


**T.C.**  
**MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**MALİYE ANABİLİM DALI**  
**MALİ HUKUK PROGRAMI**



**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN**  
**KAYNAKLI MALİ SORUNLARINA MALİ ÖZERKLİK VE**  
**VERGİLENDİRME YETKİSİ BAKIMINDAN ÇÖZÜM**  
**ARAYIŞLARI**

**Emine KAYA GÜNGÖR**

**Danışman**  
**Dr. Öğr. Üyesi Sibel AYBARÇ**

**MANİSA-2019**

**T.C.**  
**MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**MALİYE ANABİLİM DALI**  
**MALİ HUKUK PROGRAMI**

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN**  
**KAYNAKLI MALİ SORUNLARINA MALİ ÖZERKLİK VE**  
**VERGİLENDİRME YETKİSİ BAKIMINDAN ÇÖZÜM**  
**ARAYIŞLARI**

**Emine KAYA GÜNGÖR**

**Danışman**  
**Dr. Öğr. Üyesi Sibel AYBARÇ**

**MANİSA-2019**



	T.C. MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu	FRYL-031
	YÜKSEK LİSANS EĞİTİMİ FORMLARI	Yayınlanma Tarihi	26/03/2018
		Revizyon No/Tarih	2/23/03/2018
		Sayfa	1/1
Tez Savunma Sınavı Tutanağı			

### TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 02/08/2019 tarih ve 27/17 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından “Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin 9. Maddesi” uyarınca Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Mali Hukuk Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Emine KAYA GÜNGÖR’ün; “**Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynaklı Mali Sorunlarına Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Bakımından Çözüm Arayışları**” konulu tezi incelenmiş ve aday 22.08.2019 tarihinde saat 16:00’da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra **120** dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna  OY BİRLİĞİ   
DÜZELTME yapılmasına \*  OY ÇOKLUĞU   
RED edilmesine \*\*  ile karar verilmiştir.

BAŞKAN

*Dr. Öğr. Üyesi Sibel Ayarçay*

*[Signature]*

ÜYE

*Dr. Öğr. Üyesi  
Umut Tepelme  
[Signature]*

ÜYE

*Dr. Öğr. Üyesi  
Mine Uzun Sam  
[Signature]*

Evet

Hayır

Tez, burs, ödül veya Teşvik programına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.



Tez, mutlaka basılmalıdır.



Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.



Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.



Tez, basımı gereksizdir.



\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir. İkinci tez savunma sınavında da başarısız olan öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

\*\* Bu halde adayın Enstitü ile ilişkisi kesilir.

Hazırlayan  
Enstitü Sekreteri

Onaylayan  
Enstitü Müdürü



## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak sunduğum “ Türkiye’ de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynaklı Mali Sorunlarına Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Bakımından Çözüm Arayışları” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

31/07/2019

Emine KAYA GÜNGÖR

## ÖZET

Devletler sınırları içerisinde yaşayan fertlerin genel nitelikli ihtiyaçlarını kamu hizmetleri yolu ile sağlamaktadır. Çağdaş kamu yönetimi anlayışı yerel halk tarafından talep edilen kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından sağlanmasını öngörmektedir. Yerel yönetimler görevlerini ifa ederken çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Bunlardan en önemlisi mali sorunlardır. Yerel yönetimlerin mali sorunları denilince akla ilk gelen finansal kaynak yetersizliği ve merkezi yönetime olan bağımlılıktır. Yerel yönetimlerin finansman sağlarken merkezi yönetime bağımlılığın artması hem mali özerkliği hem de idari özerkliği tehlikeye sokmaktadır. Kendi kendini yöneten, demokratik ve etkin bir yerel yönetim yaratmanın en önemli koşulu, yerel yönetimlerin mali yönden özerk bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu nedenle, yerel yönetim birimlerinin kendi finansman kaynaklarını geliştirebileceği yapıların oluşturulması, yerel yönetimlerin finansman kaynakları içerisinde yoğunluğun öz gelirlere verilmesi ve yerel yönetimlerin kaynak yaratma ve vergilendirme konusunda geniş yetkilerle donatılması gerekmektedir.

Üniter yapılı bir ülke olan Türkiye’de yerel yönetim finansman sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir yapıdadır ve bu durum birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Ülkede yaşanan gelişmeler ile birlikte artan hizmet yükü sonucunda yerel yönetim birimlerinin özellikle yetki alanı genişliği, üstlendikleri hizmetler ve nüfus yoğunluğu ile birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin harcama düzeylerinde artışa sebep olmaktadır. Fakat ülkede yerel yönetimlere, görev ve sorumluluklarıyla orantılı finansman kaynağı sağlanamamaktadır.

Türkiye’de yasal mevzuattaki eksikler nedeniyle mevcut gelir potansiyelini etkin bir şekilde değerlendiremeyen, vergilendirme yetkisine sahip olmayan, kendilerine alternatif yeni gelir kaynakları oluşturamayan, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylara yüksek derecede bağımlı olan yerel yönetim birimleri, etkin ve verimli hizmet birimleri olma çizgisinden uzaklaşmakta ve mali özerklik sonucu elde edilebilecek muhtemel faydalardan mahrum kalmaktadır. Bu çerçevede çalışmada, başta nüfus yoğunluğu, yetki alanı, etkin demokratik yapısı ve hizmet yoğunluğu dikkate

alındığında yerele hizmet sunumunda en önemli role sahip olan belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin yaşadığı finansman kaynaklı mali sorunlar mali özerklik ve vergilendirme yetkisi bakımından değerlendirilip, yerel yönetimlerin daha etkin, verimli ve vatandaş memnuniyetini artıran yapıya kavuşturulması için çeşitli öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır.

***Anahtar Kelimeler:*** *Türkiye, mali özerklik, vergilendirme yetkisi, devlet, yerel yönetim*



**ABSTRACT**

**THE SEARCH FOR SOLUTIONS TO THE FINANCIAL PROBLEMS ARISING FROM FINANCING AT LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY IN TERMS OF FINANCIAL AUTONOMY AND TAXATION AUTHORITY.**

States provide the general needs of individuals living within the boundaries of states through public services. The contemporary public administration approach envisages the provision of public services demanded of local people by local governments. Local governments face various problems in performing their duties. The most important of these are financial problems. When financial problems of local governments are mentioned, the first thing that comes to mind is the lack of financial resources and dependence on central government. Increased dependence on central government while local governments provide financing jeopardizes both financial autonomy and administrative autonomy. The most important condition for creating a self-governing, democratic and effective local government is to make the local governments financially autonomous. For this reason, it is necessary to establish structures in which local government units can develop their own financial resources, to give the density to self-revenues within the local government's financial resources and provide the local authorities with wide powers in resource creation and taxation.

Turkey is a country centralist structure. Local government financing system in Turkey, a structure dependent mainly centers and this brings many problems. The burden of protection increased with the developments in the country. As a result, it causes an increase in the expenditure levels of local government units, especially municipalities. However, local governments cannot be provided with funding in proportion to their duties and responsibilities.

Local governments in Turkey, cannot use existing tax potential due to shortcomings in legislation. Local government units, which do not have taxation

authority, cannot create new alternative sources of income, and are highly dependent on the shares transferred from the collection of general budget tax revenues. For all these reasons Turkish local government units away from the line of being efficient and efficient service units and deprived of the possible benefits that may be obtained as a result of financial autonomy. Municipalities are the most important role in local service delivery when are taken into consideration with population density, duty area, effective democratic structure and service density. In this study, financial problems experienced by local governments, primarily municipalities, will be assessed in terms of financial autonomy and taxation authority. In order to make the local administrations more efficient, efficient and increase the citizens' satisfaction, various solutions will be various suggestions will be developed.

***Key Words :*** *Turkey, local autonomy, taxation authority, state, local government*



## TEŞEKKÜR

Çalışmanın yürütülmesinde yardım ve desteklerini esirgemeyen, bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren, ilgisini ve hoşgörüsünü eksik etmeyen değerli danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Sibel AYBARÇ'a ve eğitim hayatımın her aşamasında izler bırakıp eğitimci olmanın hakkını veren tüm hocalarıma yürekten teşekkür ederim.

Her zaman yapabileceklerime inanarak yanımda olan çalışmanın ve hayatımın her aşamasında sabrını ve sevgisini eksik etmeyen eşim Sercan GÜNGÖR'e ve kendini ailesine adayan annem Meryem KAYA'ya varlıkları ve yanımda oldukları için sonsuz teşekkür ederim.

Çalışmamı, iyi bir insan olmayı şiar edinerek bu dünyaya veda eden öğrenim hayatımın ve kişiliğimin temelini oluşturan ve hatıralarıyla hayatıma ışık tutmaya devam eden babam Sezgin KAYA' ya ithaf ederim

31/07/2019

Emine KAYA GÜNGÖR

## İÇİNDEKİLER

### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN KAYNAKLI MALİ SORUNLARINA MALİ ÖZERKLİK VE VERGİLENDİRME YETKİSİ BAKIMINDAN ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

ÖZET .....	vi
ABSTRACT .....	viii
TEŞEKKÜR.....	x
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK VE VERGİLENDİRME YETKİSİ

1.1. Merkezden Yönetim ve Yerel Yönetim .....	3
1.1.1. Merkezden Yönetim Kavramı.....	5
1.1.2. Yerinden Yönetim Kavramı.....	7
1.1.3. Yerel Yönetim Kavramı .....	8
1.1.4. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri.....	10
1.2. İdarelerarası Mali Paylaşımında Karşılaşılan Sorunlar	
1.3.1. Mali Özerklik Kavramı .....	17
1.3.1.2. Mali Özerkliğin Güçlü ve Zayıf Yönleri.....	18
1.3.1.2.1. Mali Özerkliğin Güçlü Yönleri .....	19
1.3.1.2.2. Mali Özerkliğin Zayıf Yönleri .....	21

1.3.1.3. Mali Özerklik Koşulları .....	24
1.3.2. Vergilendirme Yetkisi .....	30
1.3.2.1. Vergilendirme Yetkisinin Tanımı ve Tarihçesi .....	31
1.3.2.2. Vergilendirme İlkeleri .....	32
1.3.2.2.1. Vergilendirmede Mali İlkeler .....	33
1.3.2.2.2. Vergilendirmede Adalet İlkesi .....	34
1.3.2.2.3. Vergilendirmede Genellik ve Eşitlik İlkeleri .....	36
1.3.2.2.4. Vergilendirmede Kanunilik İlkesi .....	37
1.3.2.2.5. Vergilendirmede Hukuki Güvenlik İlkesi .....	38
1.3.2.3. Üniter ve Federal Devletlerde Vergilendirme Yetkisi .....	39
1.3.2.4. Vergilendirme Yetkisinin Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Paylaşılması .....	41
1.3.2.4.1. Yerel Yönetimlere Bağımsız Vergilendirme Yetkisinin Verilmesi .....	41
1.3.2.4.2. Yerel Yönetimler Açısından Bağımlılık Sistemi .....	42
1.3.2.4.3. Vergi Kaynaklarının Yönetimler Arasında Paylaştırılması .....	42
1.3.2.4.4. Ek Vergi - Ek Oran Yöntemi .....	42
1.3.3. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi İlişkisi .....	43
1.3.3.1. Vergilendirme İlkeleri Çerçevesinde Mali özerklik ve Vergilendirme Yetkisi İlişkisi .....	44
1.3.3.1.1. Vergilendirmede Kanunilik İlkesi Çerçevesinde Mali Özerklik: .....	45
1.3.3.1.2. Vergilendirmede Adalet İlkesi Çerçevesinde Mali Özerklik: .....	45
1.3.3.1.3. Vergilerin Genelliği ve Yükümlülerin Eşitliği İlkesi Çerçevesinde Mali Özerklik: .....	47
1.3.3.1.4. Vergilendirmede Hukuki Güvenlik İlkesi Çerçevesinde Mali Özerklik: .....	48
1.3.3.1.5. Vergilendirmede Mali İlkeler Çerçevesinde Mali Özerklik: .....	48

## İKİNCİ BÖLÜM

### SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKERİN YEREL YÖNETİM YAPISI VE MALİ ÖZERKLİK VE VERGİLENDİRME YETKİSİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) .....	50
--	----

2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri'nin Yerel Yönetim Yapısı.....	50
2.1.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları: .....	53
2.2. Almanya .....	58
2.2.1. Almanya Yerel Yönetim Yapısı.....	59
2.2.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Almanya'da Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları: .....	61
2.3. Fransa .....	66
2.3.1. Fransa Yerel Yönetim Yapısı.....	67
2.3.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Fransa'da Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları .....	71
2.3. İngiltere .....	78
2.3.1. İngiltere'nin Yerel Yönetim Yapısı: .....	78
2.4.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları .....	83
2.4. İsviçre.....	87
2.4.1. İsviçre'nin Yerel Yönetim Yapısı .....	87
2.4.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde İsviçre'de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları .....	88
2.5. Japonya.....	92
2.5.1. Japonya'nın Yerel Yönetim Yapısı .....	93
2.5.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Japonya'da Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları .....	95
2.6. Norveç.....	100
2.6.1. Norveç'in Yerel Yönetim Yapısı .....	100
2.6.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Norveç'te Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları .....	102

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN KAYNAKLI MALİ SORUNLARINA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI: VERGİLENDİRME YETKİSİ VE MALİ ÖZERKLİK BAĞLAMINDA ÖNERİLER

3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	108
3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Anayasa ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı Çerçevesinde Değerlendirilmesi .....	111
3.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin İdari Yapısı.....	113
3.3.1. İl Özel İdareleri .....	113
3.3.2. Belediye Yönetimi .....	117
3.3.2.1. Belediyeler .....	117
3.3.2.2. Büyükşehir Belediyeleri.....	122
3.3.3. Köyler.....	128
3.4. Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları	130
3.4.1. İl Özel İdarelerinin Finansman Kaynakları.....	134
3.4.1.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar .....	137
3.4.1.2. İl Özel İdarelerinin Sahip Olduğu Vergi, Resim, Harç ve Katılım Payları.....	139
3.4.1.3. Genel ve Özel Bütçeli İdarelerden Yapılacak Devlet Yardımları .....	140
3.4.1.4. İl Özel İdarelerinin Diğer Gelirleri.....	141
3.4.2. Belediyelerin Finansman Kaynakları.....	142
3.4.2.1. Belediyelerin Özkaynak (Yerel) Gelirleri.....	144
3.4.2.1.1. Yerel Vergiler .....	144
3.4.2.1.2. Emlak Vergisi .....	146
3.4.2.1.3. Çevre Temizlik Vergisi.....	147
3.4.2.1.4. İlan ve Reklam Vergisi .....	148
3.4.2.1.5. Eğlence Vergisi.....	149
3.4.2.1.6. Haberleşme Vergisi.....	151

3.4.2.1.7.	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi.....	151
3.4.2.1.8.	Yangın Sigortası Vergisi.....	152
3.4.2.2.	Belediye Harçları .....	152
3.4.2.2.1.	İşgal Harcı.....	153
3.4.2.2.2.	Kaynak Suları Harcı.....	153
3.4.2.2.3.	Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı.....	154
3.4.2.2.4.	Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı .....	154
3.4.2.2.5.	Tellallık Harcı .....	154
3.4.2.2.6.	Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı.....	155
3.4.2.2.7.	Bina İnşaat Harcı.....	155
3.4.2.2.8.	İmar İle İlgili Harçlar .....	156
3.4.2.2.9.	Diğer Harçlar.....	157
3.4.2.3.	Harcama Katılım Payları.....	158
3.4.2.3.1.	Yol Harcamalarına Katılma Payı .....	159
3.4.2.3.2.	Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı .....	159
3.4.2.3.3.	Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı .....	159
3.4.2.2.	İştirak Gelirleri ve Ücrete Tabi Faaliyetler Sonucu Elde Edilen Gelirler .....	160
3.4.2.3.	Merkezi Yönetimin Topladığı Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Aktarılan Paylar .....	161
3.4.2.4.	Genel ve Özel Bütçeli İdarelerden Yapılacak Transferler ve Yardımlar .....	162
3.4.2.4.	Borçlanma Yoluyla Elde Edilen Gelirler .....	164
3.4.3.	Büyükşehir Belediyelerinin Finansman Kaynakları .....	164
3.4.3.1.	Özgelirler .....	165
3.4.3.1.1.	Müşterek Bahislerden Elde Edilen Eğlence Vergisi .....	165
3.4.3.1.2.	Büyükşehir Belediyelerine Bırakılan Yerlerden Tahsil Edilecek Gelirler: .....	165
3.4.3.1.3.	İlan ve Reklam Vergisi.....	166
3.4.3.1.4.	Park Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirler.....	166
3.4.3.1.5.	Yol, Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları .....	167
3.4.3.1.6.	Kira, Faiz ve Ceza Gelirleri.....	167
3.4.3.1.7.	Bağlı Kuruluşlardan Aktarılan Gelirler.....	168
3.4.3.1.8.	Büyükşehir Belediyeleri İktisadi Teşebbüslerinin Safi Hasılatından Belli Oranda Alınan Hisseler.....	169



3.4.3.1.9. Büyükşehir Belediyelerinin Menkul ve Gayrimenkul Mal Gelirleri.....	169
3.4.3.1.10. Yapılacak Hizmetler Karşılığı Alınacak Ücretler .....	170
3.4.3.1.11. Diğer Gelirler .....	170
3.4.3.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar .....	171
3.4.3.3. Bağış ve Yardımlardan Elde Edilen Gelirler.....	174
3.4.3.4. Borçlanma Yoluyla Elde Edilen Gelirler .....	174
3.4.3.5. Belediyelerin Finansman Kaynaklarının Bileşimi .....	175
3.4.4. Köylerin Finansman Kaynakları .....	180
3.4.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Finansmanında İller Bankası (İLBANK AŞ.)’nın Rolü.....	182
3.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynaklı Mali Sorunlarına Vergilendirme Yetkisi ve Mali Özerklik Bakımından Çözüm Arayışları.....	183
3.5.1. İl Özel İdarelerinin Finansman Kaynaklı Mali Sorunları ve Çözüm Arayışları: .....	184
3.5.2. Belediyelerin Finansman Kaynaklı Mali Sorunları ve Çözüm Arayışları: .....	187
3.5.2.1. Belediyelerin Finansman Kaynaklarını Düzenleyen Mevzuat Güncel Olmaması: ....	188
3.5.2.2. Özkaynak Yetersizliği Dolayısıyla Belediyelerin Mali Özerklik Seviyesinin Düşük ve Merkeze Bağımlılığının Yüksek Olması .....	192
3.5.2.2.1. Motorlu Taşıtlar Vergisinin Belediyelere Bırakılması .....	194
3.5.2.2.2. Misafir Vergisi Uygulaması .....	198
3.5.2.2.3. İkamet Vergisi Uygulaması.....	201
3.5.2.2.4. Kentsel Rantların Vergilendirilmesi: Gayrimenkul Değer Artış Vergisi.....	203
3.5.2.2.5. Geri Kazanım Katılım Payının Belediyelere Bırakılması .....	206
3.5.2.3. Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi Olmaması: Vergi ve Harçların Oran ve Tarifelerini Belirleyememesi .....	208
3.5.2.4. Belediyelerin Borçlanmalarının Çeşitli Sorunlara Yol Açması .....	214
3.5.2.5. Belediyelerin Nitelikli Mali İşler Personeli Yetersizliği:.....	215
3.5.3. Köylerin Finansman Kaynaklı Mali Sorunları ve Çözüm Arayışları:.....	215
SONUÇ .....	218
KAYNAKÇA.....	222

## **KISALTMALAR**

**ABD:** Amerika Birleşik Devletleri

**GLA:** Büyük Londra Yönetimi (Greater London Authority)

**WACLAC:** Dünya Kent ve Yerel Yönetimler Eşgüdüm Birliği (World Associations of Cities and Local Authorities Coordination)

**LCC:** Londra İl İdaresi ( London County Concils)

**MOF:** Japonya Maliye Bakanlığı (Ministry Of Finance, Japan)

**yy.:** Yüzyıl

**vb.:** ve benzeri

**YÖK:** Yükseköğretim Kurulu

**TRT:** Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

**LPG:** Likit Petrol Gazı

**MTV:** Motorlu Taşıtlar Vergisi

**TDK:** Türk Dil Kurumu

**DPT:** Devlet Planlama Teşkilatı

**KDV:** Katma Değer Vergisi

**ÖTV:** Özel Tüketim Vergisi

**TBB:** Türkiye Belediyeler Birliği

**TBMM:** Türkiye Büyük Millet Meclisi

## TABLolar VE GRAFİKLER DİZİNİ

<b>Tablo 1:</b> Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi.	25
<b>Tablo 2:</b> İl Özel İdarelerinin Gelir Yapısı.....	137
<b>Tablo 3:</b> Belediyeleri Tahsil Ettikleri Vergi Gelirleri.....	144
<b>Tablo 4:</b> 2019 Yılına Ait Emlak Vergisi Oranları.....	146
<b>Tablo 5:</b> Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar.	171
<b>Tablo 6:</b> Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar.....	172
<b>Tablo 7:</b> 2014-2018 Yılları Arasında Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	174
<b>Tablo 8:</b> 2014-2018 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	177
<b>Tablo 9:</b> İlan ve Reklam Vergisi Tarifesi.....	189
<b>Tablo 10:</b> Seçilmiş Ülkelerde Motorlu Taşıtlar Vergisi Uygulamaları.....	193
<b>Grafik 1:</b> Genel Yönetim Gelirlerinin Sektörel Dağılımı.....	133
<b>Grafik 2:</b> Yerel Yönetim Paylarının Dağılım Oranları.....	134

## GİRİŞ

Yirmi birinci yüzyılda dünya genelinde kamusal hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi görüşü yaygınlık kazanmıştır. Günümüzde yerel yönetim birimleri, etkin kaynak kullanımına olanak sağlayan, yerel halkın tercihleri paralelinde kamusal hizmet sunumunu gerçekleştirme imkanı olan ve işlem maliyetlerini azaltmaya etki eden birimler olması sebebiyle önem arz etmektedir.

Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevleri, etkin bir şekilde yerine getirebilmesi güçlü bir mali yapının varlığı ile sağlanabilecektir. Yerel yönetimlerin mali yönden özerkliklerinin sağlanması, ideal mali yapıya ulaşılması için zaruri görülmektedir. Mali özerklik koşullarının sağlanabilmesi de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini ne ölçüde kullanabildiğine ve finansman kaynakları arasında öz gelirleri payının yüksek olmasına bağlıdır.

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde yetki, görev ve mali kaynak tahsisi bakımından bir karmaşıklık yaşanmaktadır. Yerel yönetimlerin genel yapısına bakıldığında mali açıdan sorunların mevcut olduğu açıktır. Ülkede yerel yönetim finansman sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir yapı sergilemektedir. Bu sebeple ülkede anayasal düzeyde il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak tezahür eden yerel yönetim birimlerinin her biri temelde merkeze bağımlılığın sebep olduğu finansal kaynaklı çeşitli mali sorunlar yaşamaktadır.

Çalışmada Türkiye’deki yerel yönetimlerin finansal kaynaklı mali sorunları orta koyularak söz konusu sorunların mali özerklik ve vergilendirme yetkisi bağlamında çözüm arayışında bulunulması amaçlanmaktadır. Bu amaçla çalışmamızın birinci bölümünde literatür taraması yapılarak merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramları açıklanacak; mali özerklik ve vergilendirme yetkisine dair kavramsal çerçeve çizilerek yerel yönetimlerin mali özerkliği ve vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi durumunda yerel yönetimler üzerinde yaratacağı etkilere değinilecektir. İkinci

bölümde ise seçilmiş ülke uygulamaları mali özerklik ve vergilendirme yetkisi bakımından değerlendirilerek Türkiye için alternatif oluşturabilecek uygulamalar araştırılacaktır. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde tüm bu bilgiler ışığında Türkiye'nin yerel yönetim yapısı incelenerek bu yapı içerisindeki başta nüfus yoğunluğu, yetki alanı, etkin demokratik yapısı ve hizmet yoğunluğu dikkate alındığında yerele hizmet sunumunda en önemli role sahip olan belediyeler başta üzere yerel yönetimlerin finansal kaynaklı mali sorunları orta koyularak söz konusu sorunlar mali özerklik ve vergilendirme yetkisi bağlamında değerlendirilecek ve çözüm üretmeye çalışılacaktır.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK VE VERGİLENDİRME YETKİSİ

#### 1.1. Merkezden Yönetim ve Yerel Yönetim

Toplumlar, ihtiyaçlarını giderebilmek için örgütlenmeye gereksinim duymuşlardır. Örgütlenme ihtiyacı sonucunda devlet yapılanması ortaya çıkmıştır. Değişen ve gelişen teknoloji ile birlikte ihtiyaçların giderek artması nedeniyle devletin yapmak zorunda olduğu hizmetler de çoğalmış ve devlet bu artan hizmetleri yerine getirecek yeni örgütlenmeler kurma yoluna gitmiştir. Devletlerin örgütlenmesi hizmetlerin özelliğine göre merkezi ve yerel düzeyde oluşmuştur. Bu örgütlenmede her devlet merkezi yönetim anlayışına mı yoksa yerel yönetim anlayışına mı ağırlık vereceğini kendi toplum yapısına, sosyal ve ekonomik durumuna, ideolojisine, kültürüne, coğrafi ve tarihsel koşullarına göre karar vermiştir.

Türkiye’de merkezi yönetim ve yerinden yönetim kavramlarının gelişimi ve dayandığı ilkelerin çoğu Osmanlı Devleti’nin izlerini taşımaktadır. Otoritenin merkezde ve kaynakların tek elden toplanması kabulü ile yerel yönetimler; ülke yönetiminde yetki ve kaynakların paylaşıldığı özerk güç merkezleri olarak görülmemişlerdir.

Tanzimat Dönemi, Osmanlı sisteminin Batılı kurumlara göre yeniden yapılanmaya başladığı dönemdir ve bu yeniden yapılanma 1855’te kurulan Şehremaneti adıyla belediye örgütünün kurulmasını da beraberinde getirmiştir. Ortaylı’ya göre (2016:8); Tanzimatçı bürokrat kadrolar, mahalli yönetimleri oluştururlarken, bir mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde değil; daha çok vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetindeydiler. Çağdaş anlamda yerel yönetim kuruma çabasının en somut örneği ise I. Meşrutiyet döneminde çıkarılan 1876 Kanuni Esasi’dir. Anayasa’nın 112. maddesinde; başkent ve taşrada kentsel işleri görmek üzere, seçimle oluşacak meclisi bulunan



belediyeler kurulması öngörölmüş ve bu amaçla özel yasa çıkarılması istenmiştir. İllerin de yerinden yönetimi ilkesi benimsenmiş, il özel idaresinin görev ve yetkileri ile organlarının oluşturulması gibi düzenlemeler için özel bir yasa çıkarılması öngörölmüştür. Uzun bir aradan sonra, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile il genel yönetimi ve il özel idaresi düzenlemiş, il özel idarelerine özerklik ve tüzel kişilik kazandırmıştır. Bu sebeple, il özel idarelerinin, çağdaş anlamda özerk bir yerel yönetim halini alması 1913 yılına uzanmaktadır (Eke, 1982: 114). Bunlara rağmen; 1876 Anayasası'nın özünün de yine merkezîyetçilik olduğu bilinmektedir (Sezer ve Kırışık, 2006: 139).

Osmanlı Devleti'nin aşırı merkezîyetçi ve bürokratik yapısına karşın; Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası olan 1921 Anayasası, daha yerinden yönetimci bir anlayış benimsemiştir (Şengül, 2014: 40). Bu anayasa dışındaki diğer anayasaların: 1876 tarihli Kanun-u Esasi'deki ilkelere az çok farkla yer verdiği savunulmuştur (Keleş, 2016: 161). 1921 Anayasası'nın 1876 tarihli Kanun-u Esasi'den farkı, illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanınmasıdır. 1921 Anayasası'nın 14. maddesi; yasama organı tarafından valiyi, sadece devletin faaliyet alanındaki konularda yerel yönetimlerle yaşanan sorunların çözümü ile görevlendirmektedir. 1921 Anayasası'nda devletin “genel işleri” ve “yerelin işleri” ayrımı yapılmış olmasına karşın 1924 Anayasası'nda sadece illerin işleri tabirinin kullanılması merkezîyetçi bir bakış açısının benimsendiğini göstermektedir (Şengül, 2014: 41). 1924 Anayasasının 94. Maddesinde; 1876 Anayasası'nda da yer verilen, illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı çerçevesinde yapılacağı konusu yer almıştır.

Tanzimat'tan günümüze kadarki süreçte Türkiye, Batı'da olduğu gibi köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmamıştır (Eryılmaz, 2015: 237). 1921 Anayasası bir yana tutularak, Türk anayasalarında yerel yönetimler konusundaki ilkelerin de az çok farklarla yürürlükte kaldığı görüşü savunulmaktadır (Keleş, 2016: 161).

### 1.1.1. Merkezden Yönetim Kavramı

Merkezden yönetimin dayanağını oluşturan merkeziyet ilkesi, Gözler tarafından ; *“Merkezden yönetim yahut eski tabiriyle merkeziyet ilkesi, vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin belediye, köy, üniversite, kamu iktisadi teşekkülleri, TRT gibi devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından değil, doğrudan doğruya ‘devlet (Etat)’ tarafından yürütülmesini öngören ilkedir”* şeklinde tanımlanmıştır (2003: 115).

Merkeziyet ilkesi, devlet tüzel kişiliği denilen tek bir tüzel kişiliği ve devlet yetkisini içerir. Bakanlıklar; merkezde, devlet tüzel kişiliğini temsil ederek, devlet yetkisini kullanarak devlet adına kamu hizmetini yürütürler. Kamu hizmetlerinin, “devlet” yani “merkezi idare” tarafından yürütülmesine “merkezden yönetim” veya “merkeziyet ilkesi” denmektedir (Gözler ve Kaplan, 2016: 74). Merkezi yönetimin özellikleri (Eryılmaz, 2015: 107);

- i. Kamusal konularda politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezi organ(lar)ın elinde toplanması ve kamusal mal ve hizmetlerin söz konusu bu organ tarafından planlanıp yönetilmesi,
- ii. Kamu hizmetlerinin gelir ve giderlerinin merkezden yönetilmesi,
- iii. Merkezi idare birimlerinde görev alacak personelin merkezden görevlendirilmesi ve personelin yer değiştirmesi, terfisi gibi işlemler personele bilgi verilmek şartıyla hiyerarşik yapı içindeki bölge ya da ildeki kuruluşa bırakılabilmesidir.

Belirtilen özellikleri taşıyan merkezi yönetimin hem yararlarından hem de sakıncalarından söz edilebilir. Merkezi yönetimin yararları;

- Güçlü bir devlet yönetimine olanak sağlaması,
- Bölgeler arasında eşitliği sağlamaya yardımcı olması,
- Kamu hizmetlerinin tek elden sağlanması
- Bu hizmetlerin yürütülmesi için gerekli planlamanın merkezden yapılması,

- Ulusal birliği sağlaması ve güçlendirmesi, hizmetlerin daha rasyonel, daha planlı bir şekilde yürütülebilmesi,
- Mali denetimin daha kolay olması ve kamu görevlilerinin yerel etkilerden uzak kalıp baskılara karşı tarafsızlıklarını koruyabilmeleridir.

Merkezi yönetimin sakıncaları ise,

- Bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açması,
- Devletin taşra teşkilatı ve merkez arasında sürekli uzun yazışmaların yapılması,
- Hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre yürütülmesinin güç olması,
- Demokratik ilkelere uygun olmaması,
- Görevliler yerel halkın taleplerini dikkate almamaları,
- Yerel halkın doğrudan kendini ilgilendiren işlere dâhil olamamasıdır.

Türkiye’de merkezi yönetim sistemi hem siyasi açıdan hem de idari açıdan benimsenmiştir. Siyasi açıdan merkezi yönetim; tek bir yasama organı ve tek bir hükümetin bulunduğu üniter devleti ve bunun sonucu olan kamu otoritesinin merkezileştirilmesini ifade eder. İdari yönden merkezi yönetim ise kamu otoritesinin merkezde toplanmasını, merkezdeki bu otoritenin kamusal konulardaki politikaları belirleme, karar alma ve yürütme yetkisine haiz olması anlamına gelir. İdari açıdan merkezi yönetimde; merkez teşkilatı, hiyerarşik açıdan daha alt birimlerine çok geniş bir takdir yetkisi tanımamaktadır.

Türkiye’de kamusal hizmetlerin birlik ve bütünlük içinde yürütülebilmesi için oluşturulan idari yapılanmanın kuruluş ve görevleri ile bir bütün olması, 1982 Anayasası’nın 123. maddesinde “İdarenin Bütünlüğü İlkesi” düzenlenmiştir<sup>1</sup>. İlkeyi uygulamaya geçirmek için iki temel denetim sistemi geliştirilmiştir (Günday, 2015: 251). Bunlardan biri; hiyerarşi, yani idari makam ve görevlilerin ast-üst ilişkisiyle bağlı

---

<sup>1</sup> 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 123: İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzelkişiliği: İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

olması ve tepe yöneticinin tüm örgütü yönlendirme imkânının olmasıdır. Diğerisi ise; merkezin, yerinden yönetim idarelerinin işlemlerini denetlemeleri ve bu kararları bozabilmeleri yetkisi yani, idari vesayettir. Ayrıca, merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve kırtasiyeciliği bertaraf ederek, taşradaki hizmetlerin gecikmeden yürütülmesini sağlamak amacıyla yetki genişliği ilkesi geliştirilmiştir.

### **1.1.2. Yerinden Yönetim Kavramı**

Merkeziyet ilkesinin tersine yerinden yönetim ilkesi, bazı kamu hizmetlerini merkezi idare teşkilatı ve hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir (Gözler ve Kaplan, 2016: 77). Keleş'e göre, yerinden yönetim, yasa ile oluşturulmuş yönetim organlarının, yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işleri görebilmesi için tüzel, siyasal ve akçal birtakım yetkilerle donatılmasıdır (2016: 27).

Yerinden yönetim, ülkenin değişik coğrafi alanlarında farklılık gösteren yerel ortak istemlerin karşılanması, hizmetlerin sunulması ve sorunların çözülmesi için yerel özerkliğe sahip, karar organları seçimle oluşan, halkın yerel kararların oluşumuna katılımının ve denetimin öngörüldüğü bir yerel örgütsel yapıyı içeren yönetim anlayışıdır (Gül, 2008: 69).

Osmanlıca'daki "adem-i merkeziyetçilik", kavramının karşılığı olarak kullanılan yerinden yönetim; en basit tanımıyla, küçük bir coğrafi alan üzerinde örgütlenmiş yönetimi ifade etmektedir. Eryılmaz; yerinden yönetimi, klasik ve modern olmak üzere ikiye ayırarak açıklamaktadır. Ona göre klasik anlamda yerinden yönetim; merkezi yönetimden yerel yönetim kuruluşlarına yetki, görev ve kaynak aktarımını, modern anlamda yerinden yönetim ise, merkezi yönetimin idari yetkilerini sadece yerel yönetimlerle değil, taşra kuruluşları, federe birimler, yarı özerk kamu kuruluşları ve

gönüllü kuruluşlarla paylaşılmasını ifade eder (2009: 83-86). Yönetim bilimi yazınında ise yerinden yönetim; siyasal ve yönetsel açıdan ikiye ayrılmaktadır. Keleş; siyasal adem-i merkezîyet ya da siyasal yerinden yönetimleri, daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimi olarak tanımlar (2000: 35).

Yönetsel yerinden yönetim ise, hizmet yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim şeklinde iki türdür. Hizmet yerinden yönetim, belli bir alana bağlı olmadan, hizmetlerin birden fazla mahalli kuruluşu içine alan belirli kamu hizmetlerinin merkezin dışında bağımsız örgütlere bırakılmasını ifade etmektedir. Örneğin; TRT, YÖK ve üniversiteler, hizmet yerinden yönetimlerdir. Coğrafi ya da mahalli yerinden yönetimler ise hizmetin değil alanın, yerin önem taşıdığı bir yönetim biçimi olarak, belirli bir alanda kurulmaktadır. Yerel yönetimler, coğrafi yerinden yönetim ilkesinin sonucudur. (Tortop, Aykaç, İsbir, Yayman, ve Özer, 2010:85).

### **1.1.3. Yerel Yönetim Kavramı**

Yerel yönetimler alan yazınında genel olarak, yerel yönetimleri merkezi yönetimlerden ayıran bazı özellikleri yardımıyla tanımlanmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin tanımlanmasında da bu özelliklerden bahsedilebilir. Olowu’ya göre; yerel yönetimlerin tanımlanması iki yaklaşım üzerinden yapılmaktadır (Olowu,1988:12). İlk yaklaşım ki bu daha çok karşılaştırmalı çalışmalarda benimsenir, merkezi yönetimin altındaki tüm ulusal yapılar yerel yönetimler olarak kabul edilmektedir. İkinci yaklaşıma göre ise yerel yönetimler bazı karakteristik özellikler üzerinden tanımlanmaktadır. Ona göre bu karakteristikler; tüzel kişilik, görevlerini yerine getirmesine olanak sağlayan yetkiler, merkezin sınırlı kontrolüne tabi yüklü miktarda bütçe ve personel özerkliği, etkili vatandaş katılımı ve yerellik. Bu özellikler yerel yönetimleri diğer yerel kurumlardan ayırmakta ve aynı zamanda örgütsel etkinliğini sağlamaktadır

Marshall da yerel yönetimleri sahip oldukları özellikler üzerinden tanımlamakta ve üç özelliğinden bahsetmektedir; bunlar bir ulus ya da devlet içindeki sınırlı bir

coğrafik alanda faaliyet gösterme; yerel seçimler ve bir ölçüde özerkliğe sahip olmaktır (Marshall, 1965: 1). Gözler ve Kaplan'a göre, yerel yönetimlerden söz edilebilmesi için bazı şartların sağlanmış olması gerekir. Yerel yönetimler (Gözler ve Kaplan, 2016: 78);

i. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmalıdırlar. Merkezi idareden ayrı bir kamu tüzel kişiliği olmayan kuruluş yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilemez.

ii. Personel bağımsızlığına sahip olmalıdırlar. Atanan değil, seçimle iş başına gelen yöneticilerin varlığı gerekir.

iii. Mali bağımsızlığa sahip olmalıdırlar. Yerel yönetim, kendine has ve yeterli düzeyde gelir kaynakları ve bütçesi var ise kamu hizmetlerini yerine getirip merkezi idareye karşı özerk olabilir.

iv. Bir kuruluşun yerel yönetim kuruluşu olabilmesi için hiyerarşik denetimin olmaması gerekir, bu kuruluşlar sadece vesayet denetimi ile denetlenebilir.

Yerel yönetimler, yukarıda belirtilen varlık şartları çerçevesinde yapılandırılmaya ve uygulamaya geçirilmeye çalışılırken, bu hizmet birimlerinin dayandığı değerler ve varoluş amaçları konularında da görüşler ortaya atılmıştır. Örneğin Keleş (2016: 125); yerel yönetimlerin dayandığı değerleri “özgürlük, katılım ve etkenlik” olarak özetlemiştir. Özgürlükten kasıt, bireyin özgürlüğü değil, yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğüdür. Liberal ekonomistlerin, yerel yönetimlere attığı “ikinci en iyi çözüm” anlayışı yani bir malın ya da hizmetin serbest piyasada üretilmemesi durumunda, en iyisinin yerel yönetimlerce üretilmesi ve sunulması düşüncesi yerel yönetimleri liberal ekonominin siyasal aktörleri olarak görmüştür ve merkezi yerelin özgür bırakılması açısından benimsemiştir. Etkenlik; kamusal hizmetin yerel halka sağlanması açısından önemsenmiş, katılım ise bireyin yönetime doğrudan katılabilmesi mümkün kılabilceği düşüncesi ile savunmaktadır. Buna paralel şekilde Tekeli de yerel yönetimlerin varlığının üç amaca hizmet ettiğini savunur. Yerel yönetimler ile yerel halkın kamusal mal ve hizmetlerini üretme ve tüketmedeki özgürlüklerini kullanması mümkün kılınmış olur. Ekonomik ve yerel talepler ile uyumlu kamu hizmetlerinin sunulması için merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında iş bölümü sağlanması ile etkinlik sağlanmış olur. Son olarak, yerel yönetimlerin varlığı ile yerel düzeyde demokrasi sağlanmış olur (Tekeli, 1983: 25).



