi gerekmektedir. Yabancı yatırımların vergilendirilmesinde izlenecek uygun politikalarla, yabancı sermaye akışı ve yabancı sermaye yatırımlarından elde edilen gelirlerin yeniden yatırıma yönlendirilmesi teşvik edilebilir. Özellikle özel teşebbüsün önemli bir yer tuttuğu yada özel teşebbüs ağırlıklı büyüme modellerini temel alan az gelişmiş ülkelerde vergi sisteminin niteliğine ve esaslarına bu iki temel yaklaşım kumanda eder. Vergileme, hem iktisadi kalkınma için kullanılacak kaynaklar (özellikle de gerekli tasarruf hacmi, sermaye arzı ve emek arzı) üzerinde, hem de bu kaynakların ve özel sektör

²⁹⁸ Coşkun CanAktan, *Arz Yönlü Vergi Politikasının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir 1989, s.66.

kaynaklarının iktisadi kalkınma amaçlarına uygun olarak kullanımının teşviki bakımından önemli etkilere sahiptir²⁹⁹. Az gelişmiş, tasarruf hacmi dar, sermaye piyasası oluşmamış, yeterli adet ve nitelikte teknik personeli mevcut olmayan, müteşebbis kadroları gelişmemiş bir toplumda temel sınaî yatırımların başlatılması ve gerçekleştirilmesi de yine devlete düşen bir ödev olacaktır. Özellikle modern teknolojinin zorunlu kıldığı uzun ön hazırlık devresi olan, geniş teknik kadroları ve büyük sermayeyi gerektiren yatırımlar bu durumdadır.Özetle gelişmekte olan bir toplumda devlet sahası gittikçe genişleyecek cari hizmetler yanında, geniş ve pahalı bir alt yapı yatırımı, sanayi, tarım, madencilik ve diğer alanlarda öncü ve temel ilk yatırımları yapmak zorundadır. Bu hizmet ve yatırımlar için devletin bol maddi olanaklara ihtiyacı olacaktır³⁰⁰.

İktisadi kalkınmanın temelinde; ekonomide sermaye birikimini artırmak amaç olunca uygulanması gereken vergi politikası da kendiliğinden belli olmaktadır. Ekonomide tüketim düzeyini kırmak, tasarruf oranını arttırmak suretiyle verimli yatırımları finanse edecek sermaye birikimini sağlamak gerekmektedir. Vergi sistemi cebri yolla ekonomiye müdahale ederek, toplumun tüketim hacmini kısıacak; tasarrufları zorla mobilize ederek; yaratılan imkânları devlet, hizmetlerinin görülmesine, ekonomik kalkınma için zaruri insan unsurlarının yetiştirilmesine, alt yapı tesislerinin yapılmasına ve verimli temel yatırımların gerçekleştirilmesine aktarması gerekir. Bu noktada iktisadi kalkınmanın finansmanı için gerekli kaynakların vergiler yoluyla sağlanmasında tüketim vergileri önem kazanmaktadır.

İzlenecek vergi politikaları yoluyla tüketimin kısılmasında az gelişmiş ülkelerde hedef alınacak kesim üst gelir grubunun lüks tüketim harcamaları ile ithale dayalı tüketim harcamalarıdır. Alkollü içecekler, tütün ve ithal edilmiş tüketim malları ağır bir şekilde vergilendirmek suretiyle kırsal nüfusun tüketimi aşağı yukarı muaf bırakılmış ve kentsel bölgelerin vergi yükü arttırılmış olur. Bundan ötürü bu tür mallar üzerinden alınan KDV sanayileşmiş bir ülkede alınanlardan daha az regresiftir. Bu da ekonomide

²⁹⁹Mohan PrasadShrivastava, *Economics of Value Added Tax*, APH Publishing, Orlando 2004, s.29; Yssouf Koné, *The Effects of Adjustment Policies on Economic Growth, Welfare and Income Distribution in a CGE Model with Imperfect Competition*, Ann Arbor2008, s.211.

³⁰⁰ KemalKurdaş, "Türk Vergi Sistemi ve Ekonomik Kalkınma", *ODTÜ İktisat Kongresi*, Ankara2000, s.50.

bir anlamda artan oranlı ya da farklılaştırılmış oranlı tüketim vergilemesi uygulaması anlamına gelir.

Türkiye’de yatırım hacmini sınırlayan en önemli faktör sermaye birikiminin kalkınma için yeterli düzeyde olmamasıdır. Vergileme genelde yatırım hacmini sınırlayıcı bir etki yapmaktadır. Bu etki yatırımcının yatırıma ayırabileceği fonu azaltma ve yatırım yapma cesaretini kırma şeklinde olmaktadır. Çünkü vergileme sonucu ya yatırım mallarının maliyeti artmakta ya da yatırımcının dönem sonu geliri azalmaktadır.

Yatırımcıdan vergi yoluyla alınan paraların tekrar kamu eliyle yatırıma dönüştürülmemesi ve ayrıca verimliliği sınırlı olan bir kamu idaresinin cari ve transfer harcamalarında kullanılması halinde bu olumsuz etkinin daha da artacağı açıktır³⁰¹. Devlet gelirlerinin ne kadarının yatırıma döndüğü tablo 3.14’den anlaşılmaktadır;

Tablo 3. 14.Ekonominin Genel Dengesi,(2010-2012)

	2010	2011 (1)	2012 (2)	2010	2011 (1)	2012 (2)
	(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)			(GSYH İçindeki Paylar, Yüzde)		
Toplam Tüketim	941 206	101 285	200 755	85,3	85,9	84,2
Kamu	120 543	141 397	154 663	10,9	11,0	10,8
Özel	820 664	959 888	046 091	74,4	74,9	73,4
Toplam Yatırım	223 499	288 106	327 184	20,2	22,5	22,9
Kamu	44 594	56 807	61 449	4,0	4,4	4,3
Özel	178 905	231 299	265 735	16,2	18,0	18,6
Sabit Sermaye Yatırımı	210 394	282 691	320 181	19,1	22,1	22,5
Kamu	47 064	57 111	60 671	4,3	4,5	4,3
Özel	163 330	225 580	259 511	14,8	17,6	18,2
KAMU HARCANABİLİR GELİRİ	138 159	178 126	184 655	12,5	13,9	12,9
Kamu Tüketimi	120 543	141 397	154 663	10,9	11,0	10,8
Kamu Tasarrufu	17 616	36 729	29 992	1,6	2,9	2,1
Kamu Yatırımı	44 594	56 807	61 449	4,0	4,4	4,3
Kamu Tasarruf-Yatırım Farkı	-26 978	-20 078	-31 457	-2,4	-1,6	-2,2
ÖZEL HARCANABİLİR GELİR	956 697	093 767	232 364	86,7	85,4	86,4
Özel Tüketim	820 664	959 888	046 091	74,4	74,9	73,4
Özel Tasarruf	136 033	133 879	186 273	12,3	10,4	13,1
Özel Yatırım	178 905	231 299	265 735	16,2	18,0	18,6
Özel Tasarruf-Yatırım Farkı	-42 871	-97 421	-79 462	-3,9	-7,6	-5,6
Toplam Yurt içi Tasarruflar	153 650	170 607	216 265	13,9	13,3	15,2

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı ve 18 Ekim 2011 Tarihli ve 28088 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de Yayımlanan 11 Ekim 2011 Tarihli ve 2011/2303 Sayılı 2012 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki

(1) Gerçekleşme tahmini

(2) Program

Türk mali idaresinin toplanan kaynakların ne kadarını yatırıma ayırdığını

³⁰¹Kemal Çiftçi, *Türk Katma Değer Vergisinin Ekonomik ve Mali Etkileri*, (Basılmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1995, s.90.

göstermesi açısından aşağıdaki tablo 3.14 oldukça açıklayıcıdır. Örneğin 2010 yılında konsolide bütçe gerçekleştirmelerinin, kamu yatırım harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında yatırımlara ayrılan pay %4'tür. 2000'li yıllarda ise bu oran %2 ile %3 arasında değişmektedir ki bu da bahsedilen kaygının doğruluğuna işaret eder.

Mevcut veriler ışığında katma değer vergisinden yatırım mallarının maliyetini azaltacak şekilde yararlanılması durumunda yatırımları artırıcı etkisi olacaktır.

Dolaylı vergiler yatırımların teşviki açısından dolaysız vergilere göre daha etkindirler. KDV uygulamasıyla yatırım malları bünyesindeki fiyatı artıran vergi etkisi hafifletilerek veya yok edilerek yatırımcı için büyük darboğaz olan finansman ihtiyacını hafifletmek ve yatırımcıyı bu konuda cesaretlendirmek mümkün olabilmektedir.

KDV sisteminde; amortismanına tabi iktisadi kıymetlere ait KDV'nin indirim konusu yapılabilmesi ve teşvik edilmek istenen yatırım mallarına ait verginin ertelenebilmesi veya taksitlendirilmesi de yatırıma teşvik edici özelliklerdir. KDV'nin tasarrufları artırıcı etkisi sebebi ile de dolaylı olarak yatırımlar artacaktır.

3.3.5.3 Katma değer vergisinin fiyat istikrarı ve enflasyon üzerindeki etkileri

Vergilerden ve vergi politikalarından çeşitli nedenlerle bozulan fiyat istikrarının yeniden sağlanmasında KDV'den yararlanmak mümkündür. Zira vergiler; ekonominin bünyesinde mevcut, ekonomideki konjonktür hareketlerini hafifleten, dolayısıyla fiyat istikrarını korumaya çalışan istikrar kuvvetlerinden birisidir. Vergilerin otomatik istikrar sağlama özelliğinin farkı; diğer otomatik stabilizatörler gibi ekonomideki enflasyonist ve deflasyonist eğilimleri hafifletmesi için hiçbir yasama tasarrufuna, idari karara, iktisadi teşhise, bu teşhise uygun iktisadi mali tedbirlere ihtiyaç göstermemesidir.

Bu anlamda KDV'nin otomatik istikrar sağlama gücünün diğer vergilerle kıyaslandığında özellikle fiyat istikrarını sağlamada ve enflasyonla mücadelede oldukça etkili olduğu görülecektir³⁰².

Vergilerin otomatik istikrar sağlama gücü ile ifade edilmek istenen husus; milli

³⁰²Stephan Danninger, vd., "Inflation Smoothing and the Modest Effect of VAT in Germany", *IMF Working Papers*, International Monetary Fund, S. 08/175, Luzern 2008,s.17.

gelir düzeyinde meydana gelen değişmeler dolayısıyla vergi hâsılatında uyarlık nispetinde meydana gelen değişikliklerin yarattığı, istikrar yaratma etkisidir. Bu noktada kısaca şu söylenebilir ki; söz konusu istikrar yaratma etkisi çoğaltan yoluyla büyüyecektir. Çoğaltan katsayısı marjinal tüketim eğilimine bağlı olduğuna göre tüketime yönelen vergiler yani KDV, tasarrufa yönelen vergilerden daha fazla istikrar sağlama gücüne sahiptirler³⁰³. Zira tasarruflar bizzat kendileri istikrar sağlama unsuru olduklarından tüketim eğilimini doğrudan azaltırlar.

KDV tüketimi gelir üzerinden alınan vergilerin aksine geliri azaltarak değil, fiyatları yükselterek kısarlar. Verginin ileri doğru yansımaları oldukça kolay olduğundan vergi yükü genel olarak nihai tüketiciye yansır. Söz konusu tüketici grubu marjinal tüketim eğilimi toplumda en yüksek grup olduğundan verginin otomatik istikrar yaratma gücü gelir üzerinden alınan vergilere oranla daha yüksektir³⁰⁴.

Harcama vergisi oranı sıfırdan büyük bir oran olacağına göre vergi sisteminin otomatik istikrar yaratma gücü bu orana bağlı olarak değişecektir. Sabit bir oran olduğu için verginin; vergi gelirindeki nispi değişikliğin milli gelir yada GSMH'daki nispi değişikliğe oranı şeklinde ifade edilen³⁰⁵ verginin gelir esnekliği, matrah uyarlığına bağlı olacaktır. Gelir esnekliği yüksek olan maddeleri vergilemek yada zorunlu ihtiyaç maddelerini vergiden muaf tutmakla da matrah uyarlığı yoluyla verginin gelir esnekliği artırılarak fiyat istikrarı politikasına olumlu etki sağlanır.

Ancak KDV'nin bahsedilen fiyat istikrarı üzerindeki bu olumlu etkisinin yanında ilk etkisinin fiyatlar genel seviyesini artırıcı yönde olacağı gerçeği unutulmamalıdır. Özellikle ekonomik daralma dönemlerinde veya enflasyonla etkin mücadelenin amaçlandığı dönemlerde KDV uygulaması veya KDV oranlarının artırılması enflasyon rakamlarının yükselmesine ve ekonomik daralmanın artmasına neden olacaktır.

3.3.5.4 Katma değer vergisinin gelir dağılımı üzerindeki etkileri

Bir ekonomide milli gelir artışı toplumsal kalkınmanın nicel göstergesidir. Oysa

³⁰³Joseph Cordes, vd., *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, The Urban Insitute, Washington D.C.2005, s.16.

³⁰⁴OECD, *Economic Outlook*, OECD Publishing 2011,s.42.

³⁰⁵MehmetYüce, "Verginin Mali Amacı Açısından Kırgız Vergi Sisteminin Değerlendirilmesi", *Mevzuat Dergisi*, S. 78, Ankara 2004, s.79.

bu artışa rağmen, toplumun sosyal sınıfları arasında gelir adil olarak dağılmıyorsa, toplumda nitel kalkınma gerçekleşmiyor demektir. Vergiler kamu harcamalarının finansmanında olduğu kadar gelir dağılımının düzeltilmesinde de bir araç olarak kullanılabilir.

Vergilerin gelirin yeniden dağıtılmasında bir araç olarak kullanılmasındaki amaç; devletin, piyasa mekanizmasının işleyiş süreci sonucu meydana gelen gelir dağılımının belirlediği gelir sahiplerine ait ihtiyaç tatmini seviyelerindeki farklılıkların azalmasıdır. Bu durum mevcut piyasa ekonomisinin adil bir gelir dağılımı sağlamadığını göstermektedir. Yeniden dağıtımın gerçekleşmesinin amacı bireylerin ihtiyaç tatmin düzeylerinin birbirine yaklaştırılması ile mümkündür. Gelirin büyük bir kısmının toplandığı kesimlerden vergileme yoluyla alınan kaynakların düşük gelirli kesimlere dolaylı yada doğrudan dağıtılması suretiyle söz konusu gelirin yeniden dağılımı gerçekleştirilmiş olur.

Kamu maliyesi aracılığıyla gelirin yeniden dağıtımı yapılırken vergiler ile kamu harcamaları birbirinden ayrılmaz bir bütün oluşturmaktadırlar. Devletin gelir dağılımı üzerinde yaptığı etkiyi ancak kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının bir arada ele alınması ile ortaya koymak mümkündür.

KDV, yükümlülerin özel durumlarına göre bir ayırım yapmayan mal ve hizmetler üzerinden alınan vergidir. KDV regresif³⁰⁶ bir yapıda bulunduğu, bu bakımdan iktisaden daha etkin olduğu kabul edilir. Bu kabulün arkasında iki varsayım bulunmaktadır. Birincisi, bu tür verginin ileriye doğru yansıtılacağı, ikincisi ise üzerinden vergi alınan mal ve hizmetlerin dar gelirli ailelerin bütçelerinde, zenginlere oranla daha çok yer

³⁰⁶ Michael Keen, *VAT Attacks!*, International Monetary Fund, Luzen 2007, s. 3;
 Junko Kato, *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*,
Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge Univ. Press, Cambridge 2003, s.42;
 Julie Kajus, vd., *A Guide To The European Vat Directives*, IBFD, Amsterdam 2011, s.305-306;
 W. Van Brederode, *Systems of General Sales Taxation: Theory, Policy and Practice*, Kluwer Law
 International, Amsterdam 2009, s. 38;
 Michael Keen, *Taxation and Development – Again*, Andrews McMeel Publishing, New Jersey 2012, s.
 11;
 Ephraim Smith, P. *Federal Taxation: Comprehensive Topics*, CCH Press, Boca Raton 2008, s. 4;
 William J. Boyes, vd., *Economics*, Cengage Learning, Washington D.C. 2011, s. 254;

tutmasıdır³⁰⁷.

Özet olarak bir ülkenin vergi sistemi, uygulanmasından sonra gelir frupları arasındaki farkı kapatıyorsa (fakirleri nispeten zengin ve zenginleri nispeten fakir hale getiriyorsa); o zaman vergi sisteminin daha adil bir duruma götürücü, yeniden dağıtıcı etkisinden söz edilebilir.

KDV her safhada oluşan katma değerden alınır. Mükellefler ödedikleri vergiyi ödeyeceği vergiden düşer. Bu nedenle vergi, yapısı itibariyle mükellefleri birbirine kontrol ettirir. Vergi genellikle ileriye doğru yansır. Bu nedenle verginin nihai ödeyicisi tüketicilerdir. Uygulamada KDV'nin gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkilerini gidermek için oran farklılaştırmasına gidilerek; temel ihtiyaçlarda %1 ve %8, üst gelir gruplarına yönelik tüketim mallarının nispeten daha yüksek (%18) oranlarda vergilendirildiği görülmektedir.

KDV'nin gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisini gidermenin yolu mallar arasında oran farklılaştırması yapmaktır. Zorunlu tüketim malları niteliğindeki mallarda vergi oranının düşük tutulması, buna karşılık lüks mal diye nitelendirilebilen dolayısıyla genellikle orta ve üst gelir grubundaki bireylerin tükettikleri mallarda ise nispeten daha yüksek oranda vergileme, sisteme bir anlamda artan oranlı bir yapı kazandıracaktır.

Çeşitli kuruluşlar tarafından zaman zaman yapılan araştırmalarda, gerek kapsanan alan ve yerleşim yerleri, gerek örnekleme yöntemi ve örnek hacmi, gerekse kullanılan tanımlar farklı olduğundan, araştırmalar birbirleriyle doğrudan karşılaştırılabilir nitelikte değildir. Bütün bu farklılıklara rağmen aşağıdaki tablo 3.15'de 1987 yılından bu yana TÜİK tarafından yapılan araştırma sonuçları verilmektedir;

³⁰⁷ Alan Tait, *Value Added Tax: International Practice and Problems*, International Monetary Fund, Luzern 1988, s.214-215;

ÖzhanUluatam, *Enflasyon ve Devlet Gelirleri*, Ankara Üniv. SBF Yayınları, Ankara1981, s.62.

Tablo 3. 15. Eşdeğer hane halkı kullanılabilir gelirine göre sıralı yüzde 20'lik gruplar,(1987-2011)

Hane halkı Yüzdeleri	DİE 1987	DİE 1994	TÜİK 2010	TÜİK 2011
1. % 20	5,24	4,86	5,8	5,8
2. % 20	9,61	8,63	10,6	10,6
3. % 20	14,06	12,61	15,3	15,2
4. % 20	21,15	19,03	21,9	21,7
5. % 20	49,94	54,88	46,4	46,7

Kaynak: TÜİK (2011). Hane halkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Sonuçları, Ankara, TÜİK Yayını, s. 16.

1987-2011 yıllarına ilişkin verileri karşılaştırdığımızda ilk göze çarpan genelde, gelir dağılımının eşit olmadığı ve özellikle 1994 yılında üst gelir grubunun diğer tüm grupların aleyhine zenginleştiği ve bu yılların gelir dağılımının en bozuk yıllar olduğu görülmektedir. Gelir dağılımındaki bozukluğun azalması için lüks tüketim mallarına yükseltilmiş oranlar, zorunlu tüketim mallarına indirimli veya genel KDV oranları kullanılır.

Aşağıdaki tablo 3.16'de KDV'nin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı yer almaktadır.

Tablo 3. 16. KDV'nin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı, (1988 - 2012)

YILLAR	Toplam KDVTahsilâtı (Dâhilde + İthalde) (Bin TL.)	Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
1988	4.177	29,3
1989	6.461	25,3
1990	12.371	27,2
1991	22.832	29,0
1992	42.088	29,7
1993	81.877	31,0
1994	176.742	33,0
1994	176.742	30,1
1995	354.980	32,7
1996	743.026	33,1
1997	1.561.562	32,9
1998	2.725.083	29,5
1999	4.164.334	28,1
2000	8.379.549	31,6
2001	12.438.860	31,3
2002	20.400.201	34,2
2003	27.031.099	32,1
*2004	34.325.208	34,0
*2005	38.280.429	32,1
**2006	50.723.560	33,5
**2007	55.461.123	32,4
**2008	60.066.230	31,6
**2009	60.169.248	30,6
**2010	75.649.986	32,1
**2011	95.550.463	33,6
**2012	103.155.263	32,5

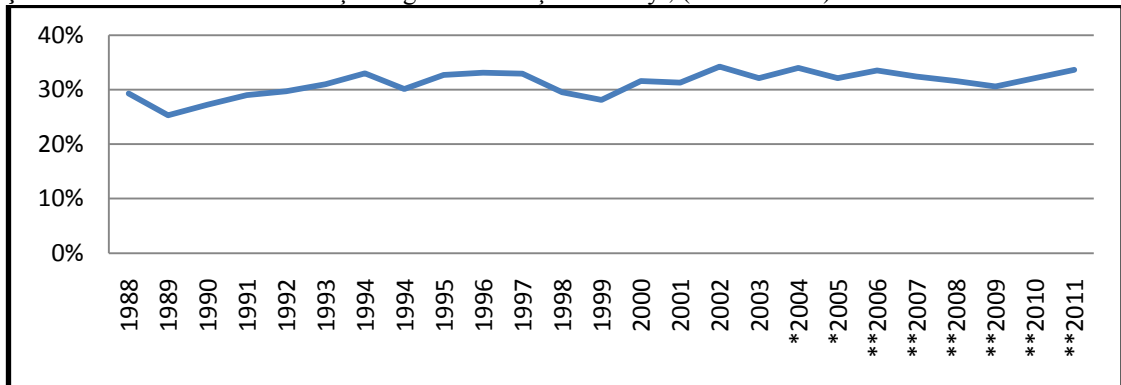
Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı

(*) Önceki Yıllarla Aynı Baza Getirmek İçin, Rakamlara Red ve İadeler Dâhil Edilmiştir.

(**) 2006 - 2012 Yılları Bütçe Kanun'unda Mahalli İdare ve Fon Payları ile Red ve İadeler Dâhil Olduğundan, Aynı Baza Getirmek İçin Rakamlara Mahalli İdare ve Fon Payları

KDV'nin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı KDV uygulamasına başlanıldığından bu yana %25'in altına hiç düşmemiştir ve 2000'li yıllardan sonra hep %30'un üstünde pay alarak KDV hem önemli bir vergi türü hem de önemli bir gelir kaynağı olmaya devam etmiştir.

Şekil 3. 5. KDV'nin Genel Bütçe Vergi Gelirleri içindeki Payı, (1988 – 2011)



Kaynak : Gelir İdaresi Başkanlığı

Şekil 3.5 ve Tablo 3.16'ya bakıldığında KDV gelirlerinin genel bütçe vergi gelirleri içerisindeki %25 ile %34 arasında değişen önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Tablo 3.15'de verilen gelir dağılımı istatistikleri göz önüne alındığında, KDV'nin gelir dağılımı eşitsizliğini giderici özelliğinin etkin olmadığı görülmekte ise de bunun sebebinin (Tablo 3.14'de verilen Ekonomik Genel Dengesi) kamu harcamalarının yatırıma veya gelir dağılımı eşitsizliğini azaltıcı transferlere yoğunlaşmamasından kaynaklanmaktadır.

Gelir dağılımındaki eşitsizliğin giderilmesi noktasında, KDV'nin gelir dağılımı üzerindeki olumlu etkisi olduğu dikkate alınarak, genel bütçe vergi gelirleri içerisindeki KDV payının daha fonksiyonel kullanılması ve kamu harcamalarının gelir dağılımı eşitsizliğini azaltıcı transferlere yoğunlaştırılması daha yararlı olacaktır.

3.3.5.5 Katma değer vergisinin kayıt dışı ekonomi üzerindeki etkileri

Vergilerin yapısal uyumluluğunun tam ve etkin olabilmesi için vergi kaçakçılığının en az düzeyde olması ve toplumca kabul edilebilir düzeyde olması gerekir. Ancak bu takdirde milli gelirdeki artışın ile orantılı olarak vergi gelirlerinde artma görünür. 1990'lı yıllarda Türkiye'nin gündeminde önemli bir yer edinmiş olan kayıt dışı ekonomi, bu adla anılmasa da tüm gelişmekte olan ülkeler gibi Türkiye'nin de uzun

yıllardır önemli problemlerinden biri olmuştur.

Bugün yeni olan, dünya ölçeğinde küreselleşme sonucu rekabet koşullarının sertleşmesiyle kayıt dışı ekonominin haksız rekabete neden olan bir unsur olarak ortaya çıkmasıdır. Türkiye’de daha önce vergi kayıp ve kaçığı olarak tanımlanan alan, günümüzde kayıt dışı ekonomi kapsamında değerlendirilmektedir. Her ne kadar kayıt dışı ekonomi tanımı yeraltı ekonomisi ve buna bağlı kara para trafiğini içeriyor olsa da Türkiye’de genellikle kayıt dışı ekonomi ile yasal ekonomik faaliyetlerdeki kayıt dışılık kastedilmektedir. Türkiye’de yapısal bir sorun olan kayıt dışılığı ortaya çıkaran etmenler arasında, yaşanan makroekonomik istikrarsızlıklar, yüksek vergi ve prim oranları ile diğer idari-mali-yasal yükler gibi ekonomik sebeplerin yanı sıra yolsuzluk, çarpık kentleşme, işletmelerin çok büyük bölümünün küçük ölçekli olması, işsizliğin yüksek olması, kamu harcamalarında israf olduğu yönünde toplumda genel bir algının mevcudiyeti, bürokratik formalitelerin fazlalığı, nakit kullanımının yüksekliği, denetim sisteminin yeterince etkin olmaması, kurumlar arası koordinasyon eksikliği, sıkça çıkarılan afların gerek toplumdaki adalet duygusunu gerek kamuya karşı yükümlülüklerini zamanında yerine getirme duyarlılığını aşındırması ve kayıt dışılıkla mücadelede toplumsal ve siyasi iradenin oluşmaması gibi sosyal ve yapısal faktörler yer almaktadır³⁰⁸.

Bilindiği gibi KDV’nin esas amacı nihai tüketiciden kamu kesimine gelir aktarmaktır. KDV’nin iktisadi mükellefi nihai tüketici olduğu için toplumun bütün kesimine fark gözetmeden nüfuz eder. Bu özelliği ile tarafsız ve geniş tabanlı bir vergi türüdür. KDV’yi diğer vergilerden ayıran diğer bir özellik ise her mal ve hizmet tesliminde ödenen KDV’nin indirim mekanizması ile maliyet unsuru olmamasıdır. Aynı zamanda KDV şeffaf bir vergi türü olması sebebi ile bir mal veya hizmetin bünyesindeki vergi yükü herhangi bir safhada tam olarak bilinebilir. KDV’de indirim mekanizmasından yararlanmak için KDV’nin belgeye bağlanması, vergide oto kontrol mekanizmasının kurulmasını sağlamaktadır. KDV’nin konusunun geniş ve mükellefinin çok olması nedeniyle, toplumun her kesimine oto kontrol özelliği ile çok hızlı nüfuz

³⁰⁸ 18 Ekim 2011 Tarihli ve 28088 Sayılı Mükerrer Resmi Gazetede Yayımlanan 11 Ekim 2011 Tarihli ve 2011/2303 Sayılı 2012, Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki, s.95.

edebilmektedir. Sektörlere göre ayarlanabilen oranlar ile KDVsektörler arasında haksız rekabeti önler, dengeli sanayileşmeye ortam hazırlar, vergisiz sektörler oluşmasına engel olur. KDV lokomotif etkisi özelliği olan bir vergi türü olması sebebiyle mükelleflerin gelir ve kurumlar vergisi hâsılatını da kontrol altına almaktadır. KDV'nin yukarıda sayılan; bütün kesimlere hızlı nüfuz etmesi, tarafsız olması, geniş tabanlı olması, indirim mekanizmasının olması, şeffaf olması, belge düzenini olması, oto kontrol sisteminin olması, lokomotif etkisinin olması gibi özellikleri ile kayıtdışı ekonomi ile mücadelede yararlanılması oldukça yararlı ve önemli sonuçlar verecektir³⁰⁹.

3.4 Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Öne Çıkan Arayışlar

Belediyeler, kanunlarda gösterilen yerel nitelikli altyapı, çevre, eğitim, sağlık, kültür ve sosyal yardım gibi birçok hizmetin üretim ve sunumundan sorumlu kuruluşlardır. Kentli nüfusun göç ve doğumlar nedeniyle gittikçe arttığı günümüz dünyasında belediye hizmetlerine olan talebin niteliği ve niceliği hızla artmaktadır.

Bununla birlikte belediyelerin birçoğu mali yetersizlikler nedeniyle artan talebi karşılamada ciddi zorluklarla karşılaşmaktadır. Özellikle büyük sermaye, ileri teknoloji ve uzmanlık gerektiren projelerin hayata geçirilmesinde ciddi sıkıntılar yaşandığı bilinmektedir. Bu nedenlerle belediyelerin birçoğu ekonomik, teknik, sosyal ve ticari nitelikli yatırımlarını sürekli ertelemek durumunda kalmaktadır. Projelerin hayata geçirilmesinde yaşanan gecikmeler yerel kaynakların etkin şekilde değerlendirilmesini önlemekte ve yerel ekonominin gelişmesini olumsuz yönde etkilemektedir³¹⁰.

Günümüzde, belediyelerin bu finansman sorunlarının çözümüne ilişkin alternatif finansman modelleri gerek kanun koyucu tarafından, gerek sivil toplum kuruluşları tarafından gerekse akademisyenler tarafından araştırılmaktadır. Bu araştırmaların en başta gelen nedeni, belediye hizmetlerine talebin ve vatandaş beklentilerinin sürekli

³⁰⁹Friedrich Schneider, *The Shadow Economy: An International Survey*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s.176;

RobertMcGee, *Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies*, Springer, Londra 2008, s.634;

Friedrich Schneider, *Handbook on the Shadow Economy*, Edward Elgar Publishing, Washington D.C. 2011, s.84.