Türkiye’de yerel yönetimler; il, belediye ve köylerde yaşayan halkın yerel ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, halk tarafından seçilmiş karar organları ile yasalarla belirlenmiş görev ve yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip hizmet birimleridir (Toprak Karaman, 2013:85). Bu birimler yöre halkına; çok yönlü ihtiyaçlarını karşılamaları için karar alma ve yürütme yetkisi tanınmaktadır. Özerk yerel yönetimlerde, karar alma sürecindeki yardımlaşma ve işbirliği siyasi barışın teminatı olarak görülse de aşırı yerinden yönetim ülkede birlik ve bütünlüğü bozabilmekte, bölgeler arası dengesizliğin artmasına neden olabilmektedir (Eryılmaz, 2015: 120). Bu doğrultuda yerel yönetimler, yerinden yönetim idarelerinin özerkliğinin kötüye kullanımının önlenmesi, üniter devlette idarede birliğin devam etmesi ve kanuna uygun kararlar alınmasının sağlanması için idari vesayet denetimi ile kanuna ve özerklik derecelerine göre sınırlandırılırlar Kısacası Türkiye’de yerel yönetimler; belirli bir coğrafi alanda yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş, karar organları seçimle belirlenmiş, yasal görev ve yetkilerle donatılmış olan hizmet birimleridir.

#### **1.1.4. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri**

Yerel yönetimler geçmişten günümüze bir hayli önem kazanmış, kazandığı öneme paralel olarak sorumluluk ve yükümlülüklerinde artış olmuştur. Merkezi yönetimlerin kamu giderlerini ve gereksinimlerini tek başına karşılaması mümkün değildir. Söz konusu giderleri tek başına karşılamak amacıyla harcanan çaba kaynakları gereksiz yere kullanmak etkili ve verimli bir hizmet sunamamak ve buna bağlı olarak toplum adına yarar sağlanamaması gibi olumsuzluklara neden olacaktır (Aktan, 1999: 54). Bu sebeple tüm ülkelerde, yönetim konusunda görev ve mesuliyetin farklı şekillerde de olsa gerek merkez yönetimlerce gerekse yerel yönetimlerce paylaşıldığı gözlemlenmektedir.

Devlet organlarının vermiş olduğu hizmetin etkili ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi ihtiyacı ile ortaya çıkan yerel yönetimlerin bir çok varolma sebebi

bulunmakla birlikte, bu sebepler literatürde ekonomik, siyasal, toplumsal ve yönetsel sebepler olmak üzere dört başlık altında toplanmaktadır.

#### **1.1.4.1. Siyasal Nedenler**

Siyasal düzenin özünü demokrasiye olan inanç oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerde, toplumu ilgilendiren kararların alınmasında temsili demokrasinin gereği olarak yerel yöneticiler, yerel halk tarafından seçilerek göreve gelirler, yerel halkın denetimi ve katılımı ile hizmet sunmaları beklenir. Genel olarak yerel yönetimlerin gelişimleri ulusal birlikle yakın ilişkilidir. Ulusal birliğin sağlam olduğu toplumlarda yerel yönetimler de güçlendirilmiştir, ulusal birliğin sağlam olmadığı toplumlarda ise yerel yönetimlerin de çoğunlukla güçlü olması engellenmiştir (Görmez, 1997: 251).

#### **1.1.4.2. Toplumsal Nedenler**

Toplumsal gelişim, yerel yönetimlerin gelişim düzeyi ile doğrudan ilgilidir. Bir ülkenin gelişmesi, sanayisinin güçlenmesi ve hızla çoğalması bununla birlikte kent nüfusunun hızlı bir şekilde artması, o ülkede yerel yönetimlerin de gelişmesini sağlayabilmektedir. Ayrıca belli bir alanda yaşayan halkın demokratik, eşitlik yanlısı olması ve katılımcı düşüncelere sahip olması durumunda; yerel yönetimler toplumun, bu anlayışa sahip olmayan diğer toplumlardan daha hızlı ve daha fazla gelişme sağlayacağı kabul edilebilir (Keleş, 2012: 102).

#### **1.1.4.3. Yönetsel Nedenler**

Yerel yönetimlerin yönetsel açıdan toplumda yer bulmasının nedeni, kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezi idarenin yetersiz kalmasıdır. Merkezi yönetim yerel ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalınca yetkilerinin bir kısmını taşra teşkilatlarına ve hiyerarşik olarak merkeze bağlı kurumlara devretme ihtiyacı duymuştur. Yerelde yaşayan halka daha etkili ve yerinde hizmet sunulması için merkezi yönetim tarafından yerel yönetim birimleri oluşturulmuştur. Bununla birlikte yönetimde verimlilik ve

etkinliğin oluşturulması için yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında denge sağlanmalıdır. Bu dengenin sağlanması da yerel yönetimlerin hizmet alanlarının ve sınırlarının belirlenmesiyle sağlanacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 259).

#### **1.1.4.4. Ekonomik Nedenler**

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin başında ekonomik nedenler gelmektedir. Çünkü yerel yönetim birimleri, yerelde yaşayan yurttaşların kamusal ihtiyaçlarını bürokrasiyi azaltarak daha etkili ve kısa sürede daha düşük maliyetlerle gidermektedir. Yerel yönetimler yerelde yaşayan yurttaşların ihtiyaç duyduğu kamusal hizmetlerin belirlenmesi konusunda merkezi yönetimden daha isabetli ve doğru kararlar alabilmektedir. Bu sayede yerel yönetimler bölgesel gelişmeye ve yurttaşların refah artışına katkı sağlamaktadır.

#### **1.2. İdareler Arası Mali Paylaşımında Karşılaşılan Sorunlar**

Devletler sınırları içerisinde yaşayan fertlerin genel nitelikteki ihtiyaçlarını kamu hizmeti yolu ile sağlamaktadır ve devletlerde kamusal hizmet sunumu merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri tarafından üstlenilmektedir. Yerel yönetim birimleri kamu yönetimi örgütlenmesinin önemli ve vazgeçilmez unsurlarıdır. Dünya genelinde birçok ülkede yerel nitelikteki kamu hizmetler yerel yönetimler tarafından üstlenilmektedir. Çağımızda hızlı bir artış gösteren kentleşme eğilimi sonucunda meydana gelen kentsel nüfus artışı paralelinde yerel yönetim birimlerinin üstlendikleri kamusal hizmetlerde de artış yaşanmıştır.

Yerel yönetim birimleri hem temel yerel kamusal hizmetler hem de eğitim, sağlık, sosyal hizmet ve altyapı alanları için oldukça önem arz eden görevler üstlenmektedir. Kamusal hizmet sunumunda üstlenilen görevlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasıyla bazı kamu hizmetleri geleneksel olarak merkezi yönetim tarafından üstlenilirken, bazı kamusal hizmetler de yerel yönetim birimleri tarafından üstlenilmiştir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında

kamusal hizmet sunumunda yapılan bu görev paylaşımı gelir paylaşımını da beraberinde getirmektedir. (Bülbül, 2011: 1-2).

Yerel yönetimlerin yerele hizmet sunumunda üstlendikleri hizmetleri yerine getirebilmeleri için bu yönetim birimlerine görevleriyle orantılı, yeterli kaynağın sağlanması gerekmektedir. Üstlenilen hizmetleri yerine getirebilmek için yapılan harcamalarla, giderlerle, bu giderleri finanse edecek gelirler arasında fonksiyonel bir ilişki bulunmaktadır. Dolayısıyla yerel düzeyde hizmet veren birimler olarak yerel yönetimlerin görevlerini ifa ederken, ifa ile yükümlü oldukları hizmetleri finanse edecek mali kaynaklara sahip olması icap etmektedir. Bu sebeple hizmetler ve dolayısıyla bu hizmetlerin sunumunda üstlenilen giderler merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşüldüğüne gibi, bu hizmetler için yapılacak harcamaları finanse edecek gelirlerinde bölüşülmesi zaruridir.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yanında, kamu ekonomisinin üretici birimidir. Bu tür hizmetler, hangi yönetim tarafından, ne kadar üstlenilecektir? Yönetimler arasında, hizmetlerin ve kaynakların dağılımı nasıl olacaktır. Bu sorunların çözümü, yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektirmiştir. Görev ve gelir paylaşımında dünya çapında ülkelerin siyasi, ekonomik ve kültürel farklılıklarına paralel olarak uygulanan farklı sistemler bulunmaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında gelirlerin paylaşılması *mali tevzin* veya *mali denkleştirme* olarak adlandırılır. Mali tevzin, geniş anlamda idareler arasında gelirlerin ve giderlerin paylaşılmasıdır. Dar anlamda ise sadece gelirlerin paylaşılmasıdır. (Çetinkaya, 2009: 37).

Literatürde yönetimler arası mali ilişkilerin iki boyutu vardır. Bunlar (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 73-34):

*Dikey Mali İlişkiler:* Dikey mali ilişkiler, federal devletlerde federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri; üniter devletlerde ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri ifade etmektedir. Ancak federal devletlerde federal yönetimler, üniter devletlerde ise merkezi yönetim, yerel yönetimlere ve federe

devletlere göre daha fazla kaynağa ve kaynak oluşturma becerisine sahiptir. Bu nedenle yönetimler arasında ortaya çıkan gelir ve harcama dengesizlikleri merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru kaynak aktarımı ile giderilebilir ki buna dikey mali transfer adı verilir.

*Yatay Mali İlişkiler:* Aynı yönetim kademeleri arasındaki mali ilişkileri ifade etmektedir. Ülkelerde yönetimler arasında gelir ve harcamalar konusunda tam bir paylaşım yapılsa dahi çoğu durumda, kaynak dağılımındaki eşitsizlikler nedeniyle yerel yönetimler arasında dengesizlikler ortaya çıkmaktadır. Bu dengesizliklerin giderilmesi için, yatay mali ilişkilerin düzenlenmesi ve düşük gelirli yerel yönetimlere kaynak aktarılması gerekmektedir. Yatay mali ilişkiler de bu kaynak aktarımını ifade eder.

Üniter yapıli ülkeler ve federal yapıli ülkeler bakımından hizmet bölüşümü de farklılık göstermektedir. Üniter devletlerde hizmet sunumunu merkezi yönetim ve yerel yönetimler birlikte paylaşarak ifa ederken, federal yapıli ülkelerde hizmetler federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Bununla birlikte hizmet sunumunda üniter devletlerde merkezi yönetim ana aktör iken federal ülkelerde hizmet sunumunda alt yönetim birimlerinin daha geniş ölçüde görev üstlendiği görülmektedir. Hizmet paylaşımında yaşanan farklılıklara paralel olarak yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri finanse edecek finansman kaynağının sağlanmasında da üniter ve federal devletlerde farklılıklar gözlemlenmektedir (Egeli, Diril, 2012: 29-30).

Üniter yapıli devletlerde yerel yönetimlerin finansman kaynakları kanunla ve rijit sınırlandırmalarla belirlenmekte ve yerel yönetimler düşük mali özerklik seviyesinde bırakılarak, vergilendirme yetkisi ağırlıklı olarak merkezi yönetim tekelinde tutulmaktadır. Ancak, bazı üniter yapıli ülkelerde oran belirleme yetkisi yerel yönetimlere devredilebilmektedir. Federal yapıli ülkelerde ise, yerel yönetimlerin finansman kaynaklarına ilişkin düzenlemeler bu yönetim birimlerinin kendi anayasalarında yer almaktadır. Bununla birlikte, federal devletlerin anayasalarında da kamu gelirlerinin paylaşımı garanti altına alınmaktadır (Egeli, Diril, 2012: 29-30).

Yerel yönetim yapıları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genel olarak yerel yönetimler yetki alanlarında üstlendikleri görevleri ifa ederken ihtiyaç duydukları finansman kaynağını sağlarken temelini kaynak yetersizliğinin oluşturduğu çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Bunların en önemlisi yerel yönetimlerin mali özerkliğinin düşük olması ve vergilendirme yetkisine sahip olmamalarıdır. Bununla birlikte yerel yönetimler gelir yönetimini etkin bir biçimde kullanacak kapasiteye ve insan kaynağına sahip olmasının sebep olduğu finansman yetersizliği, yerel yönetimlerin gelirlerinin istikrarlı ve yerel alanda değişen ihtiyaçları karşılayabilecek esneklikte olması sonucunda var olan potansiyel kaynağın etkin bir şekilde değerlendirilememesi, elde edilen gelir ve hizmet faydası ilişkisinde gelirlerin fayda prensibine dikkat edilerek paylaştırılmamasının sebep olduğu maliyetler ve bölgesel dengesizlikler ile bunlar sonucunda yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarını ifa edebilmeleri için yeterli finansman kaynağını sahip olmamasıdır.

### **1.3. Mali Özerklik ve Vergilendirme**

Mali özerklik, yerel yönetimlerin mali işlerini merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın, kendi sorumluluğu altında gerçekleştirmesi olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kanunlarla kendisine verilmiş olan görevleri yerine getirebilecek düzeyde öz gelir kaynaklarına ve bu gelir kaynaklarını arttırabilme kapasitesine sahip olması gerekir. Bu kapsamda mali özerkliğin, vergi özerkliği ile önemli bir ilişkisi olduğu söylenebilir (Türkoğlu, 2009: 168). Mali özerklik ile vergi özerkliğinin bu ilişkisi, yerel yönetimlerin ne ölçüde vergilendirme yetkisine sahip olacağı konusunda önem arz etmektedir (Özer, 2015: 17).

Devletler, kamu hizmetlerini yerine getirirken, bu hizmetlerin masraflarını karşılamak için mali kaynaklara ihtiyaç duyar. Yerine getirilecek kamu hizmetleri açısından ihtiyaç duyulan kaynaklar, günümüzde özellikle vergiler ile karşılanmaktadır. Devletlerin kendi vatandaşları ve ülkesinde yaşayan diğer bireyler üzerinde egemenlik

yetkisi vardır ve sahip olduğu bu yetkinin kullanım alanlarından biri de vergilendirme dir. Söz konusu bu bilgiler ışığında vergilendirme yetkisi, *devletin egemenlik yetkisinin mali alana yansımaları, bu alanda kullanılması* olarak ifade edilebilir (Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 2015: 72).

Vergilendirme yetkisi, vergileme konusunda devletin ülkesi üzerinde sahip olduğu egemenliğe dayanarak elinde bulundurduğu hukuki ve fiili güç olarak tanımlanabilir (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 33).

Vergilendirme yetkisi ile egemenlik kavramları, iç içe geçmiştir. Egemenlik, vergilendirme yetkisinin meşruiyetini ve kaynağını oluşturmaktadır. Egemenliğin yokluğunda vergilendirme yetkisinden bahsedilemez. Bununla birlikte vergilendirme yetkisinin sınırları, devletin egemenlik alanının sınırları oluşturmaktadır. Devlet, egemenlik alanının sınırları içerisinde vergilendirme yetkisini özgür bir şekilde kullanır. Bu çerçevede devletler vergilendirme yetkisi ile çeşitli konularda vergiler koymakta ve bu vergileri tahsil etmektedir. Vergilendirme yetkisi, dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Dar anlamda vergilendirme yetkisi, kamu gelirlerinden sadece vergiye yönelik sahip olduğu yetkiyi; geniş anlamda vergilendirme yetkisi ise devletin sadece vergi değil, her türlü mali yükümlülüklerle yönelik sahip olduğu yetkiyi içermektedir (Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 2015: 73).

Devlet, elinde bulundurduğu vergilendirme yetkisini kullanarak kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekli olan kamu harcamalarının finansmanını sağlamaktadır. Söz konusu bu yetki, devlet tüzel kişiliği tarafından bizzat kullanılabilmesi gibi yerel yönetimlere belirli sınırlar dâhilinde devredilebilir ve bu yetki devri ve sınırı, genellikle anayasalar tarafından düzenlenmektedir. Vergi, vergi muafiyet ve istisnalar konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması vergilendirme yetkisine sahip yasama organına aittir. Burada kural olarak, yasama organı yetkili olmasına rağmen gerekli anayasal düzenlemelerin varlığı halinde yürütme organı da yetkili kılınabilir. Ayrıca idarenin sahip olduğu tarh ve tahsil yetkisi de vergilendirme yetkisi kapsamında yer almaktadır (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 34).

### 1.3.1. Mali Özerklik Kavramı

Mali özerklik, doktrinde temel nazariyeleri ortak olmakla birlikte, farklı tanımlarla ifade edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda;

- Boschmann'a göre mali özerklik, merkezi yönetimin elinde bulunan mali kaynakların ve vergi toplama gücünün belirli sınırlar dâhilinde yerel yönetimlere tanınması ve/veya devredilmesidir (Boschmann, 2009: 10)
- Boschmann'ın tanımına paralel olarak Schneider mali özerkliği, merkezi yönetimin mali gücünden belirli ölçüde yerel yönetimler lehine feragat etmesi şeklinde tanımlar (Schneider, 2003: 33).
- Tanzi'ye göre ise mali özerklik, yerel yönetimlerin gelirlerini artırabilme ve harcama faaliyetlerini gerçekleştirebilme gücüne anayasada ve yasalarda gösterilecek yasal ölçütler çerçevesinde sahip olmasıdır (Tanzi, 1996: 297).
- Litvack ve Seddon'a göre mali özerklik, yerel yönetimlerin gelirleri ve giderleri üzerinde yetkili kılınmalarıdır (Litvack ve Seddon, 2004: 3).
- Bahl'a göre mali özerklik, merkezi yönetimin elinde bulunan bütçe, vergileme ve harcama ile ilgili yetki ve sorumluluklarının yerel yönetimlere devredilmesidir (Bahl, 2008: 4-5).
- Von Braun ve Grote'ye göre mali özerklik; yerel yönetimlerin kendi finansman kaynaklarına sahip olması, bu gelirleri artırabilme yetkisini elinde bulundurması, cari ve yatırım harcamaları üzerinde karar alabilmesidir (Braun ve Grote, 2002: 69).
- Sakal ve Demirhan'a göre mali yerelleşme kavramı ile mali özerklik; yerel yönetimlerin yerel hizmetleri etkin ve verimli şekilde sunabilmesi için bu birimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olması ve harcama yetkisini elinde bulundurmasıdır (Sakal ve Demirhan, 2015: 407).



- Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu ise mali özerkliği; “yerel yönetimlere devredilen görev ve sorumlulukları karşılayacak mali kaynakların yerel yönetimlere devredilmesi” şeklinde tanımlar. (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 68)
- Son olarak Falay ise mali özerkliği; yerel yönetimlere karar alma yetkisinin yanı sıra, belirli bir vergilendirme yetkisinin, harcama sorumluluk ve yetkileri ile bütçe yapma özerkliğinin sağlanması şeklinde ifade etmiştir (Falay, 2014: 40).

Yukarıda yer alan bu tanımlar çerçevesinde mali özerklik, yerel yönetimlerin anayasal ve kanuni düzenlemeler çerçevesinde kendi finansman kaynaklarına ve bu kaynaklar üzerinde sınırlı vergilendirme yetkisine sahip olması, serbest bir şekilde harcama yapabilmesi ve kendi bütçesini hazırlayabilmesi şeklinde ifade edilebilir.

Temsili demokrasinin önemli göstergelerinden biri olan yerel yönetimler; yerel düzeyde halkın temsil edilebilmesi açısından önem arz eder ve halkın temsil edilebilirliği yerel yönetimlerin özerkliği ile desteklenmektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerin özerkliğinin bir parçası olan mali özerkliğe bakıldığında; mali özerkliğin arz ettiği önem öncelikle temsil edilebilirlik açısından olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü mali özerklik, temsil kalitesini etkileyen yerel yönetimlere daha iyi temsil edebilme imkânı verebilir. Bununla birlikte özerkliğin sağladığı temsil edebilirlik, yerel halka yerel yönetimlerin meşruiyetini ve yürütülen hizmetlerin yerindeliğini sorgulama fırsatı verir. Dolayısıyla yeterli mali kaynağa sahip olmayan yerel yönetimlerin, yerel meşruiyeti ve etkinliğin yerindeliğini sorgulayacak olan halkın beklentilerini karşılaması da beklenemez (Escobar-Lemmon, 2001: 24).

### **1.3.1.2. Mali Özerkliğin Güçlü ve Zayıf Yönleri**

Mali özerklik, kendine özgü yapısı ve şartları dolayısıyla bazı güçlü ve zayıf yönleri bünyesinde barındırmaktadır. Ancak şu hususu önemle belirtmek gerekir ki; mali özerkliğin güçlü yönleri çoğunlukla gelişmiş ülke uygulamalarında kendini

göstermekte iken; mali özerklikten kaynaklanan tehlikeler ve buna bağlı zayıf yönler çoğunlukla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülke uygulamalarında ortaya çıkmaktadır (Rodriguez-Pose ve Kroijer, 2009: 12).

#### **1.3.1.2.1. Mali Özerkliğin Güçlü Yönleri**

Yerel yönetimler ve yerel halk açısından mali özerkliğin bünyesinde barındırdığı güçlü yönler, aşağıda belirtildiği üzere maddeler halinde sayılabilir:

- Mali özerklik, yerel yönetimlerin hizmet sunumunda yerel halkın tercihlerine duyarlı olup, nitelikli hizmet sunmasına imkân verir (Oates, 1999: 1120-1149). Yerel yönetimlerden de halkın tercihlerine uygun hizmetlere yatırım yapması beklenir (Faguet, 2004: 88)
- Mali özerklik, hizmet sunumunda kaynakların daha verimli kullanılmasını ve sosyo-ekonomik refahın artırılmasını sağlayabilir (Oates, 1993: 237-243). Dolayısıyla, yerel yönetimlere yeterli kaynak tahsis edilmesi ve yürütülen politika ve gelir kaynaklarında çeşitliliğinin sağlanması halinde, yerel hizmetlerin daha kapsamlı, kaliteli ve verimli bir şekilde sunulması beklenebilir (Smoke, 2015: 97-112).
- Mali özerklik, yerel yönetimlere gelir toplama ve harcama yapma konusunda serbesti sağlar. Bu serbesti yerel yönetimlere; halkın beklenti ve ihtiyaçlarına göre bütçelerini düzenleme imkânı verir (Özer ve Akçakaya, 2015: 62). Dolayısıyla mali özerlikle birlikte yerel bütçeler, yerel halkın önceliklerine daha uygun bir şekilde hazırlanabilir (Azfar, Kähkönen ve Meagher, 2001: 70).
- Mali özerklik ile yerel yönetimlere gelir kaynakları ile harcama sorumlulukları arasında dengeli bir serbesti sağlanması halinde; yerel yönetimler, kamu hizmetlerine yönelik yeni fonksiyonlarını yerine getirebilme konusunda yeterli idari ve teknik kapasiteye de sahip olabilirler (Bird ve Vaillancourt, 2007: 18).

- Yerel yönetimlerin gelir yapısının -mali yardım ve transferlerden ziyade yerel vergilerden oluşması ve bu vergiler üzerinde gelir kapasitesini artırabilecek ölçüde vergi özerkliğine sahip olması halinde; mali özerklik, yerel yönetimler tarafından sunulacak kamu yatırımlarını teşvik edebilir (Kappler, Sole-Olle ve Stephan, 2012: 29).
- Mali özerklik, tekrar eden yerel seçimler ile birlikte yerel yönetimler için hesap verebilirliğin (hesap verme sorumluluğunun) önünü açmaktadır (Lockwood, 2005: 84). Nitekim karar organları, seçimle göreve gelen yerel yönetimlerin aldığı kararlarda, belirli sınırlar dâhilinde merkezi yönetimden serbest olması, onların yönetimde sorumluluğu üstlenmeleri sonucunu da doğurur. Bu sorumluluk neticesinde yerel yönetimler, kendilerini seçen halka karşı hesap verme yükümlülüğü altına girer ve sorumluluklarını yerine getirmeyen yerel yönetimler de bir sonraki seçim döneminde hesap verme ödeviyle yüzleşmek zorunda kalır (Goldsmith, 1995: 228-252).
- Mali özerklik ile hesap verebilirliğin tesis edilmesi halinde, harcama ve gelirler üzerindeki yerel yönetimlerin tasarruf yetkisinin yerel halk açısından sorgulanıp değerlendirilmesi için mali saydamlığın varlığına ihtiyaç duyulur. Dolayısıyla mali özerklik ile bağlantılı olarak yerel düzeydeki hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın tesisi, yolsuzluğun önlenmesine imkân ve zemin hazırlar (Smoke, 2015: 98)
- Yerel hizmetlere yönelik harcama yapma yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesi; kaynakların daha verimli kullanılmasını ve yerel kamu harcamalarında hesap verebilirliği sağlayabilir (Tanzi, 1996: 98). Bu durumda mali özerklik, toplam kamu harcamalarının azaltılabilmesine imkân verir (Porcelli, 2009: 3).
- Mali özerklik; yerel yöneticilerin, yerel halkın ödediği vergi, resim, harç gibi bedellerle hizmetler karşısında daha duyarlı ve sorumlu hareket etmesine olanak sağlar (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 264).
- Mali özerklik ile birlikte yerel yönetimlere görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynağının tahsis edilmesi halinde, yerel

düzyeyde sosyal adalet, etkinlik ve tarafsızlık sağlanabilir (Yüksel, 2005: 283).

- Mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin baskı ve müdahalelerinden uzak olarak çalışabilmesine imkân sağlar. Çünkü ekonomik olarak merkezi yönetimin eline bakan bir idare bağımsız kabul edilemez. Dolayısıyla mali özerklik, merkezi yönetimin yerel yönetimlere ekonomik anlamda müdahalede bulunmasını önleyebilir (Hanka, 2009: 636).
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerekli koordinasyonun sağlanması halinde, mali özerklik, bölgesel ve ulusal kalkınma politikalarının başarıya ulaşması ihtimalini daha güçlü hale getirebilir (Bardhan, 2002: 192).
- Beklenmedik mali krizler, genellikle yerel yönetimleri ciddi şekilde sarsar. Ancak yerel yönetimler, sahip oldukları idari kabiliyetlerine ve mali özerkliklerine bağılı olarak bu krizlerin üstesinden gelebilir. Çünkü yerel yönetimler, mali özerkliğe sahip olursa; bir mali krizle karşı karşıya kalındığında, gelir kaynaklarını değiştirerek, gelir ve harcama yöntemlerini yeniden belirleyebilir (Chapman, 2003: 15).

#### **1.3.1.2.2. Mali Özerkliğin Zayıf Yönleri**

Mali özerklik, öncelikli olarak üç temel tehlikeyi beraberinde getirmektedir. Bunlar; makroekonomik istikrarsızlık, bölgesel eşitsizlikler ve ulusal bütünlüğün bozulması tehlikesidir. Makroekonomik istikrarsızlık tehlikesi; yerel yönetimlere sağlanan mali özerkliğin dolaylı sonucudur. Mali özerklik ile birlikte merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin mali işlemlerinde koordinasyonun zorlaşması, makroekonomik hedeflerde başarıya ulaşamamasıyla sonuçlanabilir (Tanzi, 2002: 26). Ayrıca yerel yönetimlerin elinde bulundurduğu mali gücü ulusal ekonomik politikalar aleyhine kullanması veya dengeli bir kullanımın olmaması, diğery bir ifadeyle yerel yönetimlerin yapacağı savurgan harcamaların varlığı halinde, gelir ve harcama dengesinin bozulmasına neden olabilir. Dolayısıyla hem yerel ve merkezi düzeydeki koordinasyon

eksikliği, hem de yerel kaynakların dengesizliği ve ekonomik politikalarla uyumsuzluğu, mali özerkliğin makroekonomik istikrarı bozması sonucunu gündeme getirir (Martinez-Vazquez, 2011:3). Bununla birlikte gelir hareketliliği ve harcama sorumluluklarının dengeli bir şekilde yerine getirilebilmesi konusunda gerekli önlemler alınmaksızın, yerel yönetimlere belirli bir özerklik sağlanması halinde; makroekonomik istikrarsızlık tehlikesi daha muhtemel ve güçlü hale gelebilecektir. Bu noktada mali denetimin önemi ortaya çıkmakta ve merkezi yönetime önemli görev düşmektedir (Bird ve Vaillancourt, 1999: 5).

Mali özerkliğin taşıdığı bir diğer tehlike, bölgesel eşitsizliktir. Mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere sağlanan vergi özerkliği ile birlikte zengin bölgelerin vergi gelirleri, fakir bölgelere kıyasen çok daha fazla olacaktır (Wellisch, 2004: 19-21). Bu durumda zengin ve fakir bölgeler açısından bir eşitsizlik ve dengesizlik gündeme gelecektir (Prud'homme, 1995: 210). Bunun doğal sonucu olarak da yerel halka sunulan kamusal mal ve hizmetler eşit olamayacak ve gelişmişlik düzeyleri farklı olan iki ayrı bölge halkı farklı kalite ve büyüklükte hizmet alabilecektir. Sonuç olarak bölgelerarası eşitsizlikler, mali özerklik ile birlikte daha derinleşip, belirgin hale gelecektir (Burki, 1999: 4).

Mali özerkliğin beraberinde getirdiği bir diğer önemli ve açık tehlike ise ulusal birliğin ve bütünlüğün bozulabilme tehlikesidir. Bu kapsamda ülke genelinde dil, din, etnik vb. kültürel alanlarda azınlıklıkta olup ülkenin belirli bir coğrafi alanında çoğunluğu elinde bulunduran topluluklara sahip üniter devletler açısından, geniş bir mali özerklik; siyasi/bölgesel özerklik talebini beraberinde getirme tehlikesini taşımaktadır (Tanzi, 1996: 300). Nitekim bu tip bir yapıya sahip olan üniter devletlerde, ulusal partilerden ziyade yerel ayrılıkçı partilerden seçilmiş ve geniş mali özerklikle donatılmış yerel yöneticilerin, ulusal bütünlüğü tehdit edici şekilde siyasi özerklik talebinde bulunması yönündeki kuvvetli ihtimalin gözden kaçırılmaması gerekir (Martinez-Vazquez, 2011: 70-71). Yerel düzeyde söz konusu olacak bir siyasi/bölgesel özerklik, etnik çatışmalara, ayrılıkçı hareketlere ve sosyal ve siyasi gerilimlere sebep olabilir ve

bu durum, söz konusu üniter devletleri ulusal bütünlüğün bozulması tehlikesiyle karşı karşıya bırakabilir (Bardhan, 2002: 185).

Yukarıda önemle yinelenen ihtimal ve koşulların varlığı halinde; yerel yönetimlere sağlanacak geniş bir mali özerkliğin, siyasi/bölgesel özerkliği beraberinde getirebileceği ve bu durumun da üniter devletler açısından ülkenin, milletin ve egemenliğin birliği ve bütünlüğü açısından tehlike oluşturabileceği sonucuna varılabilir. Makroekonomik istikrarsızlık, bölgesel eşitsizlik ve ulusal bütünlüğün bozulabilmesi tehlikelerinden ayrı olarak, mali özerklik, birtakım zayıflıkları (sakıncaları) da bünyesinde barındırır. Bu zayıflıklar maddeler halinde sayılabilir:

- Mali kapasitenin sınırlı, yerel hizmetlere olan talebin ve hizmet maliyetinin yüksek olduğu alanlarda mali özerklik, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirememesine neden olabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 266).
- Mali özerklik, yerel kamusal mal ve hizmetlerin tedarikinde, merkezi yönetimler açısından verimsizdir. Çünkü yerel kamusal mal ve hizmetlerin bazıları büyüklük açısından ulusal anlamda yeterli düzeyin altındadır ve yerel yönetimler bu tip mal ve hizmetlerin ne kadar üretileceğine karar vermesi gerektiğinde sadece kendi alanı içerisindeki faydayı gözetir (Hanka, 2009: 635).
- Mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere bütçeyle ilgili yeni yetki ve sorumlulukların tahsisi söz konusu olduğunda, kurumsal açıklık ve saydamlığın sağlanması gerekir. Bu açıklık ve saydamlığın sağlanamaması halinde ortaya çıkacak koordinasyon eksiklikleri, yerel yönetimleri verimsiz harcama yapmaya yönlendirebilir (Tanzi, 2002: 27).
- Yerel vergileri toplama konusunda yeterli idari kapasiteye sahip olmayan yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin devredilmesi halinde, yerel bütçeler üzerinde ciddi kısıtlamaların ortaya çıkması ve yerel yöneticilerin merkezden yapılacak mali transfer ve yardımlara bağımlılığının artması muhtemeldir (Falleti, 2005: 329).

- Yerel yönetimlere aşırı bir harcama sorumluluğu yüklenmesi halinde; bazı kamu hizmetlerinin sunulamaması, bazılarının ise çok düşük düzeyde sunulması ile karşı karşıya kalınabilir. Bu durum, mali açığın artması ve mali disiplinin bozulması riskini ortaya çıkarır (Bahl, 1999: 125).
- Birçok ülkede yerel yönetimler, merkezi yönetime kıyasen daha az gelişmiştir. Bunun sonucu olarak, yerel yönetimlerin çalışanları üzerindeki kontrol kabiliyeti merkezi yönetime kıyasla daha sınırlı kalmaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetimin, daha saydam ve hesap verebilir kamu idareleri oluşturması da muhtemeldir (Tanzi, 2002: 23). Bu kapsamda mali özerkliğin daha fazla yolsuzluğa sebebiyet vermesi beklenebilir (Triesman, 2000: 433). Sonuç olarak mali özerklik, hem yolsuzluğun önlenmesinde hem de yolsuzluğun ortaya çıkışı noktasında asıl sebep olarak değerlendirilebilir.
- Sağlanacak olan geniş mali özerklik, yerel yöneticilerin ellerinin güçlenmesine sebep olabilir ve bu kapsamda onları çıkarıcı ve popülist politikalara yönlendirebilir (Rodriguez-Pose ve Kroijer, 2009: 6).
- Mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere sağlanacak serbesti alanının gelir kaynaklarından ziyade harcama sorumluluklarına yönelik olması halinde; hizmet düzeyinin düşmesi ile veya daha fazla transfer ve borçlanma sonucunda yerel yönetimlerin baskı altında kalması ile karşı karşıya kalınabilir. Aksine yerel yönetimlere sağlanacak olan serbesti alanının harcama sorumluluklarından ziyade gelir kaynaklarına yönelik olması; yerel gelir kaynağı hareketliliğinin zayıflamasına ve makroekonomik istikrarsızlığa sebep olabilir (Bird and Vaillancourt, 1999: 5).

### **1.3.1.3. Mali Özerklik Koşulları**

Yerel yönetimlerin mali açıdan özerk sayılabilmeleri için üstlendikleri kamu hizmetlerini ifa ederken kendi sınırları içerisinde bütçe hazırlama, harcama yapma, vergilendirme, borçlanma gibi hak ve yetkilere sahip olması gerekir. Mali özerkliğin sağlanmasında yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı yerel yönetimlerin sahip olduğu yerel vergilerdir, yerel yönetim birimlerinin harcamalarını sahip olduğu öz

gelirleriyle karşılama kapasitesi, yerel yönetimlerin kontrolünde olan vergi ve benzeri diğer gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı ve yerel yönetimlerin bu gelirlerin gelirlerin matrah ve oranları belirlemedeki serbestlik derecesi, borçlanma konusundaki düzenleme ve sınırlamalar diğer önemli özerklik göstergeleridir (Ulusoy ve Akdemir,2009:269).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hükümlerinde yer alan koşullar yerel yönetimlerin mali özerkliğine dair değerlendirmelere esas teşkil etmektedir. Bu hükümlere göre, yerel yönetimle anayasa ve kanunla belirlenen yetki ve görevleri ile orantılı mali kaynaklara sahip olmalı, kaynaklar harcamalardaki artışları karşılayabilecek ölçüde çeşitli ve esnek olmalı, kaynakların tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere danışılmalı, mali yönden daha güçsüz olan yerel yönetimler desteklenmeli ve potansiyel kaynakların dengesiz dağılım etkileri ortadan kaldırılmalıdır. Yerel yönetimlere mümkün olduğunca şartsız genel bağış yapılmalı ve yerel yönetim birimlerinin takdir hakları kısıtlanmamalıdır. Yerel yönetimin güçlü bir biçimde sağlanması istemiyle “ Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (Un-Habitat)” ile bazı uluslararası yerel yönetim birliklerinin eşgüdümleme birimi olan “Dünya Kent ve Yerel Yönetimler Eşgüdüm Birliği (World Associations of Cities and Local Authorities Coordination-WACLAC)” nin ortaklaşa başlattığı bir girişimle hazırlanan yerinden yönetime ve yerel özerkliğe ilişkin temel koşulları düzenleyen “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, “Habitat Gündemi” nde yer alan ve mali özerklikle ilgili kriterleri ortaya koyan metinlerdendir.

Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı taslağının 9. maddesinde yerel yönetimlerin finansman araçları açıklanmıştır . Buna göre, yerel yönetim birimleri görevlerini ifa ederken kullanabilecekleri, görevleriyle orantılı, sürekliliği güvence altına alınmış, çeşitlendirilmiş finansman kaynaklarına ve bu kaynaklar üzerinde tasarrufta bulunma yetkisine sahip olmalıdırlar. Yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu bu finansman kaynaklarının önemli bir bölümü yerel vergi, harç ve resimlerden oluşmalıdır ve bu kaynakların oranı, yasada belirtilen vergi gruplarına ve aralarındaki eşgüdüme bağlı olarak yerel yönetim birimleri tarafından belirlenmelidir. Ayrıca yerel yönetim



birimlerinin, tahsiline yetkili oldukları vergiler görevleriyle uygun oranlarda ve yeterince genel, esnek ve dinamik bir yapıda olmalıdır. Finansal açıdan daha zayıf olan yerel yönetim birimleri dikey (merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında) ve yatay (yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında) denkleştirme yöntemleri ile desteklenmelidir.

**Tablo1: Yerel Yönetim Gelirlerinin Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi**

<b>YÜKSEK MALİ ÖZERKLİK</b>	<b>Yerel vergiler</b>	Verginin matrah ve oranı yerel yönetim birimlerinin kontrolündedir .
	<b>Ek vergi ve Ek oran yoluyla sağlanan gelirler</b>	Merkezi yönetim vergi matrahı belirlerken, uygulanacak oran yerel yönetimlerin kontrolündedir
	<b>Vergi dışı gelirler</b>	Sunulan hizmet karşılığında talep edilen bedelin tutarını yerel yönetimler belirlemektedir
<b>DÜŞÜK MALİ ÖZERKLİK</b>	<b>Paylaşılan vergiler</b>	Merkezi yönetim verginin oranı ve matrahı belirlemektedir. Fakat, uygulanan paylaşım yöntemine bağlı olarak yerel yönetimler mali kapasitelerinin artırarak paylaşım sonrası alacakları payı etkileyebilme olanağına sahiptir
	<b>Genel amaçlı yardımlar</b>	Merkezi yönetimlerce şartsız olarak yapılan genel amaçlı yardımlarda, yerel yönetimler yardımları herhangi bir kısıtlama olmaksızın özgürce harcayabilmektedir
	<b>Özel amaçlı yardımlar</b>	Özel amaçlı yardımlar, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin belirli amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla ya da yerel yönetimlerin yaptıkları belirli harcamalarla orantılı olarak verilmektedir.