³¹⁰Arye Hillman, *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s.740.

yükselmesi; buna karşın sahip olunan finansal kaynakların yetersiz kalmasıdır.

Sınırlı finansal kaynaklar ile artan vatandaş beklentisi ve taleplerini karşılamak için devlet örgütlenmesi veri kabul edilmemeli, amaca uygun iş görme yeteneğini artırmak, devleti daha çok işi daha etkin biçimde yapabilecek duruma getirmek için kamu kurumları sürekli yenilenmelidir. Böylece devlet aşamalı olarak en temel işlerde başarılı oldukça, ekonominin etkinliğini artıracak, bireysel talepleri, toplumsal beklentileri karşılayacak biçimde yenilenebilir güçlü ve etkin çalışan bir kurum haline getirilmelidir³¹¹.

Belediyelerin finansman sorunlarına ilişkin çözüm önerileri; yerel yönetimlerin finansmanına ilişkin kanun teklif ve tasarılarında, yerel yönetimler maliyesi literatüründe ve diğer gelir öneriler başlıkları altında incelenecektir.

3.4.1 Yerel Yönetimlerin Finansmanına İlişkin Kanun Teklif ve Tasarılarında Öne Çıkan Gelir Önerileri

2001 yılından bu yana belediyelerin finansman sorununun çözümüne yönelik sunulan ve hükümsüz kalan bazı kanun tasarı ve teklifleri aşağıdaki gibidir;

31.07.2001 tarihli, 1/899 Esas nolu, 21. yasama dönemi ve 4. yasama yılında, “Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” başlıklı tasarıda³¹² özetle; merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esasları yeniden tespit edilmiş, bu hizmet ilişkisi, koordinasyon, işbirliği ve bunlara ilişkin mevzuat düzenlemeleri konusunda yönlendirici kararlar almak üzere Mahalli İdareler Ortak Kurulu oluşturulması, Belediye Kanunu 3090 sayılı Kanun, İl Özel İdareleri Kanunu Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve ilgili diğer kanunlarda değişiklik yapılması öngörülmüştür.

15.02.2002 tarihli, 2/898 Esas nolu, 21. yasama dönemi ve 4. yasama yılında, “Belediye Gelirleri Kanunu ile İl Özel İdareleri Kanunu’nda Değişiklik Yapılması

³¹¹ Duran BÜLBÜL, “Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, *Cumhuriyet Ünv. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2/2, Sivas 2001, s. 71.

³¹² TBMM resmi web sitesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0899.pdf> (19.07.2012)

Hakkında Kanun Teklifi” başlıklı teklifte³¹³ özetle petrol çıkarılan işletmelerce belediyelere % 2, il özel idarelerine % 1 oranında pay ayrılması öngörülmüştür.

02.03.2004 tarihli, 2/265 Esas nolu, 22. yasama dönemi ve 2. yasama yılında, “Belediyelere Ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’a Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun Teklifi” başlıklı teklifte³¹⁴ özetle Turistik beldelere, turizm mevsiminde gelen yerli ve yabancı turistlerle nüfusun yoğunlaşması sebebiyle, götürülen belediye hizmetlerinin aksamaması ve hatta durmaması için, yerleşik nüfusa göre merkezden yardım almakta olan turizm bölgesindeki belediyelerin nüfusuna, belirlenecek yatak kapasitesinin yarısı kadar bir sayının eklenerek alacakları yardımın fazlaştırılması amaçlanmıştır.

14.12.2005 tarihli, 2/646 Esas nolu, 22. yasama dönemi ve 4. yasama yılında, “Belediye Gelirleri Kanunu’nun Değiştirilmesi Hakkında Kanun Teklifi” başlıklı teklifte³¹⁵ özetle müşterek bahislerde her aya ait verginin, o ayı takip eden ayın 20’nci günü akşamına kadar müşterek bahislere katılımın sağlandığı ganyan bayilerinin bulunduğu yer belediyesine bir beyanname ile bildirilmesi ve aynı sürede ödenmesi öngörülmüştür.

26.09.2006 tarihli, 1/882 Esas nolu, 22. yasama dönemi ve 4. yasama yılında, “İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı” başlıklı tasarıda³¹⁶ özetle; özel idarelerinin ve belediyelerin vergi, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınan ücret ve diğer gelirleri ile bunların konusu, mükellefi, matrahı, oran ve tarifeleri, istisna ve muafiyetleri, tahakkuku ve tahsili ile bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir. Tasarının 62. maddesinde GBVG’den belediye paylarının tahsisinde;

- a) Yüzde 75’lik kısmı belediyelerin nüfusuna,
- b) Yüzde 15’lik kısmı ilçelerin gelişmişlik endeksine,

³¹³ TBMM resmi web sitesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0898.pdf> (18.07.2012)

³¹⁴ TBMM resmi web sitesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0265.pdf> (18.07.2012)

³¹⁵ TBMM resmi web sitesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0646.pdf> (18.07.2012)

³¹⁶ TBMM resmi web sitesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1246.pdf> (15.07.2012)

c) Yüzde 10'luk kısmı performans sonuçlarına

göre İller Bankası tarafından dağıtılması öngörülmüştür.

Özeti verilen bu kanun teklif ve tasarılarının haricinde;

- Eğlence yerlerinden alınan harçlar ile her türlü ilan ve reklam gelirlerinden belediyelere aktarılan vergiler çeşitli oranlarda artırılması,
- Motorlu taşıt vergilerinin yüzde 25'i, TRT ile özel radyo ve televizyonlardan tahsil edilen gelirlerin yüzde 10'u belediyelere aktarılması,
- Haberleşme vergisi oranını da yüzde 1'den 2'ye çıkarılması,
- Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik, hava gazı, doğalgaz ve LPG tüketiminden vergi alınması,

gibi öneriler de olmuştur ancak bu teklif ve tasarılar hükümsüz kalmıştır.

3.4.2 Yerel Yönetimler Maliyesi Literatüründe Öne Çıkan Gelir Önerileri

Türkiye'deki yerel yönetim finansman sorunları bağlamında; maliye literatüründe alternatif finansman modellerine ilişkin olarak öne çıkan başlıca öneriler:

*MTV ve Trafik Harçlarının Yerel Yönetimlere Bırakılması*³¹⁷ konusu birçok akademisyen tarafından incelenmiş ve önerilmiştir. Gelişmiş bazı ülkelerde zaten yerel yönetimlere bırakılmış bu vergilerin Türkiye'de de yerel yönetimlere bırakılması gerektiği; 2011 yılında yapılan IV. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi forumunda Prof. Dr. Ahmet Ulusoy ve Doç. Dr. Tekin Akdemir tarafından şu gerekçeler ile önerilmiştir;

Motorlu taşıtlara yönelik önemli (yolların yapımı, bakımı, şehir planlaması, kent bilgi sistemleri vs.) hizmetlerin belediyeler tarafından sunulması,

Bu hizmetlerden yararlananların kişilerin vergi bilincinin artması,

Artan araç sayısının getirdiği olumsuzluklar ile mücadele (trafik, dış kaynaklara bağımlılık, park sorunu, alt yapıların olumsuz etkilenmesi, toplu ulaşım hizmetleri gerekliliği, yayalara karşı olumsuz dışsallık vs.) gibi nedenler ile servet vergisi

³¹⁷ T.Demirbaş&Ö. Çetinkaya, "Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Kitabevi, Bursa2010, s.87.

niteliğindeki MTV ve faydalanma prensibine uygun tahsil edilen trafik ruhsat harç gelirlerinin belediyelere bırakılmasının uygun olacağı,

Motorlu taşıtlar ile bağlantılı diğer vergi ve harçların yerel yönetim bütçelerine katıldığında; yerel yönetimlerin merkezi bütçeden aldıkları payın % 15'in üzerine çıkması ile birlikte bu artışında belediye finansman açıklarını önemli ölçüde karşılayabilir nitelikte olması.

Bunun yanında belediyelerin tabi oldukları yasal mevzuat çerçevesinde topladıkları vergi, resim ve harç türündeki gelirlerin *oranlarında artış yapılması* da öneriler arasındadır. Örneğin "*Emlak Vergisi*"nin konusunu oluşturan emlak değerlerinin düşük tespit edilmesi³¹⁸ ve oranlarının düşük olması belediyelerin bu gelirden yeterli ölçüde yararlanmasını engellemektedir. Yerinden yönetim anlayışının kurulması için kuvvetli bir vergi olan emlak vergisinin belediye gelirleri içindeki payının artırılması³¹⁹ da öneriler arasındadır. Oy kaygısı ile yerel yönetimlerin tahsilatta ve matrah belirlemede etkin olamadıkları için dengesizlikler olmaktadır. Diğer bir servet vergisi olan MTV ile emlak vergisini karşılaştırdığımızda bu dengesizlik daha da ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; örneğin 200.000 TL'lik bir dairenin %02 olan oran ile ödenen vergisi 400 TL olmaktadır. Bu dairenin %15 ile alınabilecek 1600 cc motor hacmi olan ve 1 yaşındaki bir aracın vergisi 768 TL'dir.

Belediyelerin *öz vergi gelirleri ve harçlarının tutarlarının güncellenmesi* sorunu da belediyelerin finansman sorunlarının bir parçası sayılabilir. Örneğin 2005 yılından günümüze güncellenmeyen³²⁰ bu gelirlerin yeniden değerlendirme oranında endekslenmesi ile güncel hale getirilmesi ile beraber belediyelerin bu vergilerin tahsilinde gereken özeni göstermeleri belediyelere azda olsa gelir artışı imkânı³²¹ sağlayacaktır.

Yaşanan yoğun göçü kısmen de olsa azaltma avantajı da olduğu için yerel

³¹⁸ Canatay Hacıköylü, & FethiHeper, "Emlak Vergisinde Matrah Tespitine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Maliye Dergisi*, S.158, Ankara 2010, s.84.

³¹⁹ ÖzhanÇetinkaya, "Yerel Yönetimlerin Öz Gelir Yaratma Kapasitesi", *III. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu*, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara2010, s.3.

³²⁰ A. Gerçek, (2010). *a.g.e.*, s.87.

³²¹ Ö. Çetinkaya, (2010).*a.g.e.*, s.14.

yönetimlere belirli *vergilere ilave oran* koyma yetkisi tanınması³²² da önerilen modellerden biridir. Örneğin New York şehir belediyesi KDV'ye artı 2 puan eklerken, 50 kilometre ilerideki New Jersey Belediyesi KDV'yi 2 puan indirebilmektedir.

Yerel yönetimlerin *Mali Özerkliğinin Artırılması*³²³ ile yerel yönetimlerin kendi bölgesindeki vergi oranlarını belirleyebileceği, bölgeler arasında vergi oranlarında farklılık olduğu için halk kendilerine sunulan vergi-hizmet paketine göre yerleşim yeri seçeceğini, bu şekilde bölgeler arası rekabetin artacağı, Kamu hizmetlerinden önemli bir kısmını oluşturan yerel hizmetlerin bu şekilde etkin üretilmesi, ülke kamu sektörü harcamalarının disipline edilmesine ve bunları finanse edecek vergilerinde düşürülmesine imkân sağlayacağını³²⁴ öneren akademisyenlerin³²⁵ sayısı da azımsanamayacak kadar çoktur.

Konaklama Vergisi, Hemşeri Vergisi³²⁶, Meslek Vergisi, Değer Artış Vergisi,³²⁷ gibi *yeni vergi türlerinin* üst sınır belirlemek şartı ile belediyelere bırakılması da çözüm önerileri arasındadır.

Niteliği ve niceliği artan yerel yönetim hizmetlerinin kaliteli, etkin ve ucuz hizmet sunmak için önerilen alternatif finansman modeli de *özelleştirme*'dir³²⁸. Özelleştirme modellerin sayısı çok olmakla beraber, önemli bazıları şunlardır; (çöp toplama, sokakların süpürülmesi, parkların bakımı gibi işler için)İhale Yöntemi, (su, gaz, elektrik, metro, kanalizasyon gibi belediye hizmetleri için)İmtiyaz yönetimi³²⁹,

³²² Enis Yeter, "Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11/ 2, Ankara 2002, s.49.

³²³ Nagehan A.Arslan, "İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", *İstanbul Ünv. SBF Dergisi*, İstanbul 2005, s.189; M. Şener, (2005). a.g.m., s.21.

³²⁴ Haktan Sevsay, "Mali Desantralizasyon ve Kamuda Etkinlik Arayışları", *Yerel Siyaset Dergisi*, İstanbul 2006, s.19.

³²⁵ Núria Bosch, , *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar Publishing, Washington D.C. 2008, s.56; Hiroko Uchimura, *Fiscal Decentralization and Development: Experiences of Three Developing Countries in Southeast Asia*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2012, s.16; Anwar Shah, *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise*, World Bank Publications, Washington D.C. 2004, s.21.

³²⁶ Ö. Çetinkaya, (2010).a.g.e., s.10.

³²⁷ M. Şener, (2005). a.g.m., s.21.

³²⁸ Recep Bozdoğan, *Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları*, Üç-Er Ofset Ltd, İstanbul 1997, s.52.

³²⁹ Fevzi Devrim, *Kamu Maliyesine Giriş*, Üçüncü Baskı, Anadolu Matbaacılık Ltd., İzmir 1998, s.57.

(büyük sermaye ve ileri teknoloji isteyen otoyollar, metro yapımı, asma köprüler, hava alanları, santraller ve benzeri kamu için) Yap-İşlet-devret modeli³³⁰, (hisse senedi satışları veya belediyelerin aktifindeki getirisi olmayan veya az olan arazi, bina, belediye iktisadi teşebbüslerin) Satış Yöntemi³³¹, (yükü finansman, teknik donanım ve uzman personel gerektiren hizmetlerin arzında bazen tek başlarına yeterli olamayan belediyeler bu tür hizmetleri doğrudan kendisinin yürütmesinin yerine, başka bir belediye, birlik, kooperatif ya da kamu kuruluşu ile anlaşarak satın alabilir, yaptırabilir ya da ortaklaşa sunabilecekleri) Yönetimler Arası İşbirliği Yöntemi³³², Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi³³³.

Belediyeler için bir diğer alternatif finansman kaynağı ve önerisi de **Borçlanma**'dır. Belediyelerin borçlanma yolu ile finans sağlaması zaman zaman belediyeler ile merkezi yönetimi karşı karşıya getirirse de belediyelerin artan sorumluluk ve hizmetlerini yürütmede yaşadıkları finansal sorunlar bu türden bir fon sağlamalarını zaruri hale getirmektedir. Alınan borçların; etkin ve verimli alanlarda kullanılması, uygun maliyetli olması, borçlanma araçlarında çeşitliliğinin olması ve optimum borçlanma miktarının gerçekleştirilmiş olması halinde önerilen bir finansman kaynağı modelidir. Türkiye'de yerel yönetimlere borçlanma imkânı tanınmış ancak, yerel yönetimlerin borçlanmaları tamamen serbest bırakılmamıştır. Yerel yönetimlerin borçlanmalarının kontrolü konusunda kurula dayalı yaklaşım ve merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yaklaşımları benimsenmiş³³⁴ ve dönem dönem hükümet tarafından belediye borçları için yapılan yapılandırılmaya rağmen 31.03.2013 tarihi itibarıyla

³³⁰UğurEmek, *Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret(YİD), Yap-İşlet(Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı*, DPT Yayını, Ankara1999, s.2;

MehmetŞahin, "Yerel Hizmetlerin Sunumunda Kamu Özel Sektör Ortaklıkları", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, (Edit: Figen Altuğ-Özhan Çetinkaya-Selçuk İpek), Ekin Kitabevi, Bursa2010, s.57

³³¹ FevziDevrim, "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri", *Özelleştirme Sempozyumu Bildirileri*, Manisa1994, s.25;

Naci Muter, B., "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", *Özelleştirme SempozyumuBildirileri*, Manisa1994, s.151.

³³²NuriTortop, "Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri", *Amme İdaresi Dergisi*, S.26, Ankara 1993, s.71.

³³³ Zerrin Toprak, vd., "İzmir Büyükşehir Yönetim Alanında Belediye Şirketleri", *Türk İdare Dergisi*. S. 399, İzmir 1993, s.186.

³³⁴T.C. Başbakanlık, "Türkiye' de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Bildirileri*, Ankara2005, s.8.

hazineye belediye ve bağılı idarelerin toplam borcu 14.429 milyon TL'dir. Ayrıca Hazine'nin vadesi geçmiş alacak stokunun % 97,6'sı 2013 Mart itibarı ile yerel yönetimlere aittir.³³⁵ Yapılan yapılandırma ve aflara rağmen belediye borçlarının kontrolsüz bir şekilde artmasını önlemek amacı ile literatürde şöyle önerilere³³⁶ yer verilmektedir;

- Yapılan borçlanmaların hangi miktarının hangi yatırımlar için, hangi projeler karşılığı hangi yerel yönetimlere de transfer edileceği belirlenmelidir.
- Borçlanmaların vadesi, geri dönüşünün hangi gelir kaynaklarından karşılanacağı belirtilmelidir.
- Belediyeler doğrudan dış borçlanma yapmamalı, dış borç gerektiren yatırımların finansmanı genel bütçe Kanunu'nda yer almalı, dış borçlanma belediyelerden bağımsız gerçekleştirilmeli.
- Yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği belirli zaman aralıklarında İçişleri ve Maliye Bakanlığına bildirilmeli ve yükümlülüğünü yerine getirmeyen belediyeler için önlemler alınmalı.

3.4.3 Sivil Toplum Kuruluşlarının Önerileri (TÜSİAD, SDE, TESEV, TBB)

Çeşitli sivil toplum kuruluşları tarafından yerel yönetimlerin finansman sorunlarına ilişkin farklı öneriler bulunmaktadır. TÜSİAD, SDE, TESEV, TBB gibi kuruluşlarının yerel yönetimlerin finansman sorununa ilişkin önerileri aşağıdaki gibidir:

Türkiye'de üniter yapıdan mali özerkliğe geçiş aşamalarına yönelik araştırma ve değerlendirmeler yapan, hazırladığı anayasa önerisinde de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine değinen **TÜSİAD**'ın yerel yönetimlere ilişkin önerileri³³⁷ mali özerklik

³³⁵Hazine Müsteşarlığı, *Kamu Borç Yönetim Raporu*, S.93, Ankara 2013, s.22;

Ahmet Ortak, "Belediyelerin Borçlanması", *Dış Denetim Dergisi*, S.173, Ankara 2012, s.180.

³³⁶Mustafa Dönmez, *Belediyelerin Gelir Kaynakları*, Ankara Yayınevi, Ankara 2010, s. 73-80;

Muhammet Kösecik, vd., *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007, s. 118-121;

Figen Altuğ, Vd., *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Yayınevi, Bursa 2010, s. 81.

³³⁷TÜSİAD, Rapor, *Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu*, İstanbul 2011, s.22-28.

ve bölgesel yapı ekseninin de olmakla beraber özetle maddeler halinde şöyledir;

- Üniter devlet ilkesi esnetilmesi gerektiği,
- Harcamaların merkezi hükümet ve yerel birimler arasındaki paylaşım oranı, valilerin il özel yönetimlerindeki etkisi, kalkınma ajanslarının özerkliği gibi konuların anayasal değişiklik olmadan da gerçekleştirilebileceği,
- Yerel yönetimlerde şeffaflık ve hesap verebilirlik pozisyonu geliştirilmesi gerektiği,
- Yerel yönetim reformu kapsamında yerel birimler, nüfusun sosyolojisi ve coğrafi dağılımı göz önünde bulundurularak birkaç ilin birleşmesinde meydana gelecek bölgeler şeklinde düzenlenebileceği,
- Yerel bölgelerin vergilendirilmesiyle bölgenin gelirleri karşılanabileceğini, birçok hizmetin belirli ölçülerde bölge idaresine bırakılabileceği,
- Kalkınma ajansları güçlendirilerek bölge idarelerine bağlı olarak faaliyetlerini sürdürebileceği, İl valilerinin yetkileri kısılabileceği önerilmiştir.

Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE)'nin hazırladığı raporda ise yerel yönetimlere idari özerklikten ziyade mali özerkliğin tanınması ekseninde şu önerilerde³³⁸ bulunmuştur;

- Merkezi yönetim, sınırlı alanda genel yetkili, yerel yönetimlerin yetkili olduğu alanlarda da daha çok gözetim ve denetim yetkisini elinde bulundurma gerektiği,
- Yerel yönetim birimlerinden il özel idaresi ve köyler kaldırılmalı, belediyeler muhafaza edilmeli ancak kendi içinde büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri diye üç ayrılması gerektiğini ve önceden merkezî yönetime aktarılan kaynaklar, artık yerel yönetimlere bırakılması gerektiği,
- Yerel yönetimler, gelir kaynaklarının belirlenmesi konusunda daha fazla yetkilendirilmesi gerektiği,
- TBMM'e ait olan (1982/74) Vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere kısmen

³³⁸ YusufŞahin, *Yeni Anayasada Türkiye'nin İdari Yapısı ve Yerinden Yönetim İlkesi*, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara 2011, s.32.

devri gerektiği önerilmiştir.

TÜSİAD ve SDE'nin önerileri değerlendirildiğinde; üniter devlet modelinin korunmasının yanı sıra bölgesel devlet modeli oluşturulmak suretiyle mali özerkliğin sınırlarının daha da genişletilmesi önerilmektedir. Ancak üniter yapıya sahip olan ülkemiz açısından mali özerkliğin esnetilerek uygulanmak istenmesi yerel yönetimler açısından bazı olumsuzluklara yol açabilir. Çünkü bölgelerarası ekonomik ve sosyo kültürel gelişme düzeylerinin farklılığı ve gelir dağılımının bozukluğu gibi faktörlere bağlı olarak yerel yönetimler merkezin hukuksal bütünlüğü içinde destek ve denetime ihtiyaç duymaktadırlar³³⁹.

Toplumun karşı karşıya bulunduğu sorunlara çözüm seçenekleri oluşturmak hedefiyle araştırmalar yürütmeye çalışan *Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV)*'in Anayasa Komisyonu'nun "Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru" isimli raporunda ve "Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler" isimli yayınında şu önerilerde³⁴⁰ bulunulmuştur;

- Anayasa değişikliği ile belediyelere belli vergi kalemleri üzerinde ekleme yapma yetkisi verilmesi gerektiği,
- Bugün için yerel yönetim birimlerimiz olan il özel idaresi, belediye ve muhtarlıklar arasındaki ilişkiyi düzenleyen bir mevzuat olmadığını, il, belediye, köy ve mahalle yönetimleri arasındaki ilişkiler yasayla düzenlenmesi gerektiği,
- İller arasında eşgüdümü sağlayacak ve bölgelerin kültürel, sosyal ve ekonomik gelişimini destekleyecek yetkiler ile donatılan bölge yönetimlerinin ulusal ve uluslararası düzeyde bölgenin rekabet gücünü arttırması, bölgesel kaynakları etkin kullanması hedeflenerek bölgesel birimlerin oluşturulmasında, her bölgenin üstlendiği sorumlulukları gerçekleştirebilecek yeterli ekonomik potansiyele sahip olmasına dikkat edilmesi gerektiği,
- Bölgeler, istihdamı destekleyecek mali kaynakların yaratılabileceği, uygun

³³⁹Selçuk Sertesene, (2011). *Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı?*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/2409>, (03.12.2012).

³⁴⁰ Oktay Uygun, *Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler*, TESEV Yayınları, Ankara 2012, s.32.

ulaşım ve iletişim imkânlarının bulunduğu, en az bir veya daha çok gelişmiş kenti barındıran, kamu hizmetlerinin sunumu bakımından en rasyonel coğrafi alanlar olarak tasarlanması gerektiği,

- Merkezi idareyi temsil eden makamların yetkileri azaltılmalı ve yerel yönetim birimleri üzerindeki “vesayet” yetkileri kaldırılması gerektiği,
- Yerel yönetim birimlerinin karar yetkisi bayındırlık, tarım ve kısmen kolluk ve eğitim hizmetlerini de kapsamı gerektiği önerilmiştir.

Türkiye Barolar Birliği'nin (TBB) önerisinde³⁴¹ise;

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezden yönetim örgütükurulabileceği,

Yerel hizmetlerin anayasaya ve yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunla belirtilen ilke ve yöntemlere göre gözetim yetkisi olması gerektiği,

Yerel yönetimlere ve birliklerine görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır. Yerel yönetim ve birliklerin her türlü akçalı kaynağının kullanılmasında saydamlığın sağlanması amacıyla, gelir ve giderlerinin kullanılmasını denetleyecek kurum ve denetleme usulleriyle ilgili hususlar kanunla düzenlenmesi gerektiği önerilmiştir.

Öneriler topyekûn değerlendirildiğinde; belediyelerin mali özerkliğinin artırılması, merkezi yönetimin bazı yetkilerini yerel yönetimlere devretmesi, bölgesel yönetimler kurulması gibi öneriler sunulmakla beraber doğrudan yerel yönetim finansman sorununa yönelik somut çözüm önerileri mevcut değildir. Yukarıda sayılan kurumların önerileri haricindeki diğer bazı sivil toplum kuruluşlarının önerileri ise; borçlanma, imar haklarının menkulleştirilmesi, imar haklarının transferi ve deprem tahvili çıkartılmasıdır.

³⁴¹ Türkiye Barolar Birliği (2007). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi*, Gerekçeli Yeni Metin, Ankara.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN GBVG PAYI DAĞITIM KRİTERLERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ ÖNERİSİ VE ÖNERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1 Öneri: Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde GBVG Payı Dağıtım Kriterlerinin Değiştirilmesi

Bu çalışmanın çatısını Türkiye’de GBVG’den belediyelere pay verilmesi esasına dayanan mevcut gelir paylaşımı yönteminin yerine, yerel gelirleri artırıcı ve belediyelerin ulusal katma değer oluşumuna katkısını (bir diğer deyişle ekonomik performansını) öne çıkartan yeni bir paylaşım modeli önerisi oluşturmaktadır. Çalışmada; belediyelere GBVG’den pay vermek yerine KDV gelirlerinin il sınırları içerisindeki (dahilde) KDV tahsilatı ve ihracat performansı gibi kriterler esas alınarak merkezi idare ve belediyeler arasında paylaşılması önerilmektedir. Bu öneri çerçevesinde katma değer vergilemesinin belediyelere tamamen bırakılmasının doğurabileceği kaynak sapsmaları, idari maliyetler, vergi ihracı ve benzeri sorunların ortaya çıkması da önlenmiş olmaktadır.

Önerinin ayrıntıları; kurumsal ve yasal altyapı, belediye paylarının hesaplanması ve oran, belediye paylarının tahsisi başlıkları altında incelenecektir.

4.1.1 Önerinin kurumsal ve yasal altyapısı

- i) Dahilde KDV gelirlerinden belediyelere ayrılan payların tahakkuk ve tahsisata esas olmak üzere;

Belediye ve il nüfusları : Her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle,

İllerin Dahilde KDV Gelirleri : Her ay Maliye Bakanlığınca,

İllerin İhracat rakamları : Her ay Ekonomi Bakanlığınca,

İllerin Gelişmişlik endeksi sıralamasını : Her yıl Kalkınma Bakanlığınca

İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir.

4.1.2 Öneride belediye paylarının hesaplanması ve oranı

- i. Belediyelere sınırları içerisindeki dahilde KDV tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Bu pay, illerin sınırlarındaki dahilde KDV tahsilâtı toplamından, asgari geçim indirimi, red ve iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.
- ii. İl sınırları içerisindeki dahilde KDV tahsilâtı toplamının; yüzde 50'si belediyelere, yüzde 50'si merkezi havuza ayrılır. Havuza ayrılan %50'lik payın; %40'ı illerin nüfusunun ülke nüfusuna oranına göre, %30'u İl ihracatının ülke ihracatına oranına göre ve kalan %30'u Kalkınma Bakanlığı'nın en son yaptığı gelişmişlik endeksindeki sınıflandırılan beş gruba %6'şar paylar halinde taksim edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, ilin grup nüfusuna oranına göre hesaplanır.
- iii. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır.

4.1.3 Öneride belediye paylarının tahsisi

- i) 4.1.2. maddeye göre yapılan hesaplama neticesinde İller Bankası tarafından illere pay edilir.
- ii) Büyükşehir belediyelerinde; il için hesaplanan pay, ilçelere nüfusuna göre %40 büyükşehir payı ayrıldıktan sonra büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır.
- iii) Büyükşehir olmayan illerde; il payına düşen tutarları ilçeleri arasında nüfus, yüzölçümü, ilçenin gelişmişlik durumuna paylaştırılır.
- iv) Dağıtılan belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır. Bakanlar Kurulu bu oranı bir katına kadar artırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkilidir.

4.1.4 Önerinin olumlu yönleri

Önerinin olumlu yönleri vergi bilincinin artması ve kayıtdışı ekonomide azalma,

Yerel hemşehrilik bilincinin artması ve yerel ürünlere talebin artması, Yerel üretimin teşvik edilmesi ve yerel kalkınmanın artması, Gelir dağılım adaletinin artması Yerel yöneticiler düzeyinde popülist uygulamalar yapılamaması, Belediyelerin bütçe açıklarını kapatma gayretinin artması, Vergi ilkelerine uygun olması, önerinin çoğaltan etkisinin olması başlıkları altında incelenecektir.

4.1.4.1 Vergi bilincinin artması ve kayıt dışı ekonomide azalma

Vergi kaçakçılığı mali yönünün yanında iktisadi, sosyal ve hukuki boyutlarıyla disiplinler arası bir boyut kazanmıştır. Teorik ve ampirik arka planını maliyecilerle birlikte iktisatçıların, hukukçuların ve sosyologların beslediği bir çalışma alanı olarak gelişmektedir. Literatürde “mali sosyoloji” ve “vergi psikolojisi” alanlarında verginin, vergi sistemlerinin ve uygulamalarının toplumsal ve bireysel etkileri de araştırılmıştır. Toplumsal taleplerin giderek arttığı ve çeşitlendiği bir yapıda hemen hemen tüm ülkeler söz konusu talepleri karşılamada zorlanırken böylesi bir durumda vergi kaçakçılığı konusu, vergi kaçakçılığını ortaya çıkaran faktörlerin belirlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi çok daha fazla önem arz etmektedir. Vergi kaçırmayı etkileyen faktörlerin belirlenebilmesi vergi kaçakçılığıyla mücadelede etkin politikaların oluşturulabilmesi bakımından son derece önemlidir³⁴².

2010 yılında yapılan ve yayımlanan bir araştırmada katılımcılara vergi kelimesinin ne çağrıştırdığı herhangi bir seçenek vermeden tek kelime olarak ifade etmeleri istenerek; Verginin nasıl nitelendirdiği, ödenen vergiler karşısında öncelikli olarak hangi hizmetlerin alınmak istendiği ve bu hizmetlerden duyulan memnuniyeti ölçülmeye çalışılmıştır. Alınan cevaplar olumlu, olumsuz ve nötr şeklinde sınıflandırıldığında sonuç tablo 3.17’de gösterilmektedir;

³⁴²Murat Demir, (2009). “Vergi Kaçırmayı etkileyen Faktörler”,*E-Akademi Dergisi*, S. 90. <http://www.e-akademi.org> (20.10.2012);

FigenAltuğ, *Türkiye’de Vergi Bilinci İstanbul Araştırması*, İSMMM yayını, İstanbul 2010, s.5.

Tablo 4. 1. Vergi Algısı (Olumlu, Olumsuz ve Nötr Yaklaşımlar)

Olumlu Yaklaşımlar (%)		Olumsuz Yaklaşımlar (%)		Nötr Yaklaşımlar (%)	
Sorumluluk	6,0	Adaletsizlik	7,4	Para	13,0
Vatandaşlık Görevi	4,4	Ceza	4,7	Devlet	11,6
Gerekli	3,8	Kazık	3,2	Borç	4,8
Hak	3,2	Haraç	2,0	Zorunluluk	4,1
Yatırım	1,9	Soygun	1,8	Türkiye	3,5
Kalkınma	1,8	Sömürü	1,7	Yaptırım	3,0
Adalet	1,3	Sorun / Problem	1,3	Kesinti	1,9
Kutsal	1,2	Gereksiz	0,8	KDV	1,8
Hizmet	1,2	Orantısız	0,7	Diğer	
Kazanç	0,6	Zulüm	0,6		
		Kayıp	0,6		
		Yolsuzluk	0,6		
		Yük	0,5		
Toplam	25,4%	Toplam	25,9%	Toplam	48,7%

Kaynak: Çak, Murat vd. (2010). *Türkiye'de Vergi Bilinci İstanbul Araştırması*, İSMMMO yayını, s.31-33.

Ampirik çalışmaya katılanların sadece % 25,4'ünün vergi algısı olumludur, %25,9'u olumsuz ve %48,7'si nötrdür.

Vergi bir ülkenin ekonomik ve toplumsal kalkınmasının en temel ögesidir ve vergi bilinci gelişmiş, demokratik toplumların ortak özelliğidir. Toplumlarda hesap verme ve hesap sorma kültürünün gelişmesi, vergi sayesinde olur. Vergi bilincinin gelişmesi; demokratik gelişmiş bir toplum olmanın şartı değil sonucudur. Yani kalkınma ve gelişimin yeterli düzeyde olduğu ülkelerde vergi bilinci kendiliğinden oluşur ve gelişmeyle orantılı olarak artar.

Vergi ahlakı ve bilincinin bu özelliklerinden yola çıkarak; bölüm 3.4.4'de ayrıntılı bir şekilde anlatılan (GBVG payı yerine belediyelerinsınırlarındaki dâhilde KDV tahsilâtının yarısını alması) belediyelerin kendi sınırlarındaki KDV tahsilâtının yarısını alması önerisi ile vergi bilincinin artacağı ve dolayısıyla kayıt dışı ekonominin azalacağı kuvvetle muhtemeldir. Nitekim (önerideki gibi) mali yerleşme konusunda Almanya'da yapılan bir çalışmada³⁴³ yerel idare için toplanan vergilere karşı vergi mükelleflerinin vergiye gönüllü uyumunun ve vergi ahlakının; merkezi yönetim için toplanan vergilere nazaran daha yüksek olduğu sonucuna varılmıştır. Bu bağlamda belediyelere vergileme yetkisi, tahsil yetkisi, vergi oranı ve konusunu belirleme,

³⁴³ G. Werner (2003). *a.g.e.*, s.18.

değiştirme yetkisi verilmesi hususundan daha önemli olan husus vergilerin merkezi yönetim ile belediyeler arasında paylaşılmasıdır. Yani vergi ödeyen halkın ödediği verginin bir bölümünün kendi bölgesinde, belediye sınırlarında kendisine yatırım veya hizmet olarak döneceğini bilmesidir.

Dünyada bazı vergilerin doğrudan belediyelere bırakıldığı veya belediyeler ile paylaşıldığı bazı ülke örnekleri³⁴⁴ şunlardır;

Çin	: KDV,
Almanya	: KDV, Gelir ve Kurumlar Vergisi, Meslek Vergisi
Rusya	: KDV,
ABD	: Satış Vergisi, Mal vergisi,
Hindistan	: Tüketim Vergisi,
Japonya	: Tüketim Vergisi,
Meksika	: Ücret Vergisi,
Brezilya	: Akaryakıt Vergisi,
Kolombiya	: Akaryakıt Vergisi, Alkol Vergisi,
Endonezya	: Servet Vergisi,
Dominik Cumhuriyeti	: Servet Vergisi.

4.1.4.2 Yerel hemşehrilik bilincinin artması ve yerel ürünlere talebin artması

Hemşehrilik; aynı şehirden, aynı coğrafi bölgeden, aynı ülke'den ve aynı kültürden olmayı ifade eder. "Hemşehrilik" aidiyet ve kimlik duygusunu anlatır. Hemşehrilik kimliği, tümüyle gelinen yere ait bir kimlik olmadığı gibi, şehirle hiç ilgisi olmayan bir kimlik de değildir³⁴⁵. Türkiye'de köylerdeki toplumsal örgütlenme akrabalık ve hısımlık bağları üzerine kurulmuşken, şehirlerde ise düşünce, inanç ve güven ilişkileri belirleyici olmakla beraber aynı coğrafi ve etnik kökene mensubiyet de etkili olmaktadır. Özellikle büyük şehirlerdeki örgütlenmelerde etkin olan faktörlerden birisi

³⁴⁴ RoyBahl, *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries*, World Bank, Background Series 2, Municipal Finance, Washington D.C. 2010, s.4.

³⁴⁵ EmreKongar, *İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, Remzi Kitabevi, C. 2, Ankara 1985, s.438.

hemşehrilik anlayışı ve ilişkileridir³⁴⁶.

Hızlı kentleşme süreci, hukuki, siyasi yetersizlikleri, kaynak kısıtlılıkları, hemşehrilik bilincinin kentleşme sürecine uygun hızda gelişmemesi gibi etmenler hemşehrilik etnik milliyetçiliğe dönüştürerek önemli sorunlara neden olmaktadır

Hemşehrilik kavramının yukarıdaki tanım ve özelliklerinden yola çıkarak; bölüm 4. bölümde ayrıntılı bir şekilde anlatılan (GBVG payı yerine belediyelerin sınırlarındaki dâhilde KDV tahsilâtının yarısını alması ve kriterlere ihracat performansının eklenmesi) önerisi ile ülke genelinde hemşehrilik bilincinin artacağı öngörülmektedir. Hemşehrilik bilincinin etnik milliyetçilik yapılmadan geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Böylece birçok negatif dışsalığı görülen etnik milliyetçilikten, mali milliyetçiliğe geçilebilecektir. Ayrıca hemşehrilik bilincinin gelişmesi, yerel ürünlere talebin artmasına sebep olacak böylece yurtiçi sanayinin korunması ve gelişmesi ve ülke kaynaklarının daha rasyonel kullanılması sağlanabilir.

4.1.4.3 Yerel üretimin teşvik edilmesi ve yerel kalkınmanın artması

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kamu hizmeti sunumunda etkinliğin sağlanması ve demokrasinin geliştirilmesinin hedef alındığı reformlar yapılmaktadır. Bu reformların önemli bir ayağını da yerel yönetimler reformu oluşturmaktadır. Yerel yönetimler reformuna yönelik düzenlemelerde bu birimlere önemli görevler verilmesine rağmen ve gelirlerin görevler ile orantılı olması ilkesi yasalar ile benimsenmiş olmasına rağmen görevlerle orantılı gelirler sağlanamamaktadır³⁴⁷.

Merkezi yönetim gelirlerinin kaynağının vergiler olması ve vergilerin de merkez tarafından toplanması ve belirli ölçüler ile yerel yönetimlere yeniden dağıtması; yerel yönetimlere gelirlerini gerekli olduğu kadar artırma imkânı vermemektedir. Kısıtlı gelirler ile belediyeler yerel kalkınmada etkin olamamaktadırlar. Yerel kalkınma; yerel dinamiklerin harekete geçirilerek, yerel toplulukların ekonomik, fiziki, sosyal, kültürel ve siyasal alanlarda sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uygun olarak gelişimini sağlamayı hedeflemelidir. Yerel kalkınma da başarı sağlanmadan ülke çapında genel

³⁴⁶ T. EralpAbay, *Sivil Toplumdan Proje Öyküleri*, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Yayını, Ankara 2004, s.40.

³⁴⁷ A. Ulusoy, (2009). a.g.m., s.83.

kalkınmadan ve gelişimden söz edilemez.

Her ilde farklılık arz eden iktisadi problemlerin çözümünde Belediyelerin üreticilere bölgesel yardım, teşvik, tedbirler ile daha hızlı ve yerinde çözümler üretebilmesi sonucu özel sektöre de sürekli bir düzelme ve toparlanma etkisi yaratması beklenmektedir. Dolayısıyla, belediyeler yabancı firmaları bölgelerine çekmek için vergi araçlarını genel makro ekonomik politikalara olumsuz etkilemeden kullanmak zorundadırlar³⁴⁸.

Türkiye’de dönem dönem merkezi yönetim tarafından uygulanan teşvik paketleri; ekonomide yarattığı rahatlama ile ülke ekonomisini teşviklerle yaşatma zorunluluğu getirmekle beraber merkezi planlama mantığıyla yapıldığı için etkin olamadığı düşünülmektedir.

Bu bağlamda; bölüm 4.1’de ayrıntılı bir şekilde anlatılan (GBVG payı yerine belediyelerin sınırlarındaki dâhilde KDV tahsilâtının yarısını aldığı) öneri ile belediyelerin kendi sınırlarındaki KDV tahsilâtının yarısını alması ve ihracat performansı kriterinin de genel bütçeden alacağı payda etkili olması belediyelere gelirlerini artırma imkânı verecektir. Belediyelerin, daha etkin strateji planları yapılarak yerel dinamikleri ile yerel potansiyelleri ortaya çıkaracağı, belediyeler tarafından yerel sermaye canlanmasının hedefleneceği ve belediyeler tarafından yapılan yatırım teşviklerinin daha esnek, etkin olacağı öngörülmektedir. Belediyeler bölgelerindeki üretimi, ihracatı teşvik ettiği, kayıt dışı ile mücadele ettiği, bölgesine yatırımcıyı çektiği ölçüde bölgede ödenen KDV artacak ve belediyenin geliri artmış olacaktır.

4.1.4.4 Gelir dağılımında adaletin artması

Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre adalet, herkese kendine uygun düşeni, kendi hakkı olanı verme anlamı taşımaktadır. Bu kavram özellikle gelir dağılımı kavramında eşitlik kavramlarıyla karıştırılmaktadır. Gelir dağılımı adaleti ve gelir dağılımı eşitliği iki ayrı kavramdır. Adalet kavramı hak edenin hak ettiği kadarını almasını, eşitlik ise aynı statüdekilerin yahut insan olarak doğmanın verdiği doğal hakların tamamlayıcısı konumundadır. Adalet ile eşitlik kavramlarının manalarının birbirlerine girmelerine

³⁴⁸SaschaBecker, “How Low Business Tax Rates Attract MNE Activity”, *Journal Of Public Economics*, S. 96, Philadelphia 2012, s.698-711.

sebepler diğere bir kavramda sosyal adalettir. Sosyal adalet, millî gelirin en uygun şekilde dağılımını sağlamaktır. Fakat “en uygun dağılım” ibaresinden kasıt “en eşit dağılım” demek değildir. En uygun dağılım; istismarı, sömürücülüğü ortadan kaldıran, sermayenin çok küçük ve belirli bir zümre elinde toplanmasını önleyen, herkese kendi ölçüsünde hayat hakkı veren, sınıf ve zümreleri arasında düşmanlık bulunmayan bir topluluk meydana getiren dağılımdır.

Kuznets'in gelir arttıkça, gelir dağılımının bozulacağına işaret eden hipotezi³⁴⁹ bugün birçok akademisyenden destek görmemektedir. Tam tersine kalkınma sürecinde adil gelir dağılımının büyümei arttıracığını ifade eden çalışmalar artmaktadır³⁵⁰. Aynı zamanda devletin maliye politikası araçlarını kullanarak gelirin yeniden dağılımına müdahale etmesi maliye politikası amaçları içerisinde yer almaktadır. Bu açıdan devlet, vergi sistemi ve transferler aracılığıyla gelir dağılımını doğrudan etkileyerek ikincil gelir dağılımını gerçekleştirir³⁵¹. Aşağıda ayrıntılarıyla inceleyeceğimiz üzere mevcut vergi sistemi ve transferler aracılığıyla gelir dağılımı uygulaması ile gerekli adil dağılım sağlanamamaktadır.

AB bölgesel istatistiklerinin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılmasını sağlamak; Bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerini yapabilmek ve AB bölgesel politikalarını çizebilmek amacıyla, Avrupa Birliği ekonomik bölgesini bölümlere ayıran hiyerarşik bir sistem olan DüzeyI (Nomenclature Of Territorial Units For Statistics) sınıflandırma 08.08.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulanmaya başlanmıştır. Düzey I Bölge Sınıflandırması'na göre aşağıdaki tablo 3.18'de bölgesel düzeyde yerel idarelerin gelir yaratabilme ve vergi toplayabilme kapasiteleri değişik göstergelere göre ele alınmıştır.

³⁴⁹ Simon Kuznets, (1955). “Economic Growth and Income Inequality in the World”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s.15'den aktaran Bülent Darıcı

³⁵⁰ Bülent Darıcı, “Yerel Kalkınmada Küresel Yaklaşımlar ve Türkiye'nin Konumu”, *Selçuk Üniv. İİBF Dergisi*, Yerel Ekonomiler Özel Sayı, Konya 2007, s.217.

³⁵¹ Gülsüm Hazman, “Türkiye’de Gelir Dağılımında Adalet ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16/1, Isparta 2011, s.206.

Tablo 4. 2.Düzye I Bölge Sınıflandırmasına Göre Yerel Yönetimlerin Gelir Yaratma Potansiyeli,(2010)

(DüzyeI)	Merkezi Yönetime Ödenen Vergiler İçindeki Payı (%)	Toplam Mükellef Sayısı (Gelir V. +Gelir V.Stopaj +KDV +Kurumlar)	Bölge Nüfusu	Nüfus /Mükellef	Mükellef Başına ödenen Beyana Dayanan Gelir Vergisi (TL)	Mükellef Başına ödenen Beyana Dayanan Gelir Stopaj Vergisi (TL)	Mükellef Başına ödenen Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi (TL)	Kişi Başına ödenen Merkezi Yönetim Vergisi (TL)	Kişi Başına ödenen Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinin Alınan Pay (TL)
Türkiye	100,00	6.984.980	73.722.988	11	1.214	15.463	32.086	2.843	274
İstanbul	43,84	2.002.201	13.255.685	7	1.909	24.758	44.802	6.932	424
Batı Marmara	2,01	288.767	3.164.048	11	1.104	9.062	12.595	1.328	175
Ege	12,94	1.004.601	9.693.594	10	1.104	9.991	16.724	2.798	263
Doğu Marmara	16,44	679.570	6.841.607	10	1.010	12.715	22.599	5.035	301
Batı Anadolu	13,26	762.984	7.018.194	9	1.383	23.341	61.373	3.961	368
Akdeniz	5,45	814.444	9.423.231	12	912	8.185	10.778	1.212	220
Orta Anadolu	1,34	272.604	3.849.267	14	683	8.934	14.281	731	228
Batı Karadeniz	1,58	311.595	4.518.786	15	808	9.229	9.622	735	195
Doğu Karadeniz	0,85	184.783	2.516.167	14	992	10.414	12.109	709	193
K.Doğu Anadolu	0,38	100.737	2.202.106	22	552	9.494	6.110	366	182
Orta Doğu Anadolu	0,61	161.788	3.647.531	23	543	10.210	5.198	353	179
G.Doğu Anadolu	1,30	400.906	7.592.772	19	513	7.736	9.947	385	195

Kaynak: Yılmaz, Hakan vd. (2012). *Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar*, Tepav Mali İzleme Raporu, İstikrar Enstitüsü, s.13'den derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 4.2'ye göre, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin yaklaşık % 87'si İstanbul, Ankara, İzmir ve ayrıca Kocaeli, Bursa gibi illerimizin dahil olduğu bölge kategorilerinden gelmektedir. Doğu bölgelerimizin bu vergilere toplam katkısı % 2,5'u geçmemektedir.

Türkiye'de ortalama 11 kişiye 1 vergi mükellefi (gelir vergisi, gelir vergisi stopajı, KDV ve kurumlar vergisi mükellefleri toplamı olarak) düşerken, bu oran İstanbul, İzmir, Kocaeli ve Ankara'nın dahil olduğu bölge kategorilerinde ortalamanın altında çıkmaktadır. Buna karşılık, yine doğu bölgelerimizde 19-23 kişiye 1 vergi mükellefi düşmektedir.

Kişi başı ödenen toplam merkezi yönetim vergileri 2010 yılı Türkiye ortalaması

2.843 TL, 2011 yılında 3807 TL ve 2012 yılında 4194 TL'dir³⁵², İstanbul'da bu rakam 6.932 TL ile Türkiye ortalamasının 2,44 katıdır. Doğu Anadolu bölgelerinde ise bu rakam Türkiye ortalamasının sekizde biri civarındadır.

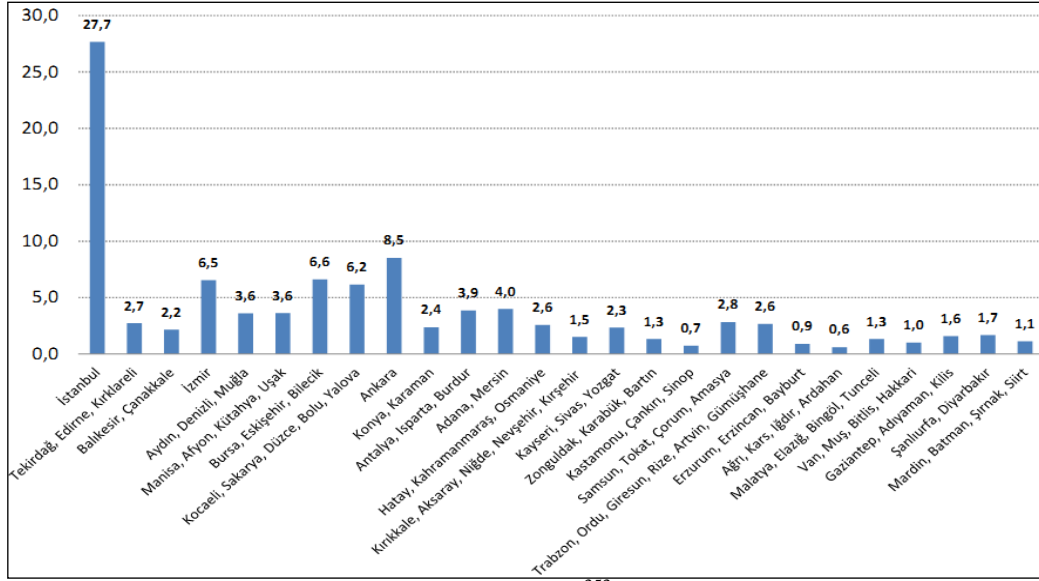
Kişi başı ödenen toplam merkezi yönetim vergileri 2010 yılı Türkiye ortalaması 2.843 TL iken (belediyeler aracılığı ile) kişi başına merkezi yönetim vergi gelirlerinden alınan pay 274 TL'dir. Ancak İstanbul'da kişi başına merkezi yönetim vergi gelirlerinden alınan pay 424 TL ile ödediği verginin %6,11'ini alabiliyorken Doğu Anadolu bölgesinde kişiler ödediği vergilerin %50'sini yerel yönetimler aracılığı ile alabiliyorlar. Bu oranlar gelir dağılımı adaleti için etkin politikalar uygulanamadığını göstermektedir.

Kişi başına merkezi yönetime ödenen vergi gelirlerinde de İstanbul, Kocaeli ve Ankara'nın yer aldığı bölge kategorilerinde yaşayan vatandaşlarımız ülke ortalamasının oldukça üzerinde vergi öderken, Orta Anadolu'dan başlayarak, Karadeniz sahil bölgeleri ve Doğu Anadolu bölge kategorilerinde yaşayan vatandaşlarımız ülke ortalamasının oldukça altında vergi ödemektedirler.

Bu rakamlar bize sadece doğu bölgelerimizin değil, Karadeniz ve Orta Anadolu bölge sınıflamalarında da gelir yaratma ve vergi ödeme kapasitesinin oldukça düşük olduğunu göstermektedir.

³⁵²TUİK Resmi İnternet Sitesi (2013). http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm
(01.02.2013)

Şekil 4. 1. Düzey II Bölge Sınıflarına göre Gayri Safi Katma Değer Payı, (2008)

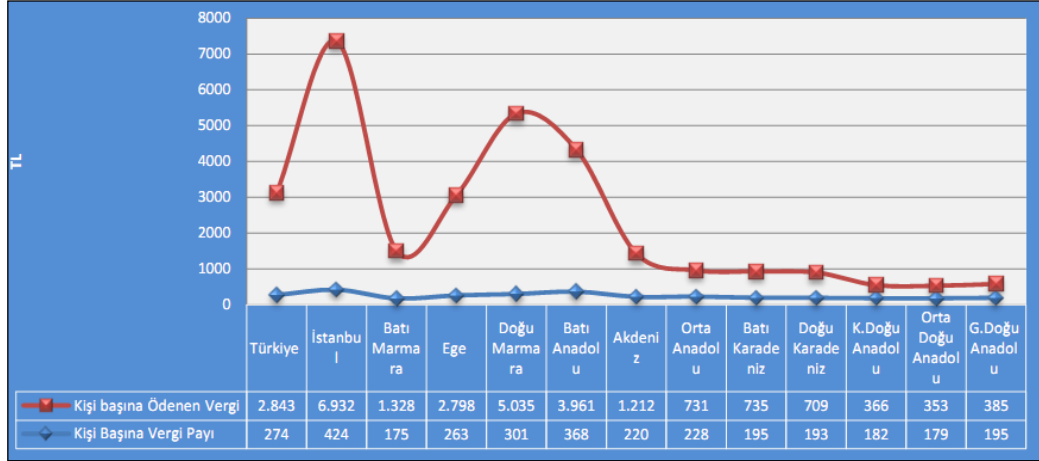


Kaynak: TEPAV Mali İzleme Raporu, İstikrar Enstitüsü³⁵³

Şekil 4.1’de görüldüğü üzere Türkiye’de iller bazında gayri safi katma değer payı dağılımında İstanbul ili %27,7 ile birinci sıradadır. İstanbul’un diğer gayri safi katma değer payı diğer iller ile mukayese edilemeyecek kadar yüksektir İstanbul’dan sonra gayri safi katma değer payı en yüksek olan il ise %8,5 ile Ankara’dır. Bölgeler bazında incelediğimizde; Türkiye’deki katma değerlerin üçte birinden fazlasının batı bölgelerimizde üretildiği ve ödenen vergilerin neredeyse tamamına yakın bir kısmının yine bu bölgelerdeki vatandaşlar tarafından ödendiği göz önüne alındığında; yerel yönetimlerimize hizmetlerini yerine getirirken merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrılan payların da önemli ölçüde batıdan doğuya doğru bir kaynak transferini gösterdiği açıktır.

³⁵³ Hakan Yılmaz, vd., “Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar”, *TEPAV Mali İzleme Raporu*, İstikrar Enstitüsü, Ankara 2012, s.15.

Şekil 4. 2.Düzye I Bölge Sınıflandırmasına Göre Kişi Başı Ödenen Vergiler Alınan Yerel Yönetim Vergi Payları, (2010)



Kaynak: Tepav Mali İzleme Raporu, İstikrar Enstitüsü³⁵⁴

Gelir dağılımı adaleti kavramının bu tanım ve özelliklerinden yola çıkarak; bölüm 4.1’de ayrıntılı bir şekilde anlatılan (GBVG payı yerine belediyelerin sınırlarındaki dâhilde KDV tahsilâtının yarısını aldığı) öneri ile belediyelerin kendi sınırlarındaki KDV tahsilâtının yarısını alması ve ihracat performansı kriterinin de etkili olduğu daha adil bir gelir dağılımı önerilmiştir. Bölgeler arası eşitsizliğin artmaması, sosyal adaletin de sağlanması için, 81 ilin dâhilde KDV tahsilâtının bir kısmı da nüfus ve sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre değerlendirilecektir.

4.1.4.5 Yerel yöneticiler düzeyinde popülist uygulamalar yapılamaması

Teknolojinin hızla gelişmesi, küreselleşme ve artan göç ile birlikte görev ve işlevlerinde önemli artışlar olan yerel yönetimlerin, kamu hizmetlerini yürütürken sınırlı kaynakları daha etkin kullanması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin, yerel hizmet ihtiyaçlarıyla ilgili öncelikleri belirlenmesi, hizmeti kullananlarla doğrudan ilişki kurması ve hizmetlerin yürütülmesinde gereksiz zaman ve kaynak israfının önüne geçmesi açısından, merkezi yönetime oranla daha etkin olduğu kabul edilmektedir³⁵⁵. Bu bağlamda; niteliği ve niceliği artan hizmetlerin etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığı yine bu hizmetlerden faydalanan bireyler tarafından değerlendirilir ve memnuniyetsizlikler, seçimle gelen yerel yöneticileri bir sonraki seçimde gösterilir.

Belediye hizmetlerinin finansmanına yerel vergiler ile doğrudan katkı sağlayan

³⁵⁴H. Yılmaz, (2012). a.g.m., s.16.

³⁵⁵ Ö. Sezer, (2008). a.g.e., s.179.

seçmenler, bireyler bir yandan belediye harcamaları ve hizmetlerine ilişkin daha tutarlı değerlendirmeler yapacak, öte yandan da yerel yöneticilerin seçmenlerine karşı sorumluluğu artacaktır. Sorumluluğu artan yerel yöneticiler popülist politikalar yapamayacaktır. Gösteriş ve yoğun sosyal reformlarla motive edilen popülist politikalar nihai olarak etkin ve verimli olmadıkları için başarısızdırlar. Başarısız olduklarında yola çıkarken lehlerine oldukları gruplara korkulacak maliyetler yüklerler.

Bölüm 4.1’de ayrıntılı bir şekilde anlatılan (GBVG payı yerine belediyelerin sınırlarındaki dâhilde KDV tahsilâtının yarısını aldığı) öneri ile belediye finansmanına yerel KDV ile doğrudan katkısı olacak fertlerin daha rasyonel olacağı, haklarını daha çok arayacağı ve yerel siyasetçilerin sorumluluğu artacağı içinde popülist uygulamalar yapamayacağı öngörülmüştür.

4.1.4.6 Belediyelerin bütçe açıklarını kapatma gayretinin artması

Yerel yönetim bütçe açıklarının seyrinde merkezi yönetimden aktarılan kaynaklarla birlikte olumlu bir eğilim gözlemlenirken bir yandan da yerel yönetimlerin mali yükümlülükleri artmaya devam etmektedir. Bu yükümlülükler; daha çok emanet biriktirerek (tahakkuk etmiş borçları ödemeyip erteleyerek), doğmakta olan kamu yükümlülüklerini (vergi, elektrik, SGK prim borçları gibi) erteleyerek ve bankacılık sisteminden dış kaynak kullanmak suretiyle karşılanmaya çalışılmaktadır. 2007-2010 yılları arası yerel yönetimlerin borç dağılımı ve GSYH’ya oranları aşağıdaki gibidir;

Tablo 4. 3. Yerel Yönetimlerin Toplam Borçlanması, (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
	Milyon TL				GSYH'ya Oranı (%)			
Toplam	33.193	36.401	41.977	53.539	3,9	3,8	4,4	4,9
Toplam Emanet Hariç	26.685	26.689	31.387	41.535	3,2	2,8	3,3	3,8
İç Borç	30.576	31.991	36.537	47.118	3,6	3,4	3,8	4,3
Bankacılık	5.711	7.345	9.087	9.013	0,7	0,8	1,0	0,8
Diğer	24.865	24.646	27.450	38.105	2,9	2,6	2,9	3,5
Kamu İdarelerine Mali Borçlar	17.203	13.081	14.699	23.982	2,0	1,4	1,5	2,2
Ertelenmiş Borçlar	488	610	763	871	0,1	0,1	0,1	0,1
Emanetler	1.432	2.648	3.302	4.388	0,2	0,3	0,3	0,4
Bütçe Emanetleri	5.077	7.066	7.289	7.617	0,6	0,7	0,8	0,7
Diğer Mali Borçlar	665	1.241	1.397	1.247	0,1	0,1	0,1	0,1
Dış Borç	2.617	4.410	5.440	6.421	0,3	0,5	0,6	0,6

Kaynak: Yılmaz, Hakan vd. (2012). Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar, Tepav Mali İzleme Raporu, İstikrar Enstitüsü, s.18.

Yerel yönetimlerin toplam yükümlülüklerinin %70’i belediyelere, %27’si ise

belediyelere bağılı idarelere aittir. İl özel idarelerinin payı ise % 3'ler civarındadır. Belediyelerin toplam gelirleri 2010 sonunda 34,2 milyar TL düzeyindedir. Toplam borçlanmaları ise 34,8 milyar TL'ye ulaşmıştır³⁵⁶. Belediyeler bütün gelirlerini bir yıl boyunca sadece borçlara ödeseler dahi bitmemektedir. Yerel yönetimlerin geniş anlamda mali yükümlülükleri 2010 sonu itibarı ile GSYİH'ye oranı %4,9 oranına ulaşmıştır.