**Kaynak:** Ebel,2003; Owens ve Panella,1991'den aktaran Ulusoy ve Akdemir, 2009: 270

Yerel yönetim birimlerine yapılan yardımlar, temel özgürlüklerini ve kendi yetki alanlarında politikalarını serbestçe belirleme haklarını ortadan kaldıran, önceliklerin belirlenmesine müdahale edecek ve amacı önceden belirlenmiş şekilde olmamalıdır. Yatırım giderlerinin krediyle finansmanında, yerel yönetim birimlerine ulusal ve uluslararası piyasalara girebilme yetkisi tanınmalıdır (Keleş ve Mengi, 2012:13-14)

#### **1.3.1.4. Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Gelir Yapısı**

Mali özerklik kapsamında, yerel yönetimlerin sahip olacağı gelirlerin bünyesinde bazı özellikleri taşıması beklenir. Bu özellikler; yerel yönetim gelirlerinin idari maliyetinin düşük olması, hizmetleri karşılayabilmesi, yapısının esnek olması ve yerel halkın yerel nitelikteki hizmetlerden sağladığı faydayla ilişkilendirilmesidir. Bu özellikleri taşıyan bir gelir yapısı; halkın katılımını, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayarak mali özerkliği kuvvetlendirebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264). İdari maliyetlerin düşük olması, yerel gelir yönetiminin basit olmasını ve tahsil masraflarının düşük olmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin mali yönetim kapasitelerinin, merkezi yönetim karşısında daha zayıf kalması sebebiyle yerel yönetimlere idari maliyeti yüksek gelirler tahsis edilmemelidir (Güner, 2006: 61). Hizmetlerin karşılanabilmesi, belirli bir dönem içerisinde yerine getirilecek hizmetlerin karşılanabilmesi için yeterli gelir kaynaklarının yerel yönetimin elinde bulunmasını gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin elinde yeterli gelir kaynaklarının bulunmaması halinde, yerel nitelikteki hizmetlerin maliyetlerinin karşılanamaması sorunuyla karşı karşıya kalınacak; bu durumda aradaki açık, merkezden yapılan transferler veya borçlanma yoluyla kapatılacaktır (Yılmaz ve Beriş, 2006: 95). Bununla birlikte yerel nitelikteki hizmetlerin maliyetleri; enflasyon, nüfus artışı gibi sebeplerden ötürü değişkendir. Dolayısıyla yerel yönetim gelirleri, yerel yönetimin sorumluluğu altında olan hizmetlerin değişken maliyetlerini karşılayabilecek mahiyette olmalıdır. Bu bakımdan yerel yönetim gelirleri esnek bir yapıda olmalıdır (Güner, 2006: 62). Son olarak yerel yönetimlerin gelirlerinin yerel halkın yerel nitelikteki hizmetlerden sağladığı fayda ile ilişkilendirilebilme, kamusal hizmetlerden elde edilen faydalar

karşılığında yerel halktan vergi, harç veya benzeri gelirlerin tahsil edilmesini ifade eder (Hines, 2000: 489). Fayda ilkesine göre düzenlenecek yerel gelirler, özellikle hesap verebilirlik ve saydamlık özelliklerini işler hale getirerek mali özerkliği kuvvetlendirecektir (Güner, 2006: 62).

Mali özerklik açısından yerel yönetimlerin en önemli gelir kalemi, yerel vergilerdir. Yerel vergiler, yerel yönetimlere gelir tahsisi noktasında önemli bir paya ve yere sahiptir. Ancak uygulamada yerel vergilerin yerel yönetimlere tahsisi noktasında, temel iki sorunla karşılaşmaktadır. Bunlar; merkezi yönetimlerin doğası gereği yerel yönetimlerden daha verimli bir şekilde birçok vergiyi toplayabilmesi ve potansiyel vergi matrahının geniş ölçüde bölgeden bölgeye farklılık arz edebilmesidir (Bird ve Vaillancourt, 1999:1). Bu iki temel sorun göz önüne alındığında, yerel yönetimlere tahsis edilecek vergilerin mali özerklik kapsamında bazı özellikleri bünyesinde taşıması gerekmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlere tahsis edilecek vergilerin;

- Matrahlarının hareketsiz, yani sabit olması,
- Merkezi yönetimin makroekonomik istikrarı sağlama amacı dâhilinde üstleneceği vergiler olmaması,
- Merkezi yönetim tarafından daha verimli şekilde toplanabilecek bir vergi olmaması,
- Gelirin adil dağılımı fonksiyonuna hizmet eden vergiler olmaması ve son olarak
- Matrahların bölgeler arasında dengesiz bir dağılım gösterdiği vergiler olmaması gerekmektedir (Bahl ve Bird, 2008: 9).

Bununla birlikte yerel yönetimlere gelir tahsisi noktasında, mali özerkliğin düzeyinin yüksek olması ve mali özerklikten beklenen faydanın sağlanması isteniyorsa, yerel vergiler düzenlenirken aşağıdaki hususlar dikkate alınmalıdır (Bird ve Vaillancourt , 1999: 11):

- Düzenlenecek yerel vergiler, yerel ihtiyaçları karşılayacak düzeyde olmalı ve gelir paylaşımına imkân vermelidir.

- Yerel vergiler için geçerli olan yetki, aynı zamanda yerel harcamaları da kapsamalıdır.
- Yerel yönetimlerin vergilerden elde edeceği gelir, istikrarlı ve tahmin edilebilir olmalıdır.
- Yerel yönetimlere belirli sınırlar dâhilinde yerel vergilerin matrah ve oranını belirleme konusunda yetki verilmelidir.
- Yerel halk, ödedikleri vergilerin yerel yönetimler tarafından nasıl harcadığı konusunda bilgilendirilmeli, diğer bir ifadeyle hesap verebilirlik açısından harcama konusunda aleniyet sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimler, farklı mükellef grupları arasında vergilendirme yaparken adaletli dağılım yapmalı ve dengeyi korumalıdır.
- Yerel vergiler, bölgelerarası eşitsizlikleri göz önüne alacak şekilde düzenlenmelidir

Mali açıdan yerel yönetimlerin özerkliğini yerel vergiler dışında etkileyen diğer gelir kalemleri, merkezden yapılan mali transferler ve yardımlardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları arasında yer alan merkezden yapılan mali yardımlar, doğru şekilde kullanılması ve kullanım amacının iyi bir şekilde belirlenmesi halinde, çeşitli kamu politikalarının gerçekleştirilmesi noktasında etkin birer yönetim aracıdır. Bu nedenle mali yardımların, yerel yönetimler arasında yatay ve dikey eşitliği sağlama işlevine sahip olduğu söylenebilir (Hughes, Smith ve Tabellini, 1991:427) . Buna karşın merkezden yapılan transferler; vergi gelirlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasını ifade eder. Merkezden yapılan transferler, merkezi yönetimin mali bütünlük üzerinde kontrolünü ve yerel yönetimlerin gelir kapasitelerinin artmasını sağlamaktadır (Rodriguez-Pose, 2009: 15). Ancak merkezden yapılan yardımlar ve transferler, mali özerklik düzeyinin azalmasına sebep olur (Oates, 1993: 241).

Özellikle merkezden yapılan yardımların koşula bağlanması ve yerel yönetim gelirleri içerisinde merkezden yapılan transfer ve yardımların önemli yer tutması halinde, özerklikten ziyade merkeze bağımlılıktan bahsetmek gerekir (.Bahl ve

Martinez-Vazquez, 2006: 11). Bu kapsamda özellikle koşullu yardımlar, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kontrolü gerçekleştirmesine izin vermekte ve yerel yönetimlerin aldıkları kararları uygulayabilmesini ve merkezi yönetimden bağımsız olarak hareket etmesini sınırlayarak mali özerkliği zedelemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264). Dolayısıyla mali özerkliğin, yerel yönetimlere gelir sağlamasına rağmen, merkezden yapılan transfer ve yardımlar ile gerçekleşmeyeceği söylenebilir. Ancak Rhodes tarafından geliştirilen “*kaynağa bağlılık modeli*” ne göre ise yönetimler arası ilişkiler içerisinde merkezden yapılan transfer ve yardımların varlığı gereklidir. Çünkü yerel kaynaklar sınırlıdır ve yerel yönetimlere kaynakları kullanma serbestisi tanınsa dahi bu kaynaklar yeterli olmayacağından, merkezden yapılan mali yardım ve transferler olmaksızın, yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynağına sahip olmaları beklenemez (Goldsmith, 1995: 230).

### **1.3.2. Vergilendirme Yetkisi**

Mali özerklik, yerel yönetimlerin mali işlerini merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın kendi sorumluluğu altında gerçekleştirmesidir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kanunlarla kendisine verilmiş olan görevleri yerine getirebilecek düzeyde öz gelir kaynaklarına ve bu gelir kaynaklarını arttırabilme kapasitesine sahip olması gerekir. Bu kapsamda mali özerkliğin, vergi özerkliği ile önemli bir ilişkisi olduğu söylenebilir (Türkoğlu, 2009: 168). Mali özerklik ile vergi özerkliğinin bu ilişkisi, yerel yönetimlerin ne ölçüde vergilendirme yetkisine sahip olacağı konusunda önem arz etmektedir (Özer ve Akçakaya, 2015: 17).

Devletin kamusal ihtiyaçları karşılamak için üstlendiği görevleri yerine getirecek finansal kaynağa gereksinimi vardır ve bu finansal kaynak gereksinimini vergilendirme yetkisini kullanarak karşılamaktadır. Modern anlayış vergilendirme yetkisini devlet erkine vermiştir. Devlet, egemenlik gücüne dayalı olarak vergilendirme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Devlet, bu yetkiyi anayasalar ve yasalar aracılığı ile kullanmaktadır (Çakır vd., 2006: 171; Keçeci, 2008: 24).

Vergilendirme yetkisi ile devletler, kişilerin hak ve özgürlüklerine müdahale ettiği için vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması ve bu sınırın iyi bilinmesi gerekmektedir (Budak ve Yakar, 2007: 135). Bir yandan devlet tarafından sunulan hizmetlerin sürekliliği bir yandan da kişi hak ve hürriyetlerine yapılan müdahale sebebiyle vergilendirme yetkisinin tanımlanması önem arz etmektedir.

### 1.3.2.1. Vergilendirme Yetkisinin Tanımı ve Tarihçesi

Devletler, kamu hizmetlerini yerine getirirken, bu hizmetlerin masraflarını karşılamak için mali kaynaklara ihtiyaç duyar. Yerine getirilecek kamu hizmetleri açısından ihtiyaç duyulan kaynaklar, günümüzde temel olarak vergiler ile karşılanır.

Vergilendirme yetkisi, vergileme konusunda devletin ülkesi üzerinde sahip olduğu egemenliğe dayanarak elinde bulundurduğu hukuki ve fiili güç olarak tanımlanabilir (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 33). Vergilendirme yetkisi, dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı anlamda kullanılabilir. *Dar anlamda vergilendirme yetkisi*, kamu gelirlerinden sadece vergiye yönelik sahip olduğu yetkiyi; *geniş anlamda vergilendirme yetkisi* ise devletin sadece vergi değil, her türlü mali yükümlülüklerle yönelik sahip olduğu yetkiyi içermektedir (Şenyüz, Yüce ve Gerçek. 2015: 73).

Tarihsel gelişim süreci içerisinde mutlak vergilendirme erkini sınırlayan vergilendirme yetkisi, demokrasi olgusunun doğuşunda etken olmuştur. Tarihte bilinen ilk demokrasi mücadelesi mutlak iktidarın elinde bulundurduğu vergilendirme yetkisini keyfi olarak kullanmasına tepki olarak ortaya çıkmıştır. Mutlak iktidarın elinde bulundurduğu vergilendirme erkinin sınırlandırılması ile birlikte parlamentoların yetkileri artmıştır. Sonuç olarak halk temsilcilerinden meydana gelen parlamentolar ilk yetkilerini vergilendirme konusunda almışlar ve “*temsilsiz vergi olmaz*” yani “*parlamentoların onayı olmaksızın vergi alınmaz*” hükmünü hayata geçirmişlerdir (Çağan, 1980: 131). Bu kapsamda “*Magna Carta*” ile 1215 yılında başlayan, 1628 yılında “*Petition of Right (Haklar Dilekçesi)*”, 1776 yılında “*Virginia İnsan Hakları Bildirisi*” ve 1789 yılında “*Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi*” ile süregelen

bildirgeler ulusal düzeyde vergilendirme yetkileri üzerinde etkili olmuştur. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında bildirgeler uluslararası düzeye taşınmış ve 1948 yılında “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” meydana gelmiştir (Budak ve Yakar, 2007: 139).

Tarih boyunca devletler, elinde bulundurduğu vergilendirme yetkisini kullanarak kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekli olan kamu harcamalarının finansmanını sağlamıştır. Söz konusu yetki, devlet tüzel kişiliği tarafından bizzat kullanılabilceği gibi yerel yönetimlere belirli sınırlar dâhilinde devredilebilir ve bu yetki devri ve sınırı, genellikle anayasalar tarafından düzenlenir. Vergi, vergiden muaflik ve istisnalar koymak, değiştirmek ve kaldırmak vergilendirme yetkisine sahip yasama organına aittir. Burada kural olarak, yasama organı yetkili olmasına rağmen gerekli anayasal düzenlemelerin varlığı halinde yürütme organı da yetkili kılınabilir. Ayrıca idarenin sahip olduğu tarh ve tahsil yetkisi de vergilendirme yetkisi kapsamında yer almaktadır (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 34).

Devletin mali alandaki egemenlik hakkına dayanarak sahip olduğu vergilendirme yetkisi sınırsız değildir. Vergilendirme yetkisinin kullanılmasında temel sınır, öncelikli olarak vergilendirme ilkeleridir (Tavşancı, 2010: 334).

### **1.3.2.2. Vergilendirme İlkeleri**

Devletler, kamusal hizmetleri yerine getirebilmek için yapmaları gereken harcamaları karşılayabilme, diğer bir ifadeyle kamusal finansmanı gerçekleştirme ve kendi varlıklarını devam ettirebilme adına vatandaşlarından vergi almaktadır (Karakoç, 2014: 993). Aldıkları vergileri ise vergi sistemleri içerisinde yürütmektedir. Ancak vergi sistemleri ve sistem içerisinde yer alan her bir verginin, belirli ilkeler ışığında uygulanması gerekmektedir. Zira vergi sistemlerinin başarısı, bu ilkelerin uygulanmasına ve mevcudiyetine bağlıdır (Yılmaz, 2009: 171). Bu noktada

vergileme ilkeleri, vergileme ile hedeflenen amaçların yerine getirilmesinde uyulması gereken hususlar olarak tanımlanabilir (Pehlivan, 2012: 221).

Vergileme ilkeleri, devlete kamu harcamaları için gerekli olan gelirin elde edilmesine imkân sağlarken, aynı zamanda ekonomik düzeni etkilemeyecek ve kamusal hizmetlerin adil bir şekilde sunumunu gerçekleştirecek nitelikte olmalıdır (Yılmaz, 2009: 171). Günümüzde vergileme yapılırken dikkat edilmesi gereken ilkeler (Pehlivan, 2012: 146) altı ana başlık altında incelenebilir. Bunlar; vergilemede mali ilkeler, adalet ilkesi, eşitlik ilkesi, genellik ilkesi, kanunilik ilkesi ve hukuki güvenlik ilkesidir.

#### **1.3.2.2.1. Vergilemede Mali İlkeler**

Vergilemenin mali ilkeleri, vergi sistemlerinin vergilerin mali fonksiyonlarını gerçekleştirecek şekilde düzenlenmesini ifade etmektedir ve bu ilkeler, devletin kamu hizmetlerini finanse edebilmesi için yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasını amaçlar (Pehlivan, 2012: 145-147). Mali ilkeler arasında verimlilik ilkesi ve esneklik ilkesi olmak üzere iki alt ilke bulunmaktadır.

*Verimlilik ilkesi*; vergi sisteminde gerekli düzenlemelerin yapılarak, vergi hasılatının en ideal düzeyde gerçekleştirilmesini ifade eder. Diğer bir ifadeyle verimlilik ilkesi, devletin yapacağı harcamaların büyük bir kısmının vergilerle finanse edilebilmesi, karşılanabilmesidir (Pehlivan, 2012: 147). Bu ilkeye göre, devletin yeterli vergi geliri sağlanması ve vergilerin veriminin yüksek tutulabilmesi için beş hususun varlığı aranır (Yılmaz, 2009: 173):

- Vergi matrahı mümkün olduğunca geniş tutulmalıdır.
- Vergi istisna ve muafiyetine mümkün olduğunca az yer verilmelidir.
- Verginin verimliliğini önemli ölçüde etkileyen vergiden kaçınmayı ve vergi kaçakçılığını önlemede gerekli tedbirler alınmalıdır.
- Vergi oranları, vergi kaçakçılığına mükellefleri yönlendirmeyecek düzeyde tutulmalıdır, yani vergi oranları aşırı yüksek olmamalıdır.



- Mükelleflerin vergiye karşı tepkilerini azaltacak, mali anestezi (Pehlivan, 2012: 148) etkisi yaratacak tahsil yöntemleri benimsenmelidir.

**Esneklik ilkesi;** vergilerin günün ekonomik koşulları (yani konjonktürel dalgalanmalar) karşısında sahip olduğu duyarlılıktır (Pehlivan, 2012: 148). Diğer bir ifadeyle esneklik ilkesi, vergi gelirinin değişen ekonomik koşullar karşısında azalabilme veya çoğalabilme özelliğine sahip olmasıdır (Aksoy, 1998: 148). Vergi esnekliği ise milli gelirdeki değişimlere paralel olarak vergi hasılatında meydana gelecek artış ya da azalış durumunu ifade etmektedir . Ayrıca vergilerin sahip olacağı esneklik, vergi sistemlerinin esnekliğini de ifade etmektedir. Vergi veya vergi sisteminin sahip olacağı esneklik, devlete daha fazla gelir sağlayabileceği gibi verginin verimini de yükseltir. Bununla birlikte ekonomik istikrarın sağlanmasına da bir ölçüde katkıda bulunabilir (Yılmaz, 2009: 174).

#### **1.3.2.2. Vergilendirmede Adalet İlkesi**

Vergilendirmede adalet ilkesi, mükelleflerin vergi borçlarının, mali güçlerine göre belirlenmesini ifade etmektedir. Bu ilke gereğince; vergi borcu mükelleflerin ödeme güçleri dikkate alınarak tespit edilir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 243). Vergilendirmede adalet, vergi yükünün adaletli dağılımını gerçekleştirecek bir vergilendirmenin yapılabilmesi için vergi sistemi içerisinde gerekli olan düzenlemelerin varlığıyla gerçekleşir (Pehlivan, 2012: 150-151).

Bu ilke, “*yararlanma ilkesi*” ve “*ödeme gücü ilkesi*” olmak üzere iki boyuta sahiptir. Fayda ilkesi olarak da nitelendirilen *yararlanma ilkesi*, devletin sunduğu kamu hizmetlerinin bireylere sağladığı faydanın dikkate alınması suretiyle vergilendirmenin yapılmasını, diğer bir ifadeyle vergi yükünün bireyler arasında kamu hizmetlerinden elde ettikleri faydaya göre dağıtılmasını ifade etmektedir (Yılmaz, 2009: 178). Buna göre vergilendirmede adalet, kişilerin faydalandıkları mal ve hizmetlerin karşılığında bir bedel ödemeleriyle gerçekleşir ve burada güdülen temel amaç, birinin faydalandığı mal ve hizmetin bedelinin bir başkasına yüklenmemesidir (Uluatam, 2009: 285-286). Ancak

bu yaklaşıma göre vergilendirme işlemi, kamu hizmetlerinden elde edilen faydanın ölçülmesinin tam ve yarı kamusal mal ve hizmetler açısından mümkün olmaması dolayısıyla kolay değildir (Yılmaz, 2009: 178). Ayrıca yararlanma ilkesi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması açısından önem arz etse dahigelir dağılımı noktasında vergilendirmede adalet ilkesine ters düşmektedir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 243).

*Ödeme gücü ilkesi*; vergilendirmenin kişilerin mali güçleriyle orantılı olarak yapılmasını ifade eder ve bu ilke, yararlanma ilkesinin aksi niteliğindedir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 243). Burada ifade edilen ödeme gücünün göstergesi ise gelir, servet ve harcamalardır (Uluatam, 2009: 287-288).

Ödeme gücüne göre vergilendirme yapılırken vergi yükünün adaletli dağılımını sağlamak için bazı tekniklere yer verilmesi gerekmektedir. Bu teknikler:

- **Asgari geçim indirimi:** Bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan belirli bir gelir düzeyinin tespit edilerek, bu düzeyin altında kalan kısmın vergilendirilmemesidir (Aksoy, 1998: 240-241).
- **Artan oranlılık:** Herkesten eşit miktarda vergi alınmasının vergi adaletiyle bağdaşmamasından dolayı, az kazananın az, çok kazananın çok vergi alınmasıdır. Bu ilke, gelir yükseldikçe vergi oranının da yükselmesine dayanan bir tarifenin varlığına ihtiyaç duyar (Pehlivan, 2012: 156-157). Artan oranlı tarifeye bağlı vergiler, dikey adaletin sağlanmasında rol oynar (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 245).
- **Ayırma ilkesi :** Emek gelirleri ile sermaye gelirlerini birbirinden ayrı tutularak farklı vergilendirilmesidir (Aksoy, 1998: 264). Bu ilkeye göre sermaye gelirleri, emek gelirlerine göre daha yüksek vergilendirilir (Yılmaz, 2009: 182).
- **Muafiyet ve istisna uygulaması:** Vergi sistemlerinde, ekonomik nedenlerle veya vergi adaletinin sağlanması amacıyla vergi mükellefinde veya vergi konusunda

sınırlamalara gidilmesidir .Vergi mükellefiyetindeki sınırlamalar muafiyet olarak, vergi konusundaki sınırlamalar ise istisna olarak değerlendirilir (Pehlivan, 2012: 159).

Vergilendirmede adalet ilkesi, vergilendirmede genellik ilkesi ve vergilendirmede eşitlik ilkesi olmak üzere iki alt ilkeden meydana gelmektedir. Ancak her iki ilkenin vergilendirme açısından taşıdığı önem dolayısıyla her iki ilke adalet ilkesinden ayrı olarak incelenecektir.

### 1.3.2.2.3. Vergilendirmede Genellik ve Eşitlik İlkeleri

Vergilendirmede genellik ve eşitlik ilkeleri, 18. yüzyıldan günümüze değin varlığını koruyan, geleneksel vergilendirme ilkeleri olup genellik ilkesi, vergilendirmede eşitlik ilkesinin ön koşulu niteliğini taşır (Tavşancı, 2010: 340). Bu çerçevede *vergilendirmede genellik ilkesi*; toplumdaki bireyler arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın, herkesten vergi alınmasını, diğer bir ifadeyle herkesin vergi karşısında eşit olmasını ve vergi yüküne ortak olmasını ifade eder (Aksoy, 1998: 227). Bu ilke karşısında vergide muafiyet ve istisnalara yer verilmesi, bu ilkeyle bağdaşmaz. Ancak bu durum, ayırksı bir durum kabul edilerek, bu ilkeye tamamen bir aykırılık teşkil etmeyeceği değerlendirilmesi de yapılabilir. Ayrıca genellik ilkesi kapsamında, bireyin mükellef olarak kabul edilerek vergi yüküne ortak olmasının beklenebilmesi için mali gücüne sahip olması da gerekir <sup>2</sup>(Pehlivan, 2012: 152).

Vergi sistemi içerisinde vergilerin düzenlendiği yasaların uygulanmasında mükellefler arasında herhangi bir ayırım gözetilmemesine ise *vergilendirmede eşitlik ilkesi* denir. Vergilendirmede eşitlik ilkesi, vergi yasalarının içerdiği hükümler

---

2 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 73: VI. Vergi Ödevi:

Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

karşısında bireylerin birbirinden farklı muamelelere tabi olmaması şeklinde değerlendirilebilir. Bu ilke, yatay ve dikey adaletin varlığına ihtiyaç duyar ((Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 242). *Yatay adalet*, aynı gelir düzeyine sahip kişilerin aynı miktarda vergi ödemeleri; *dikey adalet* ise farklı gelir düzeyine sahip kişilerin farklı miktarda vergi ödemeleri anlamına gelir (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 284). Ancak aynı gelir düzeyine sahip kişilerden aynı miktarda vergi almak bazı durumlarda adalet ilkesiyle bağdaşmaz. Çünkü aynı düzeydeki gelir miktarı, farklı kaynaklardan elde edilebilir veya bu gelirleri elde edenler, farklı şahsi ve ailevi durum içerisinde bulunabilir (Pehlivan, 2012: 151-152). Dolayısıyla adalet ilkesi açısından mükelleflerin ailevi ve şahsi durumları ile ekonomik güçlerinin göz önünde bulundurularak vergilendirmenin yapılması büyük önem arz eder (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 24). Ayrıca verginin karşılıksız bir ödeme niteliğinde olması sebebiyle vergi, mükellefler açısından birer fedakârlık niteliğinde olabilir ve vergi adaletinin sağlanması açısından, bu fedakârlık da eşit nitelikte olmalıdır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 248-249).

#### **1.3.2.2.4. Vergilendirmede Kanunilik İlkesi**

“*Temsilsiz vergi olmaz/kanunsuz vergi olmaz*” anlayışının bir gereği olan vergilendirmede kanunilik ilkesi, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin sadece yasama eliyle ve kanunla konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması şeklinde tanımlanabilir (Güneş, 2011: 32). Bu ilke uyarınca halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organı, vergilendirme yetkisini kanunlar aracılığıyla kullanılmaktadır. Bu durum, devletin vergilendirme yetkisine meşruiyet kazandırır (Karakoç, 2014: 998).

Vergilendirmede kanunilik ilkesi; verginin mükellefi, konusu, matrahı, oranı ve vergiyi doğuran olay gibi tüm hususların kanunla düzenlenmesini gerektirir ve kural olarak yürütme ve yargı organlarının bu alanda yetkisiz olmasını içerir (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 39-40). Dolayısıyla bu ilke, olağanüstü hal ve durumlar dışında vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin kanun dışındaki yollarla düzenlenemeyeceği sonucunu doğurur (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 262). Ancak kanunilik ilkesi, idarenin

vergileendirme yetkisini kanunlara uygun bir şekilde kullanmasının yanı sıra anayasal koşulların gerçekleşmesi halinde vergileendirme konusunda belirli yetkilerin yürütme organına devrini de kapsar<sup>3</sup> (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 40).

Vergileendirmede kanunilik ilkesine göre vergi kanunla konulur ve alınır, diğer bir ifadeyle verginin hukuki temeli kanundur. Bu kapsamda kanunilik ilkesinin bir sonucu olarak idarenin vergi yükümlülüğü konusunda mükelleflerle herhangi bir özel sözleşme yapması mümkün değildir. Kimlerin veya hangi konuların vergi dışında kalacağı sadece kanunla belirlenebilir (Tavşancı, 2010: 339).

Vergileendirmede kanunilik ilkesine sosyo-ekonomik, siyasi ve hukuki gerekçelerle bazı istisnalar getirilebilir. Bu istisnalar, bazı yetkilerin yürütme organına devri şeklinde gerçekleşir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 262).

#### **1.3.2.2.5. Vergileendirmede Hukuki Güvenlik İlkesi**

Hukuk kurallarının soyut, genel ve sürekli olması gerektiği kabul edilmektedir. Soyutluk olaya, genellik kişiye ve süreklilik de zamana özgü olmamayı ifade eder. Bu kapsamda hukuk kurallarının her olayı ve herkesi kapsamaması ve kalıcı olması beklenir. Hukuki güvenlik ilkesi, mükelleflerin mevcut mevzuatlara güvenerek hayatlarını, işlerini ve işlemlerini düzenlemesini ve kazanılmış olan haklarını koruyabilmelerini ifade eder (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 45).

Hukuki güvenlik ilkesinin uygulanabilmesi; belirlilik, kıyas yasağı, düzenlemelerin geçmişe yürütülememesi ilkelerinin ve bu ilkelere uygun düzenlemelerin ve uygulamaların varlığına ihtiyaç duyar.

---

3 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 73: VI. Vergi Ödevi:

...Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

- Belirlilik ilkesi: Belirlilik ilkesi, kişilerin ne gibi hak ve ödevlere sahip olduğunun bilinebilir olmasına işaret eder ve kanuni düzenleme yapılmasını ve yapılan düzenlemelerin açık ve anlaşılır olmasını gerekli kılar (Karakoç, 2014: 1025). Vergilendirmede belirlilik ilkesi ise vergiyi doğuran olayların, vergi matrah ve oranlarının, tahakkuk ve tahsil zamanlarının açık ve net olmasını; vergi alanında sık sık ve yeni düzenleme ya da değişikliklerin yapılmamasını, diğer bir ifadeyle sürekliliğin varlığını ifade eder (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 46).
- Düzenlemelerin geçmişe yürütülememesi ilkesi: Vergilemede hukuki güvenlik ilkesi, vergi mevzuatının yürürlüğe girdiği tarihten önceki olaylara uygulanmamasını gerektirir. Bu kapsamda yapılan düzenlemelerin geçmişe yürütülmemesi, sadece kanun hükümleriyle sınırlı olmayıp; tüzük, yönetmelik, kararname, tebliğ gibi kanuna dayalı diğer vergi mevzuatı hükümlerinin de geçmişe yürütülmemesini gerekli kılar (Karakoç, 2014: 1025).
- Kıyas Yasağı ilkesi: Kıyas, var olan bir hukuki düzenlemenin kanun tarafından düzenlenmemiş bir olaya sebeplerdeki benzerliklere dayanarak uygulanmasıdır. Ancak kıyas, kanunlarda yer alan boşlukların doldurulması amacıyla başvuru, kanun koyucuya özgü bir faaliyettir. Dolayısıyla vergilendirmede kanunilik ve hukuki güvenlik ilkeleri uyarınca vergi hukukunda kıyas yoluna başvurulamaz, diğer bir ifadeyle kıyas yasağı bulunur (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 46).

### **1.3.2.3. Üniter ve Federal Devletlerde Vergilendirme Yetkisi**

Devletler finansal, toplumsal, etnik, tarihsel yapılarıyla birbirlerinden ayrılmaktadır. Söz konusu farklılıklar devlet sistemlerinin de farklı olarak gelişmesine sebep olmaktadır. Bunun sonucunda iki ayrı farklı sahip olan devlet sistemi federal devlet ve üniter devlet olarak karşımıza çıkmaktadır.

Federal devlet sistemi, uluslararası kişiliği olmayan, iki ya da daha fazla bölgesel devlet yapılanmasının bir araya gelerek meydana getirdiği devlet şeklidir. Federasyon,

milletlerarası alanda varlığa sahip iken anayasaya göre iç işlerinde bağımsız olan federe devlet milletlerarası alanda varlık göstermemektedir. Federe devletler bir araya gelerek federal devleti oluşturur. Federal devletlere, ABD, Almanya, İsviçre, Kanada, Avusturya, Avustralya örnek olarak verilebilir (Moğol, vd., 2013: 43). Federal devlet modeli çerçevesinde ABD ve Almanya ele alınacak olursa; söz konusu her iki ülkede de yerel yönetimlerin, kendi yerel meclisleri eliyle vergi koyma yetkisine sahip olmadıkları sonucuna ulaşılmaktadır. Bu ülkelerde yerel yönetimler; sadece yerel vergileri tahsil etme yetkisi ve belirli vergiler için de matrah ve oran belirleme yetkileriyle donatılmıştır. Bu noktada federal devlet model örneği olarak, ABD ve Almanya'da yerel yönetimlerin geniş mali özerkliğe sahip olduğu söylenebilir. Bölgesi bir devlet olan İspanya'da yerel yönetimlerin; vergi koyma, matrah ve oran belirleme yetkisi bulunmadığı görülmektedir. Tahsil yetkisi ise yalnızca belediyelere devredilmiştir. Bu noktada belediyelerin sınırlı mali özerkliği söz konusu iken; illerin merkeze bağlılığı söz konusudur. Bir diğer bölgesel devlet olan İtalya da ise yerel yönetimlerden özerk bölgeler ve iller, geniş mali özerkliğe sahipken; belediyeler sınırlı özerkliğe sahiptir. Çünkü İtalya'da yerel yönetim birimi olarak kabul edilen özerk bölgeler vergi koyma, matrah ve oran belirleme ve tahsil etme yetkisi ile donatılmıştır. İllerin özerk bölgelerden ayrı olarak vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Belediyelerin ise sadece vergi tahsil yetkisi vardır

Yasama, yürütme ve yargı erklerinin tek elde toplandığı üniter devlet modelinde iktidarı güçlü tutmak gayesi ile devlet tek bir merkezden yönetilmekte olup egemenlik gücü yalnızca devlet tekelindedir. Fakat, bütün görevlerin tek başına merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zor olduğu için görev paylaşımında gidilmiş ve idari işlerin bir kısmı merkezi yönetim dışında oluşturulmuş kuruluşlara devredilmiştir. Bu görev paylaşımı devlet tüzel kişiliği altında yetki genişliği çerçevesinde merkezi idarenin taşra teşkilatı ile yapılabildiği gibi devlet tüzel kişiliğinden farklı bir tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim kuruluşlarına da devredilebilir. Adem-i merkeziyet anlayışı içerisinde ortaya çıkan bu kuruluşlar, yerel yönetimler olarak karşımıza çıkmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009: 59-60). İngiltere, Türkiye, Japonya, Fransa, Macaristan ve Yunanistan'ı üniter devletlere örnek olarak gösterebiliriz. Üniter yapılı bir devlet olan Türkiye'de

yerel yönetimlerin; anayasal açıdan kanun yapma, oran ve matrah belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler, kural olarak, yalnızca vergilerin tahsil yetkisi noktasında sınırlı bir yetkiyi elinde bulundurmaktadır.

Federal ve üniter devlet yapılanmalarının özellikleri farklılık arz etmektedir. Federal devletlerde federe devletlerin kendilerine ait farklı anayasalara sahip olmaları, farklı vergilendirme yetkilerinin de ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bununla birlikte ülkelerin gelişmişlik düzeylerindeki farklılık, ülkelerde var olan merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik eğilimleri de vergilendirme yetkisinin kullanımında etkili olmaktadır. Ancak vergilendirme yetkisinin özellikleri, kullanım şekli ve sınırları bütün ülkelerde anayasalarla belirlenmektedir (Arıkan, 1997: 271).

#### **1.3.2.4. Vergilendirme Yetkisinin Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Paylaşılması**

Vergilendirme yetkisinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımında çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Bunlar: bağımsız vergilendirme yetkisinin verilmesi, bağımlılık sistemi, vergi kaynaklarının paylaşılması ve ek vergi - ek oran yöntemi olmak üzere dört ana başlık altında sınıflandırılabilir

##### **1.3.2.4.1. Yerel Yönetimlere Bağımsız Vergilendirme Yetkisinin Verilmesi**

Bağımsız vergilendirme yetkisi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki finansal kaynak bölüşümü esnasında yerel yönetimlere vergi gelirlerinin konu, kapsam ve oranını belirleme yetkisinin hiçbir sınırlamaya tabi tutmadan verilmesi olarak tanımlanabilir. Fakat bağımsız vergilendirme yetkisi hiçbir ülkede tam anlamıyla uygulama alanı bulamamıştır. Çünkü bağımsız vergilendirme yetkisi içerisinde yetki devrini bulundurmadığı için demokrasi anlayışına aykırı bir durum ortaya çıkmaktadır (Türkoğlu, 2009: 203). Sistemin belirli değişikliklerle uygulama alanı bulduğu bazı ülkelerde yerel yönetimler, merkezi idareden tamamen bağımsız olmamış ve merkezi yönetim tarafından çeşitli sınırlandırılmalara tabi tutulmuştur. Özellikle Anglo-Sakson ülkelerinde görülen bu sistem uygulanmaktadır. Bu sistem içerisinde yerel yönetimlerin



vergileri kontrol altında tutması ekonomik etkinliği arttırmaktadır. Fakat merkezi yönetiminin yerel yönetimler üzerinde vergilendirme yetkisi bakımından hiçbir kısıtlamasının olmadığı durum da vergi kaynaklarının aşırı tüketilmesi ve çifte vergilendirme gibi arzu edilmeyen durumları beraberinde getirecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 102).

#### **1.3.2.4.2. Yerel Yönetimler Açısından Bağımlılık Sistemi**

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bağımlılık sisteminde, yerel yönetimler merkezi yönetime finansal açıdan bağımlı bir yapı sergilemektedir. Çünkü bu sistemde yerel yönetimlerin bazı yerel vergi ve harçlar haricinde kendilerine ait gelirleri yoktur. Yerel hizmetleri karşılamak için ihtiyaç duydukları finansal kaynak merkezi yönetimden pay almak suretiyle karşılanmakta bu durum sonuç itibarıyla bağımlılık sistemini ortaya çıkarmaktadır. Bağımlılık sistemi içerisinde bütün kamu geliri devlet hazinesinde toplanarak genel bütçe içerisinde biriktirilir ve bazı hizmetler için yerel yönetimlere ödenek aktarımı yapılır (Keçeci, 2008: 15).

#### **1.3.2.4.3. Vergi Kaynaklarının Yönetimler Arasında Paylaşılması**

Vergi kaynaklarının yönetimler arası paylaşımı, vergi kaynaklarının merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasını öngören bir sistemdir. Bu sistem içerisinde, merkezi yönetim vergi oranlarını belirlemekte ancak oranları belirlenen bu vergileri tahsil etme yetkisini yerel yönetimlere bırakmaktadır. Bu yöntem içerisinde bir sakınca barındırmaktadır. Çünkü bu yöntemde merkezi yönetim verimi yüksek vergileri kendine ayırıp, verimi düşük ve takip edilmesi kolay olan vergileri ise yerel yönetime bırakmaktadır. Türkiye’de yer alan emlak vergisi uygulaması bu yönetime örnek gösterilebilir (Sakınç, 2007: 125).

#### **1.3.2.4.4. Ek Vergi - Ek Oran Yöntemi**

Ek vergi yönteminde merkezi yönetim tarafından tahsil edilmiş vergilerde yerel yönetimlere vergilerin matrahı üzerinden belirli oranları aşmamak kaidesiyle vergiyi tarh etme yetkisi verilmektedir. Bu yöntem munzam vergi yöntemi olarak da adlandırılmaktadır (Mutluer ve Öner, 2012: 49).

Ek oran yönteminde ise uygulanacak vergi ve oranlarının kanunla belirlenmesi kaidesiyle yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bazı vergilere ek oran uygulama yetkisi verilmektedir. Bu yöntem munzam kesir olarak da adlandırılır (Öner ve Mutluer, 2011: 4). Ek oran yöntemi hem mükerrer vergilendirmenin önüne geçilmesine imkan sağlaması hem de vergi yönetiminde birlik sağlanması ve bununla birlikte bölgeler arası eşitsizlikte engel teşkil etmesi nedeniyle tercih edilmektedir (Moğol, vd., 2013: 27)

### **1.3.3. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi İlişkisi**

Mali özerkliğin varlığını belirleyen en önemli unsur, yerel yönetimlerin sahip oldukları vergilendirme yetkisidir ve bu kapsamda yerel yönetimlere yerel vergiler için matrah ve oran belirleme yetkisinin sağlanması gerekir (Bird ve Vaillancourt, 1999: 12). Yerel yönetimlerin sahip olacağı bu yetki; vergi matrah ve oranını belirleme yetkisinden, merkezin çizdiği alt ve üst sınırlar içerisinde vergi oranını belirleme yetkisine kadar uzanabilir (Güner, 2006: 62). Eğer yerel yönetimlerin mali yönden özerk olması ve yeterli mali kaynaklara sahip olması isteniyorsa, vergilendirme yetkisi belirli sınırlar altında merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmelidir (Tanzi, 1995: 169) .

Yetki devri çerçevesinde; yerel yönetimlerin sahip olduğu vergilendirme yetkisi, ülke uygulamalarına göre değişiklik arz etmektedir. Bazı ülkelerde yerel yönetimler, kendi bütçelerinde yer alan vergileri tahsil ederken; merkezi yönetim, verginin oran ve matrahını belirler. Bazı ülke uygulamalarında ise merkezi yönetim, yerel vergileri tahsil ederek, yerel yönetimlere vergi gelirini belirli oranlarda paylaşır. Öte yandan kimi

ülke uygulamalarında da yerel vergilerin matrah ve oranı yerel yönetimler tarafından tayin ve tahsil edilir (Güner, 2006: 64). Vergilendirme yetkisinin devredildiği düzeye göre mali özerklik, geniş mali özerklik, sınırlı mali özerklik ve merkeze bağıllık olmak üzere üç derecede tesis edilebilir:

- *Geniş mali özerklik:* Geniş mali özerklikte yerel yönetimlere vergilerin konu, yükümlülük, matrah ve oranlarını belirleme yetkisi bırakılmaktadır. Devletin yerel yönetimler üzerinde sadece genel bir denetleme yetkisi vardır. Geniş mali özerklik, vergi koyma yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesi anlamına geldiği ve vergi sisteminde birliğin bozulması sonucunu doğurduğu için üniter devletlerde uygulama alanı bulamaz (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 38).
- *Sınırlı mali özerklik:* Mali özerkliğin bu boyutunda devlet, vergilendirme konusundaki yasama yetkisini devretmez, sadece tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisi yerel yönetimlere devredilir. Ancak kanunlarla alt ve üst sınırlarının belirlenmesi şartıyla yerel yönetimlere matrah ve oranı belirleme yetkisi de devredilebilir. Sınırlı mali özerklik, kural olarak yerel yönetimlere sadece tahsil yetkisini bıraktığı için mali özerkliğin yüksek düzeyde olmadığı söylenebilir. Ancak üniter devlet modeline aykırı düşmediği ve sınırları yasayla belirlendiği sürece matrah ve oran belirleme yetkisi devredilerek mali özerklik derecesi yükseltilebilir (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 38).
- *Merkeze bağıllık:* Üniter devlet modelinin merkezileşme eğilimi doğrultusunda, vergilendirme yetkisinin tamamen merkezi yönetimde bulunmasıdır. Mali özerkliğin bu boyutunda yerel yönetimlerin vergilendirme konusunda herhangi bir yetkisinin bulunmaması dolayısıyla, mali özerklik yok denecek kadar azdır. Burada sadece merkezin çeşitli ölçütlere göre yerel yönetimlere pay vermesi söz konusudur (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2015: 38).