Belediyelerin yükümlülüklerinin önemli bir kısmı iç borç başlığı altında başta Hazine Müsteşarlığı olmak üzere kamu kurumlarıdır. Bu gelişmeler, gelecek dönemlerde belediyelerin gelir yapısında bir iyileşme olmadığı takdirde belediyelerin mali yükümlülüklerini yerine getirmede bankacılık sistemi başta olmak üzere kredi mekanizmalarına çok daha fazla başvurma riskini gündeme getirmektedir. Esasen zaman zaman başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarının yeniden yapılandırılması, affı gibi uygulamalara gidilmesi de yerel yönetimlerin mali açıdan disiplinli davranmalarının önünde engel oluşturmaktadır.

Belediyelerin toplam yükümlülüklerinin ortalama olarak % 70'i büyükşehir belediyelerine aittir. Büyükşehir sınırındaki belediyelerin borçları da dikkate alındığında, belediyelerin toplam borçlarının aslında yaklaşık % 80'den fazlası 16 ile aittir. Kamu idarelerine olan belediye borçlarının yaklaşık % 90'ı yine büyükşehir belediyelerine aittir. Yerel yönetimlerin toplam varlık ve yükümlülüklerindeki incelendiğinde ise varlıkların yıllar itibarı ile artarak 2010 yılı sonunda 41,2 milyar TL'ye ulaştığı ve yükümlülükler ise çok daha hızla artarak 61,4 milyar TL'ye çıkmaktadır³⁵⁷.

Yükümlülüklerdeki artışın varlıklardaki artıştan yüksek olması net mali değer in eksi 27,3 milyar³⁵⁸ TL düzeyine yani eksi bakiyeye inmiştir. İşleyiş olarak; yerel yönetimlerin toplam varlık (aktif) ve yükümlülüklerini (pasif) gösteren bilanço Türk Ticaret Kanunu'nda tanımlanan şirketlerin bilançosuna benzer ve Türk Ticaret Kanunu'na göre şirketin aktifi şirket borçlarını (pasifini) karşılamaya yetmediği takdirde İdare Meclisi(Yönetim Kurulu) bu durumu derhal mahkemeye bildirmeye

³⁵⁶H. Yılmaz, (2012). a.g.m., s.17-19.

³⁵⁷H. Yılmaz, (2012). a.g.m., s.19.

³⁵⁸ Mahalli İdareler Karşılaştırmalı Mali Varlık ve Yükümlülükler Tablosu www.muhasabat.gov.tr

mecburdur. Mahkeme bu takdirde şirketin tasfiyesine hükmeder. Tasfiyenin sözlük³⁵⁹ manası ise arıtma, ayıklama, temizleme'dir. Yukarıdaki tablolarına bakıldığı zaman yerel yönetimlerin aktiflerinin pasiflerini karşılamadığı ve arınmaya, ayıklanmalarına ve temizlenmeye ihtiyaçları olduğu görülmektedir.

Belediyelerin toplam borçlarının yaklaşık % 70'i büyükşehir belediyelerine ait olduğu, Büyükşehir sınırındaki belediyelerin borçları da dikkate alındığında, belediyelerin toplam borçlarının aslında yaklaşık % 80'den fazlası 16 ile ait olduğu ve kamu idarelerine olan belediye borçlarının yaklaşık % 90'ı yine (16 il) büyükşehir belediyelerine ait olduğu görülmektedir. Bu bağlamda; 06.12.2012 tarihinde 28489Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6360 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" da getirilen düzenlemeler dahi belediyeleri bu borç yükünden kurtarmaya yeterli olamayacaktır.

TEPAV³⁶⁰ tarafından; 06.12.2012 tarihinde 28489Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6360 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" da yer alan yeni formüllere göre 2011 yılı verileri kullanılarak bütün ilçeler için yapılan çalışmada;

- Merkezden transfer edilen payların belediye ve özel idarelerin bütçe gelirleri içindeki oranı %48'den %54'e çıkarttığı,
- GSYİH içindeki payı da %1,93'ten %2,20'ye çıktığı,
- Payların mali büyüklüğü ise %12 arttığı,
- 06.12.2012 tarihinde 28489Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı Kanun'daki pay artışı Türkiye'nin yerel yönetim harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranını %22'den %23'e çıkarttığı,

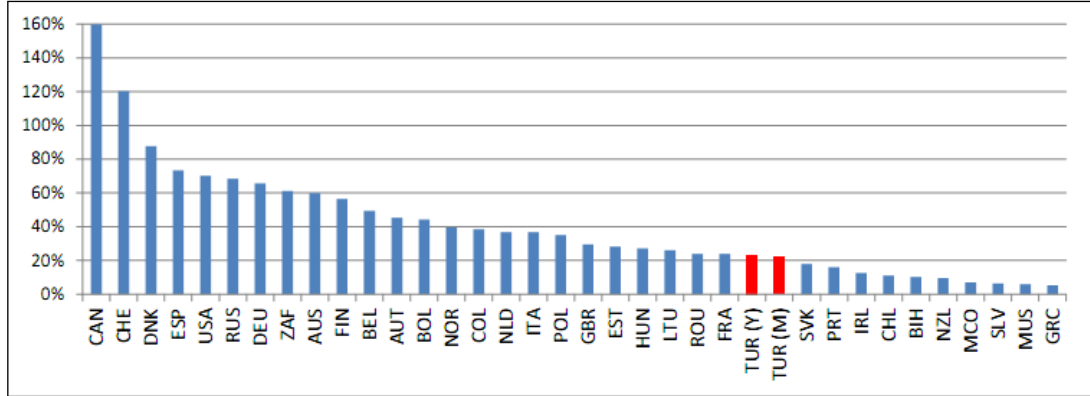
6360 sayılı kanunun öngördüğü şekilde 2011 yılında yerel yönetimlere dağıtım

³⁵⁹ Türk Dil Kurumu resmi web sitesi, <http://www.tdk.gov.tr> (19.05.2012)

³⁶⁰ EmreKoyuncu, (2012). "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi", Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, <http://www.tepav.org.tr> (03.12.2012).

yapılmış olsa idi ve mevcut durum, bazı ülkeler ile karşılaştırıldığında şöyle bir sonuç çıkmaktadır;

Şekil 4. 3. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Harcamalarının Merkezi Yönetim Harcamalarına Oranı,(2011)



TUR (Y) : Türkiye 6360 Sayılı Kanun ile 2011 hesaplaması.

TUR (M) : Türkiye 2011 yılı mevcut hesaplama.

Kaynak : IMF Global Finance Statistics ve TEPAV hesaplamaları

Her ne kadar kanun öngördüğü yerel yönetim paylarındaki artış ile yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmesine yönelik ciddi bir adım olsa da diğer ülkelerle karşılaştırıldığında ve yeni hesaplama ile artacak paya bakıldığında yeterli değildir.

Yerel yönetimlerin borçlarının büyük bir bölümünün belediyelerin borçları olması, belediye borçlarının büyük bir bölümü ise büyükşehir belediyelerinin borçları olması ve bu borçların büyük bir kısmının da kamu borcu olması bağlamında; bölüm 4.1’de ayrıntılı bir şekilde anlatılan (GBVG payı yerine belediyelerin sınırlarındaki dâhilde KDV tahsilâtının yarısını aldığı) öneri ile belediyelere hem borçlanma ihtiyacı duymayacakları kadar finansman sağlayacak hem bölgelerinde üretimi ve yatırımı teşvik ederek (KDV tahsilâtının artması ile) gelirlerini artırma imkânı sağlayacak hem de belediyelerin bütçe açıklarını kapatma gayretinin artacağı öngörülmüştür.

4.1.4.7 Vergi ilkelerine uygun olması

Çağımızda vergileme ilkelerinin aslen klasik iktisadın kurucusu Adam Smith’in “Ulusların Zenginliği” eserinde ortaya koyduğu eşitlik, belirlilik, ödemenin uygunluğu ve tahsilâta iktisadilik ilkelerine dayandığını belirtmekte fayda vardır³⁶¹. Bu ilkelerin

³⁶¹C. Alley & D. Bentley, “A Remodelling of Adam Smith’s Tax Design Principles”, *Law Papers Bond University, Faculty of Law, Australian Tax Forum*, Melbourne 2005, s. 579.

yanı sıra iyi bir vergi düzeninin dayanması gereken temel ilkeler adalet, etkinlik, görünürlük, özerklik, genellik, hukukilik, basitlik, verimlilik. Önerideki katma değer vergisinin; vergileme ilkeleri açısından incelenmesi, yerel vergileme ilkeleri bağlamında yapılacaktır.

Adalet: Vergilemede adaletin sağlanabilmesi için, toplumda ödeme gücü eşit olanlara eşit davranılması (yatay adalet) ve farklı ödeme gücüne sahip olanlara da farklı davranılması (dikey adalet) gerekmektedir³⁶². Buna göre öneride yerel yönetimlere KDV oranlarını belirleme yetkisi verilmeyerek ülke genelinde aynı KDV oranları uygulanarak ülke genelinde ödeme gücü eşit olanlara eşit davranılması amaçlanmıştır.

Etkinlik: Öneride lokomotif etkisi olan, diğer vergi türlerindeki tahsilatları da artırıcı etkisi olan KDV'nin paylaştırılması tasarlanarak; ülke genelinde vergi gelirlerinin artması, üretimin dolayısıyla milli gelirin artması, belediyelerin kamuya borçlu olmaması, kamunun da belediyelerden alacaklı olmaması amaçlanmıştır.

Görünürlük (Visibility): Önerideki vergi düzeninde, aynı zamanda seçmen olan bireylerin/yükümlülerin, ödedikleri ve ödeyecekleri vergi tutarını açıkça bilmelerine olanak tanımaktadır. Böylece bir yandan seçmenlerin kamu politikalarıyla ilişkin daha tutarlı tercih yapmalarına olanak sağlanırken, öte yandan da yerel yöneticilerin topluma karşı hesap verebilme gücünün ve hesap verme sorumluluğunun artacağı öngörülmektedir.

İktisadilik İlkesi: Bu ilkeye göre yerel bir vergi olabilecek en az maliyetle uygulanabilir bir yapıda olmalıdır. Bu ilke, vergilerin idare açısından en düşük yönetim maliyetleriyle uygulanmasını; mükellef açısından vergiye uyum maliyetlerinin düşük olmasını ve toplum açısından da vergilerin oluşturacağı aşırı yükün en düşük seviyede kalmasını ifade etmektedir³⁶³. Önerideki vergi yeni bir vergi türü olmadığı için topluma yeni bir yüklemeyecektir ve mükellef açısından vergiye uyum maliyetleri sıfırdır, tahsilat yerel yönetimlere bırakılmadığı için idare açısından yönetim maliyeti sıfırdır.

³⁶² Roy Bahl, (2003). *a.g.e.*, s.74.

³⁶³ Birsen Nacar, "Yerel Vergi Düzeni: Kuramsal Temelleri Ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme", *İstanbul Üniv. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 47. Seri*, İstanbul 2005, s.164.

Özerklik : Yerel yönetimlerin hizmet ve yetki alanları içinde yerel toplumdan kaynaklanan talepleri karşılayabilmeleri için, hem üretecekleri kamu hizmetlerinin miktarını ve türlerini hem de bunun finansmanını belirleme konusunda özerk olmaları yani yerel yönetimlerin kendilerinin belirlemesi ilkesidir.

36 üyesi bulunan Avrupa Konseyi, Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesini benimsemesi ve üyelerine benimsetmeye çalışmasına rağmen 15 üyesi imzalamamıştır. Türkiye ise imzalamasına rağmen, şartın 4/7, 7/3, 8/3, 9/4, 9/6,9/7, 10/2, 10/3, fıkralarına çekinceler koyarak onaylamakta duraksama göstermiştir³⁶⁴. Özerklik konusunda yaşanan sorunların başlıca sebepleri ise şunlardır:³⁶⁵

- i- Devletin ve yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi,
- ii- Ülkenin büyüklüğü,
- iii- Devletin federal/üniter oluşu,
- iv- Yerel yönetim geleneğidir.

Öneride gerek yukarıda sayılan sebepler ile gerekse Türkiye'nin jeo-politik konumundan menkul sebepler ile yerel yönetimlere vergileme yetkisi verilmemiştir.

Vergi Gelirlerinin Yeterliliği: 2011 yılında Türkiye'de yerel yönetimler harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranı (bölüm 4.1'deayrıntılı bir şekilde anlatıldığı üzere) %22 idi. 2011 yılı yerel yönetim payları, 06.12.2012 tarihinde 28489 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6360 Sayılı Kanun'daki formüller ile hesaplandığı zaman yerel yönetimler harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranı %23 oluyor yani en son düzenlemeler ile yerel yönetimlerin payı sadece %1 artıyor.

Öneride ise 2011 yılı için yapılan hesaplamada aynı oran (yerel yönetimler harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranı) %34 olacaktır. Yani Öneride yerel vergilerin sağladığı hâsılat, yerel yönetimlerin yükümlülüklerini ve yerine getirmek istedikleri kamu hizmetlerini karşılamaya yeterli miktarda olacağı öngörülmektedir. Öneri; kısa vadede merkezi bütçeye ekstradan %12'lik bir maliyet oluştursa da orta ve uzun vadede yerel dinamiklerin hareketlenmesi ile bu maliyetleri karşılayacağı öngörülmektedir.

³⁶⁴ RuşenKeleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşında Avrupa", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4/6, Ankara 1995, s.5.

³⁶⁵ Chris Himsworth, *Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkelere Uyumun İzlenmesi*, (Çeviren. Bülent Duru), İmge Kitapevi, Ankara 2006, s.5.

Vergi Gelirlerinin İstikrarı:Belediyelerin her ay (maaş gibi) düzenli ödemeleri olduğu için belediye gelirleri de her ay sabit olmasa da istikrarlı ve öngörülebilir olmalıdır. Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Emlak Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi gibi dolaysız vergi türleri aylık ödenen vergiler olmayıp üçer aylık, altışar aylık veya yıllık ödenen vergilerden olduğu için istikrar açısından bu vergilerin yerleşmesi uygun görülmemiştir.

Damga Vergisi, Harçlar, Gümrük Vergisi, Akaryakıttan alınan vergiler, Özel İletişim Vergisi (ÖİV), Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) gibi dolaylı vergiler ise; mükellef sayısının azlığı, genel bütçe vergi gelirleri içindeki payının azlığı, ülke genelinde homojen bir vergi türü olmayışı veya belediyelerin bu vergilerin tahsilâtlarını artırma olanağı rasyonel olmayışı sebeplerinden dolayı uygun görülmemiştir.

Öneri; il sınırları içerisindeki dâhildeki KDV tahsilâtından yerel yönetime pay verdiği ve aylık bir vergi olduğu için vergi gelirlerinin istikrarı ilkesine en uygun vergi türü olduğu düşünülmüştür.

4.1.4.8 Önerinin çoğaltan etkisinin olması

Bütçenin kamu harcamalarında veya vergilerinde değişiklikler yapılarak, gelir düzeyinde olumlu değişiklikler yaratmasına bütçenin çoğaltan etkisi denilmektedir³⁶⁶. Belediyelerden beklenen hizmetlerin niteliklerinin ve niceliklerinin artmasından dolayı belediyeler gelirlerini artırmak isteyeceklerdir ve bölgelerine yatırımcıyı ve üreticileri çekmek için yerel teşvikler sağlayacağı ve bu sebeple de ülke genelinde üretimin ve milli gelirin artacağı yani önerinin çoğaltan etkisi olacağı öngörülmektedir.

4.1.5 Önerinin Olumsuz Yönleri

Önerinin olumsuz yönleri; yerel iktisadi faaliyetleri saptırıcı etkisi, KDV'nin makro ekonomik politika aracı olarak kullanılmasını engellemesi ve ithalde alınan KDV'nin belirli illerde yoğunlaşması başlıkları altında incelenecektir.

4.1.5.1 Yerel iktisadi faaliyetleri saptırıcı etkisi

Finansman sorunu yaşayan ve daha nitelikli hizmetler sunmaya çalışan belediyeler gelirlerini artırmak isteyeceklerdir. Öneride belediyelerin devletten aldığı

³⁶⁶ NihalAvcı, "Bütçe Ve Para Politikalarının Makroekonomik Etkileri", *Maliye Bakanlığı, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, Ankara 1988, s.21.

payda sınırları içerisindeki KDV gelirlerinin esas alınması sebebi ile belediyeler fazla gelir almak için il sınırlarındaki KDV gelirlerini artırmaya çalışacaklardır. İl sınırlarındaki KDV gelirlerini artırmaya çalışan belediyeler farklı bölgelerden de kendi sınırlarına üretici ve yatırımcı çekmek için (belediyelerin üreticilere bedelsiz veya uygun şartlarda fabrika arsası tahsis etmesi, alt yapı hizmetlerinin sağlanması, ucuz işgücü temini vs. gibi) farklı teşvikler uygulayacaklardır. Her ne kadar iktisadi büyümenin itici gücü ekonominin kendi içsel dinamiğine bağlanmış olsa da belediyelerin farklı teşvik uygulamalarından dolayı belediyeler arası rekabet oluşacaktır. Bu teşvikler üretim faktörlerinin maliyetini değiştireceği için iller arası nispi fiyatlar değişecektir. Üretim maliyetleri yüksek illerden üretim maliyetleri (belediye teşvikleri sayesinde) azalmış illere sermaye göçü olabilir. Böyle bir sermaye göçü de yerel iktisadi faaliyetlerde sapmalara neden olabilir.

4.1.5.2 KDV'nin makro ekonomik politika aracı olarak kullanılmasını engellemesi

KDV'nin gelir dağılımı üzerine, yatırımlar üzerine, fiyatlar üzerine, dış ticaret üzerine etkilerinden dolayı makro ekonomik politika aracı olarak kullanılmaktadır. Özellikle dış ticaret açığını giderme amacına yönelik kullanılabilirdiği için öneride ithalden alınan KDV mevcut sistemdeki gibi yine merkezi yönetime bırakılmıştır. Ancak öneride; belediyelerin genel bütçeden aldığı payların hesabında, sınırları içindeki dâhilde KDV'nin en belirleyici faktör olması sebebi ile merkezi yönetim KDV oranlarını rahatça değiştiremeyecek, teşvik politikası aracı olarak kullanamayacaktır. Bu sebeple KDV'nin gelir dağılımı, yatırımlar veya fiyatlar genel seviyesi üzerinde makro ekonomik politika aracı olarak kullanılması kısmen olsa engellenmiş olacaktır.

4.1.5.3 Bütçe ilkelerine uyum sorunu

Bütçe bir kanundur ve yeni bütçe kanunu yürürlüğe girene kadar geçerliliğini korur. Bütçe kanununda yer almayan hiçbir gider veya gelir kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilemez. Bütçe ilkeleri ise bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarında uyulması gereken kuralları ifade eder. Bu ilkelerden;

- *Adem-i tahsis ilkesi* yani belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi usulü,

- *Birlik ilkesi* yani devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bir bütçede toplanması,
- *Toplama ilkesi* yani bütün gelir ve giderlerin bir araya getirilmesi, ekonomik ve sosyal amaçlar için mali araçların ve bütçenin etkili bir şekilde kullanılabilmesi için bütçede yer alan gelir ve giderlerin bir yerde(havuzda) toplanması,

ilkeleri öneri ile uyumsuz gibi görülmektedir. Ancak Öneride sadece mevcut kriterlere yeni kriterler eklenmiş ve en önemli kriter ilin ithalde KDV geliri olmuştur. Vergilerin konusu, oranları, tahsilatı ve tahsisatı yine merkezi yönetim tarafından yapılacağı için bütçeleme ilkelerine uyumludur.

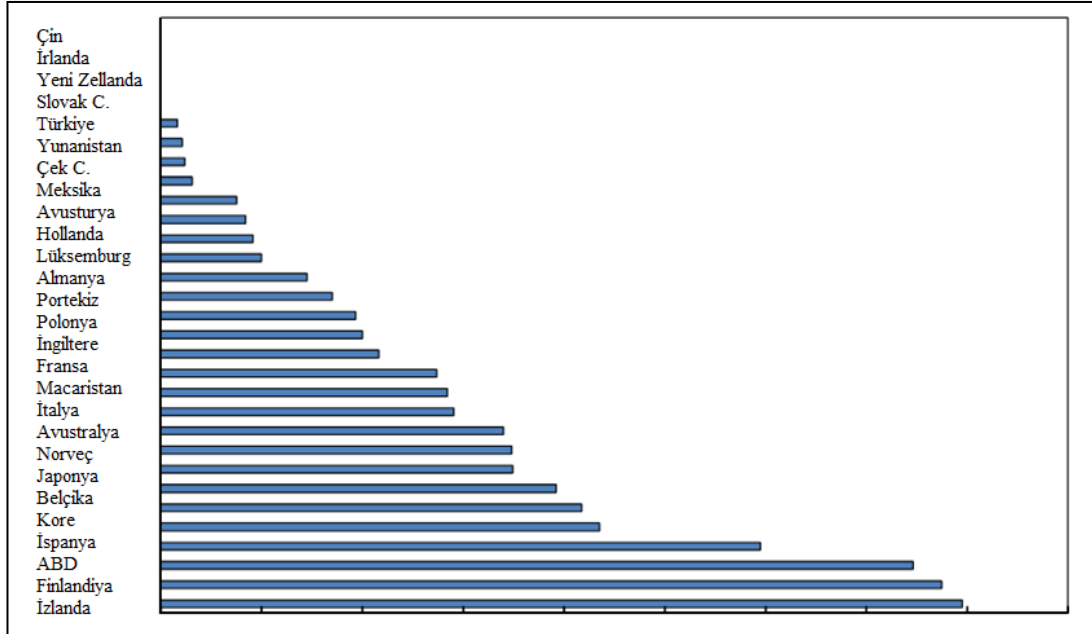
4.1.5.4 İthalde alınan KDV'nin belirli illerde yoğunlaşması

Uluslararası ilişkiler ve antlaşmalar gözetilerek, makro ekonomik politika aracı olarak gümrük vergileri artırılarak veya azaltılarak koruyucu veya makro ekonomik amaçlara ulaşılmaktadır. Gümrük vergilerine eş etkili vergi olarak günümüzde sadece İthalde alınan KDV uygulanmaktadır. Kamu gelirlerine Gümrük Vergisi'nden daha çok katkı sağlayan ithalde alınan KDV'nin tek amacı kamu geliri sağlamak olmayıp yerli üretimi korumak açısından büyük önem arz etmektedir. Bu sebeple model önerimizde ithalde alınan KDVmerkezi yönetime bırakılmış olup sadede dâhilde alınan KDV'den belediyelere pay verilmesi önerilmiştir.

4.1.6 Belediyelere vergilendirme yetkisi verilmesi durumunda karşılaşılabilecek sorunlar

Belediyelere; bazı yerel vergilerin sadece tahsilâtı bırakılabileceği gibi bazı vergi türlerinde vergi oranının belirlenmesi, tarhiyat, tahakkuk ve tahsilât aşamalarının hepsini kapsayan geniş bir vergilendirme yetki de verilebilir. Yerel vergilerde kontrolün merkezi idarede veya belediyelerde olması ülkelerin üniter veya federal olmaları ile ilgili olduğu kadar ülkelerin hukuki altyapılarının güçlülüğü ile de ilgilidir. Yerel vergileri de kontrolün yerel yönetimlere bırakılması ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Seçilmiş bazı ülkelerde kontrolün yerel yönetimlerde olduğu yerel vergilerin GSYİH'ya oranı şekil 4.4'de gösterilmiştir;

Şekil 4. 4. Seçilmiş Ülkelerde Yerel İdarelerin Kontrolündeki Yerel Vergilerin GSYİH'ya Oranı (2005)



Kaynak : Wang, X., R. Herd (2013), *The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1030, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5k4bwnwtmx0r-en> 30.05.2013)

Belediyelere vergilendirme yetkisi verilmesi durumunda karşılaşılabilecek sorunlar; KDV'nin yerelleştirilmesinin bölgelerarası matrah ve oran farklılığına yol açması, yerel vergi rekabetinin artması ve vergi uyumlaştırılmasında karşılaşılabilecek sorunlar, vergilemede optimal yapıya ulaşma sorunu ve vergi tahsil ve takibinde yaşanabilecek sorunlar ve diğer sorunlar başlıkları altında incelenecektir.

4.1.6.1 KDV'nin yerelleştirilmesinin bölgelerarası matrah ve oran farklılığına yol açması

Belediyelere vergileme yetkisi verilmesi halinde belediyeler arasındaki rekabetin artması sebebi ile bölgeler ve iller arasında matrah ve oranlar farklılaşacaktır. Bu durum her ne kadar iller arasındaki göçü kontrol etmek için faydalı bir şekilde kullanılabilse de bazı maliyetleri vardır. İl sınırlarındaki KDV gelirlerini artırmaya çalışan belediyeler farklı bölgelerden de kendi sınırlarına üretici ve yatırımcı çekmek için düşük KDV oranı uygulayacaklardır. Belediyelerin farklı matrah ve oran uygulamalarından dolayı belediyeler arası rekabet oluşacaktır. Bu matrah ve oran farklılığı üretim faktörlerinin maliyetini değiştireceği için iller arası nispi fiyatlar değişecektir. Üretim maliyetleri yüksek illerden üretim maliyetleri (düşük KDV oranı uygulaması sebebi ile) azalmış illere sermaye göçü olabilir. Bu durumda illerin ekonomik dengeleri bozulabilir.

Vergi mükellefleri vergi tabanlarını daha az vergi talep eden illere kaydırarak yüksek vergi ödemekten kaçınmak isteyeceklerdir. Vergi rekabeti sonucu vergiden kaçış seçeneği belediyelerin önündeki en önemli tehditlerden birini meydana getirecektir. Rekabet yoluyla refahın azamileştirilmesi için emek ve sermayenin idari birimler arasında aynı düzeyde mobil olması gerekir. Oysa gerçek yaşamda üretim faktörlerinin mobilitesi farklıdır. Mobilitesi en yüksek olan üretim faktörü sermayedir. Yüksek vasıflı işgücü sermayeye göre daha az mobil olsa bile diğer üretim faktörlerine (vasıfsız işgücü, arazi v.b.) kıyasla belirli bir mobiliteye sahiptir. Sermaye mobil iken emek değilse, vergi sisteminde sapmalar ortaya çıkar. Vergi rekabeti emek üzerindeki vergi yükünü artırır; bu ise işsizliği şiddetlendirir.

Bu sebeplerle önerilen modelimizde belediyelere vergilendirme yetkisi verilmemiştir.

4.1.6.2 Yerel vergi rekabetinin artması ve vergi uyumlaştırılmasında karşılaşılabilecek sorunlar

Belediyelere vergileme yetkisi verilmesi halinde belediyeler arasındaki rekabetin artması sebebi ile bölgeler ve iller arasında matrah ve oranlar farklılaşacaktır. İl sınırlarındaki KDV gelirlerini artırmaya çalışan belediyeler farklı bölgelerden kendi sınırlarına üretici ve yatırımcı çekmek için düşük KDV oranı uygulayacaklardır. Belediyelerin farklı matrah ve oran uygulamalarından dolayı belediyeler arası rekabet oluşacaktır. Belediyeler bu rekabet sonucunda vergi gelirleri azaldığı sürece sundukları mal ve hizmetleri nitelik ve nicelik yönünden azaltmak zorunda kalacaklar ve vergi rekabeti daha az vergi ve bunun sonucunda daha az ve kalitesiz kamusal mal ve hizmet sunumuna neden olacaktır.

Belediyeler arasında rekabet olması sebebi ile ülke genelinde vergi uyumu veya vergi konusunda belediyelerin işbirliği söz konusu olamayacaktır. Bu durumda merkezi yönetimin ülke genelinde vergi koordinasyonunu sağlayamaması sebebi ile bir makroekonomik istikrar sağlama aracı olan maliye politikalarını etkin bir şekilde kullanamayacaktır.

Bu sebeple ülke ölçeğine genişletilmiş bir vergi yönetimi idari birim sınırlarını aşan vergilenebilir unsurların yönetiminde daha başarılı olacaktır.

4.1.6.3 Vergilemede optimal yapıya ulaşma sorunu ve vergi tahsil ve takibinde yaşanabilecek sorunlar

Merkezileşmiş bir vergi yönetimi ölçek ekonomileri nedeniyle önemli maliyet tasarrufları sağlarken belediyelere vergilendirme yetkisi verilmesi halinde vergi harcaması ve maliyetleri artabilir. Küreselleşme ve artan teknolojik imkânlar sebebi ile artık birçok firmanın veya bireyin tek bir ilde değil birkaç ilde ekonomik faaliyetlerde bulunabilmekte ve birçok ilde yatırımlar yapabilmektedir. Merkezileşme, birçok vergi türünün aynı anda tahsilini mümkün kılarak ilave maliyet tasarrufları sağlarken yerel bir vergi düzeni bu açıdan da maliyetlerin artmasına vergi kaybının çoğalmasına sebep olabilir. Merkezileşmiş bir vergi yönetimi, ülkenin tümünü kapsayan bir yapı oluşturarak, denetim, kontrol, muaflik ve istisnalar, kayıt sistemi ve tahsil konusunda standartlaşmayı mümkün kılarak yerel bir vergi düzeninde standartlaşmayı sağlamak imkânsızdır.

Merkezileşmiş bir vergi yönetim sisteminde, personellerin rotasyonu sistemdeki potansiyel yozlaşma riskini azaltırken rotasyon olmayan yerel bir vergi düzeninde yozlaşma ihtimali kuvvetle muhtemeldir. Vergi yönetiminde geniş ölçekli örgütlenmeler, daha yüksek ücret ödeyebilme imkânları sunarak hem daha teknolojik sistemler kurabilir, hem de daha nitelikli personel istihdamını yaparak sistemin yozlaşma riskinin azaltılmasını mümkün kılar.

4.1.6.4 Diğer sorunlar

Vergi yönetimi alternatiflerinin her birinin kendine has üstünlükleri ve eksiklikleri vardır. Belediyelere vergilendirme yetkisi verilmesi durumunda örneğin, güçlü mali yapıya sahip yerel yönetimler, geliştirdikleri politikalarla, ülke genelinde uygulanan makro ekonomik politikaları olumsuz yönde etkileyebilmelerinin yanı sıra, bölgesel dengesizliklerin artmasına da yol açabileceklerdir. Diğer taraftan daha sınırlı mali yapıya sahip olan yerel yönetimler ise, finansman kaynakları bakımından merkezi yönetime bağımlı olmaları nedeniyle, yerel halkın bedelini ödemeye gönüllü olduğu kamu hizmetlerini lâyıkıyla yerine getirmekte yetersiz kalabileceklerdir. Dolayısıyla kaynakların etkinsiz kullanımı söz konusu olabilecektir.

İllerin doğal kaynakları, gelir tabanı, insan sermayesi, hizmet maliyeti, gelir yaratma kapasiteleri, talep baskıları ve vergi tabanları gibi birçok nedene bağlı olarak

birbirlerine göre farklılık göstermesi ile birlikte belediyeler arasındaki vergi rekabeti; yerel yönetimler arasında yatay eşitsizliğe sebep olacaktır.

Bu gibi nedenlerle ülke genelinde hizmet üretiminde ve dağılımında etkinliği, uyumu sağlamak için merkezi yönetimin kaynak transfer mekanizması devreye girmek durumunda kalacaktır. Dikey eşitsizlikleri giderme amacı ile yatay eşitsizlikleri giderme amacı, mali tevzin uygulamalarında birlikte ele alınmaları gerekecektir. Yerel yönetimlerin işlevleri ve ilgili vergi yönetimi politikasını başarıyla uygulayabilme güçleriyle tutarlı yerel bir vergi düzenine sahip olmalarında büyük yarar vardır.

BULGULAR

4.2 Öneri ile mevcut durumun kriterler açısından karşılaştırılması

2003-2011 yılları arasında bütün yerel yönetimlerin mevcut düzenlemeler ile GBVG'nden aldıkları pay ve Öneride dağıtılması öngörülen dahilde KDV modelde tablo 4.4'de gösterilmiştir.

Tablo 4. 4. BelediyelerinGBVG Payıve Önerilen Belediye Payı, (2003-2012)

Yıllar	2003*	2004*	2005*	2006*	2007*	2008*	2009*	2010*	2011*	2012*
GBVG Payı	3.898	6.030	8.315	9.015	10.018	12.319	12.968	15.909	19.315	21.314
Önerilen Pay**	15.388	11.765	14.104	15.911	16.793	16.805	20.853	26.325	29.957	33.971
Fark	11.489	5.735	5.789	6.896	6.775	4.486	7.885	10.416	10.642	12.657

*: 1milyon TL

** : 2001-2003 Konsolide Bütçe Rakamları Olup, Pay-Fon Hariç İade Dahil Rakamlardır. 2004 Yılı Analitik Bütçe Sınıflamasına Göre Pay-Fon Ve İadeler Hariç Tutarlardır. 2005-2011 Merkezi Yönetim Bütçe Rakamları Olup, Red ve İadeler Hariç Rakamlardır.

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Gelir İdaresi Başkanlığı ve İller Bankası verilerinden hazırlanmıştır.

Tablo 4.4'de incelenen bu 10 yıl değerlendirildiğinde merkezi bütçeye yıllık (2003-2012 yılları arası farkların toplamının ortalaması) 8.276.905.031 TL ek maliyet getirecek gibi görünse de bu maliyet;öneri ile belediyelerin üretimi artırıcı ve teşvik edici faaliyetleri ile birlikte kayıtdışı ekonominin azalması sağlanarak KDV gelirlerinin artmasına neden olacaktır.Kayıtdışı ekonominin azalması KDV gelirinin yanında kurumlar, gelir vergisi gibi diğer vergi gelirlerinin artmasına da neden olacağı için KDV'nin artan etkisi söz konusu olacaktır. Öneri ile oluşacak ek maliyet KDV'nin bu artan etkisi ile orta vadede merkezi bütçeye fazlası ile geri döneceği öngörülmektedir. Ayrıca belediyelere gelirlerindeki artışın esnek bütçe sınırlamaları sorununa yol açmaması için görev ve gelir paylaşımı yeniden ele alınarak hizmet sunumunda etkinlik sağlanabilir. Bir diğer ifade ile idareler arası görev paylaşımı yeniden gözden geçirilerek merkezi idarenin yürüttüğü bir kısım hizmetler (İspanya, Fransa, İtalya, Hollanda gibi ülkelerde ekonomik teşviklerin belediyelerce yapılması gibi) belediyelere devredilebilir. Böylece merkezi idarenin yükü azalabileceği gibi kaynak kullanımında etkinlikte artırılmış olur.

2011 yılı için mevcut durum ile öneri karşılaştırıldığında modele göre yerel yönetimlere 10.641.721.553 TL fazla pay verilmesi gerekecek ve bu fazlalığın;

- Merkezden transfer edilen payların belediye ve özel idarelerinin bütçe gelirleri

içindeki oranını %48'den %74'e çıkarttığı,

- GSYİH içindeki payı da %1,93'ten %2,99'a çıktığı,
- Payların mali büyüklüğü ise %55 arttığı,
- Türkiye'nin yerel yönetim harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranını %22'den %34'e çıkarttığı,

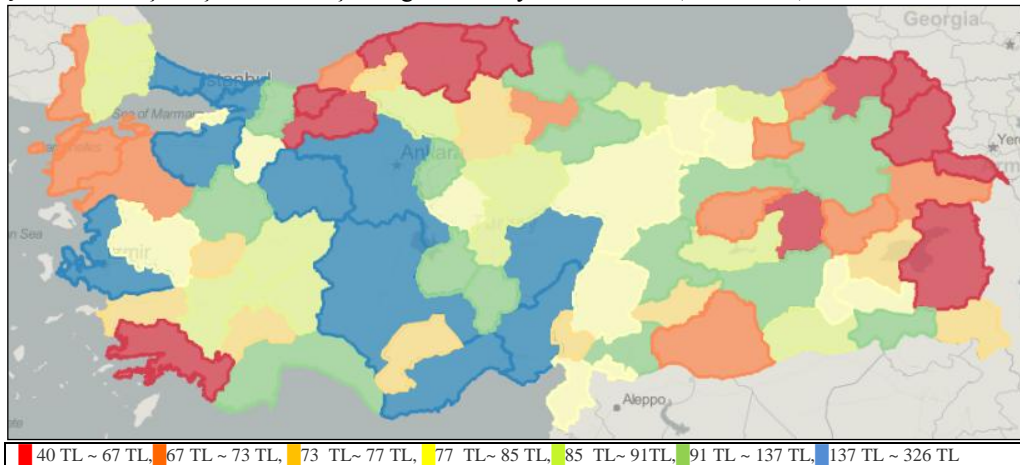
gibi etkileri meydana getireceği hesaplanmaktadır.

Önerideki hesaplamada kullanılan; il bazında KDV tahsilâtı, il bazında ihracat performansı gibi yeni kriterleri ve il bazında kişi başına düşen GSYİH verileri 2003-2011 yılları arasında il bazında kişi başına düşen GBVG payı ile aşağıda ayrı başlıklar altında incelenecektir.

4.2.1 İl bazında kişi başına düşen GBVG payı ile kişi başına GSYİH karşılaştırması (2003-2011)

Şekil 4.5'te il bazında kişi başına düşen GBVG payının 2003-2011 yılları ortalaması alınıp, 7 gruba ayrılarak gösterilmiştir. Bu dönemde kişi başına en az (40 TL – 67 TL arası) GBVG payı alan iller (Ek 1) şekil 4.5'te kırmızı renk ile belirtilmiş olup sırası ile Balıkesir 67 TL, Zonguldak 67 TL, Çanakkale 67 TL, Muğla 66 TL, Iğdır 66 TL, Bingöl 66 TL, Bolu 62 TL, Artvin 62 TL, Van 61 TL, Kastamonu 57 TL, Sinop 56 TL, Düzce 51 TL, Kars 47 TL, Ardahan 44 TL, Bartın 40 TL'dir.

Şekil 4. 5. Kişi Başı Genel Bütçe Vergi Gelir Payı Ortalaması, (2003-2011)



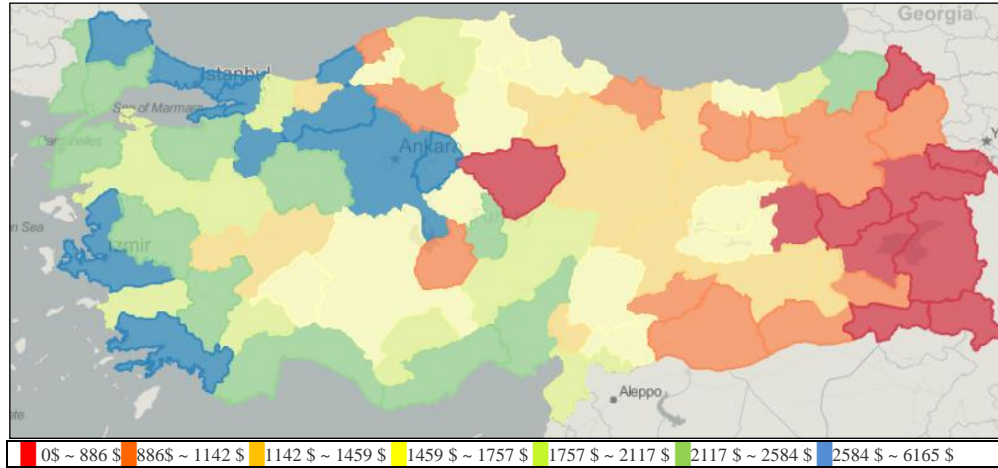
Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve İller Bankası verilerinden hazırlanmıştır.

(Bkz. <http://geocommons.com/maps/222420/embed>)

Şekil 4.6'da il bazında kişi başı GSYİH rakamları gösterilmiştir. Bu dönemde

kişi başına Amerikan doları bazında en az (0– 886 arası) GSYİH olan iller (Ek 2) şekil 4.6’da kırmızı renk ile belirtilmiş olup sırası ile Ağrı 568, Muş 578, Şırnak 638, Bitlis 646, Bingöl 795, Hakkari 836, Ardahan 842, Yozgat 852, Iğdır 855, Van 859, Kars 886 Amerikan dolarıdır.

Şekil 4. 6. Kişi Başı GSYİH* (Amerikan Doları)



*En son hesaplanan 2001 yılı verileri kullanılmıştır.

Kaynak: TÜİK verilerinden hazırlanmıştır.

(Bkz. <http://geocommons.com/maps/222403/embed>)

GBVG’nden en çok pay alan 10 il şekil 4.5’te mavi renk ile gösterilmiş olup bu 10 ilin aldığı pay toplam GBVG’nin %68’ini oluşturmaktadır. GBVG’nden en çok pay alan 10 ili GSYİH açısından karşılaştırdığımızda tablo 4.5. oluşmaktadır;

Tablo 4. 5. GBVG Payı Ortalaması ve GSYİH Karşılaştırması, (2003-2011)

Sıralama	Kisibaşı GBVP Ort (2003-2011)	İl	İl	Sıralama	GSYİH
1	326 TL	Kocaeli	Kocaeli	1	6.165 USD
2	284 TL	Istanbul	Bolu	2	4.216 USD
3	260 TL	Ankara	Kirklareli	3	3.590 USD
4	249 TL	Izmir	Yalova	4	3.463 USD
5	167 TL	Bursa	Mugla	5	3.308 USD
6	158 TL	Mersin	Izmir	6	3.215 USD
7	158 TL	Eskisehir	Istanbul	7	3.063 USD
8	145 TL	Kayseri	Zonguldak	8	2.969 USD
9	141 TL	Adana	Ankara	9	2.752 USD
10	137 TL	Konya	Kirikkale	10	2.725 USD
.11-81		Diğer İller	Diğer İller	.11-81	

Kaynak: TÜİK, Muhasebat Genel Müdürlüğü ve İller Bankası verilerinden hazırlanmıştır.

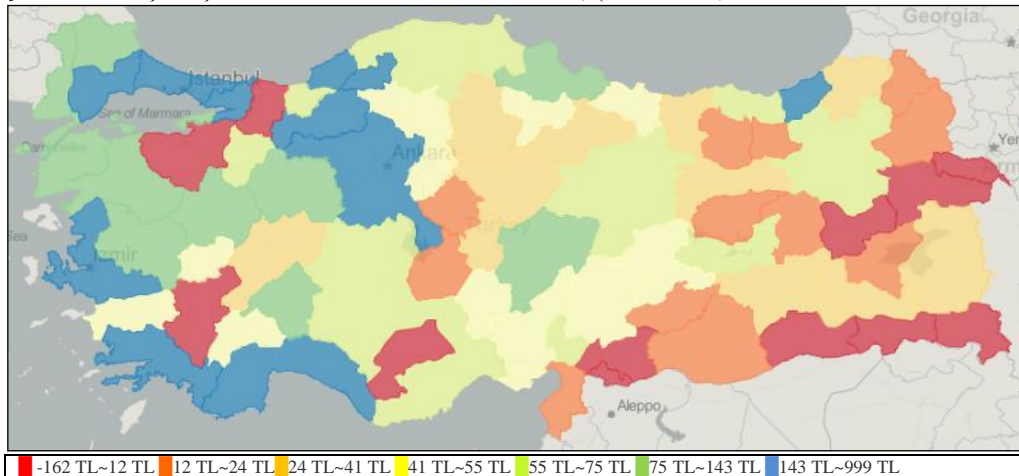
Tablo 4.5’e bakıldığında GBVG’nden en çok pay alan 10 ilden sadece 5 tanesinin GSYİH sıralamasında ilk onda olduğu görülmektedir. Bolu ilinde; kişi başı ortalama GSYİH 4.216 Amerikan doları iken 2003-2011 yılları arasında ortalama kişi başına düşen genel bütçe vergi gelir payı sadece 62 TL’dir. Kirklareli ilinde; kişi başı

ortalama GSYİH 3.590 Amerikan doları iken 2003-2011 yılları arasında ortalama kişi başına düşen genel bütçe vergi gelir payı sadece 85 TL'dir. Yalova ilinde; kişi başı ortalama GSYİH 3.463 Amerikan doları iken 2003-2011 yılları arasında ortalama kişi başına düşen genel bütçe vergi gelir payı sadece 77 TL'dir. Muğla ilinde; kişi başı ortalama GSYİH 3.308 Amerikan doları iken 2003-2011 yılları arasında ortalama kişi başına düşen genel bütçe vergi gelir payı sadece 66 TL'dir. Kırıkkale ilinde; kişi başı ortalama GSYİH 2.725 Amerikan doları iken 2003-2011 yılları arasında ortalama kişi başına düşen genel bütçe vergi gelir payı sadece 92 TL'dir. İllerinin GBVG'nden GSYİH performansı ile orantılı pay alamadığı görülmektedir.

4.2.1.1 İl bazında 2003-2011 dönemi kişi başına düşen GBVG payı ile kişi başına ödenen KDV karşılaştırması

Şekil 4.7'de il bazında kişi başı ödenen dâhilde KDV'nin 2003-2011 yılları ortalaması alınıp, 7 gruba ayrılarak gösterilmiştir. Bu dönemde kişi başına en az KDV ödeyen iller şekil 4.7'de kırmızı renk ile belirtilmiş olup sırası ile Sakarya -162 TL, Denizli -75 TL, Hakkari -68 TL, Gaziantep -44 TL, Bursa -34 TL, Mardin -26 TL, Şırnak -17 TL, Iğdır -14 TL, Karaman -3 TL, Ağrı -1 TL, Kilis 3 TL'dir. En az KDV ödeyen illerin negatif çıkmasının en önemli sebebi red ve iadelerdir. Yani bazı illerdeki firmaların; merkezi başka illerde olan firmalardan ham madde, yarı mamül veya mamül satın alıp, ihracat yaparak KDV iadesini kendi illerinden almalarından kaynaklanmaktadır.

Şekil 4. 7. Kişi Başına Ödenen Dahilde KDV Ortalaması, (2003-2011)



Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı verilerinden hazırlanmıştır.

(Bkz. <http://geocommons.com/maps/222416/embed>)

GBVG'nden en çok pay alan 10 il şekil 4.5'te mavi renk ile gösterilmiş olup bu 10 ilin aldığı pay toplam GBVG'nin %68'ini oluşturmaktadır. GBVG'nden en çok pay alan 10 ili kişi başı ödenen KDV açısından değerlendirdiğimizde şu tablo oluşmaktadır;

Tablo 4. 6. GBVG Payı Ortalaması ve Kişi Başı Ödenen KDV Karşılaştırması, (2003-2011)

Sıralama	Kisibaşı GBVP Ort (2003-2011)	İl	İl	Sıralama	Kişi başı KDV Ort. (2003-
1	326 TL	Kocaeli	Ankara	1	999 TL
2	284 TL	Istanbul	Kocaeli	2	943 TL
3	260 TL	Ankara	Istanbul	3	714 TL
4	249 TL	Izmir	Izmir	4	506 TL
5	167 TL	Bursa	Mugla	5	194 TL
6	158 TL	Mersin	Karabuk	6	185 TL
7	158 TL	Eskisehir	Zonguldak	7	177 TL
8	145 TL	Kayseri	Bolu	8	177 TL
9	141 TL	Adana	Tekirdag	9	144 TL
10	137 TL	Konya	Antalya	10	143 TL
.11-81		Diğer İller	Diğer	.11-81	

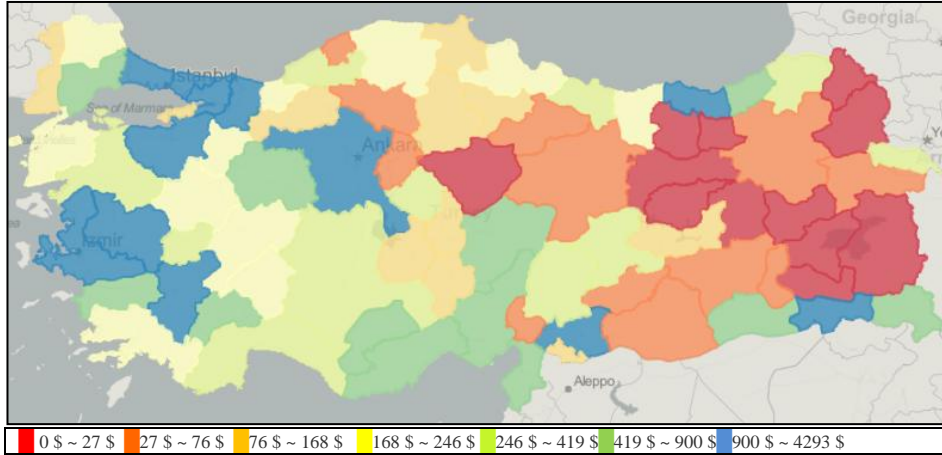
Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü ve İller Bankası verilerinden hazırlanmıştır.

Tablo 4.6'ya bakıldığında GBVG'nden en çok pay alan 10 ilden sadece 4 tanesinin kişi başı ödenen KDV sıralamasında ilk onda olduğu görülmektedir. Muğla, Karabük, Zonguldak, Bolu, Tekirdağ, Antalya ve Rize illerinin GBVG'nden, kişi başı ödenen KDV ile orantılı pay alamadığı görülmektedir.

4.2.1.2 İl bazında 2003-2011 dönemi kişi başına düşen GBVG payı ile kişi başına düşen ihracat karşılaştırması

Şekil 4.8'de il bazında kişi başı ihracatın 2003-2011 yılları ortalaması alınıp, 7 gruba ayrılarak gösterilmiştir. Bu dönemde kişi başına en az Amerikan doları bazında (0 – 27 arası) ihracat yapan alan iller şekil 4.8'de kırmızı renk ile belirtilmiş olup sırası ile Tunceli 0, Gümüşhane 1, Bingöl 7, Bitlis 9, Ardahan 9, Muş 9, Erzincan 11, Siirt 14, Van 14, Bayburt 14, Yozgat 18, Kars 25, Tokat 27 Amerikan dolarıdır.

Şekil 4. 8. Kişi Başı İhracat Ortalaması, (2003-2011)



Kaynak: TÜİK verilerinden hazırlanmıştır.

(Bkz. <http://geocommons.com/maps/224987/embed>)

Kişi başı ihracat rakamları en yüksek olan 10 il Şekil 4.8’de mavi renk ile gösterilmiş olup bu 10 il toplam ihracatın %85,10’unu yapıyor iken GBVG’nin %68’ini almaktadır. GBVG’nden en çok pay alan 10 ili kişi başı yapılan ihracat açısından karşılaştırdığımızda Tablo 4.7 oluşmaktadır;

Tablo 4. 7. GBVG Payı Ortalaması ve Kişi Başı İhracat Karşılaştırması, (2003-2011)

Sıralama	Kisibaşı GBVG Ort (2003-2011)	İl	İl	Sıralama	Kisibaşı İhracat Ort. (2003-2011)
1	326 TL	Kocaeli	Istanbul	1	4.293 USD
2	284 TL	Istanbul	Kocaeli	2	4.059 USD
3	260 TL	Ankara	Bursa	3	3.440 USD
4	249 TL	Izmir	Sakarya	4	2.804 USD
5	167 TL	Bursa	Denizli	5	1.936 USD
6	158 TL	Mersin	Gaziantep	6	1.618 USD
7	158 TL	Eskisehir	Izmir	7	1.593 USD
8	145 TL	Kayseri	Manisa	8	1.049 USD
9	141 TL	Adana	Trabzon	9	989 USD
10	137 TL	Konya	Ankara	10	924 USD
.11-81		Diğer İller	Diğer	.11-81	

Kaynak: TÜİK, Muhasebat Genel Müdürlüğü ve İller Bankası verilerinden hazırlanmıştır.

Tablo 4.7’ye bakıldığında GBVG’nden en çok pay alan 10 ilden sadece 5 tanesinin illerin kişi başı ihracat sıralamasında ilk onda olduğu görülmektedir. Sakarya, Denizli, Gaziantep, Manisa, Trabzon illerinin GBVG’nden, ihracat performansı ile orantılı pay alamadığı görülmektedir.

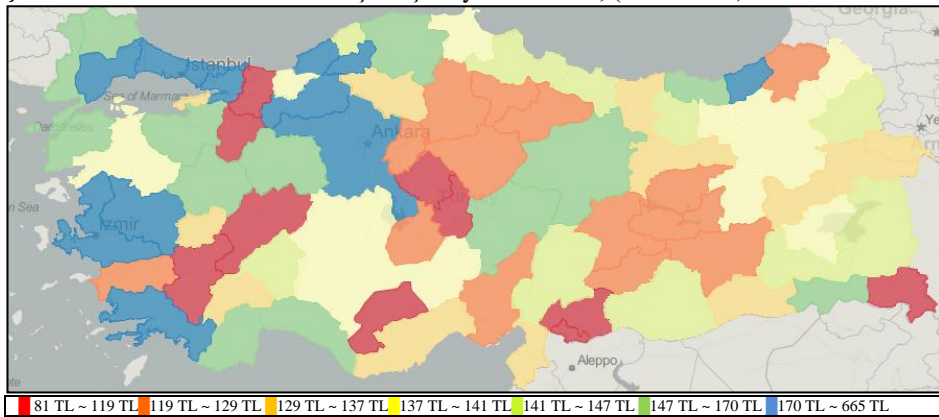
4.2.1.3 İl bazında kişi başına düşen GBVG payı ile önerilen modelin karşılaştırması (2003-2011)

İl bazında ödenen dâhilde KDV, illerin yaptığı ihracat ve illerin gelişmişlik endeksleri kullanılarak oluşturulan model ile 2003-2011 yılları hesaplanmış (Ek 3) ve

bu dönemlerin ortalaması alınarak şekil 4.9 oluşturulmuştur.

Öneri ile 2003-2011 dönemi ortalamasına göre en az pay alacak iller 7 gruba ayrılarak gösterilmiştir. Bu dönemde en az pay alan iller şekil 4.9’da kırmızı renk ile belirtilmiş olup sırası ile Sakarya 81 TL, Denizli 102 TL, Gaziantep 108 TL, Karaman 111 TL, Kilis 114 TL, Hakkari 116 TL, Bilecik 116 TL, Nevşehir 117 TL, Afyonkarahisar 117 TL, Kırşehir 118 TL’dir.

Şekil 4. 9. Önerilen Model ile Kişi Başı Pay Ortalaması, (2003-2011)



Kaynak: TÜİK, Gelir İdaresi Başkanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri ile hazırlanmıştır. (Bkz. <http://geocommons.com/maps/225014/embed>)

GBVG’nden (toplamda %68 ile) en çok pay alan 10 ilin aldığı payları önerilen model ile hesaplanan payları karşılaştırdığımızda tablo 4.8 oluşmaktadır;

Tablo 4. 8. Önerilen Model ile GBVG Payı Ortalaması Karşılaştırması, (2003-2011)

Sıralama	Kisibaşı GBVP Ort (2003-2011)	İl	İl	Sıralama	Önerilen Model Ort. (2003-2011)
1	326 TL	Kocaeli	Kocaeli	1	665 TL
2	284 TL	Istanbul	Ankara	2	602 TL
3	260 TL	Ankara	Istanbul	3	557 TL
4	249 TL	Izmir	Izmir	4	375 TL
5	167 TL	Bursa	Karabuk	5	198 TL
6	158 TL	Mersin	Rize	6	192 TL
7	158 TL	Eskisehir	Mugla	7	186 TL
8	145 TL	Kayseri	Zonguldak	8	183 TL
9	141 TL	Adana	Bolu	9	175 TL
10	137 TL	Konya	Tekirdag	10	175 TL
.11-81		Diğer İller	Diğer	.11-81	

Kaynak: TÜİK, Gelir İdaresi Başkanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri ile hazırlanmıştır.

Daha adil bir dağılım yapmak amacı illerin sınırları içindeki performansları nazara alınarak ödenen dahilde KDV, ihracat oranları gibi kriterler eklenerek ve yapılan dağılım (Ek 2) ile GBVG’nden en çok pay alan 10 ilin karşılaştırması Tablo 4.8’dedir. GBVG’nden en çok pay alan 10 ilden sadece 4 tanesinin önerilen modeli ile yapılan

hesaplama sıralamasında ilk onda olduğu görülmektedir. Karabük, Rize, Muğla, Zonguldak, Bolu, Tekirdağ illerinin GBVG’nden, il bazında performansları ile orantılı pay alamadığı görülmektedir.

TARTIŞMA

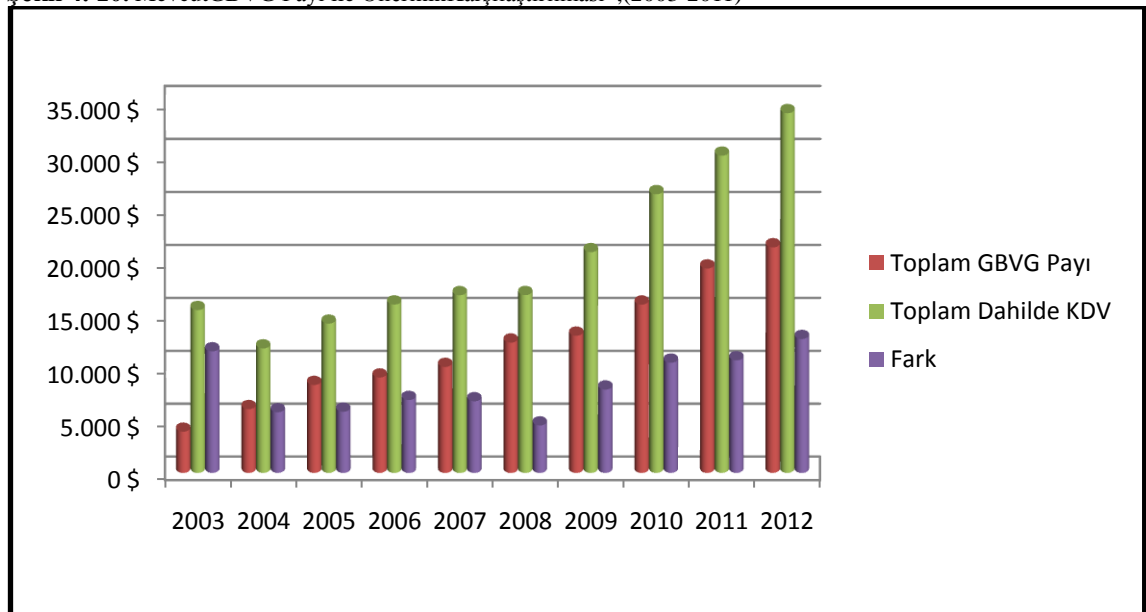
4.2.2 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Alması Uygulaması ile Önerinin Değerlendirilmesi

Vergi politikaları yönetimi alternatiflerinin her birinin kendine has üstünlükleri ve eksiklikleri olması sebebi ile optimal bir vergi sisteminden bahsedilemez. Her ülkenin ve bölgenin kendine münhasır sosyo-ekonomik, demografik özellikleri olduğu için bir ülke için etkin olan bir politika başka bir ülkede etkin olamayabilir. Türkiye’nin sosyo-ekonomik, demografik özellikleri de nazara alınarak önerilen “Belediyelerin DâhildeKDV’den Pay Alması” modelinin değerlendirilmesi mevcut durum ile mukayese edilerek ve 2003-2011 yılları arası verileri kullanılarak yapılacaktır.

4.2.2.1 KDV’nin yerelleştirilmesi modeli ile mevcut durumun belediyeler açısından karşılaştırılması

2003-2012 yılları arasında uygulanan mevcut GBVG pay verilmesi uygulaması ile önerinin mukayesesi şu şekildedir;

Şekil 4. 10. Mevcut GBVG Payı ile Önerinin Karşılaştırılması*, (2003-2011)



*: milyon TL

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Gelir İdaresi Başkanlığı ve İller Bankası verilerinden hazırlanmıştır.