### **1.3.3.1. Vergilendirme İlkeleri Çerçevesinde Mali özerklik ve Vergilendirme Yetkisi İlişkisi**

Yerel yönetimlerin sahip olacağı vergilendirme yetkisi, mali özerklik düzeylerini belirler. Ancak yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi aynı zamanda vergilendirme

ilkelerine göre şekillenecektir. Bu nedenle mali özerkliğin vergilendirme boyutu, vergilendirme ilkeleri kapsamında da değerlendirilebilir.

#### **1.3.3.1.1. Vergilendirmede Kanunilik İlkesi Çerçevesinde Mali Özerklik:**

Vergilendirmede kanunilik ilkesi gereği; vergiler sadece kanunla konur, değiştirilir ve kaldırılır. Kanun yapma yetkisi yasama organındadır, diğer bir ifadeyle vergi konusunda kanun koyma, değiştirme ve kaldırma yetkileri münhasıran halkın temsilcilerine aittir (Güneş, 2011: 32).

Federal devletlerde yasama yetkisi, federe devletler ile federal devlet arasında paylaşılır. Ancak federal devletlerde, vergilendirme açısından yasa yapma yetkisinin yerel yönetimlere devri söz konusu değildir. Federal devletlerde, ABD ve Almanya örneğinde olduğu gibi, yerel yönetimlere sadece alt ve üst sınırlar dâhilinde verginin oranını ve matrahını belirleme yetkisi devredilir. Bölge devletlerde ise merkezi devlet, özerk bölgelerin bir kısmına verilen siyasi özerklik kapsamında yasa yapma yetkisini devredebilir. Ancak yerel yönetimlere bakıldığında, İtalya örneğinde olduğu gibi yerel yönetimlere yasa yapma yetkisinin devri söz konusu olabilirken; İspanya örneğinde olduğu gibi bu yetki devredilmeyebilir. Federal ve bölgesel devletlerde söz konusu olan bu durum, geniş mali özerlikle mevcuttur. Ancak üniter devletlerde yasama yetkisi tek bir organda toplanır ve yerel yönetimler, kendi meclisleri üzerinden vergi konusunda herhangi bir yetki kullanamaz. Bu durum, üniter devletlerde yerel yönetimlerin siyasi özerkliğinin olmamasının doğal ve nihai bir sonucudur (Özer ve Akçakaya, 2015: 32). Bu bilgiler ışığında geniş mali özerkliğin üniter devletlerde vergilendirmede kanunilik ilkesiyle bağdaşmadığı değerlendirilebilir.

#### **1.3.3.1.2. Vergilendirmede Adalet İlkesi Çerçevesinde Mali Özerklik:**

Mali özerklik kapsamında, yerel yönetimlerin harcamalarını karşılayacak düzeyde gelire sahip olması ve bu gelirlerin önemli bir kısmının yerel vergilerden

oluşması gerekir (Bahl ve Bird, 2008: 8). Yerel vergilerin tespitinde önemli ölçütlerden biri ise fayda ilkesidir (Çetinkaya, 2014: 73). Ayrıca yerel yönetimlerin, yerel vergiler açısından yerel halkın kamu hizmetlerinden sağladığı faydayı belirlemesi de daha muhtemeldir (Ulusoy ve Akdemir, 2009 :264). Bu noktada mali özerkliğin, vergilendirmede adalet ilkesinin bir boyutunu teşkil eden yararlanma ilkesi ile uyum gösterdiği ifade edilebilir. Ancak bölgelerarası eşitsizliklerin mevcudiyeti ve dolayısıyla hizmet kalitesinin bölgeden bölgeye farklılık arz etmesi, her bir bölge açısından hizmetten sağlanan faydanın farklılaşması sonucunu doğurur. Bu noktada ise vergi yasalarının içerdiği hükümler karşısında bireyler, birbirinden farklı muamelelere tabi tutulabilir. Böyle bir durumda da yararlanma ilkesi, vergilendirmede eşitlik ilkesinin diğer boyutları ile çelişebilir. Ancak önemle belirtmek gerekir ki yararlanma ilkesine göre vergilendirme, yerel yönetimlerin geniş mali özerkliğe sahip olması halinde önem arz eder. Çünkü sınırlı mali özerklikte, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi devredilmez; dolayısıyla yerel yönetimlerin faydayı gözeterek vergilendirme yapması söz konusu olamaz.

Vergilendirmede adalet ilkesinin bir diğer boyutunu oluşturan mali güce göre vergilendirme ilkesi ise, verginin ödeme gücüne göre alınmasını ifade eder. Bu ilkenin tam anlamıyla işletilebilmesi için mükellefin ya da vergi konusunun niteliğine veya niceliğine göre en az geçim indirimi, artan oranlılık, ayırma kuramı ve istisna muafiyet uygulaması gibi bazı tekniklerin varlığına ihtiyaç duyulur (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 244). Bu kapsamda yerel yönetimlerin yerel vergilerde verginin konusuna ve mükelleflere daha yakın olduğu, niceliklerini ve niteliklerini tespit etmede daha başarılı olabileceği söylenebilir. Dolayısıyla mali güce göre vergilendirme ilkesi kapsamında; yukarıda sıralanan tekniklerin yerel yönetimler tarafından merkezi yönetime kıyasla daha etkin bir şekilde uygulanabileceği sonucuna varılabilir. En az geçim indirimi, ayırma kuramı ve artan oranlılık teknikleri, vergi matrahının ve oranının belirlenmesi noktasında işlerlik kazanacak; bu kapsamda da yerel yönetimlerin oran ve matrah belirleme yetkisini elinde bulundurması gerekecektir. Şu hususu önemle belirtmek gerekir ki; bahse konu yetkinin sınırsız devri ve kullanımının, geniş mali

özerkliği ve dolayısıyla siyasi özerkliği akla getireceği, bunun da ülke bütünlüğünü tehdit edebileceği hususu gözden kaçırılmamalıdır.

### **1.3.3.1.3 Vergilerin Genelliği ve Yükümlülerin Eşitliği İlkesi Çerçevesinde Mali Özerklik:**

Vergilendirmede eşitlik ilkesine göre vergi kanunları uygulanırken, mükellefler herhangi bir ayrıma tabi tutulmadan vergilendirilmelidir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümü, 2015: 242). Eşitlik ilkesi kapsamında yatay adaletin (denkleştirici adaletin) sağlanması için aynı gelir düzeyine sahip mükelleflerin aynı; dikey adaletin (dağıtıcı adaletin) sağlanması için ise farklı gelir düzeyine sahip olanların farklı miktarda vergi ödemesi gerekir (Uluatam, 2009: 284).

Vergilendirmede genellik ilkesi ise herkesten vergi alınmasını ifade eder. Ancak bölgelerarası eşitsizlikler göz önüne alındığında geniş mali özerklik, eşitlik ve genellik ilkesine uyum sağlayamaz. Çünkü bölgeden bölgeye farklılaşacak vergi kanunları; belirli bir bölgede alınan bir verginin, diğer bir bölgede alınmamasına sebebiyet verebilir. Bu durum ise genellik ilkesine aykırılık teşkil eder. Bununla birlikte yerel yönetimlerin elinde olacak vergi oran ve matrah belirleme yetkisi, aynı gelir düzeyine sahip bireylerin, farklı yerel yönetimler dâhilinde farklı oranlarda vergi ödemelerine sebebiyet verebilir. Ayrıca ülkenin tamamında denetim, kontrol, istisna, muafiyet, kayıt sistemi ve tahsil konusunda standart bir uygulama olması beklenemez. Dolayısıyla vergi mükellefleri, aynı kaynaktan gelir elde etse dahi farklı oranlarda vergi ödeme ve vergilendirme sürecinde farklı muamelelere tabi olma gibi durumlarla karşı karşıya kalabilir (Özer ve Akçakaya, 2015: 22). Bu durum ise yatay (denkleştirici) adaletin sağlanamaması sonucunu doğurur. Dolayısıyla mali özerkliğin eşitlik ilkesine yatay adalet noktasında aykırılık teşkil edebileceği ifade edilebilir. Sonuç olarak geniş mali özerklik kapsamında; yerel yönetimlere vergi koyma ve kanunlarla alt ve üst sınırlar belirlenmeksizin vergilerin matrah ve oranlarını değiştirebilme yetkisinin verilmesinin, eşitlik ve genellik ilkesi ile bağdaşmadığı söylenebilir.

#### **1.3.3.1.4. Vergilendirmede Hukuki Güvenlik İlkesi Çerçevesinde Mali Özerklik:**

Geniş mali özerklik kapsamında vergi koyma, alt ve üst limitler belirlenmeksizin vergi matrah ve oranlarını değiştirme yetkileri, yerel yönetimlere bırakılabilir. Ancak yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri üzerinde merkezi yönetimin yeterli denetiminin olmaması durumunda, yerel yönetimler tarafından hazırlanacak hukuki metinlerin net ve anlaşılır olmaması veya bu metinlerin yerel yönetimler eliyle keyfi olarak değiştirilebilmesi, diğer bir ifadeyle süreklilik arz etmemesi gibi sonuçlarla karşılaşılabilir. Bu kapsamda geniş mali özerklik, bazı durumlar altında belirlilik ve süreklilik ilkeleri açısından hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil edebileceği değerlendirilebilir. Hukuki güvenlik ilkesi açısından geniş mali özerklik için yapılan bu değerlendirme, sınırlı mali özerklik için aynı önem ve yoğunlukta değildir. Daha açık bir ifadeyle sınırlı mali özerklikte vergilendirme noktasında kanun yapma yetkisi ve uygulamasının kesin bir şekilde yasama ve merkezi yönetimin sorumluluğunda olması, hukuki güvenlik ilkesi açısından sınırlı mali özerkliği tartışma dışında tutmayı gerekli kılar.

#### **1.3.3.1.5. Vergilendirmede Mali İlkeler Çerçevesinde Mali Özerklik:**

Vergilendirmede mali ilkeler, verimlilik ve esneklik ilkelerinden oluşmakta ve bu ilkeler, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasını amaçlamaktadır (Pehlivan, 2012: 145-147). Verimlilik ilkesi, gelir kaynaklarının büyük çoğunluğunun vergilerden oluşmasını ifade ederken; esneklik ilkesi, vergi gelirinin ekonomik şartlara göre azaltıp artırılabilmesini ifade eder (Pehlivan, 2012:147). Mali özerklik ise kural olarak yerel yönetimlere sunacakları hizmetlerin finansmanı için yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasını hedefler aynı zamanda bu gelir kaynaklarının çoğunluğunun yerel vergilerden oluşması gerektiğini öngörür. Bu kapsamda mali özerkliğin verimlilik ilkesine uygun düştüğü söylenebilir. Ayrıca geniş mali özerklik kapsamında yerel yönetimlere verilecek olan vergi matrah ve oranlarını değiştirebilme yetkisi, ekonomik koşullar karşısında yerel yönetimlere vergi gelirleri açısından esneklik

sağlar. Dolayısıyla geniş mali özerkliğin esneklik ilkesine uygun düşeceği değerlendirilmesi yapılabilir.





## İKİNCİ BÖLÜM

### SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKERİN YEREL YÖNETİM YAPISI VE MALİ ÖZERKLİK VERGİLENDİRME YETKİSİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

#### 2.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

Amerika Birleşik Devletleri (ABD), elli eyaletten oluşan, yönetim şekli başkanlık sistemi olan bir federal cumhuriyettir. ABD siyasal yapısı yazılı bir metin üzerine kurulu olan ilk modern siyasal rejimlerden biridir (Türker, 2003: 455). ABD’ de kökleri 18. Yüzyıla dayanan yerel yönetimler eyaletlerin bir alt kuruluşu olarak meydana gelmektedir. Ülkede eyaletler anayasada belirtilen hükümleri ihlal etmemek şartıyla eyalet içi düzenlerini kendi inisiyatiflerine göre belirleme yetkisine sahiptirler.

##### 2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri’nin Yerel Yönetim Yapısı

ABD’de yerel yönetim birimleri vilayet (county), belediye yönetimi (municipal), kasaba yönetimi (township), okul bölgesi (school district), özel bölge (special district) olarak beş kademeli sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır (Şahin, 1999: 122).

**Vilayet (county);** eyaletin en alt birimi olup, iki ya da ikiden fazla kentin birleşmesiyle oluşur ve içerisinde birçok kasaba ve köy barındırmaktadır. ABD’de üç eyalet dışındaki bütün eyaletlerde (Connecticut, Columbia ve Rhode Island haricinde) vilayet olarak adlandırılan yerel yönetim birimleri mevcuttur. Fakat her eyalet içerisinde yer alan vilayetler aynı özellikleri göstermemektedir. Söz konusu yönetim birimleri her eyalette yer alan vilayet adıyla anılmamaktadır. Louisiana’da yer alan “*parish*”ler, Alaska’da yer alan “*brough*”lar buna örnek gösterilebilir (Türker, 1999: 596- 597). Vilayetler, çoğunlukla üye devletin ceza kanunu hükümlerini uygulayan, seçim görevlilerini ve yerlerini tayin eden, eyalet vergileri ve yerel vergileri tahsil eden yerel yönetim birimleridir. Vilayetler, sınırları içerisindeki yolları ve köprülerin yapım ve

onarımını gerçekleştirir; kütüphane ve okulları yönetir ve sosyal tesisleri kurar (Nadaroğlu, 1998: 126). Eyaletlerin çoğunda yer alan vilayetlerin birden fazla üyeden oluşan karar alma ve yürütme yetkileri bulunan bir meclisleri mevcuttur. Bu meclislerin karar alma yetkileri, kendi görev ve fonksiyonlarıyla sınırlı kalmak üzere finansal veya düzenleyici nitelikte kararlardan ibarettir. Vilayetlerin finansal nitelikteki kararları vergileri toplayıp, kamu hizmetleri için finansman kaynağı sağlamak ve idare borçlarını hafifletmektir (Türker, 1999: 597, 599)

**Belediye Yönetimi (Municipality):** Türkçe’de belediye adını verebileceğimiz “municipality”, ABD’ de farklı eyaletlerde “*town, brought ve village*” gibi terimlerle de adlandırılmaktadır. Genellikle yerel nitelikli ihtiyaçları karşılamak adına nüfusu yönünden yoğun küçük yerleşim birimlerinde kurulmuş ve farklı yetkileri olan bir yerel yönetim birimleridir. Belediye yönetimlerinin yetkileri eyaletler arasında hatta eyaletlerin kentleri arasında bile değişiklik gösterebilmektedir. Her belediye yönetimleri kendisine verilen statüye göre hak ve yetkilerle donatılmıştır. Ülkede yerel yönetim birimlerinin hizmet ve yetki alanları ise detaylı olarak yasalarla belirlenmiştir (Yılmaz, 2009: 18).

ABD’de belediye yönetimleri azımsanamayacak derecede idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Belediye yönetimlerine tanınan yetki ve sorumlulukları, eyalet yasalarının izin verdiği sınırlar içerisinde vergilendirme, borç alma, municipality sınırları içerisinde sağlık, güvenliği tesis etme, amaçları belirli olmak kaydıyla istimlak yapabilme, belirli kamu kuruluşlarını işletme ve yasaları uygulama ve uygulanmaması durumunda cebir uygulama yetkisidir (Nadaroğlu, 1998: 127; Şahin, 1999: 129). Belediye yönetimleri kuruluş belgelerindeki esaslar dahilinde eyalet denetimine tabidirler (Nadaroğlu, 1998: 128). ABD’de belediye yönetimleri otonom yapılı yerel yönetim birimleri olmakla birlikte eyaletlerin temsilcisi durumundadır ve eyaletlerin sahip olduğu dokunulmazlıklara da belirli ölçülerde sahiptirler (Şahin, 1999: 129)

**Kasaba Yönetimi (Township):** ABD’de çoğunlukla vilayetlerin bir alt yönetim birimi şeklinde örgütlenen kasaba yönetimleri “*town, plantation, location*” olarak da isimlendirilmektedir. ABD’de sadece 20 eyalette bulunan kasaba yönetimleri, koloni döneminden kalan geleneksel bir yönetim birimi olarak ABD nüfunun yaklaşık beşte birine hizmet vermektedirler (Türker, 1999: 602; Odabaş, 1997: 602). Genellikle ilçe yapısında olan kasaba yönetimleri, yaşadıkları nüfus artışı sonucunda il yapısına kavuşabilmektedirler (Nadaroğlu, 1998: 129). Kasaba yönetimlerinin görevleri; kütüphane, su, kanalizasyon ve çöp imha işleridir. Bazı eyaletlerde ise sadece kırsal nitelikli hizmetler sunarlar (Türker, 1999: 601- 602).

**Okul Bölgeleri (School Districts):** ABD’de okul bölgeleri, “*okulların bakım ve idaresi için vergileme ve yönetme gücüne sahip sınırlı bir coğrafi bölge*” olarak tanımlanmaktadır. Ülkede ilk, orta ve yükseköğrenime yönelik işlemler genellikle school districts tarafından üstlenilmektedir. Ülkedeki bir diğer mahalli idare birimi olan özel bölgeler (special districts) arasında da sayılabilecek olan okul bölgeleri sayıca fazla oldukları için ayrı bir mahalli idare birimi olarak değerlendirilmektedir (Nadaroğlu, 1998: 130).

Merkezi yönetimden ayrı özerk bir idari birim olarak ele alınan okul bölgeleri, özerk yönetim yapısına ve üstlendikleri sorumlulukları yerine getirecek özerk finansal kaynaklara sahiptir. Okul Bölgeleri aracılığıyla eğitim hizmetlerinin bağımsız idari birimler tarafından üstlenilmesi sonucunda bu hizmetlerin büyük bir bölümünün maliyeti yerel vergilerle karşılanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 92). Okul yönetimlerinin meclisleri, senelik bütçenin hazırlanması ve kabul edilmesi, hizmetleri finanse etmek için toplanacak vergi sınırlamalarının belirlenmesi, seçmenlerin onayı alınarak tahvil çıkarılması, okulların eğitim ve yönetim personelinin atanması, müfredatın belirlenmesi ve eğitsel faaliyetlerin tespit edilmesi, okullar ve rekreasyon alanları için yer tespiti ve bu yerlerin inşaat planlarına ilişkin olarak diğer yönetim birimleriyle işbirliği yapılması gibi yetkilere sahiptir (Türker, 1999: 603- 604).

**Özel Bölgeler (Special Districts):** ABD'deki eyaletlerin çoğunluğunda anayasaları çerçevesinde genellikle tek bir fonksiyon icra etmek üzere kurulmuş özel bölgeler mevcuttur. Özel bölgeler sadece bir hizmeti ifa edebilen yerel yönetim birimleridir. Su temini, içme suyu sağlanması, havaalanlarının işletilmesi ve benzeri hizmetleri gerçekleştirmek üzere kurulan özel bölgeler, bu hizmetlerden sadece birini gerçekleştirmektedirler (Nadaroğlu, 1998: 130; Odabaşı, 1997: 67).

### **2.1.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları:**

ABD'nin federal siyasi yapısı gereği her eyalet kendi anayasasına sahip olduğu için ülkedeki her eyalet içerisindeki yerel yönetim birimlerinin mali özerklik düzeyleri farklılık gösterebilmektedir. Bununla birlikte, eyaletlere federal devlet tarafından geniş vergilendirme yetkileri tanınmış herhangi bir sınırlama tasnif edilmemektedir, eyaletler de yerel yönetimlere belirli sınırlar dahilinde de olsa çok geniş vergilendirme yetkisi tanımaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetim birimleri doğrudan eyalet yasalarının öngördüğü hükümler ile konulan vergileri toplama ve eyalet yasalarının çizdiği sınırlar dahilinde vergi koyma yetkisine sahiptir. Yerel yönetimlerin gelirinin yarısından fazlasını öz kaynaklar oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 140-141). Amerika Birleşik Devletleri yerel yönetimlerinin finansman kaynakları çeşitlilik arz etmektedir. Bu kaynakları: yerel vergiler, federal yönetim tarafından yapılan yardımlar ve diğer gelirler ile borçlanmalar olarak sınıflandırabiliriz:

#### **2.1.2.1. Yerel Vergiler:**

ABD'nde yerel yönetim birimlerinin öz gelir kaynaklarının temelini “ emlak vergisi, satış vergisi ve gelir vergisi” oluşturmaktadır. Emlak vergisi ülkede yerel yönetim birimlerinin en önemli gelir kaynağıdır. Ülkede yerel yönetim birimlerinin bütçesinde yer alan vergi gelirlerinin %75'ini emlak vergisi gelirleri oluşturmaktadır. Bütçe vergi gelirleri içerisinde emlak vergisinin ardından sonra satış vergisi gelmektedir. Satış vergisi, mal ve hizmetlerin alım satımı üzerinden hesaplanan bir vergi türüdür. Ülkedeki eyaletlerde satış vergisi esas ve oranları farklılık göstermektedir. Özel satış

vergisi ve genel satış vergisi olmak üzere iki tür satış vergisi mevcuttur. Genellikle tüketim mallarının çoğundan tek bir oran üzerinden hesaplanan satış vergileri, genel satış vergileri iken belirli bir mal veya hizmet üzerinden hesaplanan satış vergileri özel satış vergileridir. ABD’de yerel yönetimlerin de gelir vergisi tahsilat yetkisi vardır. Fakat gelir vergisi yerel yönetim gelirleri içerisinde çok düşük paya sahiptir (Arslan ve Biniş, 2014: 160-163)

#### **a) Servet Vergileri (Property Taxes)**

Servet vergisi; gerçek ve tüzel kişilerin belirli bir zaman diliminde mülkiyetlerinde olan servete olarak nitelendirilen her çeşit taşınır veya taşınmaz malların değeri üzerinden hesaplanan bir vergi çeşididir. ABD’nde yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı olan servet vergisi, emlak vergisi ve menkul servet vergisi olmak üzere iki çeşittir. Ülkedeki eyaletlerde tek bir servet vergisi uygulaması yoktur her eyalet kendi yasası ve kurumsal yapısı gereğince farklı şekillerde servet vergisi toplayabilir. Ülkede menkul servet vergisinin konusu, para, hisse senedi, tahvil, çek, pay senedi, diğer senet ve poliçeler, patent, marka, isim hakkı ve lisanslar olarak tanımlanabilir. Fakat, hiçbir eyalette vergi tabanı tüm menkul ve gayrimenkul servet unsurlarını kapsamaz, her eyalette verginin konusu değişim gösterebilir. Emlak vergileri ise gayrimenkulün ( bina ve arsanın) piyasa değeri üzerinden yıllık olarak hesaplanan bir vergidir. Mevcut sisteme göre oturma bölgelerinin yakınında olan henüz yapı oluşturulmamış 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 etme 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 yapılabilir araziye dönüştürmek isterse, aradaki vergi farklarıyla birlikte para cezası ödemek zorunda kalır (Nadaroğlu, 1998: 132).

ABD’de mahalli idarelerin bütçesi ağırlıklı olarak emlak vergisine dayanmakta ve vergi gelirlerinin % 75’i bu yoldan sağlanmaktadır. ABD’deki emlak. vergisi uygulaması köklü bir geçmişe sahiptir. Kökleri 18. yüzyıla dayanan emlak vergisi

devletin her kademesinde farklı amaçlarla toplanmış ve kullanılmıştır. Fakat 20. yy'da emlak vergisi yerel yönetimler tahsis edilmiş ve yerel yönetimler tarafından finansman kaynağı olarak kullanılmaktadır (Arslan ve Biniş,2014: 160-163).

Emlak vergisi kapsamı eyaletten eyalete farklılık göstermekle birlikte, kamuya ait mallar, tarım arazileri ve dini mallar bir çok eyalette verginin dışında tutulmaktadır. Emlak vergisi beyan usulüne göre veya konu olan gayrimenkulün emsal piyasa değeri üzerinden hesaplanmaktadır. Emsal piyasa değeri hesaplaması kimi eyaletlerde malın geçmiş bir yıllık değerinin ortalaması alınarak hesaplanırken kimi eyaletlerde malın değerlendirme tarihindeki piyasa değeri alınarak yapılır. (Öz ve Akdemir, 2002: 14)

### **b) Satış Vergileri (Sales Taxes)**

Satış vergileri, mal ve hizmetlerin alım satımı üzerinden hesaplanan bir vergi türüdür. Ülkedeki eyaletlerde satış vergisi esas ve oranları farklılık göstermektedir. Özel satış vergisi ve genel satış vergisi olmak üzere iki tür satış vergisi mevcuttur. Genellikle tüketim mallarının çoğundan tek bir oran üzerinden hesaplanan satış vergileri, genel satış vergileri iken belirli bir mal veya hizmet üzerinden hesaplanan satış vergileri özel satış vergileridir (Arslan ve Biniş, 2014: 160).

ABD'de satış vergileri eyaletler ve yerel yönetim birimleri tarafından tahsil edilen bir vergi çeşididir. Sadece “alkol tüketim vergisi, yararlanma vergileri ve tütün mamulleri vergisi” üç yönetim birimi düzeyinde de tahsil edilebilir. ABD'de yönetim birimleri sınırları dahilindeki mal ve hizmet teslimlerinin nihai safhasında bir satış vergisi alırlar. Ülkede yerel yönetimlerin aldığı perakende satışlardan alınan tüketici vergisi (consumer tax), satılan malların miktarı üzerinden hesaplanan satıcı vergisi (vendor tax) ve her ikisinin bileşiminden oluşan bir satış vergisi (combination vendor-consumer tax) olmak üzere üç çeşit satış vergisi mevcuttur. Satış vergileri yerel yönetim vergi gelirleri içerisinde önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimlerin toplam vergi gelirleri içerisinde satış vergilerinin payı ortalama % 20 - % 25 bandındadır ( Öz ve Akdemir, 2002:16). ABD'de uygulanan belirli mal ve hizmetler üzerinden alınan özel

satış vergileri, satıcılar, tüketiciler ve üreticilerin birinden veya tamamından sağlanmaktadır. Özel satış vergisi oranları, % 2 ile % 100 arasında geniş bir yelpzede değişmektedir. Ancak ağırlıklı olarak oranlar, % 10 ile % 12 bandında yoğunlaşmaktadır (Öz ve Akdemir, 2002: 15).

### **c) Gelir Vergisi (Income Tax)**

ABD’de federal hükümetin yanında yerel yönetim birimlerine de gelir vergisi tahsilat yetkisi verilmiştir. Ancak gelir vergisi yerel yönetimlerde eyaletlerden daha düşük bir oranla uygulanmaktadır ve gelir vergisi yerel yönetim gelirleri içerisinde çok düşük bir paya sahiptir (Öz ve Akdemir, 2002: 3).

Ülkede eyaletlerin çoğunda, eyalette ikamet eden veya eyalet sınırları içerisinde gelir elde eden kişilerden, federal kişisel gelir vergisinden farklı olarak bir de gelir vergisi alınmaktadır. Alaska, Florida, Nevada, Güney Dakota, Teksas, Washington, Wyoming, New Hampshire ve Tennessee eyaletleri dışındaki 43 eyalette geniş tabanlı kişisel gelir vergisi uygulanmaktadır. New Hampshire ve Tennessee eyaletlerinde ise sadece faiz ve kâr payı üzerinden gelir vergisi alınmaktadır tüm gelir kaynakları dahil edilmemektedir. Federal kişisel gelir vergileri ile eyalet kişisel gelir vergilerinde uygulanan esaslar, genellikle benzerlik göstermektedir. Eyalet vergileri hesaplanırken, çoğunlukla federal senelik gelir vergisi beyannamesinde beyan edilen toplam gelir esas alınır. Mükellefler, eyalet kişisel gelir vergisi beyannamelerini düzenlemek için önce federal kişisel gelir vergisi beyannamelerini düzenlerler. ABD’de eyaletin tahsil ettiği gelir vergisine ilaveten, yerel yönetimler tarafından, mükellefiyetleri genellikle ikamet esasına göre belirlenen eyalet kişisel gelir vergisi matrahı üzerinden hesaplanan düşük oranlı bir gelir vergisi de mevcuttur.

#### d) Diğer Vergiler:

**Kullanım vergisi (Use Tax):** ABD’nde birçok eyalet satış vergisi ve buna ek olarak eyalet sakinlerinin mal alımında eyalet vergisinden kaçınmak amaçlı eyalet dışını tercih etmelerini engel olmak için, satış vergisine tamamlayıcı olarak bir de kullanım vergisi almaktadır. Kullanım vergisi, çoğunlukla otomobil ve benzeri ürünlerin eyalet dışından satın alınması ve kiralanması durumlarında söz konusu olmaktadır. Üretim faaliyetlerinde kullanılmak üzere alınan mallar vergi kapsamı dışında tutulmaktadır (Öz ve Akdemir, 2002:16)

**Akaryakıt Özel Tüketim Vergisi (Fuel Tax):** Eyaletlerin tahsil ettiği genellikle galon başına maktu bir miktar olarak alınan akaryakıt özel tüketim vergisi, özel tüketim vergileri içerisinde en önemli paya sahiptir. Akaryakıt özel tüketim vergisi oranları eyaletten eyalete farklılık göstermektedir verginin sorumlusu dağıtıcı firmadır. Vergi dağıtıcı firma tarafından tahsil edilip eyalet vergi dairesine ödenmektedir. Gönüllü yangın şirketleri tarafından kullanılan akaryakıt, tarımsal faaliyette kullanılan akaryakıt, kamu kuruluşları tarafından kullanılan akaryakıt eyaletlerin çoğunda vergi kapsamı dışında tutulmuştur. Akaryakıt üzerinden eyaletlerin yanı sıra yerel yönetimler de vergi alabilmektedir (Demir,2008:276).

#### 2.1.2.2 Federal Yönetim Tarafından Yapılan Yardımlar

Amerika Birleşik Devletleri’ndeki yerel yönetimlere federal devlet ve sınırları dahilinde buldukları üye devlet tarafından önemli miktarlarda bağış ve yardım yapılmaktadırlar. Federal Devlet tarafından ayrı bir fonda toplanan gelirler üye devletler ile yerel yönetim birimleri arasında nüfus, kişi başına düşen gelir, gelir vergisi hasılatı ve vergi toplama gibi kıstaslara bakılarak bölüştürülür. Genel olarak, federal devletten gelen yardımların yaklaşık olarak üçte biri eyaletlere, kalan üçte ikisi ise yerel yönetimlere pay edilerek aktarılmaktadır (Türker, 1999: 608; Nadaroğlu, 1998: 132).



### 2.1.2.3. Diğer Gelirler

ABD’nde yerel yönetimlerin kendi teşebbüsleri aracılığıyla elde ettikleri teşebbüs gelirleri ve çeşitli resim ve harçlar aracılığıyla elde ettikleri diğer gelir kaynakları da mevcuttur. Bunlara ek olarak yerel yönetimlerin tahsil ettiği *kullanım ücretleri (user fees and charges)* de ülkede yerel yönetimler için gelir teşkil etmektedir. Kullanım ücretleri yerel yönetim birimleri belirli hizmetlerden yararlanan veya özel fayda elde edenlerden alınan miktarlardır. “*Lisanslar, izinler, hizmet bedelleri, transit ücretleri, kiralar, öğrenim ücreti, satış bedeli ve cezalar*” bu tür gelirlerdendir (Türker, 1999:607; Ulusoy ve Akdemir, 2002: 94).

### 2.1.2.4. Borçlanmalar

Amerika Birleşik Devletleri’nde yerel yönetimlerin finansman kaynakları arasında borçlanma ile sağlanan gelirler önemli bir yere sahiptir. Ülkedeki yerel yönetimlerinin birçoğu sermaye ihtiyaçlarında borçlanma yolunu tercih etmektedirler. Yerel yönetimler kısa veya uzun vadeli borçlanmalar şeklinde sermaye yardımları, tahvil ihracı ya da başka türlü bir borçlanma yoluyla finansman sağlayabilirler. Fakat çoğu eyalet de yerel yönetimlerin borçlanması belirli sınırlandırmalara tabi tutulmaktadır. Örneğin; Missouri eyaletinde yerel yönetim birimlerinin borçlanma yolunu tercih edebilmesi için sınırları içerisinde referandum yapması istenmektedir (Şahin, 1999: 133; Bülbül, 2001: 70).

## 2.2. Almanya

Üç kademeli yönetim sistemine sahip federal bir devlet olan Almanya’da ilk kademedede federal devlet (bund), ikinci kademedede eyaletler (länder) ve üçüncü kademedede ise eyaletlerin denetimine tabi yerel yönetimler (kreise ve gemeinden) yer alır. Demokratik Almanya’nın birleşmesinden sonra 3 Ekim 1990’da oluşturulan 5 yeni eyaletle birlikte 16 eyaletten meydana gelen Almanya’da “*federal devlet ilkesi*” dokunulmaz anayasal ilkelerdendir. Fakat, eyaletlerin yapılandırılması konusunda Federal Anayasa’da çeşitli maddeler yer almaktadır. Yerel yönetimlerle ilgili kanuni düzenleme yapma yetkisi federe devletlere verilmiştir. Almanya’da şehir olmakla

birlikte birer eyalet olan Berlin, Hamburg ve Bremen istisna olmak üzere Almanya'nın kalan diğer 13 eyaleti, kendi yerel yönetim yapılarını kurma, şehirlerin ve belediyelerin yapısını ve özerk yerel yönetim birimleri ilgili kuralları belirleme yetkisine sahiptir (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 328).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya'da merkeziyetçilik eğilimi artmış ancak özerklikleri anayasa ile güvence altına alınan yerel yönetimler ağırlıklarını korumuş ve önemi artmıştır. Almanya'da yerel yönetimler, temelde eşit ve etkili bir şekilde toplumsal refah sağlanması ve bunun için gerekli kamusal hizmetlerin sunulmasında görevli refah devleti modeline uygun olarak kurgulanmıştır. Bu nedenle Almanya'da yerel yönetimlerin temel gayesi vatandaşların sosyal refahını maksimum seviyeye çıkarmaktır. Alman devlet yapısında yerel yönetim hakkı yerel toplumun refahını demokratik ve etkin süreçler ile artırmanın aracı olarak görülmektedir (Kalabalık, 2005: 97-111).

### **2.2.1. Almanya Yerel Yönetim Yapısı**

Alman idari yapısının özünü yerel yönetimler meydana getirmektedir. Ülkede bütün hizmetlerin federal devlet ve eyaletler tarafından yerine getirilemeyeceği düşünülerek, yerel yönetimlerin yerine getirecekleri hizmetler mevzuatla sınırlandırılmamıştır. Ülkede hizmetlerin vatandaşlara en yakın birim tarafından en etkin şekilde sağlanabileceği esas kabul edilmiştir. Bu birimlerin yerine getiremedikleri hizmetler ancak üst birimler tarafından üstlenilir. Almanya'daki tüm eyalet anayasalarında yerinden yönetim garantisi yer almaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002; 80).

Almanya'da yerel yönetim birimleri belediyeler (gemeinden) ve ilçeler (kreise) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Almanya'da ilçeler, ülkede hem yerel yönetimin hem de merkezi yönetimin bir parçası olarak birçok görev ifa etmektedir. İlçeler birden fazla küçük belediyenin birleşmesiyle oluşan tüzel kişiliğe haiz yerel yönetim birimleridir. İlçeler sınırları dahilinde belediyeler tarafından yerine getirilmeyen hizmetler ile

belediyeler arası nitelikteki hizmetleri ifa etmektedir (Mutluer ve Öner, 2009:84). Almanya'da ilçeler tamamlayıcı olarak nitelendirilebilecek görevleri de üstlenebilir. Bu görevlerden bazıları ilçeye bağlı belediyeler tarafından yerine getirilen, fakat bu belediyelerin idari ve mali yetersizlikleri sebebiyle etkin bir biçimde sunulamayan çöplerin toplanması ve depolanması, hastane hizmetleri, yaşlılar yurdu ve gençlik merkezleri kurma ve işletme gibi hizmetlerdir. Bununla birlikte ilçelerin denkleştirici görevleri de mevcuttur. Bu görevler mali ve idari güçleri aynı olmayan ilçeye bağlı belediyelerde yaşayan yurttaşların gereksinimlerini karşılayabilmek için teknik ve örgütsel destek, danışma ve planlama yardımlarında bulunmaktadır (Mengi,1997:96-97)

Almanya'da belediyeler örgüt yapılanması ve büyüklüklerine göre farklılık göstermektedir. Almanya'da belediyeleri, kent belediyeleri (Stadtgemeinden) ve kırsal belediyeler (Landgemeinden) biçiminde ayırabiliriz. Almanya'da belediyelerle ilgili olarak değinilmesi gereken iki önemli birim daha mevcuttur. Bunlar ilçeye bağlı olmayan belediye (kreisfreie Stadt) ve ilçeye bağlı belediye (kreisangehörige Gemeinde)dir. İlçeye bağlı olmayan belediye, mali ve idari bakımdan güçlü, pek çok hizmeti üstlenebilen yerel yönetim birimleridir. Görevlerini ifa ederken ilçeden destek talep etmezler ilçe yardımına gereksinim duymazlar, ilçeye bağlı olmayan belediye statüsünde olmak için komşu ilçe ve belediyelerin yapıları ve güçleri önem arzemektedir. İlçeye bağlı belediye ise, idari ve mali bakımdan güçsüz olması sebebiyle, görevlerinin bir kısmını ilçeye devreden, görevlerini ifa ederken ilçeden yardım alan ve ilçe ile ilçeye bağlı olmayan belediye arasında bir statüde yer almaktadır (Mengi, 1997:97).

Almanya'da yerel yönetim birimlerinin yapıları gibi görevleri de çeşitlilik arz etmektedir. Ülkenin sosyal güvenliği, silahlı kuvvetler yapılanması, trafik hizmetleri, eğitim ve araştırma hizmetleri, dış politika ve makro-ekonomik politikaların belirlenmesi, federal devletin görevi iken; eğitim ve kültür politikaların belirlenmesi ve denetimi, adalet, polis, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri çoğunlukla eyaletlerin

görevleri arasında yer almaktadır. Almanya’da yerel yönetimlerin görevlerini ise isteğe bağlı ve zorunlu görevler olarak ikiye ayırabiliriz. İsteğe bağlı görevlere müze kurulması ve işletilmesi, spor alanları ve yüzme havuzları tesis edilmesi ve kamusal toplu taşıma alanlarındaki özerk yerel yönetim görevlerini örnek verebiliriz. Zorunlu hizmetlere ise imar, konut, ulaşım, yapı işleri, atık toplama, içme suyu ve enerji temini gibi federal yasalar ya da eyalet yasaları ile yerel yönetimler için yürütülmesi zorunlu duruma getirilmiş olan görevleri örnek verebiliriz (Ulusoy, 2005:109).

### **2.2.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Almanya’da Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları:**

Alman yerel yönetim birimleri anayasal düzenlemelere dayanan bir mali özerkliğe sahiptir. Bu mali özerklik doğrultusunda Almanya’da mahalli idareler; kendi bütçelerini ekonomik imkânları düzeyinde hazırlama, kendi gelir kaynaklarına sahip olma ve bu kaynaklar içerisinde yer alan vergi oranlarını belirleme hakkına sahiptir fakat vergi konusu olmayan bir konuda bir vergi koyma yetkileri yoktur. Alman yerel yönetim sisteminde, mahalli idareler cari ve yatırım bütçesi olmak üzere iki ayrı bütçe hazırlanmaktadır. Cari bütçe yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılması gereken giderler ve giderleri karşılayacak gelir kalemleri ile oluşturulur. Yatırım bütçesi ise eyalet tarafından verilen proje yardımları, imar harcamaları gibi yatırımları olumlu yönde etkileyecek gelir ve gider kalemleri ile oluşturulur. Almanya’da kamu mali kaynaklarının dağıtımı Alman Anayasası’nın 106. maddesi uyarınca gerçekleştirilir. Almanya Federasyon’unun üç düzeyindeki her birim kendi erklerine sahiptir ve kendi finansman kaynaklarını oluşturma yetkileri de mevcuttur. Bu üç birimden biri olan Alman yerel yönetim birimlerinin finansman kaynakları: vergi gelirleri, yardımlar ve borçlanmalar ile diğer gelirler olarak sınıflandırılabiliriz (Güneş,2009:153).