2003 yılı ile 2011 yılı arasında merkezi yönetimin dâhildeKDV geliri, yerel yönetimlere verilen GBVG paylarından yılda ortalama 7.790.227.812 TL daha fazladır. Yıllar itibarıyla Önerideki paylar mevcut alınan paylar ile mukayese edildiğinde öneride illerin aldığı pay; 2004 yılında %95,10, 2005 yılında %69,62, 2006 yılında %76,50, 2007 yılında %67,63, 2008 yılında %36,41, 2009 yılında %60,80, 2010 yılında %65,47 ve 2011 yılında %55,10 daha fazladır. İncelenen bu 9 yıl değerlendirildiğinde merkezi bütçeye yıllık ortalama 7.790.227.812 TL ek maliyet getirecek gibi görünse de bu maliyet, gerek yerel yönetimlerin kamuya olan borçlarını ödemesi ile gerekse yerel yönetimlerin yerel dinamiklerini harekete geçirerek GSYİH'nın artmasını sağlaması ile yani artan etkisi ile orta vadede merkezi bütçeye fazlası ile geri döneceği öngörülmektedir. Zira tablo 4.3'den da görüleceği üzere belediyelerin kamuya olan borçları, toplam borçlarının %70'ini aşmaktadır. Kısa vadede merkezi yönetime yıllık 7.790.227.812 TL olan maliyet orta ve uzun vadede alacaklarının tahsili olarak dönecek ve belediyeleri borç sarmalından kurtarmaya yetecektir.

4.2.2.1.1 Büyükşehir belediyeleri açısından

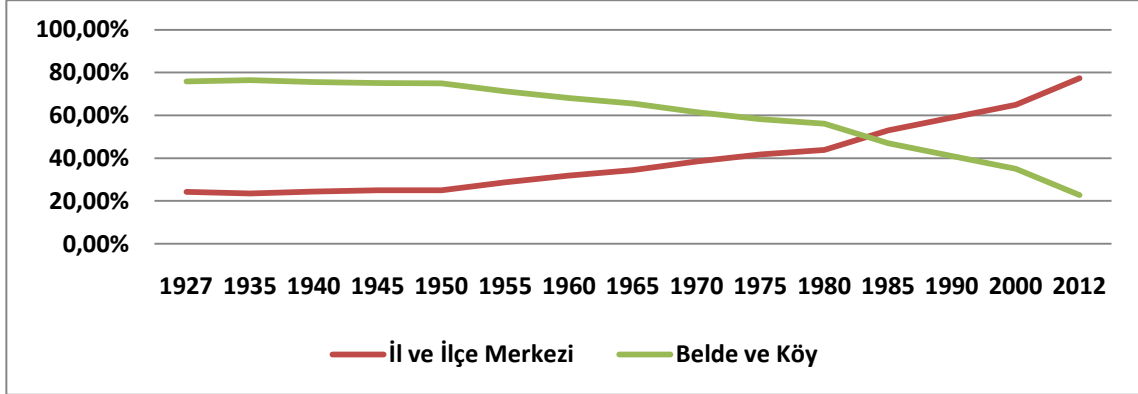
Gerek 15.07.2008 tarihli 26937 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.07.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda gerekse en son düzenleme olan 28489 sayılı, 06.12.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, 12.11.2012 kabul tarihli, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyelerine sınırları içerisindeki GBVG'nden pay verilmesi düzenlenmiştir. Mevcut bu pay dağıtım modeli büyükşehirler lehine, büyükşehir belediyesi olmayan iller aleyhine hem gelir dağılımı adaleti hem de gelir dağılımı eşitliğini bozucu etkisi olmaktadır. En son düzenleme olan 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyeleri;

- Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sını,
- Kendi ilçe paylarının %30'unu almakta (büyükşehir ilçe belediyeleri ise GBVG'nin %4,5 paylaşmakta),

iken büyükşehir olmayan diğer illerin belediyeleri sadece GBVG'nin %1,5'inin

paylaşmaktalar.

Şekil 4. 11. Toplam nüfus içindeli ve İlçe Merkezi – Belde ve Köy Nüfusu Oranı, (1927-2012)



Kaynak: TÜİK, Türkiye İstatistik Yıllığı 2012, s.35.

Şekil 4.11’de köy ve şehir nüfusu gelişimi gösterilmektedir. Şehir nüfusunun köy nüfusunu geçtiği yılların büyükşehir belediyesi uygulamasının başladığı yıllara tekabül etmesi bakımından anlamlıdır. Büyükşehir belediyesi olan iller lehine dağıtım oranlarının belirlenmesi, köylerden büyükşehirlere göçü artıracığı, makro ekonomik dengeleri bozacağı ve iller arasında haksız rekabet oluşturacağı için Öneride 81 il bazında aynı dağıtım anahtarı ile dağılımı öngörülmüştür. Modeldeki bu iller bazındaki paylaşım şeklinin hem gelir dağılımı adaletine hem de gelir dağılımı eşitliğine daha uygun olduğu düşüncesi ile büyükşehir belediyesi olan iller kendi ilçeleri için hesaplanan paylardan %40’ını alması öngörülmüştür.

4.2.2.1.2 Büyükşehir ilçe belediyeleri açısından

06.12.2012 tarihinde 28489 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılan düzenleme ile büyükşehir ilçe belediyeleri GBVG’nin %4,5’inin %90’ı ilçe belediyesi nüfusuna göre ve %10’u ilçe belediyesi yüz ölçümüne göre dağıtımını öngörülmüştür. Öneride ise illerin büyükşehir belediyesi olup olmadığına bakılmaksızın önce 81 il bazında paylaşım yapılacaktır daha sonra büyükşehir belediyesi olan illere o il için hesaplanan payın %40’ı verilerek kalan %60’ı mevcut düzenlemede olduğu gibi %90’ı ilçe belediyesi nüfusuna göre ve %10’u ilçe belediyesi yüz ölçümüne göre dağıtımını öngörülmüştür. İl bazında hesaplanan payın %40’ını alan büyükşehir belediyeleri hem ilçeler arasındaki uyum ve koordinasyonu sağlayacak hem de önemli belediye

görevlerinin finansmanını sağlayacaktır.

4.2.2.1.3 İl, ilçe ve belde belediyeleri açısından

6360 sayılı kanunla yapılan en son düzenleme ile büyükşehir olmayan diğer il, ilçe ve belde belediyelerine; GBVG'nin %1,5'inin %80'ı belediye nüfusuna göre ve %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda nüfus içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırası ile %23, %21, %20, %19 ve %17 olarak dağıtılması öngörülmüştür. Öneride ise illerin büyükşehir belediyesi olup olmadığına bakılmaksızın önce 81 il bazında paylaşım yapılacaktır daha sonra büyükşehir belediyesi olmayan iller için hesaplanan paydan %90'ı belediyelerin nüfusuna göre ve %10'u belediyelerin yüz ölçümüne göre dağıtımı öngörülmüştür.

4.2.2.2 GBVG yerine yerel KDV modelinin belediyelerin gelirleri açısından değerlendirilmesi

2003-2011 yılları arasında belediyeler önerideki kriterler ile pay alsa idi belediyelerin hesaplanan gelirleri, belediyelerin mevcut toplam gelirleri, bu gelirlerin GSYİH'ya oranları ve GSYİH'ya olan oranlardaki değişim aşağıdaki gibi olacaktır;

Tablo 4. 9. Belediyelerin Toplam Gelirleri Açısından Mevcut Durum ile Önerinin Değerlendirilmesi, (2003-2011)

	Açıklama (milyon TL)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ortalama
a	Mevcut Toplam Gelir*	12.819,38	15.882,44	20.300,30	23.301,05	26.445,80	29.578,11	31.659,42	36.989,06	45.804,10	26.975,52
b	Mevcut Gelir / GSYİH (%)	2,82	2,84	3,13	3,07	3,14	3,11	3,32	3,37	3,53	3,15
c	Öneri Toplam Gelir*	24.308,51	21.617,39	26.089,05	30.197,30	33.220,78	34.063,68	39.544,27	47.404,91	56.445,82	34.765,74
d	Öneri Gelir / GSYİH (%)	5,35	3,87	4,02	3,98	3,94	3,58	4,15	4,31	4,35	4,17
e	Gelir / GSYİH Oranındaki Artış (%)	89,62	36,11	28,52	29,60	25,62	15,17	24,91	28,16	23,23	33,44

Tablo 4.9'da 2003-2011 yılları arasında; (a) satırında belediyelerin toplam gelirleri, (b) satırında ise mevcut gelirlerinin GSYİH'ya oranı yer almaktadır. (c) satırında önerilen kriterler ile yapılan hesaplama ile belediyelerin toplam gelirini göstermektedir. (c) satırında ayrıntıları görüldüğü üzere 2003-2011 yılları arasında önerilen kriterler ile 9 yıl için yapılan hesaplamada belediyelerin toplam geliri 242,78 milyar TL'den 312,89 milyar TL'ye yükselmektedir. Hesaplanan 9 yılda belediyelerin ortalama geliri 26.975,52 milyon TL iken öneride belediyelerin ortalama geliri %29

artarak 34.765,74 milyon TL'ye yükselmektedir.

Tablo 4.10'un (b) satırında belediyelerin toplam gelirlerinin GSYİH'ya oranı, (d) satırında önerilen kriterler ile yapılan hesaplamadaki belediye toplam gelirlerinin GSYİH'ya oranı, (e) satırında ise öneri ile bu orandaki artış hesaplanmıştır. Hesaplanan 9 yılda belediye gelirlerinin GSYİH'ya oranı ortalama %3,15 iken önerilen kriterler ile yapılan hesaplamada, belediye gelirlerinin GSYİH'ya oranı %33 artarak %4,17 olmuştur.

4.2.2.3 GBVG yerine yerel KDV modelinin belediyelerin harcamaları açısından değerlendirilmesi

2003-2011 yılları arasında belediyeler önerideki kriterler ile pay alsa idi belediyelerin borçlanma gereği aşağıdaki gibi olacaktı;

Tablo 4. 10. Belediyelerin Borçlanma gereği açısından mevcut durum ile önerinin değerlendirilmesi, (2003-2011)

	Açıklama (milyon TL)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ortalama
a	Mevcut Toplam Harcama	14.328,45	15.798,42	22.085,08	27.900,18	34.567,68	38.754,52	38.245,59	40.028,05	46.317,62	30.891,73
b	Mevcut Harcama / GSYİH (%)	3,15	2,83	3,40	3,68	4,10	4,08	4,02	3,64	3,57	3,61
c	Öneri Toplam Harcama*	25.817,59	21.533,37	27.873,83	34.796,42	41.342,67	43.240,09	46.130,44	50.443,89	56.959,34	38.681,96
d	Öneri Harcama / GSYİH (%)	5,68	3,85	4,30	4,59	4,90	4,55	4,84	4,59	4,39	4,63
e	Harcama / GSYİH Oranındaki Artış (%)	80,18	36,30	26,21	24,72	19,60	11,57	20,62	26,02	22,98	29,80

*: Önerilen gelir fazlalığının hepsi harcamaya dahil edilmiştir.

Tablo 4.10'da 2003-2011 yılları arasında; (a) satırında belediyelerin mevcut toplam harcamaları, (b) satırında ise mevcut harcamaların GSYİH'ya oranı yer almaktadır. (c) satırında önerilen kriterler ile yapılan hesaplama ile oluşan gelir fazlalığının da harcandığı varsayılarak, belediyelerin toplam harcamaları gösterilmektedir. (c) satırında ayrıntıları görüldüğü üzere 2003-2011 yılları arasında önerilen kriterler ile 9 yıl için yapılan hesaplamada belediyelerin toplam harcamaları %25 artarak 278,03 milyar TL'den 348,14 milyar TL'ye yükselmektedir. Hesaplanan 9 yılda belediyelerin ortalama harcamaları 30.891,73 milyon TL iken öneride belediyelerin ortalama harcamaları %25 artarak 38.891,73 milyon TL'ye yükselmektedir.

Tablo 4.10'da; (d) satırında önerilen kriterler ile yapılan hesaplamadaki belediye harcamalarının GSYİH'ya oranı, (e) satırında ise öneri ile bu orandaki artış

hesaplanmıştır. Hesaplanan 9 yılda belediye harcamalarının GSYİH'ya oranı ortalama %3,61 iken önerilen kriterler ile yapılan hesaplamada, belediye harcamalarının GSYİH'ya oranı %28 artarak %4,63 olmuştur.

4.2.2.4 GBVG yerine yerel KDV modelinin belediyelerin borçlanma gereği açısından değerlendirilmesi

2003-2011 yılları arasında belediyeler önerideki kriterler ile pay alsa idi belediyelerin borçlanma gereği aşağıdaki gibi olacaktı;

Tablo 4. 11. Belediyelerin Borçlanma gereği açısından mevcut durum ile önerinin değerlendirilmesi, (2003-2011)

	Açıklama (milyon TL)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ortalama
a	Mevcut GBVG payı	3.898,47	6.030,34	8.315,16	9.015,05	10.018,08	12.319,03	12.967,97	15.909,30	19.314,95	10.865,37
b	Önerilen Belediye Payı	15.387,61	11.765,29	14.103,91	15.911,29	16.793,07	16.804,60	20.852,82	26.325,14	29.956,68	18.655,60
c	Fark (b-a)	11.489,13	5.734,95	5.788,75	6.896,25	6.774,98	4.485,57	7.884,85	10.415,84	10.641,72	7.790,23
d	Yerel Yönetim Borçlanma Gereği	1.509,07	-84,02	1.784,78	4.599,13	8.121,88	9.176,41	6.586,17	3.038,98	513,52	3.916,21
e	Önerinin uygulanması halinde Borçlanma Gereği (d-c)	-9.980,06	-5.818,97	-4.003,97	-2.297,12	1.346,90	4.690,84	-1.298,68	-7.376,86	-10.128,20	-3.874,01

Tablo 4.9'da 2003-2011 yılları arasında; (a) satırında belediyelerin Genel Bütçe Vergi gelirlerinden aldıkları paylar, (b) satırında ise önerideki kriterler ile hesaplanan belediyelerin merkezden aldıkları paylar yer almaktadır. (c) satırı ise önerilen belediye payları ile mevcut payların farkını göstermektedir. (c) satırında ayrıntıları görüldüğü üzere 2003-2011 yılları arasında önerilen kriterler ile 9 yıl için yapılan hesaplamada belediyeler toplamda 70,11 milyar TL daha fazla gelire sahip olmaktadır. Yıllık ortalama 7.790,23 milyon TL fazla gelir ile belediyelerin borçlanma gereksinimleri 2007 ve 2008 yılları hariç kalmamaktadır. (d) satırı yerel yönetimlerin mevcut borçlanma gereğini göstermektedir. Belediyelerin 2004 yılı hariç incelenen bütün yıllarda borçlanma gereği duymuşlardır ve 2004 yılında sadece 84,02 milyon TL fazla verilmiştir. (e) satırında ise önerinin uygulanması halinde belediyelerin borçlanma

gereksinimleri hesaplanmıştır, hesaplanan 9 yılda belediyeler mevcut giderlerini ve borçlarını ödedikten sonra ortalama yıllık 3,87 milyon TL gelir yatırım ve hizmet yapmak için artmaktadır.

4.2.2.5 GBVG yerine yerel KDV modelinin vergileme ilkeleri açısından değerlendirilmesi

28489 sayılı, 06.12.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan, 12.11.2012 kabul tarihli, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile belediyelere verilen pay oranları artırılmış ve düzenlenmiş ise de kanun’daki pay artışı Türkiye’nin yerel yönetim harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranını 2011 yılı için (Şekil 4.3’de görüldüğü üzere) %22’den %23’e çıkartmıştır. Ayrıca bu düzenlemede de önceki düzenlemelerde kullanılan nüfus, yerel yönetim yüzölçümü, gelişmişlik endeksi gibi kriterler baz alınarak dağıtım yapılmıştır.

Öneride ise GBVG payların ve gelir dağılımında adalet ilkesi daha çok benimsenerek model oluşturulmaya çalışılmıştır. Önerilen modelin değerlendirilmesi; genellik ilkesi, belirlilik ve hukukilik ilkesi, vergilemede adalet ilkesi, vergilemede basitlik ilkesi, verginin verimliliği ilkesi açılarından değerlendirilecektir.

4.2.2.5.1 Genellik ilkesi açısından

Yerel yönetimlerde genellik ilkesi; görevlerin dağılımında kanunların yasaklamadığı ve yasa ile açık bir şekilde başka bir yönetime bırakmadığı bütün hizmetlerin ayırım yapılmadan herkese, yerel yönetimlerce yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Vergilemede genellik ilkesi ise herkesten vergi alınmasını yani vergi alırken, toplum bireyleri arasında hiçbir ayırım yapılmamasını ifade eder. Vergi ödeme güçlerine göre herkesin vergi ödemesi, vergide genellik ilkesinin özünü oluşturmaktadır³⁶⁷. Anayasamızın 73. maddesinin ilk paragrafında; "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi vermekle yükümlüdür" şeklinde hükme yer verilmiştir. Bu madde de "herkes" kelimesi Türkiye’de vergide genellik ilkesinin anayasal güvence altında olduğunu göstermektedir. Yerel yönetimlerin

³⁶⁷Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara 2007, s.195.

sunduğu kamu hizmetlerinden faydalanan herkes olduğu için bu hizmetlerin finansmanı da herkes tarafından adil bir şekilde karşılanması gerekmektedir.

Vergi türü bazında faal mükellef sayılarına bakıldığında dahi en çok (kanuni) mükellefiyet olan vergi türlerinden biri KDV'dir.

Tablo 4. 12. Vergi Türü Bazında Faal Mükellef Sayıları, (2007-2012)

Vergi Türü Adı	2007 Faal Mükellef Sayısı	2008 Faal Mükellef Sayısı	2009 Faal Mükellef Sayısı	2010 Faal Mükellef Sayısı	2011 Faal Mükellef Sayısı	2012 Faal Mükellef Sayısı
Basit Usulde Kazanç V.	762.111	744.188	739.092	728.850	714.693	705.093
Gelir Vergisi	1.724.366	1.701.865	1.683.308	1.693.316	1.703.754	1.767.439
Kurumlar Vergisi	634.569	640.679	640.786	652.009	663.967	664.025
Gelir Vergisi (GMSI)	696.905	744.103	840.077	972.864	1.041.427	1.336.632
Gelir Stopaj Vergisi	2.284.723	2.326.494	2.322.883	2.353.382	2.386.309	2.433.590
Katma Değer Vergisi	2.268.925	2.266.053	2.249.950	2.271.049	2.293.765	2.343.221
Potansiyel Mükellef	33.194.015	32.884.544	32.654.585	32.365.029	32.136.010	34.045.049

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı (2012). *Faaliyet Raporu 2012*, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı s.60.

Tablo 4.12'de görüleceği üzere örneğin 2012 yılında KDV'nin kanuni mükellef sayısı 2.433.590'tir. Ancak iktisadi mükellef vergiyi ödeyen nihai tüketici olduğu için kanuni mükellef sayısından çok daha fazladır yani ülkede alışveriş yapan herkeştir. Öneride dâhilde KDV gelirinin paylaşılması hem vergileme hem de yerel yönetim ilkesi açısından genellik ilkesine uygundur.

4.2.2.5.2 Belirlilik ve hukukilik ilkesi açısından

Devlet, vatandaşların can ve mal güvenliğinin korunması ve aynı zamanda kamu hizmetlerinin sunulması için vergileme yetkisine sahip bulunmaktadır. Vergileme yetkisinin meşruiyeti, devletlerin sahip olduğu bu mali gücü hukuki olarak kullanmalarına ve aynı zamanda konulan vergi ve diğer mali yükümlülüklerin vatandaşlar üzerinde ağır bir yük oluşturulmasına bağlı bulunmaktadır³⁶⁸. Vergi uygulamalarının hukuki temellere sahip olması, açık ve anlaşılır bir şekilde önceden ilan edilmiş mevzuatta öngörüldüğü gibi uygulanmış olması gerekir. Verginin hukukiliği ilkesinin pratik sonucu; bir verginin kimden, ne kadar, ne zaman ve nasıl alınacağını kanun tarafından belirlenmesidir. Hukukilik ilkesi açısından bireylerin keyfi uygulamalara maruz kalmamaları için öneride yerel yönetimlere (dahilde KDV gelirinin tamamı paylaşılırken) vergilendirme

³⁶⁸Coşkun CanAktan, "Türkiye'de Geriye Doğru Vergileme ve Verginin Hukukiliği İlkesinin İhlali", *Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi*, 5/1, İzmir 2003, s.1.

yetkisinin verilmemesinin daha uygun olacağı öngörülmüştür.

Mevcut vergi sistemine yeni bir düzenleme, yeni bir vergi türü, ek vergi getirmeden mevcut vergi türü olan KDV'nin yerel yönetimlere dağıtılması modeli ile hem yasal belirlilik sağlanmış olacak, hem de bu önerilen modelin öngördüğü iller arasındaki rekabetin sağladığı yararlı etkiler ekonomiye kazandırılmış olacaktır.

4.2.2.5.3 Vergilemede adalet ilkesi açısından

Devlet, kamu hizmetlerinin sunulması için vergileme yetkisine sahiptir. Kamu hizmetlerinden kimin ne kadar faydalandığını ölçmek söz konusu olmayacağı için halkın eşit vergi ödemesi de söz konusu olamayacaktır. Devletin adalet ilkesine uygun bir vergi sistemi kurması gerekmektedir. Vergilerin tarihi gelişimi boyunca maliyecilerin üzerinde en fazla durdukları konulardan biri, adil bir vergi sisteminin kurulmasıdır. Adil bir vergi sisteminin amacı, kamu hizmetlerini gerçekleştirmek üzere alınacak vergilerin toplumu oluşturan kişiler arasında hak ve adalete uygun bir şekilde dağıtılmasıdır³⁶⁹. Vergi adaletinin sağlanmasında devlet, üzerine düşen görevleri yapabilmek için doğal olarak ülke toprakları üzerinde yaşayanlardan belli kıstaslara göre vergi toplamak zorundadır³⁷⁰. Vergi sistemindeki adaletsizlik vergi gelirlerinin azalmasına, vergi sistemindeki adalet ise vergi gelirlerinin artmasına neden olacaktır.

Vergide adaletin tartışılır bir konu olmasının sebebi vergi toplama kıstaslarından daha çok toplanan vergilerin dağıtım kıstaslarından kaynaklandığı için öneride; toplanan vergilerin dağıtımında mevcut yasalarımızda olduğu gibi sadece nüfus ve gelişmişlik endeksi kriterleri uygulanmayıp bunların yanında il bazında ödenen KDV, ihracat, GSYİH gibi kriterler dikkate alınmıştır.

Verginin toplanması ve dağıtılmasında adalet ilkesi bağlamında; Türkiye'de 81 il bazında kişi başı GSYİH, ödenen vergi, ihracat farklı farklı olduğu için kişi başı toplanan vergilerden alınan payda farklı olacaktır.

4.2.2.5.4 Vergilemenin basitlik ilkesi açısından

Vergilemede basitlik ilkesi diğer vergileme ilkelerini de kapsayan daha geniş ve

³⁶⁹ Nihat Edizdoğan, *Kamu Gelirleri ve Vergi Teorisi*, Ekin Kitabevi, Bursa 2000, s.139.

³⁷⁰ Özden Düzgün, (2006). "Vergilendirmede Adalet-Eşitlik İlkeleri ve İlişkili Kavramlar", 10.12.2012, <http://www.muhasibetr.com/yazarlarimiz/ozden/003/>

gerçekten de önemli bir vergileme ilkesidir. Bu ilkeye göre, vergilemede ödeme zamanları, ödeme yeri, ödeme şekli ve ödenecek tutar kesin ve belirlenmelidir. Ayrıca düzenlemeleri mükellefler tarafından kolayca anlaşılabilir ve uygulanabilecek biçimde hazırlanmalıdır³⁷¹. Bir vergi sistemi dizaynedilirken vergilemede adalet, etkinlik ve basitlik ilkeleri arasında bir değişim oranı (trade-off) olduğu ve bunlardan herhangi birine verilecek bir önceliğin diğerlerinden uzaklaşılmasına yol açabilir³⁷².

Tek safhalı harcama vergileri vergi kaçakçılığını körükleyerek vergi zıyana yol açmaktadır. Muamele vergilerinin en gelişmiş ve modern şekli ise KDV'dir. KDV yayılı muamele vergisi olması sebebi ile konusu mal ve hizmet teslimi olan her türlü üretim, toptan satış ve perakende satış aşamalarının her biri ayrı vergilendirilir. KDV'nin en önemli müessesesi vergi indirimi rejimi ile ve firmalar arasındaki menfaat çelişkisi sebebi ile daha kolay ve etkin uygulanabilmektedir³⁷³. KDV'nin kolay ve etkin uygulanabilmesinin bir diğer nedeni ise indirim rejimi müessesesinin bir sonucu olarak üretim ve satış aşamasındaki firmaların vergiyi nihai olarak tüketiciye yansıtmasıdır. Genel bütçe vergi gelirinden yerel yönetimlere pay verilmesi yerine bir vergi türü tahsilâtının yerel yönetime bırakılması bağlamında; iktisadi mükellefinin nihai tüketici olması sebebi ile vergi geliri ve vergi tabanı en geniş olan KDV basitlik ilkesine de en uygun vergi türüdür.

4.2.2.5.5 Verginin verimliliği ilkesi açısından

Pratikte fiyatları olumsuz etkileyerek verimsizlik yaratmayan bir vergi sistemi yoktur. Verginin verimliliği ilkesi; verginin olumsuz etkilerinin minimize edilerek belirli bir dönem içinde karşılanması gereken kamu giderlerine yeterli finansman sağlamayı ifade eder. Verginin verimliliği iyi bir makro vergi planlaması ile artırılabilir. Makro vergi plânlaması ise, devletin duyduğu finansal ihtiyacın en uygun kaynaklardan, toplumun yaklaşımlarını, tavır ve davranışlarını dikkate almak suretiyle; verginin konulma amaçlarına uygun olarak maksimum hizmeti sağlayacak şekilde vergi uygulamasının gerçekleştirilmesi manasına gelmektedir.

³⁷¹ A.Günay, "Türk Vergi Sisteminin Avrupa Birliği Vergi Sistemi ile Uyumlaştırılmasının Türk Anayasa Hukuku ve Türk Vergi Hukuku Açısından Değerlendirilmesi", *Vergi Sorunları Dergisi*, S. 140, Ankara 2000, s.144-148.

³⁷² CahitGüran, "Gelir Vergisinde Tarife Yapısı", *Ankara Üniv. SBF Dergisi*, S.60, Ankara 2006, s. 168.

³⁷³ TBMM, (1984). 3065 sayılı *KDV Kanunu Gerekçesi*, 02.11.1984 tarihli Resmi Gazete, s. 316-317.

Verginin verimliliği; her şeyden önce verginin âdil bir şekilde tevzi edilmesine bağlıdır. Eğer herkes kendi imkânlarına uygun mükellefiyete tâbi tutulursa, yalnız verginin matrahı genişlemekle kalmaz, fakat aynı zamanda hiç kimse, vazifelerinin yapılmasına mukavemet etmez. Devlet, malî bir adalet prensibini sağlam bir şekilde kabul ve tatbik ettiği andan itibaren, verginin tamamıyla malî olan vasfını muhafaza etmiş bulunacaktır: bu vasıf, bütçe yüklerini karşılamak maksadıyla gelir kaynakları temin etmektir. Bu şekilde tarif olunan bir vergi, mükelleflerin maddî durumlarının karşılıklı nispetinde bir değişiklik husule getirmediği derecede, bitaraf bulunmaktadır. Verginin müterakkiliği de, adalet prensibinden mülhem olduğu takdirde, bitarafılık ile pekâlâ kabili teliftir: bu adalet prensibi, malî tazyikin ihtiyaçların tazyikine intibak ettirilmesine matuftur³⁷⁴.

Öneride illere genel bütçe vergi gelirinden pay verilmesi yerine KDV'den pay verilmesi ile ihtiyaçların tazyikinin mali tazyike intibakı sağlanacağı, daha adil bir dağılım olacağı ve bu sebepler ile verginin verimliliğinin artacağı öngörülmektedir.

³⁷⁴ Henry Laufenburger, "Verginin, İktisadi ve İçtimai Siyasetin Vasıtası olarak kullanılması", Çeviren: Bedî Necmettin Feyzioğlu, *Ankara Üniv. Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 1949, s.227.

SONUÇ

Türkiye’deki mevcut yönetimler arası gelir paylaşımı sisteminde, belediyeler ülke genelindeki bütün vergi gelirlerinden pay almaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyelerine sınırları içerisinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden ilave bir pay verilmektedir. GBVG, belediyeler arasında dağıtılırken belediyelerin; yüzölçümü, gelişmişlik endeksi ağırlıklı olarak da nüfus kriteri dikkate alınmaktadır. Bu nedenle mevcut sistem belediyelerin ulusal hâsılaya katkılarını dikkate almamakta, ekonomik performansı artırmaya yönelik çabaları olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu tez çalışmasındaki öneride ise nüfus, gelişmişlik endeksi, yüzölçümü kriterlerine ilaveten illerin dahilinde KDV performansları ve illerin ihracat performansları dikkate alınmıştır. Tez çalışmasında; 2003 – 2011 yılları arasındaki 81 ilin KDV tahsilat rakamları, nüfusları, gelişmişlik endeksleri, ihracat rakamları önerilen kriterler ile hesaplanmış ve değerlendirilmiştir.

Tez çalışmasında; il sınırları içerisindeki dahilinde KDV tahsilâtı toplamının; yüzde 50’si belediyelere, yüzde 50’si merkezi havuza ayrılması planlanmaktadır. Havuza ayrılan %50’lik payın; %40’ı illerin nüfusunun ülke nüfusuna oranına göre, %30’u İl ihracatının ülke ihracatına oranına göre ve kalan %30’u Kalkınma Bakanlığı’nın il bazında yaptığı gelişmişlik endeksinde sınıflandırılan beş gruba %6’şar paylar halinde taksim edilmektedir. Bu tahsisat, her grup içinde, ilin grup nüfusuna oranına göre hesaplanmaktadır.

KDV’nin yerelleştirilmesinin makroekonomik etkileri bağlamında; önerinin (tüketim, tasarruf ve yatırım açısından) ekonomik büyüme ve kalkınmaya, (adalet ve eşitlik) açısından gelir dağılımına, (merkezi yönetim bütçe dengesi ve fiyat istikrarı, enflasyon, kayıtdışı ekonomi konuları açısından) makro ekonomik istikrara şu şekilde katkıları olacaktır;

Ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki etkileri açısından; öneri ile verginin toplanmasına ve toplanan verginin belediyenin hizmet götürdüğü bireylere tekrar adil bir şekilde dönmesi ile verginin verimliliği artacağı öngörülmektedir. Mal ve hizmetlerin talep elastikiyetlerine göre KDV oranlarının titizlikle belirlenmesinin ülke

genelinde ekonomik büyüme ve kalkınmaya olumlu etkisi olacaktır. Şöyle ki; talep elastikiyeti düşük olan mal ve hizmetlerde KDV oranının (merkezi idare tarafından) yüksek olarak belirlenmesi durumunda veri gelir düzeyinde tüketim harcamalarını artıracığından tasarruflarda azalma meydana gelecektir. Ancak talep elastikiyeti yüksek olan mal ve hizmetlerde KDV'nin yüksek olması durumunda veri gelir düzeyinde tüketim harcamaları azalacağından tasarruflarda artış meydana gelecektir. Yani gelir dağılımı eşitliği bağlamında; tüketim eğilimi yüksek olan kesimden tasarruf eğilimi yüksek olan kesime doğru, dolaylı bir gelir transferi söz konusu olacaktır. Bu sebeple tasarruflarda bir artış meydana gelecektir. Ülke genelinde artan tasarruflar yatırıma dönüşecektir ve ayrıca KDV sisteminde; amortisman tabii iktisadi kıymetlere ait KDV'nin indirim konusu yapılabilmesi ve teşvik edilmek istenen yatırım mallarına ait verginin ertelenebilmesi veya taksitlendirilmesi de yatırıma teşvik edici özelliklerdir.

Gelir dağılımı üzerindeki etkileri açısından; verginin mali güce göre alınması ilkesi ile verginin genelliği ve eşitliği ilkeleri birbirleriyle çelişen yapıdadır. Önemli olan, bu iki ilke arasında içinde bulunulan koşullara en uygun, hukuken en doğru ve ekonomik olarak da en yararlı dengenin kurulabilmesidir³⁷⁵. Vergide genellik ve eşitlik ilkesinin, anayasanın 10'uncu maddesinde belirtilen yasa önünde eşitlik kavramı ile çakıştığı ifade edilmiştir³⁷⁶. Adalet ve eşitlik ilkelerini; vergi toplama ve toplanan vergilerin dağıtılması açısından ayrı ayrı incelemek gerekmektedir.

Vergi toplarken; vergi yükünün, mükelleflerin kişisel ve ekonomik durumlarına göre eşit bir şekilde dağıtılması anlamında vergide eşitlik ilkesi benimsenmeli. Adalet ilkesinin zedelenerek vergi gelirlerinin azalmaması için toplanan vergilerin kamu hizmetlerinin görülmesi için dağıtımı esnasında ise adalet ilkesi benimsenmesi gerekmektedir.

Mevcut genel bütçe vergi gelirlerinden pay dağıtılması modelinin; büyükşehir olan illere fazladan pay verilerek eşitlik ilkesi zedelenmektedir. İllerin sadece nüfus, yüz ölçümü, gelişmişlik endekslerine bakılarak dağıtılması ise adalet ilkesini zedelemektedir. Mevcut GBVG pay verilmesi uygulaması büyükşehir olan belediyeler

³⁷⁵ A. Akdoğan, (2007). *a.g.e.*, s.187.

³⁷⁶ M. Öncel, vd. (2012). *a.g.e.*, s. 42.

lehine, büyükşehir belediyesi olmayan iller aleyhine gelir dağılımınıbozucu etki yaparak köylerden şehre aşırı göç ile makro ekonomik dengesizliklere sebep olmaktadır.

Öneride bütün vergi gelirlerinden değil sadece en geniş vergi tabanı olan KDV'den pay verilerek eşitlik ilkesi benimsenmiş. Dağılımda da büyükşehir belediyesi olup olmadığına bakılmaksızın illerin kendi sınırları içindeki KDV'den pay verilerek ve illerin ülke ihracatındaki payları da dikkate alınarak adalet ilkesi benimsenmeye çalışılmıştır.

Mevcut GBVG payı uygulaması yerine, illerin aldığı vergi payları dağıtımında KDV'nin belirleyici kriter olmasının merkezi yönetim bütçe dengesi üzerindeki etkileri açısından; 2003-2011 yılları arasında uygulanan mevcut GBVG pay verilmesi uygulaması ile önerinin mukayesesi 4. bölümde ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. 2003 yılı ile 2011 yılı arasında merkezi yönetimin dâhilde KDV geliri, yerel yönetimlere verilen GBVG paylarından yılda ortalama 7.790.227.812 TL daha fazladır. Yıllar itibarıyla önerideki paylar mevcut alınan paylar ile mukayese edildiğinde öneride illerin aldığı pay; 2004 yılında %95,10, 2005 yılında %69,62, 2006 yılında %76,50, 2007 yılında %67,63, 2008 yılında %36,41, 2009 yılında %60,80 %, 2010 yılında %65,47 ve 2011 yılında %55,10 daha fazladır. İncelenen bu 9 yıl değerlendirildiğinde merkezi bütçeye yıllık ortalama 7.790.227.812 TL ek maliyet getirecek gibi görünse de bu maliyet, artan etkisi ile orta vadede merkezi bütçeye fazlası ile geri döneceği öngörülmektedir. Zira belediyelerin kamuya olan borçları toplam borçlarının %70'ini aşmaktadır. Kısa vadede merkezi yönetime yıllık 7.790.227.812 TL olan maliyet orta ve uzun vadede alacaklarının tahsili olarak dönecek ve belediyeleri borç sarmalından kurtararak; belediyelerin daha nitelikli, nicelikli ve önce yerel sonrada ülke ekonomik göstergelerine olumlu etki yapacak harcamalar, yatırımlar yapacağı öngörülmektedir.

Makroekonomik istikrar üzerindeki etkileri açısından; önerinin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde, gelir dağılımı üzerinde, olumlu etkileri olsa da merkezi yönetim bütçesi üzerinde kısa vadede olumsuz etkisi olacaktır. Ayrıca fiyat istikrarı ve enflasyon bağlamında; özellikle ekonomik daralma dönemlerinde veya enflasyonla etkin mücadelenin amaçlandığı dönemlerde talebin kısılması amacıyla veya başka makro ekonomik amaçlar için KDV oranlarının artırılması enflasyon rakamlarının yükselmesine, makro ekonomik dengelerin bozulmasına, ekonomik daralmanın

artmasına ve nihai olarak vergi gelirleri azaldığı için yerel yönetim paylarının da azalmasına neden olacaktır.

İllerde kişi başı ihracat, kişi başı ödenen KDV ve illerin gelişmişlik düzeyleri farklı olduğu için öneride; her ilde bireylerin merkezden aldığı (dahilde KDV) vergi payı farklı olacaktır. Ekonomik olarak gelişmiş iller ile ekonomik olarak az gelişmiş iller arasındaki olumsuz tablo; sadece merkezi idarenin gayreti ile değil ekonomik olarak az gelişmiş il belediyeleri ile merkezi idarenin birlikte gayreti ile daha hızlı olumlu yönde düzelecektir.

Öneri ile merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerin daha adil dağılımı sağlanmaya çalışılarak verginin bilincinin ve vergi verimliliğinin artırılması amaçlanmaktadır. Bunların yanında belediyelerden daha nitelikli veya nicelikli hizmet almanın yolu vergi bilincinin artması ile mümkün olacağı yargısının kişi, firma ve kurumlarda oluşması amaçlanmaktadır. Bu şekilde ekonomiye olumsuz etkileri olan etnik milliyetçiliğin, ekonomiye olumlu etkileri olacak mali milliyetçiliğe dönüşmesi beklenmektedir.

Vergi bilincinin artması, vergi verimliliğinin artması, mali milliyetçiliğin oluşması ülke genelinde kayıt dışı ekonominin azalmasına ve dahilde KDV gelirlerinin artmasına neden olacaktır. KDV; lokomotif etkisi özelliği olan bir vergi türü olması sebebiyle iktisadi mükellef olan nihai tüketiciye KDV'yi ödetirken, kanuni mükelleflerin de gelir ve kurumlar vergisi hâsılatını kontrol altına almaktadır. KDV'nin bu özelliklerinden dolayı öneri ile kayıtdışı ekonomi ile mücadelede olumlu ve önemli sonuçlar verecektir.

KAYNAKLAR

- Abay, T. E. (2004). *Sivil Toplumdan Proje Öyküleri*, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Yayını, Ankara.
- Acartürk, E., Çakmak O. (2005). *Yerel Yönetimlerde Borçlanma*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Akalın, G. (1994). “Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu”, *ÇYYD*, III/2, s. 2-21.
- Akalın, G. (2000). *Kamu Ekonomisi*, Akçağ yayınları, Ankara.
- Akdiş, M. (1998). “Belediyelerin Finansmanı Konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar ve Azerbaycan”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7/2, 72-94.
- Akdoğan, A. (2007). *Kamu Maliyesi*, 12. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Akın, C. (1998). “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, *Türk İdare Dergisi*, S. 419, 82-107.
- Akova, Y. (2011). “Nijerya Ülke Raporu”, *Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı İGEME*, Ankara, 2-27.
- Aktan, C. C. (1989). *Arz Yönlü Vergi Politikasının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Aktan, C. C. (2003). “Türkiye’de Geriye Doğru Vergileme ve Verginin Hukukiliği İlkesinin İhlali”, *Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi*, 5/1, 1-25.
- Alley, C., Bentley, D. (2005). “A Remodelling of Adam Smith’s Tax Design Principles”, *Law Papers Bond University, Faculty of Law, Australian Tax Forum*, Melbourne, 571- 592.
- Altuğ, F. (2010). *Türkiye’de Vergi Bilinci İstanbul Araştırması*, İSMMMO yayını.
- Altuğ, F., vd., (2010). *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Yayınevi, Bursa, 52-77.
- Altun, Ş. (2004). *Rüşvetten Özelleştirmeye Yolsuzluğun 100 Yıllık Tarihi*, Agora Kitaplığı.
- Arendonk H. V., vd., (2012). *VAT in an EU and International Perspective*, IBFD.
- Arslan, E. (1983). “Katma Değer Vergisi ve İlgili Yasa Tasarısının Getirdikleri”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Ocak sayısı, 1-22.
- Arslan, N. (2005). “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, *İstanbul Üniv. SBF Dergisi*, 182-207.
- Arslan, N. (2008). “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, *Cumhuriyet Üniv. Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 32, 262-287.
- Avcı, N.(1988). “Bütçe ve Para Politikalarının Makroekonomik Etkileri”, *Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, Ankara, 2-89.
- Aydemir, B. (2012). “Türkiye’de KDV’nin Değerlendirilmesi ve Efektif KDV”, *DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/aydemirb/kdv.html> (15.08.2012).
- Ayhan, U. (2011). “ABD’de Yerel Yönetimler”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, S.70, 107-111.
- Aykar, Ö. (1999). “Avrupa Birliği’ndeki KDV Oranları Açısından Türkiye’nin AB Müktesebatına Olan Uyumu”, *Alomaliye*, <http://www.alomaliye.com> (15.08.2013).

- Backhaus, J. G. (2012). *Two Centuries of Local Autonomy*, Springer.
- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries*, World Bank, Background Series 2, Municipal Finance.
- Bahl, R. (2003). *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lessons from South Africa*, Edward Elgar Publishing.
- Bali, B. B. (2006). *Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi, Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul, Güncel Yayıncılık, 30-72.
- Başaran, İ. (2008). *Kent ve Yerel Yönetim*, Okutan yayınları, İstanbul.
- Batirel, Ö. F. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi*, Marmara Ün. İİBF yayınları, Yayın No: 396.
- Battal, Salih (2010). “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı ile Mukayeseli Değerlendirmesi”, *Mevzuat Dergisi*, S. 147, 90-123.
- Becker, Sascha (2012). “How Low Business Tax Rates Attract MNE Activity”, *Journal of Public Economics*, S.96, 690-753.
- Beckett, John (2005). *City Status In The British Isles, 1830 – 2002*, Ashgate Publishing Ltd.
- Berk, Ahmet (2003). “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, *Sayıştay Dergisi*, S.49, 30-55.
- Bilgiç, V. (1999). *Yerel Yönetimler*, 21. Yüzyıl Yayını, Ankara.
- Bilici, N. (2007). “Türk Vergi Sisteminin AB İle Uyumu”, *Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu*, www.tisk.org.tr(22.06.2013).
- Blindenbacher, R.(2003). *Federalism in a Changing World, Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings, and Plenaries of the International Conference on Federalism*, McGill-Queen's Press – MQUP, Kanada.
- Boadway, R. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers*, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C.
- Books LLC(2011). *Local Government in the United Kingdom*, General Books, Londra.
- Bosch, N.(2008). *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar Publishing, Northampton.
- Boyes, W. J. vd., (2011). *Economics*, Cengage Learning, Independence.
- Bozdoğan, R. (1997). *Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları*, Üç-Er Ofset Ltd., İstanbul.
- Bülbül, D.(2001). “Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri”, *Cumhuriyet Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, II/2, 52-83.
- Bülbül, D. (2006). *Kamu Yönetiminin Yapılanmasında Mali Paylaşım*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Bülbül, D. (2011). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri”, *IV. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu Bildirileri*, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara.
- Canpolat, H. (1999). *İngiltere’de Mahalli İdareler*, İçişler Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Cao, Y. (1999). “From Federalism, Chinese Style to Privatization, Chinese Style”, *Economics of Transition*, Volume VII/1, 95-147.

- Cardoso, J. L. (2010). *Paying for the Liberal State: The Rise of Public Finance in Nineteenth Century Europe*, Cambridge University Press.
- Caulfield, J. (2006). *Local Government in China: A Rational Actor Perspective*, International Review of Administrative Sciences, 72/2, Washington D.C., 233-275.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Statistics Netherlands 2012*, Amsterdam.
- CCH Tax Law Editors(2008). *U.S. Master Sales and Use Tax Guide 2008*, Washington D.C.
- Cingi, S. (1994), “Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 12, 2-27.
- Chinese Government’s Official Web Portal (2013). “Report on China's Central, Local Budgets (2011)”, http://english.gov.cn/official/2011_03/17/content_1826516_2.htm (31.01.2013).
- Coşkun, B., Uzun T. (1999). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi*, Muğla Ün. Yayını, Muğla.
- Congress of the U.S.(2011). *Effects of Adopting a Value-Added Tax*, Congressional Budget Office, Purdue Üniversitesi, West Lafayette.
- Cordes, J. vd., (2005). *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, The Urban Institute, Washington D.C.
- Council Of Europe (1998). “Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Switzerland Situation in 1997”, www.coe.int/ (10.01.2012).
- Council Of Europe (2007). “Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Switzerland Situation in 2007”, www.coe.int/ (10.01.2012).
- Cui, H., vd., (2011). “The Revenue System of China: Past, Present”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Auburn University, Montgomery, 520-563.
- Çak, M. (2010). *Türkiye’de Vergi Bilinci İstanbul Araştırması*, İSMMMO yayını, İstanbul.
- Çelik, B. (1995). “Türk Belediyeciliğinin Tarihi Gelişimi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S. IV, 580-623.
- Çetinkaya, Ö. (2009). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Çetinkaya, Ö. (2010). “Yerel Yönetimlerin Öz Gelir Yaratma Kapasitesi”, *III. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu Bildirileri*, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 3-25.
- Çınar, T. (2004). *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Çiftçi K. (1995). *Türk Katma Değer Vergisinin Ekonomik ve Mali Etkileri*, (Basılmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çitçi, O. (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Çoker, Z. (1993). “Fransa ve Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE yayınları, II/4, 45-84.
- Çukurçayır, A. (2003). *Yurttaş Odaklı Yönetim*, Çizgi Kitapevi, İzmir.
- Çukurçayır, M. A. (2008). “Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru”, *Sayıştay Dergisi*, S.73, 24-48.

- Czerwinski, S. (2012). "Grants To State And Local Governments an Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges", *Gao Reports*, S. 20548, Washington D.C., 3-21.
- Darıcı, B. (2007). "Yerel Kalkınmada Küresel Yaklaşımlar ve Türkiye'nin Konumu", *Selçuk Ünv. Karaman İ.İ.B.F.Dergisi*, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, 205-231.
- Danninger, S. vd., (2008). "Inflation Smoothing and the Modest Effect of VAT in Germany", *IMF Working Papers*, International Monetary Fund, S. 08/175, Luzern, 8-37.
- Dayar, H. (2012). "Türkiye'de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi", *Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, *Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi*, Kütahya, 2-31.
- DDK (1996). *Yerel Yönetimler Sorunları – Çözüm Önerileri*, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Değer, N. (2008). "İthalat İşlemlerinin Katma Değer Vergisi Karşısındaki Durumu", *Yaklaşım Dergisi*, 52-65.
- DeStatisStatistisches Bundesamt (2012). *Statistics on Tax Revenue 2012*, Wiesbaden.
- Demir, O. (2000). "Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri", *Atatürk Ünv. İİBF Dergisi*, C. 14, 3-15.
- Demirbaş, T., Çetinkaya, Ö. (2010). *Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması*, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Kitabevi, Bursa, 80-103.
- Government of India (2013). "Value Added Tax", *Ministry of Communications and IT Department of Electronics and Information Technology*, <http://business.gov.in/taxation/vat.php> (19.01.2013).
- Devrim F. (1994). "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri", *Özelleştirme Sempozyumu Bildirileri*, Manisa, 17-33.
- Devrim, F. (1998). *Kamu Maliyesine Giriş*, 3.Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- Ding, J. (2011). "China's Balance of Payments Report for 2010", *State Administration of Foreign Exchange, China*.
- Dorukkaya, Ş. (1999). *Mahalli İdarelerin Mali Yapılarının Yeniden Düzenlenmesi ve Danimarka Örneği*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı yayınları, Ankara.
- Dönmez, M. (2002). "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü", *Mülkiye Dergisi*, XXVI, 155-192.
- Dönmez, M. (2004). "Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri, Yerel Yönetim ve Denetim", *Akdeniz Ünv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7/6, Antalya, 23-41.
- Dönmez, M. (2010) *Belediyelerin Gelir Kaynakları*, Ankara Yayınevi.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (1994). *Mahalli idareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (2001). *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (2010). "Orta Vadeli Program (2010–2012)", www.dpt.gov.tr/ (18.06.2012).
- Edizdoğan, N. (2000). *Kamu Maliyesi (Kamu Gelirleri ve Vergi Teorisi)*, Ekin Kitabevi, Bursa.

- Egeli, H., Diril F. (2012). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S.84, 31-49.
- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara Üniv. SBF. yayınları, No: 505, Ankara.
- Emek, U. (1999). *Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret(YİD), Yap-İşlet(Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı*, DPT Yayını, Ankara.
- Emil, F. (2005). *Mali Yerelleşme, Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım, Yerel Yönetimlerde Borçlanma*, TESEV, İstanbul.
- Emrealp, S. (1993). *Belediyelerde Mali Yönetim*, IULA – EMMME ve Başbakanlık TOKİ Ortak yayını, İstanbul.
- Ergin O. N. (1995). *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi yayını.
- Eryılmaz B., Şen, M. L. (1994). “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *MÜSİAD Araştırma Raporları 5*, MÜSİAD yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1995). “Yerel Yönetim Sendromu”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayı, 321-345.
- Esen, H. (1998). “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, TODAİE yayını, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7/3, 2-21.
- European Commission Taxation and Customs Union (2012). *VAT Rates Applied in the Member States*.
- Facts and Details (2013). Local Government, TVEs and Reforms in China, <http://factsanddetails.com/china.php?itemid=307&catid=8#3321> (20.02.2013).
- Fidan, A., (1997). *Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi*, Mahalli İdareler Derneği yayınları, Ankara.
- Figee, E. (2008). *Local Government in The Netherlands*, International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities.
- Fforde, A. (2003). *Decentralisation in Vietnam – Working Effectively at Provincial and Local Government*, Associates Pty Ltd.
- Gerçek, A. (2010). “Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Kitabevi, 17-24.
- Glenn J. (1998). *Tax Reform in Singapore*, Harvard University, Government Accountability Office (2006). *Federal Assistance: Grants and Cooperative Agreements, Principles of Federal Appropriations Law*, Third Edition, Volume II, Washington, D.C.
- Gökaçtı, M. A. (1996). *Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik*, Ozan Yayıncılık, İstanbul.
- Görmez, K. (1997). “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, II/1, 3-31.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi yayınları, Ankara.
- Gurria, A. (2011). “General Government Employment Across Levels of Government”, *Government at a Glance 2011*, OECD, 100-135.
- Güler, B. (2005). “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu Avrupa Bölgesel ve Yerel Kongresinin Anayasa Değişikliği İstekleri”, *Genel- İş Emek Araştırma Dergisi*, S.1, 31-44.
- Güler, B. (2002). “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayın No: 304, Ankara, 3-17.

- Hacıköylü, C., Heper F. (2010). “Emlak Vergisinde Matrah Tespitine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Maliye Dergisi*, S.158, 78-97.
- Han, L. (2012). *Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China*, The Hong Kong University of Science and Technology.
- Hazman, G.(2011). “Türkiye’de Gelir Dağılımında Adalet Ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, XVI/1, 201-226.
- Heinrich H.(1994). “Yerel Demokrasiye Almanya’nın Katkısı, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri Bildirileri*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, 111-138.
- Hillman, A.(2003). *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press.
- Himsworth, C. (2006). *Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İkelere Uyumun İzlenmesi*, (Çeviren: Bülent Duru), İmge Kitapevi, Ankara.
- Hoffmann, V., vd., (2006). *State and Local Government Reforms in France and Germany*, Urban and Reginal Research International, Vs Verlag Für Sozialwissenschaften.
- Hoffschulte, H. (1995). “Yerel Demokrasiye Almanya’nın Katkısı, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Uluslararası Yerel Yönetimler Seminer Bildirileri*, Ankara, 129-142.
- Hook, G. (2011). *Decoding Boundaries in Contemporary Japan*, Sheffield Centre for Japanese Studies/Routledge Series, Taylor & Francis.
- Hyman, D. (2007). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, Cengage Learning, Washington D.C.
- IULA-EMME, Toplu Konut Kurulu (1993). *Yerel Yönetim Yapıları*, IULA-EMME yayınları, İstanbul.
- İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı web sitesi (2012). www.dernekler.gov.tr (15.12.2012).
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1999).*Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2008). *2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, MİGM*, Ankara.
- İnaç, H. (2006).“İngiltere’de Yerel Yönetimler”, *Dumlupınar Üniv. Sosyal Bilimler Dergisi*, 119-136.
- Janiskee, B. (2010). *Local Government in Early America: The Colonial Experience and Lessons from the Founders*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Kajus, J.,vd., (2011). *A Guide To The European VAT Directives*, IBFD.
- Karabacak, S. (1999).“Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, İsvec Örneği”,*DPT*,ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.html (15.10.2012).
- Kato, J. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press.
- Kazıcı, Z. (1985). *İslâmi ve Sosyal Açından Vakıflar*, Marifet yayınları, İstanbul.
- Keen, M.(2007). *VAT Attacks!*, International Monetary Fund.
- Keen, M.(2012). *Taxation and Development – Again*, Andrews McMeel Publishing, , New Jersey .
- Keleş, R., Yavuz, F. (1989). *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitapevi, Ankara.

- Keleş, R. (1995). “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşında Avrupa”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, IV/6, 2-19.
- Keleş, R. (2011). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 7. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kestane, D. (1996). “İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri”, *Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Araştırma Raporu*, Ankara, 46-74.
- Kılıçoğlu A.Y. (2004). *Cumhuriyetin 75.Yılında Mahalli İdarelerimiz*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.
- Kızılcık, R. (1999). *Çin Halk Cumhuriyeti Yönetim Sistemi*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yayınları, Ankara.
- Kızılot, Ş. (2008). *Katma Değer Vergisi Kanunu ve Uygulaması*, Yaklaşım yayınları.
- Killian, L. (2011). “The Continuing Problem of Special Districts in American Government”, *American Accounting Association*, XI, 41-63.
- [Kocabaş, F. \(1991\). “Mahalli İdarelerde Verimlilik Nasıl Sağlanır”, İçişleri Bakanlığı Eğitim Daire Başkanlığı Murat Paşa Kaymakamlığı, www.muratpasa.gov.tr/sayfalar/idare3.pdf\(15.10.2012\).](http://www.muratpasa.gov.tr/sayfalar/idare3.pdf(15.10.2012))
- Kongar, E. (1985). *İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, Remzi Kitabevi, C. 2, İstanbul.
- Koralay, N. (1999). *Fransa Yönetim Sistemi*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yayınları, Ankara.
- Koyuncu, E. (2012). “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, www.tepav.org.tr (03.12.2012).
- Köseçik, M., vd., (2007). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II Uygulama*, Nobel Yayın Dağıtım, s. 108-131.
- Kuhlmann, S. (2009). “Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts”, *German Politics*, XVIII/2, Londra, 201-248
- Kulu, M.B. (2002). “AB’de KDV Oranlarına İlişkin Düzenlemeler ve KDV Oranlarımızın Bu Prensipler Bağlamında İrdelenmesi”, *Vergi Dünyası Dergisi*, 240-257.
- Kurdaş, K. (2000). “Türk Vergi Sistemi ve Ekonomik Kalkınma”, *ODTÜ İktisat Kongresi Bildirileri*, Ankara, 41-57.
- Kurtuluş, B. (2006). *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, DPT, Ankara.
- Kuznets, S. (1955). “Economic Growth and Income Inequality in the World”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Laçiner, S. (2001). *Bir Başka Açından İngiltere*, Asam yayınları, İstanbul.
- Laufenburger, H.(1949). “Verginin, İktisadi ve İçtimai Siyasetin Vasıtası Olarak Kullanılması”, (Çeviren: Bedî Necmettin Feyzioğlu), *Ankara Üniv. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 201-229.
- Launay, M. (2011). “Local Finances in France”, *Regional Chamber of Accounts, 4th Forum on Financial Management of Local Authorities*, Manchester, 2-19.

- Lundine, S. (2008). "21st Century Local Government", *Report of the New York State Commission on Local Government Efficiency & Competitiveness*, New York, 21-35.
- Local Government Ombudsman (2012). "Understand How Your Council Works, A Guide from GOV.UK", <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works/print> (14.01.2013).
- Locher, P., vd., (2002). *System Des Schweizerischen Steuerrechts*, Schulthess, 6.Baskı, Zürich.
- Maisto, G. (2011). *The Meaning of Enterprise, Business and Business Profits under Tax Treaties and EU Tax Law*, IBFD.
- [Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı web sitesi](http://www.abmaliye.gov.tr) (2011). www.abmaliye.gov.tr (20.10.2012).
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü(2012). "Mali İstatistikler Bülteni", Ağustos 2012 Sayısı, Ankara.
- Marcou, G. (1994). *State Budget Support to Local Government*, OECD.
- Marcou, G. (2007). *Local Authority competences in Europe*, Pantheon-Sorbonne University, Paris.
- McGee, R. (2008). *Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies*, Springer.
- Mengi, A. (1997). *Federal Almanya'da Yerel Yönetimler*, ÇYYD, S.93, 91-108.
- Meyer, B. (2012). *Switzerland's Tax System*, Expatica, Bonfina Treuhand GmbH.
- Musgrave, P. B.(1991). "İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri", *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirileri*, Muğla, 139-153.
- Muter, N. B. (1994). "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", *Özelleştirme Sempozyumu Bildirileri*, Manisa, 145-163.
- Nacar, B. (2005). "Yerel Vergi Düzeni: Kuramsal Temelleri ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme", *İstanbul Ün. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 47. Seri, 159-171.
- Nadaroğlu H. (2001). *Mahalli İdareler*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Nadaroğlu, H., Varcan N. (2005). *Yerel Yönetimler*, Anadolu Üniversitesi Yayın No:1650.
- Nadaroğlu, H.(2001). *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Beta Yayını, İstanbul.
- National Institute of Statistics resmi web sitesi, <http://www.insee.fr/fr/themes/indicateur.asp?id=37> (31.01.2013)
- Nas, A.(2011). *Belediye Gelirleri*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 63-146.
- Nicholas J.vd. (2005). *State Budget Deficits Projected for Fiscal Year*, Center on Budget and Policy Priorities.
- Nigeria Federal Inland Service, (1999). *Information Circular*, FIRS Yayını, Lagos.
- Nwosu, D.(2011). *Tax Structure and Economic Growth in Nigeria*, GRIN Verlag.
- OECD (2011). "General Government Employment Across Levels of Government", *Government at a Glance 2011*.
- OECD (2011). *Economic Surveys: France 2011*, OECD Publishing, 31-49.
- OECD (2011). *Economic Outlook*, OECD Publishing, 31-47.
- OECD (2011). "OECD National Accounts and Economic Outlook 89", <http://www.oecd.org/> (07.01.2013).

- OECD (2012). *Consumption Tax Trends 2012 VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*.
- O'Sullivan, S.(2012). "State Government Tax Collections Summary Report: 2011", *U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration*. Washington D.C., 1-19.
- Organ, İ. (2008). "Çin ve Türk Katma Değer Vergisi Uygulamalarının Karşılaştırılması", *Vergi Dünyası Dergisi*, S. 2008 Şubat, 80-94.
- Organ, İ.(2013). "Avrupa Birliği Ortak Katma Değer Vergisinin Temel Özellikleri", *SAGEM*, www.sagem.pau.edu.tr/doc/abgs1.docx (15.02.2013).
- Ortak, A. (2012). "Belediyelerin Borçlanması", *Dış Denetim Dergisi*, S.173, 175-190.
- Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE Yayını, Doğan Basımevi, Ankara.
- Ortaylı, İ.(1995). "Devraldığımız Miras", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Ankara, 51-67.
- Ortaylı, İ.(2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Oxford Business Group, (2010). *The Report: Nigeria 2010*, Oxford, 201-247.
- Ökmen, M. (1999). "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler", *Türk İdare Dergisi*, S. 422, 130-145
- Ökmen, M., Parlak B. (2002). *Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Haklar, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, Ankara, 595-620.
- Öncel, M. (2012). *Vergi Hukuku*, Turhan Kitapevi, 21. Baskı, Ankara.
- Öncel, Y. (1998). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitapevi, İstanbul.
- Önder, İ. (1984). "Katma Değer Vergisi", *Vergi Dünyası Dergisi*, S.1984 Ocak, 2-21.
- Önder, Ö. (2005). "Hollanda Yerel Yönetimleri", TODAİE Yayını, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, XIV/2, 31-46.
- Öner, E. (2005). *ABD Federal Vergi İdaresi*, MB APK Kurulu Yay, No:2005/366, Ankara.
- Öz, E. (2005). "Ekonomisi ve Vergi Sistemiyle Japonya", *Maliye Dergisi*, S. 149, 108-119.
- Öz, E. (12 Kasım 2012). "Avantaj ve Dezavantajlarıyla Büyükşehir Olmak", *Dünya Gazetesi*.
- Öz, E., Akdemir, T. (2002). "ABD Vergi Sistemi", *Vergi Sorunları Dergisi*, s. 3-19.
- Özarıslan, M. (1994). "İngiltere'de Yerel Yönetimler Maliyesi", *Türk İdare Dergisi*, S.404, 171-190.
- Özdenkoş, D. (2009). "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü", *Gazi Üniv. İİBF Dergisi*, S.99, 69-85.
- Öztürk, A. (1996). "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Karşılanması Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, S.411, 130-148.
- Pakalın, M. Z. (1993). *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, C. 3, MEB Yayını, İstanbul.
- Pehlivan, O. (2006). *Kamu Maliyesi*, Derya Kitapevi, Trabzon.
- Polatlı, A., (2005). "Vergiler", www.makaleler.com/bilim-makaleleri/vergiler-iii.htm (19.10.2012).
- Probyn, J. W. (2010). *Local Government and Taxation in the United Kingdom*, Biblio Bazaar.