#### **2.2.2.1. Vergi Gelirleri**

Vergilerden elde ettikleri gelirler Alman yerel yönetimlerin sahip olduğu en önemli finansman kaynağıdır. Bu kapsamda yerel yönetimler, yerel nitelikte olan emlak,

meslek ve işletme vergilerini belirledikleri oran üzerinden tahsil etmektedir. Ancak meslek vergilerinde gelirin bir kısmı eyalet ve federal devletlere pay edilmektedir. Bu vergilerin yanı sıra yerel yönetimler, ulusal nitelikteki KDV'den % 2 ve gelir vergisinden % 15 pay alır. Almanya'da vergi gelirleri ülkedeki yönetimin üç düzeyinde bulunan birimler arasında anayasal çerçevede paylaşılır. Alman Anayasa'sı, Almanya'daki iki en önemli gelir kaynağı olan toplam gelir vergisi ve katma değer vergisinden federal devletin, eyaletlerin ve belediyelerin pay almaları için gerekli zemini oluşturmaktadır. Ülkede dağıtılacak olan paylar önce eyaletler arasında sonra eyalet içerisindeki belediyeler arasında paylaşılır ( Güneş, 2009:153)

Federal Almanya'da ilçelerin vergilendirme yetkileri anayasal bir hak değildir. Ancak eyalet kanunları, vergi açısından kimi vergilerin ilçe tarafından konulmasına (av ve balıkçılık vergisi, içki vergisi gibi) izin verirken kimi vergiler için ise sadece ilçenin (yerel emlak, tüketim vergileri gibi) pay almasına olanak tanımaktadır. İlçelerin gelirleri arasında önemli bir yere sahip gelir kaynağı ilçe sınırları içerisinde tahsil edilen belediye gelirlerinden aldıkları "ilçe payı"dır. İlçe payı, ilçe meclisi tarafından alınan kararlar ile ilçe dâhilindeki belediyelerin öz vergi gelirleri üzerinden alınmaktadır ve söz konusu pay % 30 - % 35 civarındadır. Bununla birlikte Almanya'da ilçelerin öz gelir olarak resim ve harç alma yetkileri de bulunmaktadır (Dorukkaya, 1993:83; Tortop, 1991:80; Tavşancı, 2010: 76-78)

İlçelerin alabileceği av ve balıkçılık vergisi, içki vergisi gibi vergiler eyalet yasalarının belirlenmektedir (Tavşancı, 2010: 76-78; Çetinkaya, 2012:100). Almanya'da ilçelerin motorlu taşıtlar vergisi toplama yetkisi vardır. Taşıtlar vergisi (*kraftfahrzeugsteuer*) olarak bilinen bu vergi zorunludur. Yerel vergi dairesinin (finanzamt) talebi üzerine bir yıl önceden ödenir. Almanya'daki araç sahipleri, motor büyüklüğüne ve CO2 emisyonuna dayanan bu vergiyi ödemekle yükümlüdür. Diğer birçok AB ülkesi ile uyumlu olarak, Almanya'nın taşıtlar vergisi sistemi daha düşük emisyon üreten "daha yeşil" araçları tercih etmeyi desteklemektedir. Almanya'nın

karayolu vergisi bilinmemakta; bunun yerine akaryakıt vergisi uygulanmaktadır (Angloinfo, 2019a).

Genelde tüm ülkelerde olduğu gibi Federal Almanya’da da yerel yönetimlerin sunduğu hizmet ağının başında, belediyeler bulunmaktadır. Belediyelerin bu hizmetleri yerine getirebilmesi için ellerinde bulundurması gereken yetkiler vardır. Federal Almanya’da belediyeler üstlendikleri görevleri yerine getirmek adına gerekli gördüğü öz kaynağı yaratmak için, vergi, resim ve harçların oranlarını belirleme ve bu alanlarda yeni finansal kaynaklar oluşturma yetkisine haizdir. Başka bir ifadeyle Federal Almanya’da gerek eyalet yönetimleri, gerekse yerel yönetim birimleri kendi topladıkları öz vergi oranlarını belirleyebilme yetkilerine sahiptir. Ancak, her iki yönetim düzeyi de paylaşılan vergiler yoluyla sağladıkları vergi gelirlerinden alacakları payı belirleme haklarından yoksundurlar. Bu paylar, federal düzeyde belirlenmektedir (Arıkboğa, 2004:75).

Almanya’da emlak vergisi ve işyeri vergisi oranları, belediyeler tarafından belirlenen geliri belediyelerde ait olan ve bu sebeple belediye vergileri olarak bilinen vergilerdir. Emlak vergisinin geliri ülkelerin çoğunluğunda olduğu gibi Almanya’da da yerel yönetimlere tahsis edilmiştir ve Almanya’da belediyeler emlak vergisi oranını belirleme hakkına sahiptir (Mutluer ve Öner, 2009: 87). Bununla birlikte Federal Alman Anayasası’nda, ayrıntıları kanunla düzenlenmek şartıyla, belediye sınırlarında ikamet edenlerin elde ettiği gelir üzerinden eyaletler tarafından tahsil edilen gelir vergisinden belediyelere pay verilecektir. Belediyelerin belediye payları üzerinde munzam vergi uygulaması yapabilmesi de anayasanın 106. maddesinde hükme bağlanmıştır, belediye payları üzerinde ilave vergi uygulaması anayasal koruma altına alınmıştır. Yukarıda da bahsedildiği gibi, Almanya’da da belediyelerin en büyük gelir kaynağı yerel binalardan alınan vergilerdir. Bu durum 1969’a kadar devam etmiştir fakat 1969 yılında vergi sistemi revize edilmiş ve belediyeler yerel binalardan alınan bedelin % 40’ndan vazgeçmiştir, vazgeçilen kısım federal devlet ile eyaletler arasında paylaştırılmıştır. Bunun karşılığında ise belediyeler, yerel planda toplanan gelir vergisinden % 15

oranında pay almaya hak kazanmışlardır Yapılan bu değişlikle birlikte belediyeler elde ettiği gelirin belirli bir yüzdesinden vazgeçmiş olsa da vergi oranını belirleme yetkisi şeklinde tezahür eden sınırlı vergilendirme yetkisi ise varlığını korumuştur ( Cantemir, 1999:2).

Almanya'da belediyeler gelir vergisi üzerinden % 15 pay almaktadırlar. Gelir vergisi içerisinde ise kilise vergisi (*Kirchensteuer*) adı verilen bir vergi de yer almaktadır. Bu, kabaca gelir vergisi oranının % 8-9' dur. Yalnızca evrensel bir inanca bağlı olan kişilerin ödeme yapması gerekir ve çoğu yabancı, dini olmadıklarını veya tanınmış bir inanca bağlı olmadıklarını beyan ederek sistemden çıkmayı tercih eder. Aksi halde, kilise vergisi otomatik olarak gelir kaynağından düşülür (Angloinfo, 2019b).

Almanya'da belediyelerin ayrıca matrahının merkezi yönetimce belirlendiği, vergilendirmenin ise belediye meclis kararı ile alındığı, sınırları içerisinde yer alan işletmelerin sermayeleri ve yıllık satışları üzerinden alınan işletme vergisini tahsil yetkisine sahip anlayış geçerlidir, ülkedeki sermaye şirketleri ve ticaretle uğraşanlar federal devletçe tahsil edilen kurumlar vergisi yanında işletme vergisine de tabidirler. Fakat belediyelerin tahsil ettiği işletme vergisinin tümü belediyelere ait olmamaktadır. Alınan verginin yaklaşık % 14,8'i eyaletlere, %7,7'si ise federal devlete aktarılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:129-132) . Federal Almanya'da belediyelerin işletme vergisi ile emlak vergisi dışında köpek vergisi, içki vergisi, eğlence vergisi gibi vergi gelirlerini toplama ve idare etme yetkisi vardır. Almanya belediyeleri emlak vergisi, işletme vergisi, eğlence vergisi gibi vergilerin matrah ve oranlarını belirleyip söz konusu vergileri tahsil etmektedir. Bunun dışında belediyelerin yürüttükleri kimi hizmetler karşılığında o hizmetlerden doğrudan yararlanan yurttaştan, oranlarının belediye meclisi tarafından belirlenmesi koşuluyla harç veya katılma payı alabilmeleri mümkündür (Can, 2004. 42-43).

Almanya'da belediyelerce içki vergisi ve eğlence vergisi de tahsil edilmektedir. İçki vergisi, belediyeler tarafından alkollü alkolsüz içki satan yerlerden alınırken eğlence

vergesi ise (Bavyera haricinde), oyun makineleri üzerinden alınmaktadır bir vergidir. Bu vergiden elde edilen gelirin düşük olması sebebiyle 1980 yılında Bavyera'da kaldırılmıştır ve Bavyera dışındaki bölgelerde üzerinden dans, sinema ve gece kulüplerine giriş ücretleri de uygulamaya dâhil edilerek, verginin miktarı belediyeler tarafında belirlenmektedir. Söz konusu organizasyon sahibi ya da eğlence makinasının sahibi tarafından ödenmektedir (Ersoy, 2010:4).

Almanya'da belediyeler birden çok evi bulunan olan kentdaşlarından ikinci ev vergisi ismiyle bir vergi daha almaktadır bu vergi belediyeler tarafından ev kiraya verilmiş ise senelik kira bedeli üzerinden verilmemiş ise emsal kira bedelinden hesaplanmaktadır. Vergi oranı, 31.12.2018 tarihine kadar % 5 ve 01.01.2019 tarihinden itibaren net soğuk kira<sup>4</sup> bedelinin% 15'i kadardır (Senatsverwaltung für Finanzen, 2019)

Almanya'da belediyeler köpek vergisi de tahsil etmektedir. Köpek lisansı olarak da bilinen köpek vergisi (Hundesteuer) geleneksel gider vergilerinden biridir, çünkü bir köpeğin tutulması genel yaşam ihtiyacının karşılanmasının ötesine geçer ve çaba gerektirir. Almanya'da köpekler belediyece kayıt altına alınmaktadır ve sahiplerince köpek vergisi ödenmelidir. Bu vergi köpek cinslerine göre belediye meclislerince belirlenir. (Bundesfinanzministerium der Finanzen, 2018).

#### **2.2.2.2. Yardımlar**

Almanya'da yerel yönetimlerin sahip olduğu ikinci gelir kaynağı, federal devletin eyaletlere aktardığı ödenekler ve eyaletlerin yerel yönetimlere yaptığı yardımlardır. Yerel yönetim birimlerine yardımlar, federal devlet ve eyaletlerce yapılır. Yapılan yardımların bir bölümü genel amaca tahsis edilmiştir. Bu yardımlar geliri yüksek ve düşük belediyeler arasında mali denkleştirme yapmak üzere yapılır.. Almanya'da yerel yönetimlere yapılan yardımlar arasında üzerinde durulması gereken diğer yardımlar ise, "*altın yular*" olarak isimlendirilen ve konut inşaatı, kamusal ulaşım

---

<sup>4</sup> Soğuk Kira (Katt-Miete); Almanya'da yalnızca ev için ödenecek olan aylık miktar olarak tanımlanır.



araçları, kent yenileme gibi amaçlarla gönderilen yerel özerkliği zedelediği savunulan yardımlardır. Bu yardımlar yerel özerkliği zedelemekle birlikte yardımı veren kuruluşa yardım alan belediyenin hizmet önceliği üzerinde söz sahibi olma yetkisi de verir. Bununla birlikte Almanya’da yerel yönetimler Avrupa Birliği’nden gelen özel amaca tahsis edilmiş yardımlardan yararlanabilmektedirler (Mengi,1997:106).

### **2.2.2.3. Borçlanmalar**

Almanya’da yerel yönetim birimleri borçlanma yetkisine sahiptir fakat bu borçlanma yetkisi sınırsız bir borçlanma yetkisi değildir ülkede yerel yönetimlerin borçlanma yetkileri finansal güçleri ile orantılı olup ve eyalet denetimine tabidir. (Mengi, 1997: 106).

### **2.2.2.4. Diğer Gelirler**

Almanya’da belediyelerin teşebbüs gelirleri, harç ve kullanıcı ödemeleri, parafiskal gelirler ve çeşitli konularda verilen ruhsat karşılığında alınan bedeller (resimler) yerel yönetimlerin diğer gelir kaynaklarını oluşturur. Almanya’da belediyeler sağladıkları bazı hizmetlerin karşılığı olarak o hizmetlerden doğrudan yararlananlardan harç ve katılma payı tahsil edebilmektedirler. Bu harçlara, pazarlarda alınan işgal harcı, mezarlıklar için tahsil edilen harçlar, çöp toplama karşılığı alınan harçlar, sokakların temizlenmesine karşılık alınan harçlar ve kanalizasyon hizmeti karşılığında alınan harçlar, halk okullarına devam etmek için ödenen harçlar, evlenme işleri için ya da nüfus cüzdanı çıkartmak için ödenecek harçlar ile yüzme havuzları için ödenen giriş ücretler örnek gösterilebilir. Katılım paylarına ise, bayındırlık hizmetleri sonucu alınan katılma payları, cadde ve sokakların yapımı, aydınlatma hizmeti ve kaldırımların yapımı gibi hizmetler için alınan katılım payları örnek verilebilir (Mengi, 1997: 106)

## **2.3. Fransa**

Üniter bir devlet yapılanmasına sahip olan Fransa’da devrimden sonra oluşturulan yerel yönetim modelinde merkezîyetçilik anlayışını esas alınmıştır. Ülkede yerel yönetimler de sıkı merkezi denetim altında yapılandırılmıştır. Kontrollü yerel

yönetim politikaları izlenen Bonapartist modelde yerel yönetimler tedrici ve yavaş gelişmiştir. Ülkede idari vesayet hem merkezi yönetim hem de taşradaki merkezi yönetim birimleri tarafından uygulanmaktadır. Fransız yerel yönetim sisteminde köklü değişiklikler 1958'den 5. Cumhuriyetten sonra başlamıştır ve 1980'li yıllar itibariyle koyu merkeziyetçi idari sistemin yerelleşmesi adına hem yasalarla hem de anayasa değişiklikleriyle açılımlar yapılmıştır. Bölge yönetimleri kurulmuş, idari vesayet kaldırılmış ve merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki gelir ve kaynak paylaşımı yeniden düzenlenmiştir. 2000'li yıllar itibariyle Anayasal düzeyde Fransa yerel yönetim sistemine dair düzenlemeler yapılmış ve yerel yönetim birimlerinin anayasal konumu güçlendirilmiştir. 2003 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte Anayasa'nın 1. maddesinde üniter devlet yapısına ek olarak desantralizasyon tanımı eklenmiş ve yerel yönetimlere yasal dayanak sağlanmıştır ( Şengül, 2012:34). Günümüzde Fransa'da Avrupa Birliği'nin kanuni ve kurumsal düzenlemelerine uygun olarak yerinden yönetim günden güne güç kazanmıştır. Ayrıca kamusal hizmetin yerele en yakın birimce üstlenilmesi düşüncesi önem kazanmıştır ve uygulamaya konulmuştur.

### **2.3.1. Fransa Yerel Yönetim Yapısı**

Fransa yerel yönetimleri ülke anayasasının 72. maddesi uyarınca ülke yerel yönetimleri “belediye (*commune*), il(*departmant*) ve bölge yerel yönetimleri” olmak üzere üçlü bir yapı sergilemektedir. Fransa, yerel yönetim birimi sayısı açısından oldukça zengin bir ülkedir. Denizaşırı yönetimler de dikkate alındığında 35358 belediye, 101 il, 27 bölge yönetimi vardır (Eurostat:2019) . Bu yerel yönetim birimlerinin yanı sıra ülkede finansal, demografik ve coğrafi farklılıkların gereği olarak ortaya çıkmış özel statülü yerel yönetim birimleri de mevcuttur. Az fonksiyona sahip olan bu yerel yönetim birimlerine ilçe alanları ve yol hizmetleri açısından bazı işlevlere sahip olan ilçeleri ve seçim bölgesi ve polis yetki bölgesi gibi sembolik işlev yüklenen kantonları örnek gösterebilir. Bu yerel yönetim birimlerinin illerin alt bölümleri olduğu düşünülürse Fransa'da aslında anayasada da belirtildiği üzere 3 tür yerel yönetim kuruluşu vardır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:160).

**Belediye (Communes);** Fransa’da 1789 yılında Fransız Devrimi ile ortaya çıkan belediyelerin yetki ve sorumluluk alanı 1982 reformlarıyla genişletilmiştir. Kır ve kent alanı fark etmeksizin Fransa’nın en küçük yerel yönetim birimini belediyeler oluşturmaktadır. Fransa’da kırsal alanlara özgü olan köy, kasaba ve benzeri örgütlenme ve yönetim birimleri bulunmamaktadır. Ülkede belediyeler en alt kademe yönetim birimi olarak kabul edilir. Denizaşırı yönetimler dışarıda bırakıldığında Fransa’da bulunan 36.556 belediyenin 28.000’den fazlasının nüfusu 1.000 kişinin altındadır. Belediyelerin bu yapısı 1960’lardan beri ölçek açısından değerlendirilmekte ve komünler birleşmeleri için teşvik edilmektedir. Bu kapsamda “ belediye konsorsiyumları-*communautés urbaines*” ve “belediye işbirlikleri *syndicates*” adları ile iki farklı yapıda komünlerin birleşmelerine olanak sağlanmıştır. Komünlerin isteği ve yerel meclislerin kararları ile kurulabilecek bu yapılar bir ve birden fazla komünün farklı hizmetleri ortak sunmasına ve yönetmesine olanak sağlamaktadır. Bu yapılar komünlere elektrik ve içme suyu sağlanması gibi teknik hizmet alanları ile, geniş kapsamlı ulaşım, çevre sağlığı ve kentsel politika gibi hizmet alanlarında faaliyette bulunmak üzere kurulmuştur.(Toksöz vd., 2009: 60)

Fransız belediyeleri kendilerine ait bütçelere sahip özerk bir yapıdadır. Belediyeler belediye meclisi ve başkanı olmak üzere seçimle göreve gelmiş iki organdan oluşmaktadır. Belediye başkanı, başkan vekilleri ve meclis üyelerinden oluşan belediye meclisi karar, belediye başkanı ise yürütme organıdır. Komün idaresinin başı olan belediye başkanı, belediye meclisi tarafından alınan kararları uygulamakla görevlidir. Belediyenin bütçesini hazırlar ve belediye meclisinin onayına sunar; ilgili masrafları onaylar. Başkan, kamu ortak mallarını korumak ve yönetmekle, geliri işletmekle de sorumludur. Komüne ait kamu kuruluşlarının ve hesaplarının kontrol edilmesi de başkanın görevleri arasındadır. Bununla birlikte başkanın adli kayıt hizmetlerini yapmak, polis ve emniyet hizmetlerini yürütmek, seçimlerin hazırlanması ve düzenlenmesi, merkez adına yasal evrakların çıkarılması, askere alım verilerinin hazırlanması, zorunlu eğitime tabi olanların belirlenmesi gibi görevleri de mevcuttur (Toksöz vd., 2009: 67). Belediyenin görevleri arasın da ise bayındırlık, arazi kullanımı işlemleri, imar ve inşaat işleri ve sosyal konutlar yapmak, gaz, elektrik, su dağıtımını

sağlamak, ulaşım, kanalizasyon ve benzeri alanlarda hizmet temini gösterilmektedir. Bununla birlikte belediyeler merkezi yönetim ad ve hesabına yolların bakımı ve onarımı, okul binalarının yapımı ve onarımını, spor ve sosyal faaliyetleri yapımı, sosyal yardımlar ve kentsel planlama gibi birçok görevi de yerine getirmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 158-163).

**İl (Département);** 1789 Fransız Devrimi sonrasında kurulan Fransa'nın temel yönetim birimlerinden biridir. İller Fransız yerel yönetim yapısı içerisinde uzun bir geçmişe sahiptir. Fransa'da iller merkezi yönetimle belediyeler arasındaki boşluğu doldurmak üzere ilin mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasıyla görevli olarak kurulmuştur (Şengül, 2014:54). İl örgütlenmesi “ İl Genel Meclisi” tarafından yönetilir. 1982 yılında yapılan Fransız Yerel Yönetim Reformu öncesinde “*prefect*” adı verilen merkezi yönetim tarafından atanan valilerce yönetilen il genel meclisi yönetimi görevi Fransız Yerel Yönetim Reformu ile birlikte validen alınarak seçilmiş bir kişi olan il genel meclis başkanına bırakılmıştır (Toksöz, 2009: 60). Fransız Yerel Yönetim Reformu ile birlikte valinin il yerel yönetimiyle organik ilişkisini kesilmiştir. Yapılan değişiklikle il yönetimi ve merkezi yönetimle bütünleşmiş görüntüsünden kurtulmuş ve kamu tüzel kişiliği kazanmıştır. Fransa'da valilik makamı farklı bir şekilde de olsa hala varlığını sürdürmektedir ve başbakanın temsilcisi konumunda kaymakamlarla birlikte ağırlıklı olarak denetim hizmetlerinin yapılmasını sağlamaktadır. (Şengül, 2014:53).

İller genellikle çocuklar, engelliler ve yaşlılara yönelik sosyal hizmet görevleriyle tanınan yerel yönetim kuruluşlarıdır. İl bütçelerinin yarısından fazlası, sosyal hizmet harcamalarına ait giderlerdir. İller için bir başka faaliyet alanı ise eğitimidir. İller sınırları dahilindeki ortaokulların yapımı, bakımını üstlenip, ekipman ihtiyacını karşılamaktadır. Bununla birlikte iller kırsal beldelere ilişkin yol, içme suyu ve benzeri hizmetlerin de karşılanmasına destek sağlarlar. Tüm bunlara ek olarak iller merkezi yönetim yetki alanı dışındaki yolların bakım ve işletilmesini de üstlenmişlerdir (Şengül, 2014:52).

**Bölgeler (La Région);** Fransız kamu yönetiminde bölge yönetimleri, komün ve il yönetimlerine göre daha yeni idari birimlerdir. Fransa’da bölge yönetimi, özellikle merkezi yönetimin ekonomi ve alan planlamalarını daha etkin yapabilmek ve bazı hizmetlerin daha bütüncül biçimde sunulmasını sağlamak amacıyla 1964’te çıkarılan bir kanunla kurulmuştur. Daha sonra 1972–73 yıllarında reforma tabi olan bölge yönetimleri, danışma organı olmaktan çıkarak bir kamu kurumu niteliği kazanmıştır. 1982’de başlatılan reform çalışmaları ile birlikte Bölge Yönetimleri daha da önemli birer yerel yönetim organı haline gelmiştir (Toksöz, 2009:60).

Bölgeler, çoğunlukla finansal gelişmeler ve toprak-arazi planlaması üzerine hizmet vermektedirler. Dolayısıyla özel şirketlere ekonomik yardımda bulunma, bu işin koordinasyonu için ”ekonomik gelişmeye dair bölge şemaları” düzenleme ve arazi planlaması için ayrı olarak “arazinin düzenlenmesi ve gelişimine dair bölge şemaları” hazırlama yetkilerine sahiptirler. Bölgelerin eğitim alanında da görevleri mevcuttur, lise ve dengi okullarının bina yapım ve inşası ve teknik ve personel hizmetlisinin istihdamı, iş aramakta olan genç ve yetişkinlerin tabi tutulacakları mesleki eğitimin düzenlenmesinden de sorumludurlar. Fransa’da bölgeler Avrupa’daki diğer bölgelere göre yüz ölçümleri açısından daha dar bir alanda faaliyet göstermelerine rağmen, bölge yerinden yönetimleri kendilerine bırakılan yetkileri başarıyla yerine getirmişlerdir. Ayrıca kuruldukları günden itibaren de planlama ve düzenleme alanında sürekli ilerleme göstermektedirler (Yıldız, 2012:315)

**Özel Statüye Sahip Yerel Yönetimler;** Fransız yerel yönetim birimleri arasında kendi özel kanunlarıyla kurulmuş, özel statüye sahip yerel yönetimler de mevcuttur. Fransa anakarasında özel statüye sahip yerel yönetimler, ülkenin en büyük üç şehrini oluşturan Paris, Lyon ve Marsilya’dır. Bu şehirler kendi seçilmiş meclisleri bulunan ancak yerel yönetim statüsünden yoksun olan ilçe-mahallelere (arrondissementler) ayrılmışlardır<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Arrondissementler belirli konularda, şehircilik ve planlama gibi, ana belediyeye rapor ve projeler sunmakta, halka yakınlıklarından dolayı mahalli sorunları görüşülmek üzere merkez belediyeye aktarmaktadırlar.

Yönetim ve organizasyonlarının kalan kısmı için diğer yerel yönetimlerin tabi olduğu genel kamu hukukuna tabi özel statülü yerel yönetimler, aynı zamanda ülkenin en büyük ekonomi kentlerini oluşturmaktadırlar.

### **2.3.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Fransa’da Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları**

Fransa’da yerel yönetimler mali yönden önemli bir biçimde güçlendirilmiştir. Ülkede kamu harcamalarının yarısından fazlası yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Fransız yerel yönetimleri yapılan yetki ve gelir transferiyle zaman içerisinde küçümsenmeyecek bir mali güce sahip olmuş, yerel ve ulusal düzeyde politik hayatın etkin bir aktör haline gelmişlerdir. Fransa’da devlet gibi yerel yönetimler de harcamalarını karşılamak için vergi toplayabilirler. Fakat yerel yönetimlerin bu alanda düzenleme yetkileri, normatif güçleri sınırlıdır. Yeni vergi oluşturamazlar yürürlükten kaldıramazlar ya da var olan bir verginin yapısını değiştiremezler, vergi yükümlülüklerinin kapsamını belirleyemezler. Bununla birlikte yerel organlar kendi hesaplarına vergi toplama ve verginin miktarı ile oranını kanunu çizdiği sınırlar içerisinde belirleme yetkisiyle sahiptirler (Yıldız, 2012: 320). Fransa’da farklı hizmet alanlarında harcama sorumlulukları bulunan yerel yönetim birimleri olan iller ve komünlerin bu sorumlulukları yerine getirirken belirlenen sınırlar dahilinde vergi oranlarını belirleme yetkisine de sahiptirler (Toksöz vd.,2009: 72). Fransız yerel yönetim gelirlerinin %40-50’si yerel vergilerden, % 30 kadarı devlet yardımlarından oluşmaktadır. Kalan harcamalar için gerekli finansman kaynağı ise borçlanma ve diğer yerel gelirlerden sağlanmaktadır. (Erbay, 1999: 67). Fransız yerel yönetimlerinin finansal kaynaklarını dört gruba ayırabilir. Bunlar dolaylı ve dolaysız vergiler olmak üzere vergi gelirleri, borçlanma, merkezi yönetimden gelen transferler ve yardımlar ile diğer yerel kaynaklardır (Turan, 2013:28).

### **2.3.2.1. Vergi Gelirleri**

Fransız yerel yönetimlerinin gelirlerinin yaklaşık yarısı vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vergi gelirlerini dolaylı ve dolaysız vergilerden elde edilen gelirler şeklinde gruplandırabiliriz (Çetinkaya, 2009: 97):

#### **a) Dolaylı Vergiler**

Fransız yerel yönetimleri reklam vergisi, kumarhanelerdeki oyunlar üzerinden alınan vergi, elektrik vergisi ve benzeri dolaylı yerel vergiler kanalıyla da gelir elde etmektedir. Fakat bu dolaylı vergiler sayıca çok olmalarına rağmen yerel yönetimlerin vergi kaynaklarının sınırlı bir kısmını oluşturur çünkü ekonomik konjonktüre fazla duyarlıdırlar (Turan, 2013:29).

Birçok vergi kaleminden oluşan dolaylı vergiler bir sınırlandırmaya tabi tutmak gerekirse; ruhsat ücreti olarak nitelendirilebilecek vergiler, yapı ve kentleşme işlemleri üzerinden alınan vergiler, kamusal alanlar üzerinden alınan vergiler, oyun ve eğlence işletmelerinde alınan vergiler, yapılan reklam faaliyetleri ile ilgili vergiler ve tüketim vergileri olarak karşımıza çıkmaktadır. (Çetinkaya, 2009:97).

Fransız il özel idarelerinin, belediyeler ve il özel yönetimleri ile paylaştığı bina, arazi, ikamet ve meslek vergisi dışında özel olarak kayıt harçlarını ve bazı hallerde taşınmaz mallarla ilgili ilan vergisini, motorlu araçlar yol vergisini, hassas tabii alan vergisini ve taşınmaz mallarla ilgili reklam vergisini alma yetkisi vardır. Bunun dışında il özel yönetimlerinin, belediyeler tarafından alınan oturma vergisi veya götürü oturma vergisi üzerinde % 10 oranında ek vergi koyma yetkisi vardır (Tortop, 1996: 20)

#### **b) Dolaysız Vergiler**

Fransız yerel yönetimlerinin 1917 yılından itibaren merkezi yönetimden farklı ve kendilerine ait dolaysız vergileri vardır. Fransız Devrimi'nden itibaren merkezi yönetimin yerel yönetimlerine tahsis etmiş olduğu ve 1959 yılında geçirdiği

restorasyona karşın genellikle “*dört ihtiyarlar*” olarak anılan vergiler yerel yönetimlerin vergi gelirlerin yaklaşık  $\frac{3}{4}$ ’ünü oluşturmaktadır. Bu vergiler: arazi vergisi, kira vergisi, meslek vergisi ile emlak vergilerinden oluşmaktadır. (Delcamp,1994:112-113) Günümüzde farklı isimlerle anılsa da Fransa’da varlığını sürdüren yerel yönetimlere devredilen birçok dolaysız vergi bulunmaktadır.

Gelirlerinin çoğunu bu vergi gelirlerinden elde eden belediye yönetimleri, 1980’li yıllardan itibaren vergilendirme yetkisi anlamında aşağıdaki vergilerinin oranını tayin ve tespit etme yetkisine sahip olmuşlardır (Tortop, 1996:20-21).

- Bina vergisi (bina veya ev sahipleri tarafından vergi dairelerinde taktir edilen kira bedeline dayalı olarak ödenir),
- Arazi vergisi (arsa sahipleri tarafından vergi dairesince saptanan arsa kira bedeline uygun olarak ödenir),
- Ikamet vergisi (vergi dairesince saptanan kira bedeline göre ikamet amacıyla kullananlar tarafından ödenir)
- Meslek vergisi (endüstri, is sahipleri, hizmet sağlayanlar, meslek sahipleri tarafından ödenir)

Fransız yerel yönetimleri tahsil yetkisine sahip olduğu dört tür dolaysız vergiden pay alırlar. Fransa’da 1983 yılında yapılan düzenleme motorlu araç ruhsatları üzerinden alınan vergiyi tahsil etme yetkisini bölgelere tanımıştır. Ayrıca bölge yerel yönetimleri, gayrimenkullere dayalı reklam vergisi ve kayıt harçları vergileri üzerine ek vergi koyma hakkına sahiptirler. Bölge yerel yönetimlerinin bütçeleri, bu sayılan gelir kalemleri dışında ayrıca devlet sübvansiyonları ve işletme ödenekleri ile de karşılanmaktadır (Tortop,1996:20-21)

Fransa’ da, temel dolaysız vergiler dışında kalan vergiler, yerel yönetim birimleri arasında paylaşılmıştır. Bunun amacı, yerel vergileme yetkisinin hangi yerel yönetim örgütüne ait olduğunun belirlenmesi ve aydınlığa kavuşturmasıdır. Belediyeler, çöp vergisi, imara dayalı vergiler, oturma vergisi, ilan ve reklam, alkollü içki vergisi ve



oyunlardan alınan vergiler gibi vergileri de tahsil etmektedir. Elektrik tüketim vergisi, maden sularından alınan vergi ve konaklama vergisi gibi vergiler ise, il özel idareleriyle belediyeler arasında paylaştırılmaktadır. Ayrıca belediye, il özel yönetimi ve bölge yerel yönetimleri, intikal vergileri ve gayrimenkul alım-satımından alınan vergiler üzerinden ek belediye, il özel yönetimi ve bölge yerel yönetimi vergileri koyma yetkisine sahiptirler. Söz konusu vergilerin oranları da yerel yönetimlerce belirlenmektedir. Görüldüğü üzere Fransa'da yerel yönetimlerin her birinin farklı sorumluluk üstlenilmekte, farklı yükümlülükleri dolayısıyla farklı farklı gelir kaynaklarına sahip olmaktadır. Ancak bu alanda adaletsizliğe ve aşırılıklara neden olmamak için bazı sınırlandırmalar getirilmiştir. (Türker, 1999: 285).

Devletin tahsil ettiği ayrı ve kendilerine özgü dolaysız vergilere sahip kılınan Fransız yerel yönetimlerinin topladığı başlıca dolaysız vergiler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

#### **i. Emlak Vergisi (Taxe Foncière - Mülkiyet Vergisi):**

1950'lerden beri Fransa'da, yerel vergileme politikalarının vazgeçilmez bir parçası olan emlak vergisi, ülkede yerel vergi gelirlerinden en önemli ikisini bina ve arazi vergileri oluşturmaktadır:

Arazi vergisinin konusu, Fransa'da üzerinde bina bulunmayan arsa ve araziler oluşmaktadır. Vergiden elde edilen gelir yerel otoriteyle birlikte; bölge idareleri, çeşitli kamu daire ve şubeleri, bazı yönetim birimleri ve bunların yardım amaçlı çalışan kurum, kuruluş ve dernekleri arasında bölüşülmektedir. Genç çiftçiler tarafından işletilen arsa ve araziler geçici olarak, kamuya ait gayrimenkuller; orman arazileri, bölge idaresi ve ilgili departmanların vergiden alacakları payların "tarımsal arsa ve araziler ile ilgili olan kısımları" daimi olarak bu vergiden istisna edilmiştir. Verginin tahsilini merkezi otorite gerçekleştirmekte ve 12 aylık taksitlerle yerel yönetimlere geri ödenmektedir. Vergi oranının belirleme işlemi, doğrudan ilgili yerel otorite tarafından, yerel vergi oranlarının konuya esas tavan oranı ve bağlantılı vergilerin oranları için uygulanmakta olan kurallar da dikkate alınmak suretiyle gerçekleştirilmektedir (Esener, 2005: 49-51).

Bina vergisinin konusunu, Fransa'daki binalar oluşturmaktadır. Vergiden elde edilen gelir arazi vergisinde olduğu gibi yerel otoriteyle birlikte; bölge idareleri, çeşitli kamu daire ve şubeleri, bazı yönetim birimleri ve bunların yardım amaçlı çalışan kurum, kuruluş ve dernekleri arasında bölüşülmektedir. Kamusal, birbirine bağlı ve tarımsal binalar daimi olarak, yeni evlere ilişkin talimatname çerçevesinde 12 yıllık, sosyal fayda sağlama amacı güden binalar (düşük kirali evler gibi) 15 yıl, devlet tarafından desteklenmesi halinde, ödünç verme yoluyla finanse edilmiş konutlar 10 yıl, yeni işyerleri iki yıl, kentsel serbest ticaret bölgeleri içinde yer alan binalar ve matrahı iş vergisi (business tax) kapsamında şekillenen belirli bir faaliyete tahsis edilmiş binalar, 5 yıl boyunca bina vergisinden istisna edilmektedir. Bununla birlikte ülkede engelli ve 75 yaş üzerindeki kişilerin esas konutlarına yönelik olarak, makul koşullar içerisinde bulunmak kaydıyla, muafiyet uygulanması söz konusudur. Yine arazi vergisinde olduğu gibi verginin tahsilini merkezi otorite gerçekleştirir ve 12 aylık taksitlerle yerel yönetimlere geri ödenir ve vergi oranı doğrudan ilgili yerel otorite tarafından ve yerel vergi oranlarının konuya esas tavanını aşmayacak şekilde belirlenmektedir (Esener, 2005: 53)

Fransa'da uygulanmakta olan emlak vergisi içerisinde farklılık arz eden bir durum, belirli çelik elektrik direkleri üzerine uygulanmakta olan “düz oranlı vergilemeye” ilişkindir. Elde edilen gelirlerden tek başına yerel otoritelerin faydalandığı bu vergide tarife her yıl güncelleştirilmekte ve elektrik direğinin voltajına göre hesaplanmaktadır (Esener, 2005: 54).

## **ii. İkamet Vergisi ( Taxe d'Habitation )**

İkamet vergisi; Fransız belediyeleri açısından önemli bir gelir kaynağı oluşturan vergi sadece mesken olarak kullanılan konutlar ve konutun mütemmim cüzü durumunda olan bahçe, garaj vb alanlardan oturan kişinin mal sahibi ya da kiracı olmasına bakılmaksızın alınan bir vergidir (Mutluer ve Öner, 2009: 72). Vergi oranının belirlenmesi yerel konsey (komün) tarafından yapılır. Vergi beş yıldan az boş kalan binalarda konut binalarının vergi matrahı üzerinden hesaplanır. Mükelleflerin ana haneolarak kullandığı konut binaları için, bağımlılıklarına yönelik “zorunlu rahatlık” veya “isteğe bağlı rahatlama” vergi matrahından düşülür. 2007 yılından bu yana

komünler de meskenlerden ikamet vergisi almakla yükümlü kılınmışlardır. Vergi miktarı söz konusu yıl içinde yerel otoritenin belirlediği oranlar temel alınarak hesaplanır. Bazı tesisler ya doğası gereği ya da komünün bir kararıyla vergiden muaf tutulabilirler. Vergi kişisel durum ve vergi mülkiyetinin değerine bağlıdır. Gelir belli bir seviyenin altındaysa ihtiyar ve yoksul bireylere vergi indirimi ve vergi muafiyetleri uygulanabilir (Streetwise, 2019). Fransa’da ikamet vergisi yerel yönetimleri için önemli bir gelir kaynağı oluştursa da Fransız Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron’ un siyasi çıkarları nedeniyle verdiği tavizler sonucunda 2018 yılı itibariyle aşamalı olarak kaldırılmaya başlanmıştır.

### **iii. Ekonomik Katkı Vergisi**

Ülkede işyerlerinin mal varlığı ve hasılatları üzerinden ticari ve sınaî faaliyet üstlenen ya da serbest meslek erbabı olan gerçek veya tüzel kişilerden vatandaşlık bağına ve olmasına bakılmaksızın alınan meslek vergisi; işsizliği arttırdığı nedeniyle sürekli olarak eleştiri odağı olmuştur. Bu sebeple 2010 yılında alınan bir kararla ilga edilmiş ve yerine ticari katma değer katkısı ve işyeri katkısı vergisinin bileşiminden meydana gelen “ekonomik katkı vergisi” uygulamasına geçilmiştir (Mutluer ve Öner, 2009: 71; Ulusoy ve Akdemir, 2012: 167). Bu uygulamayla birlikte ülkede artık ticaret sanayi ekipmanın işletmenin duran varlıklarının senelik değerine dayalı olarak değil, fakat taşınmaz gayrimenkulün senelik kira bedeli üzerinden ve işin katma değeri üzerinden bir alınır hale gelmiştir. Ekonomik katkı vergisinde işletme cirosu 500000 Euroyu aşıyorsa %0.4’le, 50000000 euro üzerindeyse % 1,5 nisetle hesaplama yapılmaktadır. Ekonomik katkı vergisinde, verginin matrahı sadece merkezi idare tarafından belirlenirken vergi oranı, hem yerel yönetimlerce hem de bölgesel yönetimlerce belirlenmektedir (Streetwise,2019; Public Finances General Directorate, 2018: 87)

### **2.3.2. Borçlanmalar**

Fransız yerel yönetim birimleri, üst yönetimlerin onayını almadan borçlanabilirler ancak validen onay alma zorunlulukları mevcuttur. Vali borçlanma

konusunun yasal koşullara uygun olmadığını düşünürse idare mahkemesine başvurabilir. Uygulamada borçlanma işlemleri belediye başkanı tarafından yürütülür.

İçeriğı yatırımlara gelir oluşturan krediler de sermaye harcamalarını kapsama zorunluluğı mevcuttur. Hiçbir yerel yönetim birimi hiçbir şart ve koşulda bir önceki borç bakiyesini kapatmadan yeni bir borçlanmaya gidemez. Borçlanma da yasal faiz oranı aşılamaz. Fransız yerel yönetim birimlerinin piyasaya borçlanma amaçlı bono sürme yetkisine sahiptir. Ülkede yerel yönetimler, kredi kuruluşlarından da borçlanabilirler. Yerel Yönetim kredileri için “*Creditlocal de France*” adı altında sermayesi kamuya ait bir kuruluş bulunmaktadır. Tüzel kişiliğe sahip olmayan bu kuruluş özel hukuk hükümlerine tabi olarak ülkedeki diğer banka ve kredi kuruluşlar ile rekabet halindedir (Erbay ve Akgün 2017:470).