- Quasten, W. (1995). "Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler", *Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı*, TBD-KAV, Ankara, 135-156.
- Reynolds, L. (2011). "A Role for Local Government Law in Federal-State-Local Disputes", *Urban Lawyer*, Fall2011, 43/4, London.
- Rodibaught, J., vd., (2013). "U.S. Master Tax Guide (2013)", *CCH Tax Law Editors*, Chicago, 900-927.
- Ruşen K. (1992). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Sakınç, S. (2000). *Vergilendirme Yetkisinin İderelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması*, MÜMAUM Yayın No:12, İstanbul.
- Saraçoğlu, F. (2006). "Katma Değer Vergisinde Oransal Yapı ve Vergi Oranlarında Yapılan Değişikliklerin Tüketim ve Tasarruflar Üzerindeki Etkileri", *Sayıştay Dergisi*, 59-69.
- Sarıkoca, A. İ. (2002). *Yerel Yönetimlerde Katılım ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinde "Beyaz Masa" Uygulaması*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Schneider, F. (2011). *Handbook on the Shadow Economy*, Edward Elgar Publishing, Cambridge.
- Schneider, F. (2013). *The Shadow Economy: An International Survey*, Cambridge University Press.
- Schweizerische E.(2012) *Öffentliche Finanzen*, Taschenstatistik, Neuchâtel.
- Seger, D. (2012). *Freer Markets Within the Usa*, AuthorHouse, Bloomington, IN.
- Sertesin, S. (2011). "Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı?", *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/2409 (03.12.2012).
- Sevsay, H. (2006). "Mali Desantralizasyon ve Kamuda Etkinlik Arayışları", *Yerel Siyaset Dergisi*, 2-21.
- Sezen, S. (2006). "Çin Halk Cumhuriyeti'nde Sosyalist Piyasa Ekonomisine Dönüşüm", *Amme İdare Dergisi*, 29-39.
- Sezer, Ö. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*, (Basılmamış Doktora Tezi), Gazi Üniv. SBE, Ankara.
- Sin, S.(1996). *Türkiye'de Vergi Adaleti Açısından Dolaylı Vergiler*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul.
- Singh, U. B.(2009). *Decentralized Democratic Governance in New Millennium*, Concept Publishing Company, Washington D.C.
- Shah, A.(2004). *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise*, World Bank Publications.
- Shrivastava, M. P.(2004). *Economics of Value Added Tax*, APH Publishing, Orlando.
- Smith, J. E. (2011). *South-Western Federal Taxation 2012*, Cengage Learning, Independence.
- State Statistical Bureau (2009). *China Fiscal Statistical Yearbook*, Beijing.
- Statistics Netherlands (2013). "Local Government Taxes", *Statistical Yearbook 2012*, Amsterdam.
- Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi*, (Çeviren: Ö. F. Batirel) Marmara Üniversitesi Yayını, İstanbul.

- Şahin, M. (2010). “Yerel Hizmetlerin Sunumunda Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, (Edit: Figen Altuğ-Özhan Çetinkaya-Selçuk İpek), Ekin Kitabevi, Bursa, s.45-77.
- Şahin, M. (1999). “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, VIII/2, 121-139.
- Şahin, Y. (2011). *Yeni Anayasada Türkiye'nin İdari Yapısı ve Yerinden Yönetim İlkesi*, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara.
- Şen, Z. (2004). *Türkiye'nin AB Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Şener, M. (2005). “Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Çukurova Üniv. SBE Dergisi*, S. 84, 31-48.
- Şenalp, Ş. (2005). “KDV Beyanında Tercih Değiştirilemez mi?” www.alomaliye.com (28.01.2013).
- Tait, A. (1988). *Value Added Tax: International Practice and Problems*, International Monetary Fund.
- T.C. Pretoria Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği, (2007). *Güney Afrika Cumhuriyeti'nin Genel Ekonomik Durumu ve Türkiye ile Ticari – Ekonomik İlişkileri*, Pretoria.
- T.C. Ekonomi Bakanlığı, (2012). “Mısır 2012 Raporu”, TCEB, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1990). “Cumhuriyetin 60 Yıllık Belediye Deneyiminin Değerlendirilmesi Üzerine”, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyum Bildirileri*, Metropol İmar A.Ş., Ankara, 35-55.
- Tekeli, İ. (1994). *Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi*, AİD Beta Yayını, İstanbul.
- The Statistics Bureau and the Director-General for Policy Planning of Japan (2013). *Japan Statistical Yearbook 2013*, Tokyo.
- Tobbala, S. (2012). *Local Governance and Democratization: The Roadmap for a Responsive Accountable Egypt*, Faculty of Economics and Political Science – FEPS, Cairo University, Kahire.
- TOBB (1996). “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması”, *TOBB ÖİKR*, Ankara, Yayın No:303, Ankara, 2-24.
- Tokgöz, F. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV yayınları, İstanbul.
- Topal, K. (2004). “Belediyelerin Özgelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, *Atatürk Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, XVIII/3, 102-128.
- Toprak, Z. (1993). “İzmir Büyükşehir Yönetim Alanında Belediye Şirketleri”, *Türk İdare Dergisi*, S. 399, 180-191.
- Torba, M. (2000). *Belediyeler ve İnsan Kaynakları Yönetimi*, Sen yayınları, Ankara.
- Tortop, N. (1992) "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE yayınları, I/3, 2-19.
- Tortop, N. (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)*, TODAİE yayınları, Ankara.
- Tortop, N. (1993). “Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, S. 399, 170,191.
- Tortop, N. (2008). *Mahalli İdareler*, Nobel yayınları, Ankara.

- Tortop, N.,vd., (2008).*Mahalli İdareler*, Nobel yayınları, Ankara.
- Tullo, C. (2008). *Local Government in England*, The Stationery Office Limited, London.
- Türker, M. (1999). *ABD’de Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler*, İçişleri Bakanlığı Mahalliİdareler Genel Müdürlüğü yayınları, Ankara.
- Türkiye Barolar Birliği (2007). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, Gerekçeli Yeni Metin*, Ankara.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- TÜSİAD (1995). *Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler*, İstanbul.
- TÜSİAD (2012). *Asya Ülkeleri Vergi Uygulamaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma*, İstanbul.
- TÜSİAD (2011). *Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu*, İstanbul.
- Uchimura, H.(2012). *Fiscal Decentralization and Development: Experiences of Three Developing Countries in Southeast Asia*, Palgrave Macmillan.
- Uçar, A. (2004). “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik İlkesi ile Yönetişim Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, *Celal Bayar Üniversitesi SBE Dergisi*,II/1, Manisa, 81-99.
- Uluatam, Ö. (1981).*Enflasyon ve Devlet Gelirleri*, A.Ü. SBF yayınları, Ankara.
- Ulusoy A., Akdemir T. (2012). *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet (2000). “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, *Vergi Sorunları Dergisi*, 19-33.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2009). “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi SBE Dergisi*,XII, Balıkesir, 71-89.
- United States Government Accountability Office (2012). *An Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges*, GAO-12-1016, Washington D.C.
- Urfalıoğlu F., Seyfullahoğulları A. (2004). “İllerin Bazı Sosyo Ekonomik Kriterler Altında Gelişmişlik Sınıflaması”, *Marmara Ün. İİBF Dergisi*, İstanbul, 209-224.
- Urhan, V. F. (2010). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, S. 70, 79-93.
- U.S. Census Bureau (2012). *States, Counties, and Statistically Equivalent Entities*, Washington D.C.
- U.S. Census Bureau,(2011). *State Government Tax Collections*, Washington D.C.
- USA IBP USA (2011). *Singapore Customs, Trade Regulations and Procedures Handbook*, Int'l Business Publications, New York.
- Usta, E. (2010). *Yerel Yönetimlerde Bağımlılık Sorunu*, Başbakanlık, DPT, Ankara.
- Uygun, O.(2012). *Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler*, TESEV yayınları, Ankara.
- Uzun, Ş.(2008). *21.Yüzyılda Yönetim, Federal Almanya Yönetim Sistemi*, İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etüt Merkezi Yayını, Ankara.
- Ülkümen, İ. H. (1960). *Yerel Yönetimler Maliyesi*,Ankara Ün. SBF yayınları, No: 103/85, Ankara.

- Ünlü, H.(1994).*Yönetimler Arası İlişkiler*, Toplu Konut, IULA-EMME yayınları, İstanbul.
- Ünsal, E. M. (1997). *Mikro İktisada Giriş*, Kutsan Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Üstünişik, B.(1992). *Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri*, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Planlama Dairesi, Ankara.
- Vallin, J.(2006). *Traité de Démographie*. VII. Histoire des Idées et Politiques de Population, INED, Paris.
- Vakıflar Genel Müdürlüğü web sitesi. www.vgm.gov.tr (15.12.2012).
- Varcan, N.(2005). Yerel Yönetimler, Anadolu Üniversitesi Web Ofset T. Yayını.
- Wang, X., R. Herd (2013).*The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1030, OECD Publishing.
- Weber, D. (2010). *Traditional and Alternative Routes to European Tax Integration: Primary Law, Secondary Law, Soft Law, Coordination, Comitology and Their Relationship*, IBFD, Amsterdam.
- Werner, G. (2003).“Tax Morale and (De-) Centralization- An Experimental Study”, *Max Planck Institute for Research into Economic Systems*, Jena, Germany
- Werner, J.(2006). *Local Government Organization and Finance*, German, (Ed: A. Shah), Local Governance in Industrial Countries, The World Bank.Washington D.C.
- Whittenburg, G.(2011). *Income Tax Fundamentals*, Cengage Learning, Independence.
- Yalçındağ, S.(1975). “Yerinden Yönetim ve Kalkınma”, *Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara, 60-75.
- Yardeni, E.(2012).*Global Economic Indicators: China’s Fiscal Revenues, China Tax Revenues*, Yardeni Research Inc, New York.
- Yayman, H. (2008). *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Yazıcıoğlu, R. (2000). *Bu Sistem Değişmeli*, Birey Yayıncılık, 5. Baskı, İstanbul.
- Yeter, E. (2002). “Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, XI/2, 34-49.
- Yıldırım, S. (1993). “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyum Bildirileri*, Metropol İmar A.Ş., Ankara, 3-33.
- Yılmaz, H. (2012). “Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar”, *TEPAV Mali İzleme Raporu*, İstikrar Enstitüsü, 3-62.
- Yüce, M. (2004). “Verginin Mali Amacı Açısından Kırgız Vergi Sisteminin Değerlendirilmesi”, *Mevzuat Dergisi*, S.78, 61-79
- Yssouf K. (2008). *The Effects Of Adjustment Policies On Economic Growth, Welfare And Income Distribution in a CGE Model with Imperfect Competition*, University of Michigan, Ann Arbor.
- Zaki, K.(2008). *Arab Republic of Egypt: Financing for Local Authorities*, Department of Law, Ain Shams.
- Zerrin T. (2002).*Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir.

EKLER

Ek1 : İl bazında kişi başına düşen GBVG payı (2003-2011)

Plaka no	İl	Kişi başı GBVP Ort. (2003-2011)	Kişi başı GBVP 2011	Kişi başı GBVP 2010	Kişi başı GBVP 2009	Kişi başı GBVP 2008	Kişi başı GBVP 2007	Kişi başı GBVP 2006	Kişi başı GBVP 2005	Kişi başı GBVP 2004	Kişi başı GBVP 2003
1	Adana	141	229	191	159	155	127	128	119	95	70
2	Adiyaman	73	132	108	88	78	62	59	57	45	29
3	Afyonkarahisar	90	160	137	110	106	83	69	63	52	32
4	Agri	72	151	123	96	71	49	49	46	36	22
5	Amasya	72	124	102	87	87	70	63	56	43	22
6	Ankara	260	412	354	288	276	240	244	246	167	109
7	Antalya	127	211	177	144	133	121	115	105	83	54
8	Artvin	62	118	97	78	68	55	46	41	32	20
9	Aydin	76	133	113	89	79	67	65	60	47	30
10	Balikesir	67	126	103	80	69	56	55	51	42	26
11	Bilecik	77	150	106	90	87	62	64	62	46	26
12	Bingol	66	128	111	86	70	51	50	46	33	20
13	Bitlis	74	121	105	87	86	71	62	58	45	28
14	Bolu	62	111	97	77	67	51	50	44	36	25
15	Burdur	74	138	110	91	83	64	59	54	43	25
16	Bursa	167	274	225	179	181	155	161	145	108	72
17	Canakkale	67	125	102	82	70	55	55	50	40	25
18	Cankiri	88	142	124	97	122	101	66	61	49	32
19	Corum	76	143	122	95	82	64	58	53	39	24
20	Denizli	85	160	125	99	88	67	72	67	51	32
21	Diyarbakir	109	182	157	123	118	95	96	88	70	49
22	Edirne	70	124	109	87	78	61	57	51	39	24
23	Elazig	89	136	130	116	105	82	76	67	53	35
24	Erzincan	91	147	114	104	127	107	72	65	53	35
25	Erzurum	106	168	145	119	127	110	87	80	67	47
26	Eskisehir	158	245	211	171	175	154	147	132	107	75
27	Gaziantep	133	224	187	143	138	106	121	113	95	68
28	Giresun	78	132	113	94	94	78	61	57	43	26
29	Gumushane	81	144	121	101	104	83	58	52	42	25
30	Hakkari	76	128	128	101	71	57	66	61	47	29
31	Hatay	80	139	118	95	83	64	72	67	51	32
32	Isparta	90	154	116	104	118	93	75	69	54	32
33	Mersin	158	270	228	183	178	162	135	120	90	57
34	Istanbul	284	446	382	321	317	259	278	252	179	119
35	Izmir	249	426	360	300	284	231	225	201	133	84
36	Kars	47	87	76	60	50	41	36	33	29	13
37	Kastamonu	57	119	92	69	58	44	40	39	32	20
38	Kayseri	145	253	139	201	167	133	127	121	96	67
39	Kirklareli	85	154	129	103	87	72	71	63	50	32
40	Kirsehir	83	146	126	99	95	78	68	63	48	29
41	Kocaeli	326	490	424	350	405	365	350	333	160	60
42	Konya	137	230	193	162	166	134	109	99	83	59
43	Kutahya	97	183	141	119	112	87	73	66	53	37
44	Malatya	91	156	131	112	103	88	72	68	54	35
45	Manisa	82	158	123	98	86	66	66	60	49	32
46	Kahramanmaraş	83	154	126	97	84	67	66	62	52	34
47	Mardin	85	153	135	114	86	63	70	65	48	31
48	Mugla	66	123	101	80	71	56	57	48	39	23
49	Mus	71	124	110	93	78	58	53	58	39	24
50	Nevsehir	87	150	131	105	97	78	72	66	52	33
51	Nigde	92	169	137	108	96	82	76	69	56	38
52	Ordu	87	149	133	108	105	83	67	61	47	27
53	Rize	71	122	102	85	87	71	56	53	40	22
54	Sakarya	114	197	164	126	129	103	106	90	67	45
55	Samsun	97	178	96	118	117	96	88	79	60	40
56	Siirt	78	141	127	96	75	56	65	62	48	32
57	Sinop	56	106	90	71	61	48	41	38	30	17
58	Sivas	83	171	121	95	94	73	62	59	44	29
59	Tekirdag	87	156	133	104	88	68	76	69	54	34
60	Tokat	94	165	142	116	116	92	69	63	51	33

61	Trabzon	85	145	121	100	108	92	68	59	46	28
62	Tunceli	72	118	130	101	77	64	52	47	37	21
63	Sanliurfa	71	131	110	89	75	57	60	54	42	25
64	Uzak	73	138	113	90	80	60	58	52	43	22
65	Van	61	112	92	74	60	45	50	49	39	24
66	Yozgat	90	162	138	111	112	88	64	60	47	29
67	Zonguldak	67	119	100	78	69	58	58	54	42	27
68	Aksaray	92	175	131	109	104	81	74	69	53	33
69	Bayburt	70	119	103	86	81	68	56	52	39	25
70	Karaman	76	139	116	94	86	69	61	55	43	23
71	Kirikkale	92	150	130	110	124	105	72	64	52	23
72	Batman	77	127	113	90	81	63	70	65	48	32
73	Sirnak	91	183	155	119	83	58	71	65	52	35
74	Bartın	40	82	68	53	43	32	29	25	20	10
75	Ardahan	44	83	74	62	51	39	32	27	22	11
76	Igdir	66	118	109	86	72	49	57	52	34	19
77	Yalova	77	130	112	87	80	71	70	61	52	35
78	Karabuk	74	132	107	85	81	67	66	60	42	24
79	Kilis	77	127	115	95	79	63	69	64	47	30
80	Osmaniye	76	137	118	93	83	68	63	56	44	22
81	Duzce	51	96	83	56	56	41	41	37	29	18
	Ortalama	152	258	216	179	172	142	133	123	89	57

Ek 2 : İl bazında kişi başı GSYİH (En son TÜİK Hesaplaması 2001)

Plaka	İl	TL	\$	il/Ortalama(%)
1	Adana	2.833.778.402	2 339	109%
2	Adıyaman	1.112.304.383	918	43%
3	Afyonkarahisar	1.529.850.916	1 263	59%
4	Agri	688.325.573	568	26%
5	Amasya	1.742.520.718	1 439	67%
6	Ankara	3.333.151.710	2 752	128%
7	Antalya	2.656.662.733	2 193	102%
8	Artvin	2.588.319.416	2 137	100%
9	Aydın	2.443.731.063	2 017	94%
10	Balıkesir	2.429.091.750	2 005	93%
11	Bilecik	3.130.590.698	2 584	120%
12	Bingöl	963.049.026	795	37%
13	Bitlis	782.259.083	646	30%
14	Bolu	5.106.479.612	4 216	196%
15	Burdur	2.363.735.814	1 951	91%
16	Bursa	3.037.058.089	2 507	117%
17	Canakkale	2.828.825.311	2 335	109%
18	Cankiri	1.376.454.959	1 136	53%
19	Corum	2.003.149.968	1 654	77%
20	Denizli	2.583.608.864	2 133	99%
21	Diyarbakir	1.591.031.414	1 313	61%
22	Edirne	2.910.841.287	2 403	112%
23	Elazığ	2.064.519.948	1 704	79%
24	Erzincan	1.403.174.842	1 158	54%
25	Erzurum	1.285.589.548	1 061	49%
26	Eskişehir	3.043.596.777	2 513	117%
27	Gaziantep	1.929.099.640	1 593	74%
28	Giresun	1.748.171.521	1 443	67%
29	Gumushane	1.302.730.895	1 075	50%
30	Hakkari	1.012.347.985	836	39%
31	Hatay	2.127.890.962	1 757	82%
32	Isparta	1.828.593.544	1 510	70%
33	Mersin	2.970.183.461	2 452	114%
34	Istanbul	3.710.790.992	3 063	143%
35	Izmir	3.894.375.088	3 215	150%
36	Kars	1.072.957.473	886	41%
37	Kastamonu	2.157.928.277	1 781	83%
38	Kayseri	2.188.102.360	1 806	84%
39	Kirklareli	4.348.851.815	3 590	167%
40	Kirsehir	1.802.514.345	1 488	69%
41	Kocaeli	7 467 668 527	6 165	287%
42	Konya	1 882 690 420	1 554	72%
43	Kutahya	2 186 191 990	1 805	84%
44	Malatya	1 715 909 399	1 417	66%
45	Manisa	2 978 180 235	2 459	115%
46	Kahramanmaraş	1 918 739 157	1 584	74%
47	Mardin	1 190 965 352	983	46%
48	Mugla	4 006 697 953	3 308	154%
49	Mus	700 297 377	578	27%
50	Nevşehir	2 564 314 396	2 117	99%
51	Niğde	2 157 731 953	1 781	83%
52	Ordu	1 288 821 381	1 064	50%
53	Rize	2 298 251 774	1 897	88%
54	Sakarya	2 553 835 034	2 108	98%
55	Samsun	2 034 722 614	1 680	78%
56	Siirt	1 345 936 659	1 111	52%
57	Sinop	1 767 496 253	1 459	68%

58	Sivas	1 694 144 192	1 399	65%
59	Tekirdag	3 026 176 511	2 498	116%
60	Tokat	1 659 931 430	1 370	64%
61	Trabzon	1 824 075 743	1 506	70%
62	Tunceli	1 919 277 306	1 584	74%
63	Sanliurfa	1 220 650 881	1 008	47%
64	Uzak	1 739 187 095	1 436	67%
65	Van	1 040 895 400	859	40%
66	Yozgat	1 032 211 469	852	40%
67	Zonguldak	3 597 058 079	2 969	138%
68	Aksaray	1 169 893 115	966	45%
69	Bayburt	1 231 637 080	1 017	47%
70	Karaman	2 437 569 320	2 012	94%
71	Kirikkale	3 300 588 724	2 725	127%
72	Batman	1 472 656 567	1 216	57%
73	Sirnak	773 356 408	638	30%
74	Bartın	1 285 251 314	1 061	49%
75	Ardahan	1 020 420 900	842	39%
76	Igdir	1 035 372 588	855	40%
77	Yalova	4 194 541 459	3 463	161%
78	Karabuk	1 922 588 689	1 587	74%
79	Kilis	2 200 962 607	1 817	85%
80	Osmaniye	1 400 973 727	1 157	54%
81	Duzce	1 383 874 517	1 142	53%
Toplam/Ort.		2.600.082.172	2 146	

Ek 3 : Önerilen model ile 2003-2011 yılları hesaplanması

Plaka no	İl	Kişi başı Model Ort. (2003-2011)	Kişi başı Model 2011	Kişi başı Model 2010	Kişi başı Model 2009	Kişi başı Model 2008	Kişi başı Model 2007	Kişi başı Model 2006	Kişi başı Model 2005	Kişi başı Model 2004	Kişi başı Model 2003
1	Adana	126	194	173	140	106	98	110	95	87	134
2	Adiyaman	122	198	173	133	108	106	99	94	82	103
3	Afyonkarahisar	117	190	166	130	108	105	97	88	73	100
4	Agri	132	205	183	143	117	119	115	102	87	115
5	Amasya	121	195	171	134	118	108	93	91	80	98
6	Ankara	602	845	788	634	520	515	550	605	476	486
7	Antalya	164	259	221	178	155	155	150	127	112	121
8	Artvin	124	222	181	141	112	111	100	88	70	92
9	Aydin	119	186	163	123	105	106	107	95	81	107
10	Balikesir	138	210	190	148	136	127	118	109	87	114
11	Bilecik	116	192	165	139	95	89	95	83	75	114
12	Bingol	137	219	189	147	124	125	118	107	90	117
13	Bitlis	137	218	190	149	125	124	118	106	89	115
14	Bolu	175	268	235	189	138	172	159	147	132	139
15	Burdur	131	194	183	142	122	130	111	104	87	107
16	Bursa	159	186	227	152	81	98	140	148	132	268
17	Canakkale	147	234	202	157	135	126	128	124	98	122
18	Cankiri	133	229	195	148	127	123	106	93	79	98
19	Corum	121	195	172	138	112	111	104	92	74	94
20	Denizli	102	119	136	104	44	54	96	90	74	201
21	Diyarbakir	126	209	180	144	120	116	106	93	76	95
22	Edirne	157	261	220	176	166	152	130	113	95	103
23	Elazig	127	231	194	139	120	104	102	89	72	95
24	Erzincan	129	220	181	147	121	121	103	91	76	97
25	Erzurum	139	241	214	151	129	127	110	97	81	97
26	Eskisehir	165	218	219	166	147	162	166	143	119	146
27	Gaziantep	108	152	141	101	77	79	93	95	89	148
28	Giresun	130	208	186	146	119	121	106	97	82	106
29	Gumushane	141	224	196	151	129	129	123	108	90	117
30	Hakkari	116	141	163	124	95	104	115	102	86	116
31	Hatay	133	303	193	113	103	93	107	80	92	115
32	Isparta	141	227	182	145	122	138	121	115	96	124
33	Mersin	136	212	193	159	133	143	110	93	75	104
34	Istanbul	557	795	688	561	483	501	588	453	383	562
35	Izmir	375	609	531	412	373	348	340	285	224	255
36	Kars	142	223	197	156	127	134	126	112	91	117
37	Kastamonu	147	266	135	173	132	155	137	120	95	112
38	Kayseri	160	249	226	167	150	138	149	126	102	137
39	Kirklareli	154	235	240	193	167	124	113	108	90	113
40	Kirsehir	118	198	177	147	113	97	90	78	68	92
41	Kocaeli	665	711	844	752	515	633	563	694	573	703
42	Konya	139	246	206	159	121	124	107	100	81	108
43	Kutahya	169	278	241	212	165	145	132	122	115	108
44	Malatya	128	206	179	142	121	118	106	96	81	100
45	Manisa	170	325	275	177	145	134	134	119	105	120
46	Kahramanmaraş	144	230	191	146	122	119	125	126	109	131
47	Mardin	131	201	183	141	113	117	114	104	86	118
48	Mugla	186	287	248	205	183	183	173	156	120	114
49	Mus	135	212	183	148	121	124	118	107	88	114
50	Nevsehir	117	202	170	126	104	104	92	85	74	96
51	Nigde	140	215	178	142	116	139	126	117	103	123
52	Ordu	142	232	203	156	129	138	119	107	86	106
53	Rize	192	270	277	239	182	211	152	145	114	135
54	Sakarya	81	154	136	56	47	8	49	59	40	175

55	Samsun	146	256	204	160	140	131	123	109	91	102
56	Siirt	145	224	202	155	126	137	133	117	93	118
57	Sinop	140	233	201	157	135	133	114	99	88	104
58	Sivas	147	223	219	190	153	138	121	98	80	98
59	Tekirdag	175	219	205	178	154	154	169	156	143	193
60	Tokat	125	208	180	140	117	119	104	92	76	95
61	Trabzon	156	262	233	184	143	143	119	115	91	111
62	Tunceli	121	194	178	139	110	110	98	90	75	97
63	Sanliurfa	143	220	194	154	128	132	126	114	94	121
64	Usak	129	198	173	137	112	117	122	104	81	115
65	Van	143	227	200	158	129	128	124	112	92	115
66	Yozgat	127	208	178	142	123	119	103	92	76	100
67	Zonguldak	183	289	257	189	134	124	132	145	218	161
68	Aksaray	119	200	170	135	105	106	94	87	72	99
69	Bayburt	137	218	193	151	119	124	118	105	86	118
70	Karaman	111	128	121	78	78	123	138	125	97	112
71	Kirikkale	119	187	168	129	115	113	98	86	78	98
72	Batman	144	231	202	165	127	129	122	111	93	117
73	Sirnak	149	248	207	172	128	123	123	120	94	120
74	Bartın	142	238	200	165	136	134	117	99	84	105
75	Ardahan	140	221	197	152	126	125	121	108	91	115
76	Iğdir	134	194	183	142	120	120	122	109	91	126
77	Yalova	130	191	166	136	145	121	112	103	88	105
78	Karabuk	198	339	210	155	237	218	161	151	159	155
79	Kilis	114	183	162	122	98	109	100	85	72	98
80	Osmaniye	141	332	196	140	127	113	102	91	76	95
81	Duzce	139	239	190	152	129	126	115	108	89	107
	Ortalama	159	248	218	172	142	143	137	127	107	136

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Fatih KAPLANHAN
Doğum Yeri ve Tarihi : Kırıkkale 18.01.1978
Medeni Hali : Evli (2 çocuk babası)
Tel : 532 642 95 59
Mail : kaplanhan@gmail.com

EĞİTİM

1988-1995	Özel Muradiye Erkek Lisesi
1995-1999	Marmara Ün. İİBF. İktisat Bölümü (Lisans)
1999-2001	Kırıkkale Ün. SBE. İktisat Bölümü (Y.Lisans)
2002-2008	Hacettepe Ün. SBE. Maliye Bölümü (Doktora Ders)
2009-...	Pamukkale Ün. SBE. Maliye Bölümü (Doktora Tez)

İŞ TECRÜBESİ

1996-1997	Türk Hava Yolları / Bilgi İşlem Merkezi	Uzman
1998-1999	Eksim Dış Ticaret / Dış Ticaret Departmanı	Uzman Yardımcısı
2003-.....	Asliye Ticaret Mahkemeleri /	Yeminli Bilirkişi
2002-2011	(Kendi İşyeri)	Mali Müşavir
2011-.....	Yıldırım Beyazıt Ün. SBF / Maliye Bölümü	Araştırma Görevlisi

ARAŞTIRMA VE PROJELER

- Marmara Üniversitesi'nde Toplam Kalite Yönetimi uygulaması
- İstatistiksel metotlar yardımıyla Pizza-Hut çalışanlarının iş memnuniyeti analizi.
- İMKB hisse senetleri hakkında geleceğe dönük karar verme analizi.
- 17.Ağustos.1999 İzmit-Gölcük depremi kriz yönetimi çalışması.
- KOBİ'lerde kriz yönetimi (Lisans Bitirme Projesi)
- İş ahlakı ve kurumsal değerler (Yüksek Lisans Tezi)
- Türkiye'de "KDV" özelinde Belediyelerin Finansman Sorununa Alternatif Bir Çözüm Önerisi (Doktora Tezi)