### **2.3.3. Merkezi Hükümetten Gelen Yardımlar**

Fransa’da devlet yerel yönetimlere çeşitli şekilde yardım sağlamaktadır ( Erbay ve Akgün, 2017:468):

- i.** Genel İşletme Hibesi (DGF-Dotation Globale e Fonctionnement): Nüfusu 10000’den az olan komünlerin bütçesinin % 30’u ve nüfusu 1000’in üzerinde olan komünlerin bütçesinin % 27’si ne tekabül eder
- ii.** İl İşletme Hibeleri; il bütçesinin % 7’sine tekabül eder,
- iii.** Serbest Gelir Vergisi Ulusal Eşitleme Fonu ( FNPTP- Fonds national de Prerequation de la Taxe professionnelle)
- iv.** Kırsal Kalkınma Hibesi (DDR- Dotation de Developpement rural); komünlerarası kırsal alanların kalkınması amaçlı bir hibedir.
- v.** Komünlere ödenen özel katkılar: kent merkezi hibesi, turist hibesi, kentsel dayanışma hibesi örnek gösterilebilir.
- vi.** Katma Değer Vergisi Tazmin Fonu
- vii.** Komünlerin Genel Malzeme Hibesi’dir.

## 2.3. İngiltere

Yaygın kullanımıyla İngiltere olarak isimlendirilen ülkeler topluluğunun asıl ve resmi adı Birleşik Krallık (United Kingdom)' tır. Birleşik Krallık üst kimliği altında İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşan 4 ülke yer almaktadır. İngiltere'de parlamenter demokrasi sistemini esas alan yönetim yapısı mevcuttur. Ülke yazılı bir anayasaya sahip değildir, fakat devlet ve vatandaşlar arasında ortak sözleşmelere ve hukuk kuralları çerçevesinde süren bir ilişki mevcuttur. İngiltere dünyada yerel yönetim geleneği en güçlü ülkelerden birisidir. İngiliz yerel yönetim geleneğinin kökleri Anglo-Sakson dönemine dayanmaktadır. Ülke üniter yapılı bir devlet olmasına karşın güçlü bir yerel yönetim yapısına da sahiptir. Ülkede parlamento yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını kısıtlamaktan kaçınmaktadır. Merkezi hükümet yerel yönetimlerini yetkilerini sınırlandıracak alternatif bir taşra teşkilatı oluşturmamıştır. İngiltere'de 1835 yılında kabul edilen "*Municipal Corporation Act (Belediye Şirketler Yasası)*" ülkede yerel yönetim uygulamalarının başlangıcı kabul edilmektedir. Bu yasa ile İngiltere'de şehirlerde ikamet eden erkeklere seçme hakkı verilmiş, belediyelerin görevleri ve temsil yetkileri belirlenmiştir. Ayrıca bu yasa belediyeleri mahalli görevlerini yapabilmek için vergi koyma yetkisine de sahip hale getirmiştir (Koçdemir,1999: 98-99).

### 2.3.1. İngiltere'nin Yerel Yönetim Yapısı:

İngiltere'nin idari birimlere ayrılmasına yönelik ilk önemli gelişmeler 1066'dan sonra karşımıza çıkmaktadır. I.William zamanında yapılan düzenlemeler sonucunda parish (köy), borough (il) ve county (eyalet) gibi yönetim birimlerinin kurulmasıyla başlamıştır. 11. yy'dan günümüze, İngiltere'de "*county*" "*hundred*", "*borough*", "*shire*", "*district*", "*township*", "*parish*" gibi değişik yetkilere ve isimlere sahip yerel yönetim biçimleri görülmüştür. (Canpolat,1999:321).

Günümüzde İngiliz yerel yönetim birimleri Büyük Londra Yönetimi (Greater London Authority) dışarıda tutulursa üçlü sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Bunlar bölge (district), bölge illeri (county) ve köylerden (parish) oluştuğu görülmektedir.

**İl (County)** ; yerel yönetim birimlerinin en geniş ve ilk kademesidir. Ülkede il, coğrafi bir alandan ziyade yerel yönetim anlamında idari bir birimi ifade etmektedir. İller içerisinde birçok kent bulundurlar. 1888 tarihli Mahalli İdareler Kanunu ile iller bir mahalli idare biçimini almıştır ve il yerel yönetiminde il meclisleri oluşturularak yerel hizmet yönetimi bu meclisler tarafından sağlanmaya başlanmıştır. (Çoker, 1970: 26) İngiltere, 8'i Galler, 39'u İngiltere'de olmak üzere "county" adı verilen 47 ana yerel hükümete ayrılmıştır.

1974 yılında İngiltere'de statüye, sahip metropoliten iller (metropolitan county) kurulmuştur. Bu düzenleme ile oluşturulan 6 adet metropoliten il ile yerel yönetim yapısına "metropoliten" ve "metropoliten olmayan" yerel yönetim anlayışı getirilmiştir. İngiltere ve Galler'de Manchester ve Liverpool gibi bu altı metropoliten il ve metropoliten olmayan illerle birlikte toplam il sayısı 53 olmuştur. 1986 yılında yapılan yeni düzenleme ise bu altı metropoliten il meclisi feshedilerek toplam il meclisi sayısını 53'den tekrar 47'ye düşürülmüştür. Günümüzde İngiltere'de iller, sadece metropoliten olmayan alanlarda birinci kademe yerel yönetim birimleri olarak mevcuttur. Metropoliten alanlarda ve Londra'da eski yapılarda ikinci kademe birimleri olan bölge ve (Londra için) belediyeler mevcuttur ve bunlar günümüzde tek kademeli bir yapı sergilemektedir (Kavruk, 2002: 112-113)

**Bölge (District)**; belli ölçülere göre bölünerek oluşturulmuş, iller içerisinde yer alan ve alt kademe yerel yönetim birimidir. 1894 yasa ile oluşturulan "district councillors" buldukları bölgede kamu hizmetlerinin sunumundan genel yetkili ve sorumlu olan yerel yönetim kuruluşlarıdır. 1972 yılına kadar mevcut olan şehrsel bölgeler (urban districts), kırsal bölgeler (rural districts) ve belediyeler (non-county boroughs) 1972 yılında yapılan düzenleme ile kaldırılmış ve yerine bölge meclisleri geçmiştir. 1986 düzenlemesinde kaldırılan metropoliten il meclislerinin yetki ve görevleri 36 bölge meclisine dağıtılmıştır. Böylece bölge meclisleri, tek kademeli ve yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu birimler olmuş, metropoliten olmayan alanlarda ise, il sisteminin ikinci kademesini oluşturmuştur. Metropoliten il meclislerinin yetki ve

görevleri, 1986 yılında yapılan düzenleme ile 36 bölge meclisine dağıtılmıştır. Bölge meclislerinin görevleri, daha çok halkın günlük yaşayışı ile doğrudan ilgili yakın çevre hizmetleridir. Bölge meclisleri; metropoliten alanlarda tek kademeli yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu birimler ve metropoliten olmayan alanlarda ise, il sisteminin ikinci kademesi olarak yapılandırılmıştır. (Kavruk, 2002:112-113).

1992 yılında İngiltere’de kamu hizmetlerinde hesap verilebilirliğin artırılması, hizmetlerde koordinasyonun daha hızlı hale getirilmesi, karar alma mekanizmalarının etkinleştirilmesi ve kamu kaynaklarının daha verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayabilmek adına il ve bölge yönetimlerinin yanında, tek kademe yerel meclisleri “*unitary otorite*” kurulmuştur. Bu meclisler buldukları bölgede hizmet sunumunda tek başına yetkili ve sorumludur. Bu yönetim birimleri alt birimlere bölünmeyen, tek kademeli(single-tier) adı verilen bir sisteme sahiptirler. 1992 yılında yapılan değişiklikle birlikte bazı il ve bölge yönetimlerinin ile birleştirilerek tek kademe yerel meclisi haline getirilmiştir. Bazı tek kademe yerel meclisleri ise bir il içerisine yapılandırılmıştır. Fakat bu meclislerin, hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında il meclisleri ile hiçbir bağının bulunmamaktadır. 2009 itibari ile İngiltere genelinde 56 tek kademe yerel meclisi bulunmaktadır. 1982 yılında İngiltere’deki 6 metropoliten il kaldırılmış ve bu illerin içinde bulunan 36 bölge meclisi de tek kademe yerel meclisi haline getirilmiştir. Bunlar diğer tek kademe yerel meclislerinden farklılık göstermektedirler. Örneğin; Greater Manchester 12 metropoliten bölge meclisinden oluşan bir metropoliten county’dir<sup>6</sup> . 1982 yılından önce itfaiye, toplu taşıma, emniyet hizmetlerinin sunumundan sorumlu olan bir kuruluş “Greater Manchester County Council”dir. 1982 yılında Greater Manchester County Council’in ortadan kaldırılması ile birlikte bu yetkiler bağımsız kuruluşlara devredilmiştir. Bu kuruluşların üyeleri bölge meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Örneğin; “Greater Manchester Police Authority” kurulmuş metropoliten iller içerisinde polisin yetki ve sorumluluklarını devralmıştır.

---

<sup>6</sup> (Blackpool Borough Council Stockport Metropololitan Borough Council, Warrington Borough Council, Wigan Council Blackburn with Darwen Borough Council, Oldham Metropolitan Borough Council, Bolton Council, Bury Metropolitan Borough Council, Manchester City Council, , Rochdale Tameside Metropolitan Borough Council Metropolitan Borough Council, Salford City Council, Trafford Metropolitan Borough Council)

Aynı zamanda “Greater Manchester County Fire Service” kurulmuş itfaiye ile ilgili bütün yetki ve sorumluluklar da bu kuruluşa devredilmiştir. Özetle, bu metropolitan bölge meclisleri, tek kademe yerel tek kademe yerel meclisi olarak kabul edilmiştir ancak, metropolitan olmayan iller içindeki itfaiye, emniyet, eğitim, toplu taşıma gibi bazı genel görevler tek kademe yerel meclislerinden farklı olarak bir üst bağımsız otorite tarafından yerine getirilmektedir. (Erdemir, 2010:31)

**Parish (Köyler);** İngiltere’de 200’den fazla seçmene sahip ve bölgelerin içerisinde yer alan küçük yerleşim bölgelerinde yerel hükümetin en küçük idari birimidir. Galler’de ise bu birimler “community” olarak adlandırılmaktadır (Yıldırım, 1990: 175-176) Sayıları 10000’in üzerinde olan Parish’lerin bir kısmının meclisleri olup, yerel hizmetleri bu meclis eliyle yürütürken bir kısmı nüfusunun azlığı nedeniyle meclise sahip olmadığından bütün parish halkı bir araya gelerek karar almaktadır. Köyler, kırsal özelliklere sahiptir ve ometropolitan olmayan bölgeler içerisinde mevcudiyetini sürdürmektedir. Köyler, metropoliten olmayan alanlarda, yerel yönetim sisteminin üçüncü kademesini oluştururlar. İngiltere’de mevcut köylerin çoğunluğunun meclisi (parish council) vardır meclisi olmayan köyler, köy toplantıları (parish meetings) ile karar almaktadır (Kavruk, 2002:113-114) .

**Büyük Londra Yönetimi (Greater London Authority- GLA) ;** 1960’lı yıllar itibariyle İngiltere’de yerel yönetimler değişen hayat şartlarına göre yetersiz kalmaya başlamıştı. Hiyerarşik yerel yönetim birimlerinin fazlalığının açtığı bürokratik hantallaşma, kır ve kent yönetimleri arasındaki çekişme sebebiyle ortaya çıkan büyük kent alanlarındaki yetki karmaşası, bazı büyük kentsel yerel idarelerin sınırlarının eski ve yetersiz olması gibi sorunlar ortaya çıkmıştır. Bunu bir örnekle açıklamak gerekirse Londra İl İdaresi ( London County Concils- LCC) olarak isimlendirilen eski Londra kent yönetimi, kent sınırları için yetersiz kaldığı gibi kırsal alanı da içine almamaktadır. Bu yetersizlikler göz önüne alınarak Londra metropoliten alanının büyüklüğü, Londra’nın uluslararası bir merkez olmasıve fonksiyonlarının çeşitliliği değerlendirilmiş ve 1963 yılında yapılan düzenlemeyle örgütlenmesine başlanan Büyük Londra Meclisi, 1965



yılında kurulmuştur. Fakat Büyük Londra Meclisi (Greater London Councils) 1986 yılına kadar varlığını sürdürebilmiş ve düzenlemelerle temel niteliklerini koruyarak yerel yönetim literatüründe “yerel federasyon” ya da “iki kademeli metropoliten yönetim” örneği olarak yer edinmiş olsa da Büyük Londra Yönetimi dönemin muhafazakar partisi tarafından 1974’de kurulan Newcastle, Birmingham, Liverpool, Leeds, Sheffield ve Manchester gibi diğer metropoliten yerel yönetimleri yanında hükümetin yerel yönetim harcamalarını azaltma planının bir parçası olarak 1986 yılında kaldırılmıştır (Uyanık, 1993: 23).

İngiltere’de 1 Mayıs 1998’de yapılan genel seçimlerde İşçi Partisi iktidara gelmiştir seçim 1999 yılında yapılan referandumla Londra Büyükşehir Belediye Yasası (Greater London Authority Act) onaylanmış ve Londra Büyükşehir Belediyesi tekrar kurulmuştur. Kuruluş kanununa göre Greater London Authority’in başlıca görevleri; Londra’nın gelişmesi için stratejik politikaların belirlenmesi ve kapsamlı bir plan yapılması, ulaşım ve trafik sisteminin kurulması, etkin bir haberleşme, sağlık ve güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi, Londra’da yaşayan tüm nüfusa iyi kalitede konut sağlanması veya sağlanmasına yardımcı olunması, Londra’daki dinlenme ve eğlenme imkanlarını arttırarak bunların halka en elverişli biçimde sunulmasıdır. (Çezik, 1980: 9)

İngiltere’de merkezi yönetim savunma, diplomasi ve benzeri hizmetleri yerine getirirken; yerel sakinleri ilgilendiren ulaştırma, sağlık, kolluk, bayındırlık ve eğitim gibi yerel nitelikteki yarı kamusal ve kamusal hizmetlerin çoğunluğunu yerel yönetimler üstlenmektedir. Ayrıca yerel kütüphaneler, karayolları, kent ve kırsal alan planlaması ve benzeri alanlarda da görevleri bulunmaktadır. İngiltere’de yerel yönetimler, yetki alanlarına giren konularda rahatça karar alabilmektedirler. Yukarıda da belirtildiği üzere İngiliz yerel yönetimleri karmaşık bir yapıya sahiptir. Ülkede yerel yönetim kanunları sadece yerel yönetimlerin genel kurallarını ve yapısı ile ilgili genel kuralları açıklamaktadır ve yerel yönetimler bu kurallar içerisinden kendisine uygun olanı

seçmektedir. Bu da yerel yönetimlere yönetim açısından çok büyük esneklik sağlasa da karmaşık bir yapı oluşturmaktadır.

#### **2.4.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Çerçevesinde İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları**

İngiltere’de geçmişten beri küçük yerleşim yerleri önemli ticaret hacmine sahiptir ve bu yerel yönetimlerin daha özgür olmalarını sağlamıştır ve bu küçük yerleşim yerleri vergilerini toplayıp kendi mali sistemlerini kurabilmiştir. İngiltere’de yerel yönetim birimlerinin sorumluluklarına bağlı harcamaları eğitim harcamaları, sosyal harcamalar, konut harcamaları, cari harcamalar, kamusal hizmetleri yerine getirirken yaptıkları harcamalar, yatırım harcamaları, borç faizleri, ve diğer harcamalardan oluşmaktadır (Nadaroğlu,1998:190). Yerel yönetimler bu harcamaları finanse etmek için çeşitli kaynaklara ihtiyaç duymaktadırlar ve ihtiyaç durumlarına göre harcama miktarları farklılık göstermektedir. Yerel yönetimler bu gelirleri elde ederken merkezden sağlanan transferlerin ve borçlanmaların yanında kendine has vergi gelirlerine de sahiptirler. İngiltere’de 13. yy’ dan 1980’e değin uygulanan yerel yönetim vergisi sadece varlık vergisinden oluşmuştur. Söz konusu vergi, yerli ve yabancı varlık sahiplerinden belli bir oranda alınmıştır(Türkoğlu, 2009: 29) . Çalışmada İngiliz yerel yönetimlerinin finansman kaynaklarını oluşturan kaynaklar: vergiler, merkezi hükümetten gelen yardımlar ve diğer gelirler, borçlanma ve satış gelirleri olarak sınıflandırmaya tabi tutulacaktır.

##### **2.4.2.1. Vergi Gelirleri**

İngiltere’de yerel yönetimler sınırlı vergilendirme yetkisine sahiptirler. Yerel yönetim birimlerinin temel vergilendirme tabanı mülke dayalı vergilerden oluşmaktadır. 1601 yılında ülkede Poor Relief Kanunu’yla çıkarılan emlak vergisi dolayısıyla ülkedeki yerel yönetimlerin tek vergi tabanı gayrimenkullerden oluşmaktadır (Tavşancı, 2010: 79). İngiliz yerel yönetimleri meclis vergisi (council tax) ve işyeri vergisi (business rate) olmak üzere iki tür vergi gelirin sahtir. Emlak vergisi niteliği taşıyan meclis vergisi

her türlü yerel yönetim birimi tarafından tahsil edilebilir fakat bu verginin tahsil edilmiş yöntemlerinde farklılıklar vardır (Arıkboğan, 2004: 65).

#### a) Meclis Vergisi

İngiltere’de gayrimenkul vergileri (property tax) ilk olarak 1601 yılında çıkarılan Poor Relief Kanunu’yla uygulanmaya başlanmıştır. Bu tür vergiler yerel yönetimler açısından oldukça avantajlı olup, bu tür vergilerin yönetimi ve toplanması kolay olmasına karşın kaçınılması zordur. Ancak İngiltere’de emlak vergisi 1990 yılına kadar uygulanabilmiştir. 1990 yılında azalan oranlı yapısı nedeniyle eleştirilen emlak vergisi kaldırılmış ve yerine her bireye belirli oranda vergi yükleyen toplumsal vergi (Community Charge-Poll Tax- Baş Vergisi) getirilmiştir. Bu vergi tahakkuk ettirilirken yerel yönetim birimleri toplam vergiyi belirleyip ilgili alandaki mükellef sayısına bölmekteydiler. Bu sistemde haneye uygulanan vergi miktarı hanedeki kişi sayısına göre belirlenmekteydi ancak sistem vergi toplamayı maliyetli ve zor hale getirmekte, vergi adaletsizliğine de mahal vermekteydi bu nedenle toplumun büyük bir kısmı tarafından eleştirilmekteydi. Belirtilen nedenlerden dolayı ülkede baş vergisi adı da verilen “Community Charge-Poll Tax” 1993 yılında kaldırılıp yerine 1 Nisan 1993’te Council Tax (Meclis Vergisi) ihdas edilmiştir (Mutluer ve Öner, 2009: 65 ; Tavşancı, 2010: 80).

Council Tax (Meclis Vergisi) yerel yönetimlerin toplama yetkisine sahip olduğu servet tabanlı bir vergidir. Ev ve dairelerden (ev sahibi ve kiracılardan) alınır, bu vergi kapsamında, yüzen ev ve karavanlar da konut olarak değerlendirilir. İngiltere’de meclis vergisi emlak vergisi niteliğindedir. Tüm konut sakinleri, ister kiralık ister özel mülk olsun, apartman dairesinde, bungalovda veya evde olsun, çöp toplama gibi yerel hizmetlerin maliyetini karşılamak için yerel makamlara vergi ödemek zorundadırlar. Bu vergi aylık olarak ödenir. Evi taşırken, ev sahiplerinin veya kiracıların mülkün dışına çıkmayı planladıkları zaman yerel makamlara bildirmeleri bu vergi için önem arzeder (Angloinfo, 2019c). İngiliz yerel yönetim birimleri vergi salma yetkisine sahip değillerdir ama meclis vergisinin oranını belirleyebilirler (Öner ve Mutluer, 2011: 6). Meclis vergileri yerel yönetim gelirlerinin % 25’ini oluşturur ve bu vergi sisteminde

evler piyasa değeri esas alınarak yedi kategoriye ayrılır (A\_B\_C\_D\_F\_G\_H) . Kategoriler arası fiyatlandır -mada artan oranlı vergilendirme esas alınır. D grubu 1 sınır kabul edilir ve sınır üzerindeki daha fazla vergiye tabi iken sınırın altında kalanlar daha az vergiye tabidir.

## **b) Tektip İşyeri Vergisi**

Tektip İşyeri Vergisi (Uniform Business Rate) sanayi ve ticaret yapılan işyerlerinden taşınmazlar üzerinden alınan bir tür ticari kazanç vergisi olarak nitelendireceğimiz vergi Konut-dışı Vergi (Non-Domestic Rate) olarak da bilinir (Öner ve Mutluer, 2011: 6). Bu vergi sisteminde işyerleri amaçlarına göre depolar, fabrikalar, perakende satış yapılan binalar, ofisler ve diğerleri olarak kategorilendirilip, vergilendirilmektedir. Bu vergi işyeri sahipleri tarafından ödenir ve mülkün değerine göre belirlenir. Ülkede ticari amaçlı kullanılan konutlara uygulanan vergi miktarı 1990 yılına kadar yerel meclisler tarafından belirlenmiştir. Fakat uygulamada bu vergi adaletsizliği yaratacak farklılıklara neden olmuştur ve 1990 yılı itibariyle bu oran merkezi hükümet tarafından belirlenmeye başlamış merkezi hükümet “*Valuation Office Agency*” adıyla bir değerlendirme ofisi kurmuştur<sup>7</sup>.

### **2.4.2.2. Merkezi Hükümetten Gelen Yardımlar ve Diğer Gelirler**

İngiltere’de bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, bazı hizmetlerin daha etkin yerine getirilmesi gibi nedenlerle yerel yönetimler merkezi hükümetten gelen yardımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerine bir otorite kurma gibi amaçları da bu yardımların nedenleri arasındadır. İngiliz yerel yönetimleri merkezi hükümetten iki şekilde yardım almaktadırlar. Bunlar; koşula bağlı (özel amaçlı) ve koşulsuz (blok) yardımlardır. Blok yardımların çoğunluğu Revenue Support Grant adı altında yapılmaktadır. Merkezi hükümetten gelen yardımları: yerel yönetimlerin yürüttüğü polis, acil servis, eğitim gibi bazı hizmetlere katkı amacıyla yapılan ve belirtilen amaç dışında kullanılan “özel amaçlı yardımlar; harcanması tamamen yerel

---

<sup>7</sup> Bu ofis ülke genelinde vergi oranlarının güncellenmesinden sorumlu hale getirilmiştir. Mükellefler ise bu ofisin internet sitesi üzerinden kendilerine tahakkuk ettirilen vergi miktarını öğrenebilmektedirler.

yönetim birimlerinin inisiyatifine bırakılmış, yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturan “genel amaçlı yardımlar”, yerel yönetimlerce geliştirilen projelere Çevre Bakanlığın tarafından sağlanan fonlardan oluşan yeni bir yardım türü olan “proje karşılığı yardımlar” olmak üzere üçe ayırabiliriz (Erdemir, 2010: 50).

Yerel yönetimlere merkezi hükümetten gelen yardımların yanı sıra yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında toplu taşımacılık gelirleri, gayrimenkul kiralari, müze, yüzme havuzu gibi yarı ticari nitelik taşıyan hizmetlerden elde edilen hizmet karşılığı aldığı ücretler de sayılabilir. Burada amaç, kar elde etmekten ziyade hizmet maliyetinin bir kısmını karşılamaktır (Erdemir, 2010: 50).

#### **2.4.2.3. Satış Gelirleri**

Yerel yönetimlerin satış gelirleri, sosyal konutların ve yerel yönetimlerin mülkiyetindeki diğer gayrimenkullerin satışından elde edilen gelirlerdir. Bu gelirler de merkezi idarenin kontrolü altındadır. Konut satış gelirlerinin % 25’i ve diğer gayrimenkul satış gelirlerinin % 50’si genel amaçlı harcamaların finansmanında kullanılabilir. Geri kalan sadece borç geri ödemelerinde kullanılabilir (Erdemir, 2010: 50).

#### **2.4.2.4. Borçlanmalar**

İngiltere’de yerel yönetimlere borçlanma yetkisi 1972 tarihli Yerel Yönetim Yasası ile verilmiştir. Ülkede yerel yönetimlerin borçlanma kaynakları; özel bankalar, tahvil arzı ve merkezi hükümet kontrolündeki Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurulu’dur. İngiltere’de yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi diğer tüm ülkelerde olduğu gibi sınırlıdır. Yerel yönetimler ancak merkezi yönetimden yetki alarak borçlanabilirler. Bir örnekle açıklamak gerekirse sınırları içerisindeki bir okul binasının yapımı için borç almak isteyen yerel yönetim birimi öncelikle merkezi hükümetin Eğitim ve Bilim Bakanlığı’ndan borç onayı almak zorundadır . Borçlanma yetkisinin verilmesinde başlıca kriterler ise; cari ekonomik faktörler ve hükümetin uyguladığı politikalar (Erdemir, 2010: 50).

## 2.4. İsviçre

İsviçre konfederasyonu, 26 kantondan oluşan federal nitelikte merkezi iktidara sahip olan anayasal federal sistem üzerine kurulu bir devlettir. 700 yıllık tarihi çerisinde geçirdiği çeşitli aşamalardan sonra 1848 yılında kabul edilen anayasa ile devlet biçim olarak konfederasyon özelliğini korumuş olmasına rağmen federal bir yapıya dönüştürülmüştür (Nadaroğlu ve Varcan,1997: 133-134). İsviçre’de yönetim konfederasyon, kantonlar ve komünlerden oluşan üç kademeli bir yapı arzeder. Ülkedeki her kantonun kendine özgü bir işleyişi ve yapısı vardır. Bazı kantonlarda merkeze yüksek derecede bağımlılık içeren bir yapı mevcutken bazı kantonlarda daha özgür bir yapı mevcuttur. Ülkedeki yerel yönetimler bağlı oldukları kantonların Anayasal düzenlemeleri altında varlığını sürdürür. Bu sebeple yerel yönetimlerin örgütlenmesi ve işleyişi kantondan kantona farklılık gösterir.

### 2.4.1. İsviçre’nin Yerel Yönetim Yapısı

İsviçre yerel yönetim birimleri temelde yerellik ilkesine dayanmaktadır. Yerel yönetimlerin kantonların içerisindeki temelini komünler(belediyeler) oluşturmaktadır. (Nadaroğlu ve Varcan, 1997: 134).

***Komünler (belediyeler);*** İsviçre’de yerel düzeyde, sınırları belirli bir alanda kanton hükümetinin denetimi altında kamusal görev icra eden kamu otoritesidir. İsviçre’de komünler tek tip değildir, ülkede genel görevleri icra eden komünlerin yanında özel amaçlar için kurulmuş komünler de mevcuttur. Örneğin komün halkının siyasal hakları için çalışan ve komündeki gayrimenkulleri yöneten “vatandaş komünleri”, “dini komünler” veya “cemaatler”, eğitimden sorumlu “eğitim komünleri” bu tür komünlerdendir (Okçu ve Özgür, 2013:384).

Federal bir devlet yapısına sahip olmanın bir sonucu olarak İsviçre’de kamusal görevler, üç farklı kamu otoritesi tarafından paylaşılmıştır. Hizmet bölüşümünde milli savunma, diplomasi, özel hukuk ve milli savunmaya ilişkin hizmetleri konfederasyon tarafından üstlenilmiş fakat en ağır yük kantonlara bırakılmıştır. Ülkenin tek yerel

yönetim birimi olan komünlerin ise bazı farklılıklar olmakla birlikte genel olarak itfaiye, emniyet, sivil savunma ve güvenlik hizmetleri gibi genel yönetim görevleri; eğlence, kültür, dini hizmetler, spor, trafik ve ulaşım hizmetleri, su, gaz, ısıtma, elektrik, tarım, turizm, balıkçılık ve orman gibi ekonomik hizmetleri ve halk sağlığı, eğitim, şehir ve bölgesel planlama, sosyal refah, kanalizasyon, atık toplama ve arıtma, su, mezarlık, çevre ve tüketicinin korunmasına yönelik çevre ve kamu sağlığı görevleri yerine getirmektedirler (Türkoğlu, 2009: 40).

#### **2.4.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde İsviçre’de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları**

İsviçre’de komünler geniş mali özerklik sahibidir fakat mali egemenlik kantonlara ve konfederasyona aittir. Ülkede konfederasyon anayasasının kendisine bıraktığı vergileri tahsil ile yetkilidir. Bunların en önemlileri askerlikten muafiyet harcı, gümrük vergileri, damga resmi, damıtılmış içkiler üzerindeki mali tekeller, tütün resmi vb. dolaylı vergilerdir. Ülkedeki diğer vergi otoritelerinin bu vergileri tahsil etmeye yetkisi yoktur (Nadaroğlu,1986: 170). İsviçre’de finansman kaynaklarının konfederasyon ile kantonlar arasındaki bölüşümünde çoğunlukla dolaylı vergiler konfederasyona, dolaysız vergiler kantonlara ve komünlere bırakılmıştır. (Okçu ve Özgür, 2013:388).

Kanton düzeyinde vergi gelirleri temelde motorlu taşıtların ehliyet vergisi, doğrudan vergiler, federal vergilerden yapılan transferler, satışlardan elde edilen gelirler ve cezalardan oluşur. Kantonların en önemli finansman gelirini şirketlerin karı ile gerçek kişilerin gelir ve servetinde oluşmaktadır. Komünler, geniş mali özerkliğe sahip olsa da mutlak vergilendirme yetkisine sahip değildirler. Mali esneklikleri, servet ve gelir vergileriyle ile vergi oranlarını belirleme noktasında yatmaktadır. Komünler temelde yerel düzeyde emlak vergileri ve kiralar, doğrudan vergiler, satışlardan ele edilen gelirler ve cezalara sahiptirler ve yaklaşık olarak komün gelirlerin % 87’si vergi gelirlerinden oluşmaktadır. İsviçre’de komün ve kantonlar vergi gelirlerine ek olarak toplam gelirlerinin % 13 ile % 25’i arasında federal devletten ödenek de alırlar ( Bulliard, 2005:

133'ten aktaran Okçu ve Özgür, 2013 388). İsviçre'de komünlerin yerel vergi olarak topladıkları vergiler: gelir ve servet vergisi, miras ve hediye vergileri, hanehalkı vergisi, taşınmaz mülk edinme vergisi, transfer vergisi, şans oyunları vergisi, hanehalkı vergisi, eğlence vergisi, köpek vergisi, ticaret vergisi ve diğer muhtelif vergilerdir (Bulliard, 2005: 132'den aktaran Okçu ve Özgür, 2013: 386). Çalışmada İsviçre'de tek yerel yönetim birimi komünle olsa da kantonların da yerel nitelikli görevleri olduğu için kanton ve komünlerin gelirleri birlikte incelenecektir. Kanton ve komünlerin gelirleri, yerel vergiler, transfer ödemeleri ve borçlanmalar olarak sınıflandırılabilir:

#### 2.4.2.1. Yerel Vergiler

İsviçre'de kanton ve komünlere ait yerel vergiler: gelir vergisi, net servet vergisi, veraset ve intikal vergisi ve şans oyunları vergisi, gayrimenkul mülk kazancı vergisi, emlak vergisi, gayrimenkul devir vergisi ve ticaret vergisi gibi dolaysız vergiler ile motorlu taşıtlar vergisi, eğlence vergisi, piyango vergisi, köpek vergisi gibi mal ve hizmetler üzerinden alınan vergi ve harçlardır. Yerel vergilerden bazıları aşağıda açıklanmaktadır:

- i. **Gelir Vergisi (income tax):** İsviçre'deki bütün komün ve kantonlarda genel bir gelir vergisi sistemi uygulanmaktadır. Vergiler mükellefin senelik beyanına göre hesaplanmakta ve toplam gelir üzerinden alınmaktadır. Toplam gelir, ücretler, menkul veya gayrimenkul mal gelirleri, kendi nam ve hesabına çalışan mükelleflerin kazançlarından oluşmaktadır. Sosyal kesintilerin gelirden düşülmesine izin verilir. Vergi miktarını hesaplamakta farklılıklar olsa da çoğu kanton artan oranlı vergi tarifesi kullanır Bununla birlikte bazı İsviçre kantonlarında komünlerde yasal yetişkinler veya çalışan bireyler gelir vergisine ek olarak "*baş vergisi (poll tax)*" adı altında sabit bir miktar ödemek zorundadır (Swiss Federal Tax Administration, 2010: 21)
- ii. **Veraset ve İntikal Vergisi (Inheritance And Gift Tax):** İsviçre'de miras intikali vergiye tabidir. Eşe yapılan miras intikali vergiden muaftır. Vergi hakkı taşınmaz mallar haricinde ölen kişinin ikametgahının bulunduğu belediyeye ait olup vergi malın piyasa değeri üzerinden hesaplanmaktadır. Daha önce kantonlara göre farklı oranlar uygulansa da 1 Ocak 2016'dan itibaren ülkede miras intikalinden



alınan verginin her bölgede %20 oranında eşitlenmesi sağlanmıştır. Birçok ülkede olduğu gibi İsviçre’ de hediye vergisi adı altında yapılan bağışlardan da vergi alınır, menkul bağışlarda verginin tahsilini bağışçının bulunduğu kanton tarafından tahsil edilirken, gayrimenkul bağışlarda ise mülkün bulunduğu kanton tarafından vergi tahsil edilir (Swiss Federal Tax Administration, 2010: 23)

- iii. **Net Servet Vergisi (Net Wealth Tax):** Federal düzeyde alınmayan, kantonların vergi kanunları uyarınca sadece kanton veya komün düzeyinde tarh ve tahsil edilen bir vergidir. Vergi, mükellefin net servet tutarı üzerinden alınmaktadır dolayısıyla mükellefin belgelendirilmiş borçları brüt servetten düşülerek hesaplanmaktadır. Mükellefin aktifinde yer alan taşınmaz mallar, mükellefin mevduatları ve otomobil gibi menkul malları da verginin hesaplanmasına dahil edilir (Swiss Federal Tax Administration, 2017: 54)
- iv. **Emlak Devir Vergisi (Real Estate Transfer Tax):** Bu verginin konusu taşınmaz mal mülkiyeti devridir. Bu vergileri alma yetkisi, çoğu durumda kantonlara ait olup sadece birkaç kantonda komünlere devredilmiştir. Vergi, taşınmazın piyasa değeri üzerinden hesaplanır ve genellikle mülkün alıcısı tarafından ödenir. Birkaç kantonda hem alıcı hem de satıcı vergiyi eşit olarak öder.
- v. **Emlak Vergisi (Real Estate Tax):** Kantonun çoğunda emlak vergisi alınır. Vergi vermeden mülkün piyasa değeri üzerinden mükellefinin ikametgahına dikkate alınmaksızın mülkün bulunduğu yerde tahsil edilir. Genel olarak, hem bireyler hem de tüzel kişiler vergilendirmeye tabidir. Vergi yıllık olarak alınır ve oranları kantondan kantona değişir (Swiss Federal Tax Administration, 2010: 24).
- vi. **Piyango Gelir Vergisi (Lottery Income Tax)** Halka açık yasal olarak örgütlenmiş, piyango, spor-toto ve benzeri etkinliklerden kazanılan kazançlar belirli bir miktarı aştığı zaman tüm kantonlarda vergilendirilir (Swiss Federal Tax Administration, 2010: 26).
- vii. **Motorlu Taşıtlar Vergisi (Taxes On Motor Vehicles) :** İsviçre’de var olan tüm kantonlar motorlu araçlar ve her türlü römorklar için senelik vergi uygular. Söz konusu vergi, beygir gücü, kilowatt, motorun yer değişimi, yük kapasitesi gibi

aracın teknik özelliklerine bağlı olarak değişir (Swiss Federal Tax Administration, 2010: 25).

- viii. Kanton Kumarhane Vergisi (Canton Casino Tax):** Kantonlar B lisansına sahip olan kumarhanelerden, brüt oyun geliri üzerinden vergi toplayabilir. Bu vergi Konfederasyonun hakkı olan toplam kumarhane vergisinin%40'ından fazla olamaz (Swiss Federal Tax Administration, 2010: 27).
- ix. Köpek Vergileri (Dog Tax):** Tüm kantonlarda, yıllık köpek vergisi kantonlar ve/veya komünler tarafından alınır, vergi köpeğin büyüklüğüne veya ağırlığına bağlı olarak değişebilir. Vergi miktarı bazen bir kantonun komünleri arasında bile değişebilir (Swiss Federal Tax Administration, 2010: 24-25).
- x. Eğlence Vergisi (Lottery Tax):** İsviçre’de kanton veya komünler isteğe bağlı olarak eğlence vergisi tahsil ederler. Bu vergi genellikle eğlence yerlerinin bilet fiyatı üzerinden %10 olarak hesaplanır (Swiss Federal Tax Administration, 2010: 24).
- xi. Misafir Vergisi (Visitor’s Tax):** İsviçre’de oteller, apartlar ve kamp alanlarının günlük ücretleri üzerinden hesaplanan misafir vergisinde vergi sorumlusu turizm acentaları olup vergi komünler tarafından alınmaktadır (Swiss Federal Tax Administration, 2010: 26).

#### 2.4.2.2. Transfer Ödemeleri ve Yardımlar

İsviçre’de konfederasyon harcamalarının üçte ikisi transfer ödemelerinden oluşur. Bu transferlerin büyük bir çoğunluğu kantonlara bazıları ise doğrudan komünlere yapılmaktadır. Kantonlara yapılan yardımların üçte ikisi belirli amaçlı yardımlardan oluşur. Kantonlar ise komünlere transfer ödemesi yaparlar, ülkede komünlere yapılan transfer ödemelerini 4 kategoriye ayırmak mümkündür (Göktolga,2017:70):

- i. Kategorik bağışlar; bu tür bağışlar tarım sektörü, yollar, eğitim gibi alanlarda belirli bir amaç için kullanılmak üzere konfederasyon veya kantonların alt birimlerine yaptıkları bağışlardır
- ii. Para iadesi; geri ödeme içerikli bir transfer çeşididir, genellikle otoyolların finansmanında kullanılır.

- iii. Proje bağışları; projeyi yürüten birimin resmi isteği üzerine bir üst birim tarafından yapılır.
- iv. Üst birimlerle gelir paylaşımı; herhangi bir proje ya da amaca uygun olmayan kantonların gelirlerinin bir kısmını konfederasyona veya komünlerin kantonlara verdiği ve toplanan kaynağım kantonlar ile komünler arasında tekrardan paylaştırıldığı bir denkleştirme sistemi olan dikey mali denkleştirme sistemidir. Az gelişmiş kantonlar/komünler ödediklerinden fazla pay alırken, gelişmiş kantonlar/komünler ödediklerinden az pay alırlar.

#### **2.4.2.3. Borçlanmalar**

İsviçre’de komünler, borçlanma yoluyla da kaynak oluşturabilirler. Fakat bazı kantonlar da yasaları gereği komünlerin borçlanabilmek için kntonlardan izin almaları gerekmektedir (Köseoğlu, 2013:387).

#### **2.5. Japonya**

Japonya, üniter yapıya sahip, parlamenter sistemle birlikte anayasal monarşinin de hüküm sürdüğü, Asya kıtasının doğusunda 4’ü büyük birçok adadan oluşan bir ülkedir. Japon yerel yönetim sisteminin temeli, 1871 yılında başlayan feodal beylikleri kaldıran Meiji Restorasyonu’na dayanmaktadır. Ancak değişim geçiren Japonya’ da yerel yönetim sistemi II.Dünya Savaşı sonrasında çok kapsamlı bir değişim geçirilmiş, Japon yerel yönetim sistemi çağırılan Amerikan heyetlerinin önerileriyle modernize edilmiş ve bugünkü sistemin temelleri atılmıştır (Akdemir ve Benk, 2010:164-166). İkinci Dünya Savaşı sonrasında Japonya’da yeni kamu yönetimi yapısı belirlenmiş ve bunun için birçok yasa çıkarılmıştır. Yeni kamu yönetim sistemiyle birlikte ülkede merkezi idare birimleri ve yerel yönetim birimlerinden oluşan ikili bir yönetim yapısı meydana gelmiştir. (Eroksal, 2008: 45-46)

### 2.5.1. Japonya'nın Yerel Yönetim Yapısı

Japonya üniter devlet yapısı çerçevesinde temelde “*Merkezi Yönetim (National Government)*” “*Valilikler (Prefectures)*” ve “*Belediyeler (Municipalities)*” den oluşan üç basamaklı yönetim sistemine sahip olan bir ülkedir. Bu sınıflandırmada son iki düzey yerel yönetimler olarak nitelendirilir. Ülkedeki yerel yönetim birimleri 1947 yılında çıkarılan mali özerklik kanununa göre, yerel yönetimler ya genel nitelikli ya da özel nitelikli idarelerden oluşur. Ülke çapında kurulan ve belde halkına türlü hizmetler sunan genel amaçlı yerel yönetimler olarak isimlendirilen valilik ve belediyelerin yanı sıra birbiriyle yakın ilişkili bir ya da birden çok işlevi yerine getirmek için kurulmuş özel amaçlı yerel yönetimler de bulunmaktadır (Akdemir ve Benk, 2010:166; Tabe, 2005: 1'den aktaran Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 69).

***Belediyeler:*** Japonya'da ülke çapında yaygın ve genel amaçlı birinci basamakta yer alan temel yerel yönetim birimleridir. Yetkili oldukları alanlarda halke çok çeşitli ve geniş bir yelpazede hizmet sunarlar. Belediyeler nüfuslarına, endüstri yapılarına, iskân yoğunluklarına ve kentsel olanaklara göre; köy belediyeleri (Son), kasaba belediyeleri (Cho) ve kent belediyeleri (Shi) olarak üç gruba ayrılırlar. Japonya'da içmesuyu sistemlerinin inşası, temel ve ortaöğretim hizmetleri, kanalizasyon ve atık toplama hizmetleri, yol ve parkların yapımı, işsizlik yardımı, yangınla mücadele, ulusal emeklilik sistemi, kamu sağlık sigortası,ile barınakların ve limanların yönetimi gibi hizmetler belediyelerin sorumluluğundadır (Akdemir ve Benk, 2010: 169).

***Valilikler (Prefectures):*** sınırları içerisinde birden çok belediye yer alan geniş bir coğrafi alana yayılan Japon yerel yönetim birimleridir. Ülkede valilikler belediyelerden daha geniş bir coğrafyaya hizmet vermektedir ve valilikler ile belediyeler arasında herhangi bir öncelik güdülmemektedir. İki yönetim birimi de birbirlerinden bağımsız olarak çalışmaktadırlar. Valilikler, belediyeler arasında işbirliği ve koordinasyon gerektiren ve bu sebeple belediyelerce yürütülmesi uygun olmayan hizmetlerden de sorumludurlar. Japonya'da 47 adet valilik bulunmaktadır. Bu sayı valilik sistemi kurulduğundan beri aynıdır. Ülkedeki Tokyo dışındaki tüm valilikler tamamen aynı statüdedir (Akdoğan, 1997: 87). Valilikler yetkili oldukları alanlarda yol

yapımı, polis hizmetleri, sosyal refah hizmetleri, su temini gibi sağlık hizmetleri, bayındırlık işleri, yükseköğretim hizmetleri, konut, kütüphane hizmetleri ve işgücü yönetimi gibi hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumludurlar. Valilikler doğrudan yerel halk tarafından seçilen valiler tarafından yönetilmektedir. Valiler bir merkezi yönetim ajanı olarak belediyeler üzerinde denetim ve gözetim yetkisine sahiptir (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007:70).

**Özel Amaçlı Yerel Yönetimler:** Genel amaçlı yerel yönetimler geniş bir alanda görev ifa ederken özel amaçlı yerel yönetim birimlerinin görevleri kısıtlıdır. Japonya’da toplamda 6600’e yakın özel yerel yönetim birimi kanalizasyon sularının yönetimi, içme suyu tedariki, drenaj gibi sadece tek bir işlevi veya birbiriyle yakın ilişkili birden çok işlevi yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Özel amaçlı yerel yönetim birimleri; taşınmaz mal yönetimleri, özel bölgeler, yerel kalkınma şirketlerinden ve yerel yönetim birlikleri olarak sınıflandırılabilir. Taşınmaz mal yönetimlerinin bir meclisi veya Bakanlar Kurulu Kararı’na dayalı olarak birden çok belediye ya da özel yönetim biriminin uzlaşmayla oluşturdukları müteveli heyeti eliyle yönetilen gayrimenkulün yönetimiyle ilgili olarak ilave görev ve yetkiler alabilen birimlerdir. Çiftlikle uğraşan köyler ve dağ köylerinde yaygın olan bu birimlerin sorumluluğundaki alanlara; sulama kanalları, dağ ormanları, çiftlikler, kaplıcalar, bataklıklar, mezarlıklar örnek gösterilebilir. Özel bölgeler yalnızca Tokyo’ya özgü yönetim birimleridir. Tokyo’ da 23 adet özel bölgeden oluşmaktadır. Bunlar, yangından koruma atık toplama, su ve bazı şehir planlama hizmetleri dışında belediyelerle aynı fonksiyonları icra etmektedirler. Yerel yönetim birlikleri, belediyelerin yetki alanını aşan ve fazlaca kaynak gerektiren yerel hizmetlerin yerine getirilebilmesi amacıyla kurulmuşlardır. Yerel kalkınma ortaklıkları ise, kalkınma planlarının uygulama alanlarında bölgesel kalkınma projelerinin daha rahat koşullarda gerçekleştirilmesini sağlamak ve kamu yönetiminin sınırlamalarından kurtulma amacıyla kurulmuşlardır. Yerel kalkınma ortaklıklarının faaliyetlerini; bir mahalle ya da bölgenin yeniden inşası için gerekli olan konut inşası, altyapı yatırımlarının yapımı, limanlar, yollar, kanalizasyonlar, su arzı sistemleri, su tesisleri, yeşil alanlar, parklar gibi hizmet alanlarının tesisi ya da fabrika yapımı vb. faaliyetler şeklinde sıralamak mümkündür (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 71).

## 2.5.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Japonya’da Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları

Japonya’da yerel yönetimlerin ana finansman kaynaklarını; yerel vergiler, tahsisli vergiler, borçlanma ve hazine yardımları olarak sınıflandırabiliriz. Japonya’da yerel yönetimler finansman kaynaklarını artırma konusunda sınırlı da olsa belirli bir inisiyatifte sahiptir. Fakat, yerel yönetimler tarafından yeni bir vergi konulabilmesi için vergi konusunun yerel vergi kanununda belirtilmiş olması ve İçişleri ve Ulaştırma Bakanlığı’na danışılması gerekmektedir. (Benk ve Akdemir, 2010: 174)

### 2.5.2.2. Yerel Vergiler (Local Taxes)

Japonya’da otuza yakın yerel nitelikte vergi vardır. Bu vergilerin genelinin matrah ve oranı yerel vergi kanununda düzenlenmektedir. Yerel vergiler; ikamet vergisi, tütün vergisi, yerel tüketim vergisi, otomobil vergisi, kent planlama vergisi, madencilik vergisi av vergisi ve benzeri vergilerden oluşmaktadır ( Benk ve Akdemir, 2010: 175). Günümüz Japon vergi sisteminde vergiler; merkezi yönetimce konulan “ulusal vergiler” ile valilikler, kent, kasaba, köy belediyeleri ve Tokyo’daki 23 belde belediyesince konulan “yerel vergiler” olmak üzere iki gruba ayrılır. Anayasadaki yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi tanıyan hükümler doğrultusunda hazırlanmış Yerel Vergi Yasası, yerel yönetimlerce alınabilecek vergilerin türlerini, konularını ve bu vergilerin sabit, standart ve maksimum oranlarını düzenler. Yerel vergiler, vergiyi alan birime göre valilik vergileri ya da belediye vergileri olarak adlandırılırlar (Akdemir ve Benk, 2010 :171; Tabe, 2005: 1’den aktaran Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 77).

- a) **Valilik Vergileri:** Valilik vergilerini tahsisli vergiler, izne tabi vergiler ve olağan vergiler olarak üçe ayırmak mümkündür. Tahsisli vergiler, kullanım amaçları yasayla belirlenen ve bu amaçlar dışında kullanılmayan vergilerdir, yakıt satış vergisi (light-oil delivery tax) bu tür bir vergidir. Japonya’da valilikler, İçişleri Bakanlığının onayını alarak izne tabi vergiler koyabilirler. Miyagi Hokkaido, Nigata, Valilikleri tarafından alınan Nükleer Yakıt Vergisi; Tokyo Metropolitan

Yönetimince alınan *otel vergisi* ya da Nagasaki, Hiroshima, Kyoto Valilikleri tarafından tahsil edilen *sanayi atıkları vergisi* izne tabi vergilere örnek verilebilir. Belirli bir amaca tahsis edilmeyen, belirli bir amaç doğrultusunda harcanma zorunluluğu olmayan vergiler ise olağan vergiler olarak adlandırılır, Japonya’da valilikler, yerel yetki alanındaki gerçek ve tüzel kişilerden *yerel sakin vergisi (local inhabitant tax)*, vilayet sınırları içerisinde iş merkezi bulunan şirketler ve ticaretle uğraşanlardan yerel teşebbüs vergisi, gerçek ve tüzel kişilerin satın aldığı binalar ve araziler nedeniyle *gayrimenkul alım vergisi (real property acquisition tax)*, işletme faaliyetleri üzerinden işletme vergisi, mal ve hizmet satışı üzerinden *yerel tüketim vergisi (local consumption tax)*, araç sahiplerinden *motorlu taşıtlar vergisi (automobile tax)* alabilmektedir. Ayrıca Valilikler, golf sahası kullanılar için *golf sahası kullanım vergisi (golf links tax)* almaktadır. (Canpolat ve Haktankaçmaz,2007: 78)

- b) Belediye Vergileri;** Japonya’da belediyeler ev ve benzeri gayrimenkullere sahip olan gerçek ve tüzel kişiler ile makine ve teçhizat gibi amortismanına tabi varlıklara sahip olan işletmelerden alınan taşınmaz *varlık vergisi (fixed asset tax)*, valiliklerde olduğu gibi belediye içerisindeki gerçek ve tüzel kişilerden alınan *belediye sakin vergisi (municipal inhabitant tax)* , madencilik üretimi yapan kişilerden alınan *petrol üretim vergisi* gibi olağan vergilerden oluşan gelirlere ve kent ve arazi planlama projelerinin finansmanı için kullanılan *şehir planlama vergisi (city planning tax)*, binalarda gerçekleşen ticari faaliyetler nedeniyle işyeri sahiplerinden *işyeri vergisi (business office tax)* ile *kaplıca vergisi (spa tax)*’ tan oluşan tahsisli vergilere ve bu vergiler dışında İçişleri Bakanlığı onayı ile konulan izne tabi vergilere sahiptirler (Ministry of Finance Japan, 2010: 249-266; Canpolat ve Haktankaçmaz,2007: 79).

Yukarıda vergiyi alan kuruma göre yaptığımız sınıflandırma içerisinde yer verdiğimiz birkaç vergiyi ayrıntılı değerlendirmek gerekirse:

- **Yerel Teşebbüs Vergisi (Local Enterprise Tax)**, Japonya’da vilayet sınırları içerisinde iş merkezi bulunan şirketler ile ticaretle ve yerel vergi yasasında sayılan işlerle uğraşan gerçek ve tüzel kişilerden ticari faaliyetlerinden elde

ettikleri gelirler dolayısıyla alınan bir vergidir. Vergi oranları elde edilen gelir miktarına ve uğraşılan faaliyet alanına göre değişir, Vergi mükellefleri ödenecek vergiyi ilgili valiliğe Ağustos ve Kasım aylarında iki taksitte ödemekle yükümlüdürler (JICA, 2005c: 30-35’ den aktaran Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 81 ).

- **Yerel Sakin Vergisi** (Local Prefectural Inhabitant Tax); hem belediyeler hem de valiliklerce tahsil edilen bir vergidir, belediyelerce alınması durumunda “*belediye sakin vergisi*” ve valiliklerce alınması durumunda “*valilik sakin vergisi*”, olarak adlandırılır. Yerel sakin vergisi, ödeyenin gerçek ya da tüzel kişi oluşuna göre; “gerçek kişi sakin vergisi veya tüzel kişi sakin vergisi” olarak ikiye ayrılır. Verginin miktarı yerel yönetim birimlerince belirlenir (Canpolat ve Haktankaçmaz,2007: 82-83). Tüzel kişi (kurumlar) sakin vergisi, Japonya’da belediye ya da valilik sınırları içerisinde işyeri, büro, kulüp, kâr amaçlı vakıflar benzeri yerlere sahip olan şirketlerden alınmaktadır. Vergi, mükellefin kurumlar vergisi matrahı ile valilikler veya belediyelerce belirlenecek oranın çarpılmasıyla hesaplanır ve yıllık olarak ödenir (Tokyo Metropolitan Government, 2019). Gerçek Kişi (Bireysel) Sakin Vergisi, Japonya’da belediye ya da valilik sınırları içerisinde ikamet eden, ev, arazi veya işyeri sahibi olan gerçek kişilerden alınmaktadır. Vergi matrahı, mükellefin bir önceki yıl içerisinde elde ettiği kazanç tutarıdır. Bu verginin kapsamı, mükellefin elde ettiği faiz geliri üzerinden hesaplanan beş kısımdan oluşmaktadır<sup>8</sup> ve söz konusu kısımlar yerel yönetimlerce belirlenen oranla çarpılıp, muafiyet ve istisnaların düşülmesiyle birlikte ortaya çıkan tutar yıllık olarak valiliklere ya da belediyelere ödenir.
- **Taşınmaz Varlık Vergisi** (Fixed Asset Tax); arazi, arsa vb. gayrimenkullere sahip bireyler ve işletmeler ile makine ve teçizat gibi amortisman tabi duran varlıklara sahip olan işletmeler, sahip olduğu bu sabit varlıklar nedeniyle belediyeye taşınmaz varlık vergisi öderler. Taşınmaz Varlık Vergisi belediyelere

---

<sup>8</sup> (Mükellefin hisse senetlerinin alım satımında elde ettiği kar üzerinden hesaplanan kısım, mükellefin elde ettiği kar payı üzerinden hesaplanan kısım, mükellefin gelir miktarı üzerinden hesaplanan kısım ile götürü olarak hesaplanan kısım )



ait bir vergidir ancak belediyelerin vergilendirme yetki limitlerini aşan ticari amaca tahsisli taşınmaz varlıkların limiti aşan kısmı valiliklerce vergilendirilir.

### **2.5.2.2. Tahsis Vergisi**

Tahsis vergileri (Local Allocation Taxes), Japonya yerel yönetim birimlerinin yerel vergilerden sonra ikinci önemli finansman kaynağıdır. Yerel yönetimler tarafından toplanan bir vergi değildir, merkezi hükümet tarafından toplanıp yerel yönetimlere pay edilen bir finansal kaynak türüdür. Merkezi hükümet yerel yönetim birimlerinin ihtiyaç duyduğu finansman kaynağını sağlamak için topladığı vergilerin gelirlerinin belirli, bir kısmını yerel yönetimler arasında yerel yönetimlerin standart maliyetlerini, gelir durumunu ve taleplerini göz önünde alarak paylaşır. Bu paylaşımın amacı yerel yönetimler arasındaki gelir adaletsizliğini en aza indirmek ve yerel yönetimlerin belirli bir standartta hizmet sunabilmeleri için olanak tanınmaktadır, yerel yönetimler buradan aldıkları kaynağı hizmet kalemleri için belirlenen asgari standardın altına inmemek kaydıyla serbestçe kullanabilirler. Ancak tahsis vergisi Japonya’da refahı ülkenin geneline yayma konusunda önemli işlevler üstlenmiş olmasına rağmen yerel yönetimleri merkezi yönetime aşırı bağımlı kıldığı, kaynakları dağıtarak ülkenin genel kalkınma hızını düşürdüğü, yeterince şeffaf olmadığı, yerel yönetimleri öz kaynaklarını arttırmaya çalışma konusunda pasifliğe ve kaynakları etkin kullanma konusuna ilgisizliğe ittiği konusunda eleştirilmektedir (Kamiko, 2005: 7,-14’den aktaran Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 82-83).

### **2.5.2.3. Borçlanmalar**

Borçlanma, diğer ülkelerde olduğu gibi Japonya’da da yerel yönetimlerin bir diğer gelir kaynağı olarak sayılabilir. Fakat Japon yerel yönetimleri sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin finansmanı ve yatırım harcamaları için borçlanabilmektedir. Yerel yönetimler ölçeği büyük yatırım projeleri planladıkları zaman çoğunlukla kendi öz kaynaklarıyla bu tür işleri finanse edemezler. Bu sebeple ihtiyaç duydukları finansal kaynağı uzun dönemli borçlanarak karşılarlar. Borçlanmaya gidecek yerel yönetimler önce yerel meclislerinden borçlanma kararı çıkarmak ve daha sonra valilik ise işleri

Bakanlığı'ndan, eğer bu yerel yönetim birimi belediye ise valilikten onay almak zorundadırlar (Pascha ve Robaschik, 2001: 24-25). Ancak, Yerel Gelir Yasasında 1998 yılında yapılan özerkliği artırıcı değişikliklerle 2006 mali yılından itibaren yerel yönetimler artık onay almak yerine merkezi idareye bu konuda danışarak, ulusal borçlanma planında belirtilen sınırlamalara da uymaları şartıyla borçlanmaya gidebileceklerdir ( Robaschik ve Yoshino, 2004: 21). Japonya'da yerel yönetimler Maliye Bakanlığı bünyesindeki Fon Yönetim Kurulu ile Postane Sigorta Fonlarında biriken paralardan oluşan kamusal fonlar; yerel yönetimlerce girişilecek yatırımlar için uzun vadeli ve düşük faizli kredi verebilen merkezi yönetim bünyesinde kurulmuş olan Japon Finans Kuruluşu ve ticari banka veya sigorta şirketlerinden sağlanan özel fonlar aracılığıyla borçlanabilirler. Japonya'da yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarını finanse etmek amacıyla borçlanmalarına izin verilmemektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin borçlanmaya gidebilmeleri için borç karşılama oranının gelirlerinin % 20'sini aşmaması gerekmektedir (Domenico ve Zanardi, 2004: 10).

#### **2.5.2.4. Hazine Yardımları**

Hazine yardımları (National Treasury Disbursement), Japonya'da yerel yönetimlere gelir sağlayan diğer önemli kaynaktır. Yerel yönetimler, çok çeşitli alanlardaki ulusal projelerin uygulanmasını üstlenirlerken, bu projelerin hizmetler ulusal düzeyde yarar sağlaması dolayısıyla maliyetin tamamının merkezi hükümetten aktarılmasını isteyebilirler<sup>9</sup>. Bununla birlikte merkezi hükümet yerel yönetimlerce sunulmakta olan pek çok hizmeti denetlemek, teşvik etmek veya standardının yükseltilmesini sağlamak veya yaygınlaştırmak amacıyla yerel yönetimlere yardım amaçlı hibede bulunabilir. Ayrıca Japonya'da 1999 yılındaki vergi reformu sonrası vergi indirimleri nedeniyle yerel gelirlerde ortaya çıkan azalışı telafi etmek amacıyla özel yardımlar (local special grants) uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulama ile gelir

---

<sup>9</sup> Yasalar gereği yerel yönetimlerce sunulma zorunluluğu bulunan sınırlı ya da ülke çapında sunulan ancak eğitim, sağlık vb. konularda olduğu gibi bununla birlikte hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimleri ilgilendirdiğinden aksaksız bir sunum için merkezi yönetimce finanse edilmesi gerekli hizmetlerle ilgili harcamalar, ulusal ekonomik kalkınma planı doğrultusunda yerel yönetimlerce uygulamaya konulan projeler için yapılan harcamalar ve doğal afetten etkilenen altyapının yenilenmesi, afet sonrası yardım gibi doğal afetler sonrası uygulamaya konulacak projelerle ilgili harcamalar için hazineye zorunlu yardım talep ederler.

durumuna bakılmaksızın tüm yerel yönetimlere hazineden özel yardım yapılmaktadır. Örneğin ülkede 2004 yılında merkezi yönetim eğitim hizmetleri personelinin çocuk tedavi giderleri ve emekli aylığı ödemelerini ödemeyi durdurmuş dolayısıyla bu yük yerel yönetimlerce üstlenilmiştir. Yerel yönetimlerin karşılaştığı bu harcama artışını karşılamak amacıyla Vergi Kaynağı Transferi Özel Yardımları başlatılmıştır. Ülkede bu uygulamaya benzer uygulamalar devam etmektedir Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 85-90).

## 2.6. Norveç

Norveç Krallığı, İskandinav Yarımadası'nın batı kısmında ve Kuzey Avrupa'da yer alan parlamenter demokrasi ve anayasal monarşi ile yönetilen bir ülkedir, ancak Avrupa Birliği üyesi değildir. Ülkede 1972 ve 1994 yıllarında yaptığı iki referandumda da Avrupa Birliği'ne girmeyi reddetmiştir. AB ile olan ticari ilişkilerini “*Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi (European Free Trade Association -EFTA)*” aracılığıyla sürdürmektedir Norveç'te yerel yönetimler, yerel demokrasinin temeli olarak görülür ve güçlü bir konuma sahiptir. Ülkede yerel yönetimler 1948 yılında kurulan “*Mahalli İdareler ve Bölgesel Gelişmeler Bakanlığı (Ministry of Local Government and Modernisation)*”a bağlıdır. Bakanlık, günümüzde yerel idarelerin finansmanı, seçimlerin idaresi, yerel yönetim ile konut politikası ve kırsal ve bölgesel politikalardan sorumludur (Ministry of Local Government and Modernisation, 2019a).

### 2.6.1. Norveç'in Yerel Yönetim Yapısı

1837 yılında “*The Alderman Act*” ile yerel yönetimler ilk kez hukuksal bir tabana kavuşmuş ve yerel otoritelerin yetki ve sorumlulukları etraflıca düzenlenmiştir. Norveç'te ilki “İl Konseyleri”, ikincisi “Belediyeler” olmak üzere iki katmanlı yerel yönetim anlayışı söz konusudur. 25 Eylül 1992'te kabul edilip 1 Ocak 1993'te yürürlüğe giren belediyeler ve il konseylerinin teşkilatlanması ve görev ve işleyişiyle ilgili temel unsurları ele alan belediyeler ile il konseyleri hakkında bir kanun olan “*Local Government Act*” günümüzde de geçerliliğini koruyan Norveç yerel yönetim sisteminin temelini oluşturan kanundur. Kanunun birinci maddesinde belirtilen amacı yerel

idarelerde işlevsel demokratik, etkin ve verimli yerel yönetim anlayışını temin etmektir. Bu kanun yerel otoritelerin yönetimini, yapısını, yetki ve görevlerini, çalışanların görev ve haklarını; belediyeler arasındaki iş birliğini, senelik bütçe ve benzeri yerel yönetim rapor ve planlarını, yerel idarelerin girişimlerini, yerel yönetimlerin denetim ve kontrolünü kapsamaktadır (Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation, 2014: 13).

Norveç'te, yerel yönetimler ikili yapıya sahiptir. Bu yapı il ve ilçelerden oluşur. İl düzeyinde "İl Konseyleri", ilçe düzeyinde "Belediyeler" görevlidir. Bu birimlerin karar alma organı "İl Konseyi Meclisi" ve "Belediye Meclisi"dir ve bu organlar 4 yılda bir tekrarlanan seçimle belirlenen bu meclisler, illerin ve belediyelerin en yetkili organı olup ve belediye başkanı tarafından yönetilirler. Norveç'te yerel idarelere doğrudan bir yürütme organı tanımlanmamıştır, Yürütme işi daimî komiteler ve idare heyeti tarafından yerine getirilmektedir. (Local Government Act, 1992). Norveç'te 19 il konseyi, 428 belediye bulunmaktadır. Fakat, Norveç 'te yerel yönetim birimlerinin sayısı sürekli olarak azaltılmaktadır. 1950'de 20 il ve 744 belediye var iken günümüzde bu sayının yarıya inmiştir Her belediye bir ile bağlıdır ama hiyerarşik bir ilişkiye sahip değillerdir. İl konseyleri ve belediyeler aynı idari seviyeye, farklı yetki ve sorumluluklara sahiptir. Sadece başkent Oslo hem belediye hem de il statüsündedir (Tortop, 1995: 73).

Norveç'te kamu hizmetleri merkezi idare, iller ve belediyeler arasında paylaştırılmıştır. Adalet, sosyal güvenlik, genel sağlık hizmetleri, iç ve dış güvenlik, üniversite eğitimi, yabancı politikası, mülteci ve göçmen sorunu, genel tarımsal ve çevresel sorunlar kara ve demir yolu ağı ile ilgili görevleri merkezi idare üstlenmiştir. Yerel yönetim düzeyinde ise iller; toplu taşıma, orta öğrenim hizmetleri, il ve bölgesel planlama, yollarının yapımı, kütüphane, spor salonu ve müze gibi sosyal tesislerin yapımı, bölgesel planlama ve yatırım teşvik çalışmalarından sorumludur. Belediyeler ise anaokulu ve kreş dâhil ilköğretim hizmetleri, sosyal refah hizmetleri, uyuşturucu ve alkol ile mücadele, yerel planlama, su ve kanalizasyon hizmetleri yaşlı ve engelli

bakımı, tarımsal sorunlar, yerel yol ve limanlar ile ilgili konulardan sorumludur. (Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation,2014:8-

## **2.6.2. Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi Çerçevesinde Norveç'te Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları**

Norveç'te yerel yönetimlere ait temel finansman kaynakları yerel vergiler, merkezi idare transferleri (koşulsuz transferler (block) ve koşula bağlı (earmarked) transferler) idari ücret ve bedellerden oluşmaktadır (Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation, 2014:24). Çalışmada Norveç yerel yönetimlerinin finansman kaynakları, yerel vergiler, borçlanmalar ve diğer yerel gelirler başlıkları altında incelenecektir:

### **2.6.2.1. Yerel Vergiler**

Norveç'te yerel yönetimlerin izlediği belediyelerin ve illerin sahip oldukları “takdir yetkisi (tax discretion)” ve “vergi denkleştirme (tax equalization)” olmak üzere iki yerel vergi politikası vardır. Norveç yerel yönetimleri kuvvetli bir vergi otoritesini ve takdir yetkisini elinde bulundurlar. Belediyeler, gelir vergisi, emlak vergisi ve servet vergisi oranını, iller ise yalnızca gelir vergisi oranını merkezi idarenin koyduğu alt ve üst sınırlar içinde serbestçe belirleyebilmektedir. Kanunen böyle olsa da ülkede uygulama oldukça farklıdır. Uygulamada 1977 yılında özel bir il vergisinin yürürlüğe girmesinden sonra, yerel yönetimler gelir ve servet vergilerinde maksimum vergi oranını kullanmaya başlamıştır. Belediyeler ise yalnızca emlak vergisi için takdir yetkilerini kullanabilmektedirler. İllerin emlak vergisi alma yetkisi yoktur bu nedenle takdir yetkileri daha da sınırlıdır. Yerel yönetimlerin kullandığı ikinci yerel vergi politikası ise “vergi denkleştirme”dir. Diğer İskandinav ülkelerinde yerel giderler ve merkezden aktarılan çeşitli transferler ile denkleştirilir, Norveç'te denkleştirme usulü yalnızca vergi gelirlerinde seçilmiştir. Vergi denkleştirme, belediyelerde gelir, doğal kaynak ve servet vergisinde; illerde ise doğal kaynak ve gelir vergisinde yapılabilmektedir. Belediyelerde emlak vergisi takdir yetkisine dahil olduğu için için vergi denkleştirme sisteminin dışında tutulmuştur. Vergi denkleştirme işlemi içinde siyasi bir yön de bulunduran bir

işlemdir. Denkleştirme işlemi ile belediyeler arasında yatay eşitlik sağlanabilecek ve daha fazla gelire sahip ancak daha az ihtiyaçlı belediyelerden daha az gelire ancak daha fazla ihtiyaçlı bölgelere doğru yapılan kaynak transferi yoluyla denkleştirme yapılmaktadır. Vergi denkleştirmesi tamamlanırsa yerel yönetimler her yerde aynı vergi oranı ile aynı vergi gelirini elde edecektir. Yerel yönetimlerin vergi denkleştirmesini sağlamak için ilave vergi toplanmasına da gerek kalmayacaktır (Çiçek ve Çiçek,2012:206-207).

Norveç'te dört adet yerel vergi bulunmaktadır. Bu vergiler, gelir vergisi, servet vergisi, emlak vergisi ve doğal kaynak vergisidir. Gelir vergisi, merkezi yönetim, belediyeler ve iller; doğal kaynak vergisi iller ve belediyeler, servet vergisi merkezi yönetim ile belediyeler tarafından alınırken, emlak vergisi sadece belediyelerce alınmaktadır.

### **i. Gelir Vergisi**

Norveç yerel vergi sisteminde hem illerin hem de belediyelerin vergi gelirleri içerisinde en büyük paya gelir vergisi sahiptir. Kanunen belediyeler uygulayacakları vergi oranlarını parlamentonun belirlediği alt ve üst sınırlar dahilinde kendileri belirleyebilmektedir. Fakat uygulamada belediyeler genel olarak parlamentonun belirlediği oran kullanmaktadır.

Norveç'te gelir vergisinin konusunu ülkede ikamet eden bireylerin elde ettiği gelirler oluşturur. Ayrıca kalıcı ikameti Norveç'te olmayanların Norveç kaynaklarından elde ettikleri gelirler de gelir vergisine vergiye tabidir. Dolayısıyla Norveç'te gelir elde eden bireyler gelir vergisinin mükellefidir. Norveç'te vergilendirilebilir gelirin iki türü vardır. Bunlar olağan gelir ve bireysel gelirdir. Olağan gelir (ordinary income), özel şirketlerin ve kamu kurumlarının gelirleri, bireylerin maaşları ve ücretleri dâhil bütün kaynaklardan elde edilen gelirleri kapsayan mükelleflerin net geliridir, olağan gelir hesaplanırken kurum giderleri indirilebilir. Bireysel gelir (personal income) ise bireylerin ücretleri, maaşları ve emekli aylıklarından oluşan gelirdir. Sermaye gelirleri

ve transferler bireysel gelirin bir parçası değildir ve bireysel gelir hesaplanırken giderleri indirmek mümkün değildir. Kurumlar sadece olağan gelir mükellefi iken; bireyler hem olağan gelir hem de bireysel gelir mükellefidir. İllerin ve belediyelerin gelir vergisini, olağan gelirin belli bir kısmı ile kurumlardan alınan verginin küçük bir bölümü oluşturmaktadır. Yukarıda da bahsedildiği üzere Norveç'te hem kurumlardan hem de bireylerden gelir vergisi alınmaktadır ve bu vergi geliri merkezi idare, iller ve belediyeler arasında bölüşülür<sup>10</sup> (Pedersen, 2001: 3-10; Royal Ministry in Finance, 2019:29-30).

#### **iv. Servet Vergisi**

Norveç'te gelir vergisi ile servet vergisi aynı kanunda düzenlenmiştir. Servet vergisi gelir vergisi gibi hem ulusal hem de yerel bir vergi çeşididir. 26 Mart 1999 tarihli Gelir ve Servet Vergisi Kanunu'nun 1. maddesine göre servet vergisi, merkezi idare ve belediyelere aittir. Servet vergisi, sahip olunan servetin net değeri üzerinden hesaplanır. Servet; mevduat hesapları, nakit para, bonolar, hisse senetleri, duran varlıklar, tahviller, özel araçlar ve reel servetin faizinden oluşur. Norveç'te bireyler, ülke içinde ve ülke dışında elde ettikleri servet üzerinden vergilendirilirler. Mükelleflerin servetlerinin mali yılsonundaki net değeri üzerinden hesaplanan servet vergisi, birlikte yaşayan evli çiftler için bireylerin net servetlerinin toplamıdır. Bununla birlikte Norveç vatandaşı olan fakat Norveç dışında yaşayan vergi mükellefleri de ülkedeki malları üzerinden servet vergisi mükellefidirler. Artan oranlı bir vergi olan servet vergisinin ulusal düzeydeki oranı, % 1,1'dir. Belediyeler için ise oran % 0,7'dir, ancak belediyelerin vergi oranını % 0,4 ile % 0,7 bandında değiştirebilme yetkileri vardır. Fakat uygulamada son 30 yıldır belediyelerin en yüksek oranı kullanıldığı görülmektedir (Çiçek ve Çiçek, 2012: 212).

#### **v. Emlak Vergisi**

1850'lerden bugüne yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarından birisi haline gelen ve toplam gelirlerin üçte ikisini oluşturan emlak vergisinin önemi 20. yy'da

---

<sup>10</sup> 2018 yılı verilerine göre 503,600,000 nok kişisel gelir vergisi ve 284.800,000 Nok olağan gelir vergisinden oluşan toplamda 788.400,000 nok gelir vergisinin 305.600,000 nok'u yerel yönetimlere aktarılmıştır

daha da artmıştır. 1975'te kabul Emlak Vergisi Kanunu'na göre emlak vergisi yalnızca belediyeler tarafından alınır. Emlak vergisi alıp almamak belediyelerin kendi insiyatifindedir ve gerekli görmedikleri durumlarda belediyeler emlak vergisi almayabilirler. Ülkede emlak vergisi işyerleri ve konutlar üzerinden alınmaktadır. Belediyelerde emlak vergisine belediye meclisleri karar verir. 2006 yılında Emlak Vergisi Kanunu değiştirilmiş ve sadece kentsel alanlardaki konutlar ve işyerleri (özellikle hidroelektrik santralleri) vergi kapsayan 1975 tarihli kanunun kapsamı genişletilmiş 2007 yılında kırsal alanlar da emlak vergisinin kapsamına alınmıştır. Bununla birlikte kırsal alanlardaki küçük kulübe de vergi kapsamına girmiştir ve bu uygulama “kulübe vergisini (cottage tax)<sup>11</sup>” ortaya çıkarmıştır. Emlak vergisinin konusunu, konutlar, yazlıklar ve diğer gayrimenkuller oluşturmaktadır. Ayrıca belediyeler isterlerse hidroelektrik santrallerinden de emlak vergisi kapsamında vergi alabilirler (Çiçek ve Çiçek, 2012: 214).

#### **vi. Doğal Kaynak Vergisi**

26 Mart 1999 tarihli Gelir ve Servet Vergisi Kanunu'nda düzenlenen “doğal kaynak vergisi”, Kanun'un 1. maddesine göre iller ve belediyeler arasında bölüşülmektedir. Doğal kaynak vergisi, hidroelektrik santrallerinin ürettiği elektriğin miktarına dayanan bir elektrik vergisi türüdür. Belirlenen sınır seviyenin üzerinde üretim yapan santraller doğal kaynak vergisi mükellefidirler. Bununla birlikte Norveç'te su, rüzgâr ve termik enerji santrallerinden de doğal kaynak vergisi alınmaktadır. Santraller yerel halka ve doğal kaynaklara zarar vermediği için doğal kaynak vergisi verilen bu zararın telafisi amacıyla konmuştur.

#### **2.6.2.2. Borçlanmalar**

Norveç'te yerel yönetimler tesis kurma, inşaat gibi yatırımlar dolayısıyla merkezi idarenin onayıyla borçlanabilirler. Merkezi idare borçlanma onayını verirken borçlanan yerel yönetim biriminin borç ve anapara faiz ödeme kabiliyetini ve ekonomik gücünü

---

<sup>11</sup> Satışlarda oran % 23 olarak belirlenmiştir



değerlendirirler. Borçlanma onayını belediyeler il yöneticisinden, iller ise bakanlıklardan alırlar.

### 2.6.2.3. Diğer Yerel Gelirler

Yerel yönetimlerin yerel vergiler ve borçlanmalar dışında sahip olduğu diğer gelirlerini; idari ücret ile bedeller, merkezi idareden aktarılan transferler ve küçük tutarlarda da olsa faiz ve kar payı olarak elde ettikleri gelirleri örnek verebileceğimiz diğer küçük paylı gelirler oluşturur. Yerel yönetim birimleri halka sundukları her türlü hizmet için ücret almaya yetkisine haizdirler. Ücretler, kanalizasyon, içme suyu ve çöp toplama gibi yerel kamusal hizmetlerin sunumunda alınır. Bununla birlikte yaşlı ve çocuk bakımı gibi sosyal alanlar için de yerel idareler tarafından ücret talep edilebilmektedir. Fakat yerel idareler zorunlu görev alanında olan hizmetler için ücret talep edemezler bunların dışında birçok kamusal hizmet ücretle finanse edilir. Merkezi idare, ücret sınırlarını ayarlar, ücretler belediyeler için daha fazla önem arz etmektedir. Yerel hizmetler için düşük ücret belirlenmesi ise hizmet bedelinin belediye tarafından desteklendiği anlamına gelmektedir buna karşın yüksek hizmet bedellerinin belirlenmesi hizmet maliyetinin kullanıcılardan tahsili anlamına gelmektedir. Bu nedenle belediyeler diğer hizmetlerin kaynaklarından desteklenen hizmet alanına kaynak aktarımı yapacaktır (Tortop, 1995:77).

Birçok ülkede olduğu gibi Yerel idarelerin gelirleri yetersiz kaldığı durumlarda Norveç'te de merkezi idareden yerel idarelere gelir transferi yapılmaktadır. Bu transferler, en önemli gelir kaynakları arasında yer alır. Norveç'te merkezi idareden yapılan transferleri," koşula bağlı transferler" ve "koşulsuz transferler" şeklinde ikiye ayırabiliriz. Koşula bağlı transferlerde amacı belirli konularla sınırlandırılmış, özel bir program veya özel bir amaç için kullanılan transferlerdir. Koşulsuz transferler ise yardımın kullanımı konusunda hiçbir sınırlama olmayan, yerel idarelerin transferin kullanımı konusunda özgür olduğu transferlerdir. Yine diğer birçok ülkede gözlemlendiği gibi Norveç'te de koşulsuz transferlerin, koşullu transferlere göre mali özerkliğe daha olumlu etki ettiği söylenebilir ( Güneş ve Güneş, 2012:215).

Norveç'te Merkezi idareden yapılan transfer dağılımındaki dengesizlikler ile doğal kaynak vergisinin sadece sınırı aşan santrallerin bulunduğu belirli yerel yönetimler tarafından alınması yerel yönetim birimleri arasında gelir eşitsizliği yaratmaktadır. Ülkede bu eşitsizliği gidermek için ve adil gelir dağılımını sağlamak için çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetim birimlerinin mali yükünü hafifletmek için ülkede yerel yönetim birimlerinin sayısı her geçen gün azaltılmaktadır. Norveç çok sayıda küçük belediyeye sahiptir ve küçük belediye sayısının çokluğu vergi gelirlerinde ve vergi tabanında büyük değişiklikler yaratmaktadır. Fakat ülkede belediye birleşmesi çok azdır. Yerel idarelere daha fazla vergi takdiri yetkisi verilmesi yerel sorumluluğu ve yerel hesap verebilirliği artırmaktadır. Bu nedenle ülkedeki yerel idarelerin vergi takdiri yetkisi geniş tutulmuş ve arttırılmasına dair çalışmalar yapılmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

### TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN KAYNAKLI MALİ SORUNLARINA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI: VERGİLENDİRME YETKİSİ VE MALİ ÖZERKLİK BAĞLAMINDA ÖNERİLER

Türkiye, Avrupa ve Asya kıtaları arasında 783.562 kilometrekarelik yüz ölçümüne sahip cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yönetilen, demokratik üniter yapıya sahip bir devlettir. Türkiye’de yönetim sistemi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler olarak iki kademedir oluşmaktadır. Türkiye’deki yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köylerdir. Ülkede merkezi yönetime bağlı bazı bölgesel kuruluşlar bulunmasına karşın bir siyasi idari birim olarak bölgeler oluşturulmamıştır. Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’deki yerel yönetim birimleri ve finansman kaynakları belirlenip, yerel yönetim birimlerinin özellikle belediyelerin finansman kaynaklı sorunlarına önceki bölümde değinilen ülke örnekleri çerçevesinde çözüm önerileri sunulacaktır.

#### 3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de yerel yönetim birimleri, modern anlamdaki ilk varlığını Avrupalı devletlerin baskısı neticesinde Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde yaşayan gayrimüslimlerin temsilinin sağlanması amacıyla göstermiştir. Bu anlamda 1854 yılında “İstanbul Şehremaneti”, Osmanlı Devleti’nin ilk yerel yönetim birimi olarak kurulmuştur. İstanbul Şehremaneti, şehir içerisinde zorunlu gereksinim maddelerinin tedarik etmek, şehrin temizlik işlerini yaptırmak, narh<sup>12</sup> miktarını tespit edip denetlemek, yolların yapımı, bakım ve onarımını sağlamak, çarşı pazar denetimi yapmak, vergi ve resimleri toplayıp, maliyeye teslim etmekle görevlendirilmiş ve başına atamayla gelen bir “şehremeni” ve “şehir meclisi” getirilmiştir. Fakat İstanbul Şehremaneti denemesi başarılı olamamıştır. Bunun üzerine 1855 yılında padişahın icazetiyle İntizamı Şehir Komisyonu kurulmuş ve bu komisyonun çalışmaları sonucunda 1858 yılında İstanbul’da sadece Galata ve Beyoğlu bölgelerini içeren “Altıncı Belediye Dairesi (Altıncı Daire-i

<sup>12</sup> Osmanlı Devleti’nde narh mal ve hizmet fiyatlarında devletçe tesbit edilen üst sınırı ifade eder.

*Belediye*)” oluşturulmuştur. Bu belediyenin başına da yönetim tarafından atanan bir başkan ve belediye dairesi meclisi geçirilmiştir. 1869 yılında ise “*Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi*” çıkarılmış ve belediye örgütü tüm İstanbul’a yayılarak ve “*İstanbul Şehreminliği*” örgütü kurulmuştur (Keleş,2012: 158-159).

1870 yılında “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*” yayımlanmış ve vilayet, sancak, kaza merkezlerine belediye teşkilatı kurulmasına karar verilmiştir. 1876 Kanuni Esasi ile belediyelerin seçimle iş başına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini, kuruluş ve görevlerinin ve meclis üyelerinin seçimine dair yöntemlerin yasa ile belirtilmesi öngörülmüştür. Vilayet Belediye Kanununa ek olarak 1877 tarihinde Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Daha sonra 1912 yılında İstanbul’da yaşanan büyük problemleri çözümlenebilmek amacıyla “*Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat*” ile belediye şubeleri kurulmuştur (Ünal, 2011: 244). 1924’te “*417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu*” çıkarılmış, İstanbul’a benzer bir yapıyla ve Ankara’ya özgü bir yerel yönetim biçimi getirilmiştir. 1930 yılında ise “*1580 sayılı Belediye Kanunu*” ile nüfusu 2000’i aşan alanlarda belediye kurulabilmesi kabul edilmiştir (Tortop vd., 2006: 38).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetim alanında atılan önemli adımlar 1984’te “*3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*” ile Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ve “*1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu*” ile 1980 sonrası belediye gelirlerini artırım amacıyla yapılan yasal düzenlemeler, son olarak 2004’te ve 2005’te yapılan bu kanunların yerini alan düzenlemeler gösterilebilir. Türkiye’de 2004 yılında “*5272 sayılı Belediye Kanunu*” kabul edilmiştir. Ancak şekil bakımından 18.1.2005 tarihli, 2004/118 esas ve 2005/8 karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı ile anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptal edilmiş olsa da 2005 yılında günümüz belediyelerinin tabi olduğu “*5393 sayılı Belediye Kanunu*” kabul edilmiştir (Bilgiç, 2007: 101-102). 1984 yılında çıkarılan “*3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu*” ile büyükşehir belediyelerini yasal güvenceye kavuşmuştur, kanun 2004 yılında çıkarılan

“5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*” ve “5393 sayılı *Belediye Kanunu*” ile değiştirilmiştir. Bununla birlikte 2012 yılında çıkarılan “6360 Sayılı *On Üç İilde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması Hakkında Kanun*” şuan yürürlüktedir ( Bilgiç, 2007: 101-102).

Yukarıda ifade edildiği gibi yakın dönemde Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili reforma gidilmiş ve 2004 ve 2005 yıllarında kanunlar yenilenmiştir. Gerçekleştirilen reformlarla belediyelerin idari özerkliği güçlendirilmeye çalışılmıştır. Ülkede büyük kentlerde 1984 yılından itibaren uygulanmaya başlanan büyükşehir uygulaması ile metropollerde, genelde mikro düzeydeki hizmetleri yerine getirmekle görevli ilçe belediyeleri ve makro düzeydeki hizmetleri yerine getirmekle görevli büyükşehir belediyeleri olmak üzere ikili belediye yapısı ortaya çıkmıştır. 2014 yılında yapılan yeni değişiklikle Büyükşehir uygulaması 30 kente yayılmış ve Büyükşehir olan illerde, mevcudiyetini sürdüren il özel idareleri ve köyler kaldırılmıştır. Bu yerlerde yerel yönetim olarak sadece belediyeler kalmıştır (TBB, 2017: 8-9)

Türkiye yerel yönetim birimlerinden biri olarak nitelendirebileceğimiz il özel yönetimleri ile ilgili ilk yasal düzenleme, 1864 tarihli “*Tuna Vilayet Nizamnamesi*” ile yapılmıştır. Bu nizamnamede vilayetin idaresi için il genel idaresi ve il özel idaresi olmak üzere ikili yapı öngörülmüştür. Fakat il özel idareleri 1876 Anayasası ile tüzel kişilik kazanarak ve modern anlamda bir yerel yönetim birimi olma özelliğine kavuşmuştur.1870’te “*Genel İdare Vilayet Nizamnamesi*” çıkarılmış ve aynı sistem korunmuştur. 1913 yılında çıkarılan “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu*” ile il özel yönetimi yeniden düzenlenmiştir. İl genel idareleri ise 1929 yılına kadar il özel idareleriyle birlikte varlığını sürdürmüş, “*1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu*” ile kaldırılmıştır. Ancak il özel idarelerinin varlığı günümüze kadar devam etmiştir. Bu kanunu daha sonra “*1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu*”, “*1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu*” ve “*2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu*” biri diğerini ilga edecek şekilde günümüzde kadar gelmiştir (Tortop vd., 2006: 39-40).

Bir diğ er yerel yönetim birimi olan köyler Osmanlı İmparatorluğu'dan bu yana toplumumuzda bağımsız birim olarak yer almış, eski bir idari birim olmasına rağmen, temelde “1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi”nde yer almıştır. Bu nizamname ile köyün organları, muhtar ve ihtiyar heyeti olarak belirlenmiştir. Ancak tüzel kişilik verilmemiştir. 1870 yılında kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi” ile köy organlarının görevleri genişletilmiş ve bu örgütlenmeye bucaklar eklenmiştir. 1913 tarihinde “Umumi İdare Vilayet Kanunu”nun kabul edilerek ve diğ er iki nizamname yürürlükten kaldırılmıştır. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlere dair yapılan ilk yasal düzenleme köylerle ilgili olmuştur. 1924 yılında bugün hala yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu kabul edilmiştir. Bugün hala yürürlükte olan kanun günümüz ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olduğ undan revize edilmelidir. 2014 yılında büyükşehirlerdeki köylerle ilgili bir değışiklik yapılmış ve büyükşehirlerdeki köyler mahalle statüsüne geçirilmiştir, bununla birlikte 20. yy'da sürekli azalış gösteren köy nüfusu ülke nüfusunun % 6'sına düşmüştür. (Ökmen ve Parlak, 2010: 153).

### **3.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Anayasa ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı Çerçevesinde Değ erlendirilmesi**

Türk hukuk sisteminde normlar hiyerarş isinin en üstünde anayasa yer alır ve yerel yönetimler, Türk pozitif hukukunda anayasal bir kavramdır. 1876 Kanuni Esasi'den bu güne kadar tüm anayasalar yerel yönetimlerle ilgili hükümler içermektedir. Fakat günümüzde halen geçerliliğini koruyan 1982 Anayasası'nda yerel yönetimler daha geniş ve kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın “İdarenin Kuruluş u” kenar başlığı altında “merkezi idare” ve “mahalli idareler” yer almaktadır. Anayasamızın 127'nci maddesinde mahalli idareler, şu şekilde tanımlanmıştır: “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkiş ileridir”<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Bu tanımdan hareketle mahallî idarelerin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

i. Yerel yönetimler; köy, belediye veya il halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan kamu tüzel kişileridir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalar anayasasının 90. maddesinin 5. fıkrasının gereği olarak kanun hükmündedir, Avrupa Yerel Özerklik Şartı Türkiye'nin taraf olduğu yerel yönetimler için büyük önem arzeden bir anlaşmalardır. Avrupa Konseyi, çağdaş demokrasilerde yerel yönetimleri demokratik yolculuğun güvencesi olarak görmüş ve yerel özerklik ilkesinin kalitesini sürekli geliştirmiştir ve konseyde 15 Ekim 1985 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edilmiştir<sup>14</sup>. Türkiye, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nı 21 Kasım 1988'de bazı maddelere çekince koyarak imzalamıştır<sup>15</sup>. Ülkede 3 Ekim 1992 tarihli 3723 sayılı Kanun ile

- 
- ii. Yerel yönetim birimlerinin kuruluş, yetkileri ve sorumlulukları yerinden yönetim ilkesi paralelinde yasayla düzenlenir
  - iii. Yerel yönetim birimlerinin karar organları seçimle belirlenir. Seçimle belirlenmiş olan karar organlarının organlık sıfatlarını kazanmaları veya kaybetmeleri ile ilgili itirazlar ve çözümleri hakkında denetim yargı yolu ile sağlanır.

<sup>14</sup> Özerklik şartının, özerk yerel yönetim birimlerinin korunması ve geliştirilmesi için öngördüğü kurallar şunlardır:

- i. Mümkünse özerk yerel yönetim ilkesi anayasa ile tanınacaktır.
- ii. Yerel yönetim birimlerinin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanunla belirlenecektir.
- iii. Yerel yönetimler, kanunla belirlenmiş sınırlar içinde, yetki alanı dışında bırakılmamış veya başka bir makama verilmemiş tüm konularda takdir yetkisine sahip olacaktır
- iv. Yerel yönetimlere büyük bir bölümü kendi sorumluluklarında olan kamusal işleri yerel nüfusun menfaatleri doğrultusunda yönetme hakkı tanınacaktır. Bu hakkı eşit ve genel oyla seçilmiş ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organına sahip meclisler kullanacaktır.
- v. Kamusal sorumluluklar çoğunlukla ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından yerine getirilecektir.
- vi. Yerel yönetim birimlerine verilen yetkiler merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmayacak ve sınırlandırılmayacaktır.
- vii. Yerel yönetim sınırlarında, mümkünse referandum yoluyla yerel topluluğa danışmadan değişiklik yapılmayacaktır.
- viii. Yerel yönetimlerdeki görevlilerin çalışma koşulları, liyakatli ve yetenekli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olacaktır.
- ix. Yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin çalışma koşulları ve mali hakları görevlerini serbestçe yerine getirmeye imkân sağlayacak ölçüde olacaktır.
- x. Mali bakımdan zayıf yerel yönetimler mali eşitleme yöntemleriyle desteklenecektir.
- xi. Yerel yönetimlere anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarıyla orantılı mali kaynak sağlanacaktır.
- xii. Mali kaynakların bir bölümü yasalarca konulan sınırlar içinde kendileri tarafından belirlenen yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır

<sup>15</sup> Çekince koyulan maddeler şunlardır(TBB, 2017:10-11):

- i. Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda kendilerine uygun biçimde danışılacaktır
- ii. Yerel yönetimler, ihtiyaçlarına uygunluk ve idari etkinlik sağlama amacıyla kendi iç örgütlenmesini kendileri belirleyecektir.

yürürlüğe koyulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının yerel yönetim özerkliğini koruyan maddesi Avrupa Yerel Özerklik Şartı ile genel olarak uyumlu olmakla birlikte, yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler kanunlarla sınırlandırılmıştır. Özellikle yargı mercileri yerel yönetim özerkliği hususunda gerekli titizliği göstermemekte, kanunla açıkça yetki verilmeyen durumlarda yerel yönetimleri yetkisiz saymaktadır (TBB, 2017:10-11). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dışında Türkiye'nin bağlı bulunduğu birkaç Avrupa Konseyi sözleşmesi daha mevcuttur<sup>16</sup>.

### 3.3. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimlerinin İdari Yapısı

Dünyada 20. yüzyıl boyunca yaşanan yerel, ulusal ve küresel boyuttaki değişimler şüphesiz ki Türkiye'yi de etkilemiştir. Türkiye'nin de merkezi ve yerel yönetim sistemlerinde zaman zaman değişiklikler öngörülmüş ve bazıları hayata geçirilmiştir. Çalışmamızın bu kısmında 2000'lerin başında yaşanan kapsamlı değişikliklerle bugünkü şeklini alan Türk yerel yönetim birimleri: İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler başlıkları altında irdelenecektir.

#### 3.3.1. İl Özel İdareleri

Türkiye'de 140 yıllık bir geçmişe sahip anayasal bir yerel yönetim birimi olan İl özel idareleri, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığımız yerel yönetim birimlerinden biri olup ilk olarak 1864 yılında "*Tuna Vilayeti Nizamnamesi*" ile kurulan vilayet umum meclisiyle yönetim sistemimize dâhil olmuştur. Cumhuriyet döneminde il özel idareleri Fransız il (department) sistemi model alınarak oluşturulmuştur (Köseçik ve Özgür, 2005: 174-175). İl özel idareleri günümüzde yürürlükte olan "2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel

- 
- iii. Yerel yönetimlerin denetimi, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılacaktır.
  - iv. Mali kaynaklar, harcamalardaki artışları mümkün olduğunca karşılayacak ölçüde çeşitlilik ve esneklik arz edecektir.
  - v. Mali eşitleme yöntemiyle kaynakların yeniden dağıtılması hususunda yerel yönetimlere uygun biçimde danışılacaktır.
  - vi. Yerel yönetimler, özerk yönetim ilkelerine uyum sağlanması gayesiyle yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaktır
  - vii.

<sup>16</sup> Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesi, Avrupa Peyzaj Sözleşmesi, Bölgesel Demokrasi İçin Çerçeve Belgesi ve Avrupa Kentsel Şartı'dır.



İdaresi Kanunu” ile kodifiye edilmiştir. Bu kanunun üçüncü maddesinin a bendinde il özel idaresi, “*il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmaktadır. (Tortop vd., 2008: 194).

Türkiye’de 06.12.2012 tarihli 29489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan fakat ilgili maddeleri 30 Mart 2015 tarihi sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri büyükşehir statüsüne kavuşmuş ve bu illerle birlikte büyükşehir belediyesi olan il sayısı 29’a yükselmiş ve sonrasında Ordu ilinde büyükşehir statüsüne katılmasıyla büyükşehir belediyesi olan il sayısı 30 olmuştur . Bununla birlikte 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki il özel idareleri kaldırılmış ve görevleri büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bu kanun sonrasında İl Özel İdareleri, “büyükşehir” statüsünde olmayan illerde varlığını devam ettiren, hem kırsal hem de kentsel alanlara hizmet vermekle görevli ve yetkili yerel yönetim birimidir. İl özel idarelerinin görev alanı kapsamına tüm il sınırı girmektedir. Hâlihazırda 51 ilde il özel idareleri görevlerini yapmaya devam etmektedir.

İl özel idareleri, il ölçeğinde sağlık, eğitim, spor alanında fiziki alt yapıyı oluşturmakla ve kırsal alanda yerleşim yerlerinin ve tarımsal üretimin altyapısını yapmakla görevlidir. İl özel idareleri, bir bakımdan kırsal alan belediyesi gibi çalışmaktadır. İl özel idareleri, bazı görevlerini il çapında, bazı görevleri ise sadece belediye dışındaki alanlarda yani köylerde yapmaktadır. İl özel idaresinin il çapında yerine getirdiği görevler; sosyal hizmetlerin, sanayi ve ticaretin, önleyici sağlık hizmetlerinin, amatör sporun fiziki alt yapısının geliştirilmesi; kültür merkezlerinin ile ilk ve ortaokulların yapımı, bakımı ve onarımı; tarımın geliştirilmesi; ödeneği transfer edilen merkezi idare yatırımlarının gerçekleştirilmesidir. İl özel idaresinin sadece köylerde yerine getirdiği görevler ise işyerlerinin ruhsatlandırılması; yapılaşmanın

denetimi ve ruhsatlandırma, imar planlarının yapımı, köy yollarının yapımı, bakımı ve onarılması, atıkların toplanması, depolanması ve rehabilitasyonu, yoksullukla mücadele, çevrenin ve toprağın korunması ve geliştirilmesidir. İl özel idareleri bazı durumlarda merkezi idare tarafından yerine getirilen hizmetleri tamamlayıcı nitelikte hizmetler de yerine getirir. Örneğin, ülkede tarım politikalarını Tarım ve Orman Bakanlığı oluşturur ve üreticiyi destekler. İl özel idaresi bu politikalara aykırı düşmemek kaydıyla tarımsal alt yapıyı destekleyici projeler uygular (TBB, 2017: 12-13).

5302 Sayılı Kanunun uyarınca il özel idarelerinin, *vali, il genel meclisi ve il encümeni* olmak üzere üç organı vardır. İl genel meclisi ve il encümeni karar organları iken, vali il özel idarelerinin yürütme organıdır.

***İl Genel Meclisi:*** il seçmenleri tarafından seçilen üyeler tarafından oluşturulan il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. Üyeleri 5 yıllığına seçilip, üye sayısı ilçe sayısı ve ilçelerin nüfus sayımı sonuçlarına orantılı olarak değişmektedir (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013). 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 10. Maddesi'nde il genel meclisinin görev ve yetkileri sıralanmıştır. Kanun maddesi uyarınca il genel meclisinin görevleri şunlardır:

Çalışma ve yatırım programlarını, il özel idaresinin faaliyetlerini, personelin performanslarını görüşmek ve karara bağlamak, borçlanma durumlarında borçlanmaya karar vermek, belediyenin sınırları il sınırları ile çakışık olan Büyükşehir belediyeleri dışında il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışında bulunan alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak, bütçe ve kesin hesapları kabul etmek, koşullu bağışları kabul etmek, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek. diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek, il özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için

uygulanacak ücret tarifesini belirlemek (2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 10).

**İl Encümeni:** İl özel idaresinin karar ve danışma organıdır.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'unun 25. maddesinde göre, il encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin üyelerinin her yıl kendi üyeleri arasından oyla seçeceği üç üye ile birlikte biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. Yine aynı kanunun 26. maddesinde sıralanan il encümeninin yetki ve görevleri şunlardır: stratejik plan ve senelik çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, senelik çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, yasalarda öngörülen cezaları vermek, belediye sınırları haricindeki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, valinin havale ettiği konular hakkında görüş bildirmek, öngörülmeyen giderlerin ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı bes milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek(2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 25) .

**Vali;** il özel idaresinin yürütme organıdır 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 29. maddesine göre vali; il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Aynı kanunun 30. maddesinde sayılan valinin görev ve yetkileri şunlardır:

İl özel idaresi örgütünün en yüksek amiri olarak örgütün sevk ve idaresini gerçekleştirmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, stratejik plâna paralelinde il özel idaresini yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, il özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, il encümenine başkanlık etmek, il özel idaresinin menkul ve gayrimenkul mallarını idare etmek, il özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, il genel meclisi ve il encümeni

kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, il özel idaresi personelini atamak, il özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek, koşulsuz bağışları kabul etmek, il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak (2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 30).

Vali uygun gördüğü takdirde yetki devri ilkesi gereğince, görev ve yetkilerinden bir kısmını vali yardımcılarına, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi personeline ve ilçelerde kaymakamlara devredebilir. Valiler, 2005 yılına kadar il genel meclisinin başkanlığını da yürütmüştür. Bu tarihten itibaren il genel meclisi, kendi içinden başkan seçmektedir. Ancak valiler, il encümeni başkanlığını yürütmektedir.

### **3.3.2. Belediye Yönetimi**

Türkiye`de kent yaşamının değişim ve gelişen yapısıyla birlikte erken ihtiyaçlarına paralel olarak 2004 tarih ve 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* ile yapılan değişikliğe paralel olarak “belediyeler” ve “büyükşehir belediyeleri” olmak üzere iki kademeli belediye yönetimine geçilmiştir.

#### **3.3.2.1. Belediyeler**

On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında, önce İstanbul`da daha sonra diğer yerlerde kurulmuş olan belediyelerin görev ve sorumlulukları ve teşkilat yapıları ilk olarak 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Merkezi idarenin belediyeler üzerinde güçlü vesayetini öngören bu kanun, 85 yıl uygulamada kaldıktan sonra 2005 yılında kaldırılmış ve “2005 tarih 5393 sayılı *Belediye Kanunu*” düzenlenmiştir (TBB, 2017: 12). “2005 tarih 5393 sayılı *Belediye Kanunu*” nun 3. maddesinde belediye “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini*” ifade eder. Kanununun 4. maddesine göre, nüfusu 5.000 ve 5000`den yüksek olan yerleşim yerlerinde belediye kurulabilir

bununla birlikte il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Belediyelerin görevleri yerel ve ortak nitelikte olmak şartıyla 14. maddede sıralanmıştır. 14.maddenin (a) bendinde yer alan;

*“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 orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları,... sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.”<sup>17</sup>*

ibaresinden anlaşılacağı üzere belediyeler bu bette sayılan hizmetleri yerine getirmek zorundadır. Bununla birlikte kanunun aynı maddesinin (b) bendinde yer alan

*“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; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; 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, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir”*

---

<sup>17</sup> 2012 yılında yapılan değişiklikle birlikte nüfusu 100000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyelerde çocuklar için konuk evleri açabilirler

ibaresinden anlaşılacağı üzere belediyeler bu bentteki hizmetleri de inisiyatiflerine bağlı olarak yerine getirebilirler. Belediyelerin sorumluluk, görev ve yetki alanları belediyeni sınırlarını kapsar. Aynı kanunun 15. Maddesinde düzenlenen yetki ve ayrıcalıkları ise şunlardır:

- *“Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.*
- *Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.*
- *Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.*
- *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.*
- *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 işletletmek; kaynak sularını işletmek veya işletletmek.*
- *Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek.*
- *Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*
- *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.*

- *Borç almak, bağış kabul etmek.*
- *Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.*
- *Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.*
- *Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.*
- *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.*
- *Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.*
- *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.*
- *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, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek*

• ”

Belediyelerin organları ise yine kanunun 3. Maddesi'nde açıklanan; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır:

**Belediye Meclisi;** doğrudan halkın seçtiği üyelerden oluşur, belediye meclisi belediyenin karar organı olup, üye sayısı nüfusa bağlı olarak 9 ile 55 arasında değişmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde belediye meclisine kanunlarla verilmiş görev ve yetkiler hüküm altına alınmıştır. Bu madde uyarınca belediye meclislerinin başlıca görevleri: imar planlarını onaylamak, hizmet tarifelerini belirlemek, bütçe ve kesin hesabı görüşmek ve onaylamak, borçlanmaya karar vermek, belediye imtiyazlarına ve özelleştirmelerine karar vermektir, her ayın ilk haftasında üye tam sayısının salt çoğunluğuyla belediye başkanının başkanlığında toplanan belediye meclisi katılanların salt çoğunluğuyla karar alır.

**Belediye Encümeni;** belediyenin karar ve danışma organı niteliğindedir ve belediye başkanı başkanlığında seçilmiş ve atanmış iki türlü üyeden oluşur. Haftada en az bir kez olmak kaydıyla toplanır. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve toplananların salt çoğunluğuyla karar alır. Encümenin kanunun 34. maddesinde sayılan görevleri; halka açık alanların açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, dava konusu belediye uyuşmazlıklarını anlaşma yoluyla çözülmesini sağlamak, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçe ve kesin hesabı inceleyip stratejik plan ile yıllık çalışma programları hakkında belediye meclisine görüş vermek, kanunlarda öngörülen cezaları uygulamak, kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek ve bütçe aktarmalarını fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri bazında yapmaktır.



**Belediye Başkanı;** belediyenin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanı, görevi süresinde siyasi partilerin denetim ve yönetim organlarında görev alamamakta, profesyonel spor kulüplerine başkanlık yapamamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 38. maddesinde ayrıntılı bir şekilde verilmekle birlikte belediye başkanının, belediye teşkilatının sevk ve idaresini gerçekleştirmek, belediyeyi temsil etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak gibi ana görevleri bulunmaktadır.

Türkiye’de belediye örgütlerinin kurulmaya başlamasından itibaren küçük yerleşim yerlerinde çok sayıda belediye kurulmuştur. Şöyle ki 1923 yılında 421 olan belediye sayısı, 2002 yılında 3225’e ulaşmıştır. Fakat küçük belediyeler hiçbir zaman vasıflı personele ve yeterli mali kaynaklara sahip olamadığından belediye hizmetleri zayıf kalmıştır. Belediye sayısındaki artış trendi ilerleyen süreçte tersine dönmüş ve belediyeler için etkinlik kriteri öne çıkmaya başlamıştır. Belediyelerin nüfus bakımından bir ölçeğe kavuşturulması istenmiş 2008 yılında kasaba belediyeleri, ilçe veya il belediyeleriyle birleştirilmiştir. Yukarıda da bahsedildiği gibi 2013 yılında yapılan yasal düzenlemeyle on üç ilde daha büyükşehir uygulamasına geçilmiştir. 2014 yılı itibariyle büyükşehir sayısı on altıdan otuza yükselmiştir. Bu reform ile birlikte büyükşehir olan illerde, büyükşehirlerde belediye dışındaki yerel yönetimler (il özel idareleri ve köyler) kaldırılmıştır. Ayrıca, kasaba belediyelerinin varlığına son verilmek suretiyle belediyecilik alanında köklü düzenlemeler yapılmıştır. Günümüzde Türkiye nüfusunun yaklaşık % 93’ü belediye sınırları içerisinde ikamet etmektedir. Belediyelerle ilgili yapılan son düzenlemelerden sonra nüfusun % 78’i büyükşehir sınırları içine dâhil olmuştur (TBB, 2017: 12-13).

### **3.3.2.2. Büyükşehir Belediyeleri**

Dünya nüfusu sürekli bir artış trendi içerisinde ve günümüzde nüfusun büyük bir bölümü şehirlerde yaşamaktadır. Şehirler ise ekonomik ve sosyal donatıları nedeniyle hızla büyümektedir. Şehirlerdeki nüfus artışı, şehirlerin fiziken de büyümesine sebep olmuştur. Fakat bu büyüme, sağlıklı bir büyüme değildir, patolojik bir büyümedir ve

gecekondulaşma, çarpık kentleşme, trafik, çevre kirliliği gibi birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Büyük kentler ve büyük kentlerin yönetiminde karşılaşılan güçlükler yönetimleri çeşitli yöntemler aramaya sevk etmiştir. Türkiye’de bu arayışlar için yasal zemin oluşturmak istemiyle 23.07.1995 tarih ve 4121/12 sayılı değişiklikle 1982 Anayasası’nın yerel yönetimlerle ilgili olan 127. maddesine “*büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri geliştirilebilir*” ibaresi eklenmiştir. Bu hükme dayalı olarak önce 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’da sonra da bir kanun hükmünde kararname ile 1984 tarih 3030 sayılı yasada değişiklik yapılmış ve büyükşehir belediyeleri düzenlenmiştir. Otuz yıl sonra büyükşehir yönetiminin kanuni statüsünü düzenlemek, metropoliten şehir hizmetlerinin etkin, planlı, uyumlu ve verimli bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla “*2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu*” düzenlenmiştir. Kanunun genel gerekçesinde büyükşehir belediyelerine olan ihtiyaç vurgulanmıştır (TBMM 22. Dönem 619 No’lu Komisyon Raporu):

*“... Büyük kentlerde ortaya çıkan sorunlar gün geçtikçe ağırlaşmakta ve çözülmesi de o oranda zorlaşmaktadır. Sorunların başında bu alanlardaki yönetim yetersizliği gelmektedir. Sorunlar anakent alanının bütününden kaynaklanmakta iken bu sorunların çözülmesi için gerekli yetki ve malî kaynaklar birden çok mahallî idare birimi arasında paylaştırılmıştır. Nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojide meydana gelen gelişmeler, kamu hizmetlerini kapsamını ve ölçek boyutlarını büyütüştür. Bu durum, sorunların; çözümü, anakent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahallî idarenin teşkilât yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve yetersiz malî kaynaklarıyla çözümünü imkânsız hale getirmektedir. Yönetimde etkinlik ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır. Anakent düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetlerin yapılmasında çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlama ve koordinasyon ile ölçek etkinliği ortadan kalkmakta, kaynak israfına yol açılmaktadır... Tasarı kanunlaştığında büyükşehir belediyelerinin karşı karşıya bulunduğu sorunlar daha süratli bir şekilde çözüme kavuşturulacak, hizmetler etkili ve verimli bir şekilde sunulacaktır.”*

10.7.2004 tarih 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nda büyükşehir belediyeleri *“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”* şeklinde tanımlanmıştır

Türkiye’de 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile “İstanbul, İzmir ve Ankara” olmak üzere üç büyük kentin büyükşehir statüsü kazanması ile başlayan büyükşehir deneyimi, 19 Haziran 1986 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 3306 sayılı Kanunla “Adana”da, 18 Haziran 1987’de 3391 sayılı Kanunla “Bursa”da, 20 Haziran 1987’de 3398 sayılı Kanunla “Gaziantep” ve 3399 sayılı kanunla da “Konya ve Kayseri”de büyük şehir belediyesi kurulmasıyla devam etmiş, 1993 yılında 504 sayılı KHK ile “Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin ve Samsun” olmak üzere yedi ilde daha büyükşehir kurulmuş, 2006 yılında “Sakarya”nın da büyükşehir belediyesi statüsü kazanması ile Türkiye’deki büyükşehir belediye sayısı on altıya yükselmiştir (Arslantaş, 2019:2). (Son olarak da 2012 yılında çıkarılarak 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile nüfusu 750.000’den fazla olan on üç yeni il belediyesi “Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van” büyükşehir belediyesi statüsü kazanmış ve 14.3.2013 tarih ve 6447 sayılı yasanın 1. Maddesi ile birlikte Ordu ilinin de büyükşehir statüsüne kavuşmasıyla ülkedeki büyükşehir belediyesi sayısı otuza yükselmiştir. Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları, 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun’da yapılan değişiklik ile kanunun 7. 8. 9. 10. 11. maddelerinde belirtilmiştir Büyükşehir belediyelerinin kanunda belirtilen başlıca görevleri şunlardır (TBB, 2017:24):

- Üst ölçekli (1/5.000 – 1/25.000) imar planlarını yapmak,
- İlçeler tarafından yapılan uygulama imar planlarını (1/1.000 ölçekli) onaylamak,
- Meydan, bulvar, cadde ve ana yolların yapmak,

- Ulaşım ana planını yapmak, toplu ulaşımı planlamak ve uygulamak,
- İlçe belediyelerinin imar uygulamalarının planlara uygunluğunu denetlemek,
- Düzenli kentleşmeyi sağlamak üzere arsa ve konut üretmek; sanayi ve ticaretin gerektirdiği altyapıyı oluşturmak,
- Bölge parklarını, hayvanat bahçelerini, müzeleri, spor ve dinlenme alanlarını yapmak,
- Açık ve kapalı otoparkları yapmak
- Kentin su havzalarını, tarım alanlarını ve çevreyi korumak ve geliştirmek,
- Katı atıkların geri dönüşümünü yapmak, depolamak,
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,
- İtfaiye ve acil kurtarma hizmetlerini yürütmek
- Mezarlıkları, toptancı hallerini, mezbahaları yapmak

Makro düzeyde büyükşehir modeli uygulanan şehirlerde, mikro hizmetler için ilçe belediyelerine yer verilmiştir<sup>18</sup>. İlçe belediyeleri, doğrudan halk tarafından seçilen ilk basamak belediyeleridir ve halkın yönetime katılması bakımından önemli bir fonksiyona sahiptir. Alanlarının çakışması nedeniyle büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin hizmetleri birbirini tamamlayıcı mahiyettedir, halka hizmet sağlanmasında boşluklarla karşılaşılması, görev ve yetki çatışması yaşanmaması için büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin koordinasyon ile işbirliği içerisinde

<sup>18</sup> 10.7.2004 tarih 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'na göre büyükşehirlerde yer alan ilçe belediyelerinin başlıca görevleri şunlardır:

- i. Sokakların bakım ve temizliği,
- ii. Evsel atıkların toplanması,
- iii. Uygulama imar planlarının (1/1.000 ölçekli) yapımı,
- iv. Yapı izinlerinin verilmesi,
- v. Sosyal belediyeçilik hizmetleri (yoksullukla mücadele, sosyal yardımlar ve işsizlere beceri kazandırılması),
- vi. Amatör sporun geliştirilmesi, eğitim, spor ve kültür hizmetleri

olması gereklidir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında anlaşmazlıkları çözmeye ve koordinasyonu sağlama görevi büyükşehir belediyesine aittir.

Büyükşehir belediyelerinin organları 5216 Sayılı Kanun'un 3. maddesine göre, "büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı"dır.

**Büyükşehir Belediye Meclisi;** Büyükşehir belediyesinin karar organıdır, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanun'un 12. Maddesine göre; büyükşehir belediye meclisi "*meclis büyükşehir belediye başkanı başkanlığında toplanır ve Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir ilçe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır*". Kanunun 13. maddesinde, "*meclis tarafından her ayın ikinci haftası içinde olmak üzere belirlenecek günde mutlak toplantı yerinde toplanılacağı*" kanunun 14. maddesinde ise büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararlara dair;

*"Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir"* ibaresi yer almaktadır.

**Büyükşehir Belediye Encümeni;** Büyükşehir yönetiminin karar ve danışma organıdır 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun 16. maddesi uyarınca; "*Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.*" Büyükşehir belediye encümeninin görev ve

yetkileri kanunda belirtilmemiştir fakat 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun 28.maddesinde “*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.*” hükmüne dayanarak büyükşehir belediyesi encümeninin, büyükşehir ölçeğine hizmet sağlamada belediye encümeninin görev ve yetkilerine sahip olduğu söylenebilir

***Büyükşehir Belediye Başkanı;*** Büyükşehir seçmenleri tarafından doğrudan seçilen büyükşehir belediye başkanı 5216 sayılı Kanununun 17. maddesinde, *büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir* şeklinde tanımlanmıştır. Kanunda ayrıca büyükşehir başkanlarının, profesyonel spor kulüplerinin yönetiminde bulunamayacağı ve başkanlığını yapamayacağı ve büyükşehir belediye başkanlığı görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacağı belirtilmiştir. Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık eden büyükşehir belediye başkanının, kanununun 18. Maddesinde belirtilen görevleri şunlardır:

*“Büyükşehir tüzel kişiliğini temsil etmek ve onun en üst amiri olarak belediye teşkilatını kanunlara ve stratejik plana uygun olarak sevk ve idare etmek, bütçeyi uygulamak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları denetlemek, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izlemek ve tahsil ettirmek, resmi dairelerde, idari ve adli yargı mercilerinde davacı veya davalı sıfatıyla büyükşehir belediyesini temsil etmek veya başkasına vekâlet yetkisi vermek, gerektiğinde bizzat nikâh kıymak, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamak ve ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunmak...”*

### 3.3.3. Köyler

Köy, insanların bir arada yaşama ihtiyaçlarından doğan, yüzyıllardır doğal birim olarak varlığını sürdüren, en küçük yerleşim birimidir. Köy sakinlerinin mahalli yerel ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan yönetim birimi ise “köy idaresi” dir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 315). Kırsal kesimde yer alan ve küçük nüfuslu ve genellikle tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin yapıldığı mekânsal alanlar olarak karşımıza çıkan köyler, tüzel kişiliğe sahip en küçük yerleşim birimleridir (Akdemir, 2010: 315).

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren köyler, kalkınmanın odağında yer almış ve ulusal kalkınma köylerden başlayarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede yasal bir düzenlemeye gidilme istemiyle 1924 yılında mevcut 442 Sayılı Köy Kanunu kabul edilmiştir. Kanununun 1. maddesinde; “nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir.” 2. maddesinde; “cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler” ifadeleri yer almıştır. Bu ifadelerde köyler, nüfus ve mekânsal olarak tanımlanmıştır. 1930’lardan itibaren artan halkçılık düşüncesine bağlı olarak köylerin daha önemli hale gelmiş ve dönemin siyasi, kültürel ve ekonomik politikalarının temelinde köyler yer almış ve ulusal refahın merkezine köyler konulmuştur. Dolayısıyla, ulusal ölçekte modernleşme ve ekonomik refah artışının köylerden başlayacağı düşünülmüştür (Dicle, 2012: 859). 1950’li yıllardan itibaren bu trend tersine dönmüş, köyden kente göç hareketleri artış göstermiştir. Bunun sonucunda ise yatırımlar ve politikalar kentlere doğru kaymış bu da köylerin geri plâna itilmesine neden olmuştur.

2000 yılından itibaren kamu yönetim yapısı zorunlu bir değişim geçirmiş, bu da yerel yönetim yapısını etkilemiştir. Bu süreçte yerel yönetimle alanında yapılan reform çalışmaları, doğrudan olmasa da dolaylı olarak köyleri de etkilemiştir. “2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu” ile belediye kurulabilmesi için nüfus sınırı 5.000 olarak

belirlenmiştir. “2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ise nüfusu 2.000’in altına düşen tüm belde ve belediyeleri köy statüsüne almıştır. Bu düzenlemelerin sonrasında ise köy nüfusunun üst sınırı 5.000 olmuştur. 2005 yılında kent-köy farklılığının azaltılmasına ve köylerin kalkınmasına ilişkin “Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES)” hayata geçirilmiştir (Bilgin ve Altunok, 2013:83). Fakat değişen ihtiyaçlarla birlikte köylerin idari ve mali yönden geliştirilmesini öngören yeni bir köy Kanunu hazırlanması gerekliliği belirginleşmiştir. 60. Hükümet döneminde bu gerekliliğe binaen bir köy kanunu hazırlama grubu oluşturulmuş ve ortaya konulan çalışmalar sonucunda 2009 yılında bir Köy Kanunu Tasarısı Taslağı düzenlemiştir. 2010 yılında ise yapılan çeşitli değişikliklerle tasarının yeni hali oluşturulmuştur. İlerleyen yıllarda tasarı yasalaşamamış olsa da köy yönetimlerini ilgilendiren ciddi mevzuat değişiklikleri yapılmıştır. 2012 yılında kanunlaşp 2014 yılında yerel seçimler sonrasında yürürlüğe koyulan “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılan değişiklikle birlikte büyükşehir belediye sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle statüsüne geçmiştir ve böylelikle Türkiye’deki köy idarelerinin yaklaşık %50’si fiilen ve hukuken kaldırılmıştır. Halihazırda Türkiye’de 51 il içerisinde 18306 adet köy idaresi varlığını sürdürmektedir.

422 sayılı Köy Kanunu’na köye ait görev ve sorumlulukların köylüler tarafından yerine getirilmesi esası konulmuş ve bu işler: mecburi olan işler (13.madde) ve isteğe bağlı işler (14. madde) olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. Köylü, köyün zorunlu olan işlerini yerine getirmese ceza alır. İsteğe bağlı olan işlerde ise, köy derneği salt çoğunlukla karar verir. İlçeye bağlı olan köylerde kaymakamın ve il merkezine bağlı köylerde valinin onayı alınırsa o iş bütün köylü için zorunlu hal alır ve yapmayan köylülere ceza uygulanır. Kanun uyarınca köyün organları: “ köy muhtarı, ihtiyar meclisi ve köy derneği” dir:



**Köy muhtarı**, köy yönetiminin başıdır, Köy Kanunu kapsamında devlet memuru kabul edilir, göreviyle ilgili suçlarda memur gibi yargılanır ve doğrudan köy halkı tarafından 5 yıllığına seçilir. 422 sayılı kanunun 36. Maddesinde köy muhtarının yürüteceği devlet işleri; 37. maddesinde ise köye ait işler sıralanmıştır. Muhtar ihtiyar meclisi ile birlikte köyün işlerini yürütme görevini üstlenir. Köyün işlerinin yapılmasını ve düzenini sağlamak, köyün işleri için harcanacak olan parayı toplamak muhtarın ana görevlerindedir ( Şengül, 2014: 141).

**İhtiyar heyeti**, köyün karar organıdır ve köylü seçmenler tarafından doğrudan 5 yıl için seçilir. Köy öğretmeni/okul müdürü, köyün imamı köy ihtiyar heyetinin doğal üyesidir. Aile bağı olan kişiler aynı anda köy ihtiyar heyetine üye olamaz. İhtiyar heyetinin görevleri kanunun 44. maddesinde sayılmıştır. Bu heyet köye ait işlerin yapılmasını sağlayıp bu işleri denetleyen organdır (Şengül, 2014: 143).

**Köy derneği**, Köy Kanunu'nun 20. maddesine "köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin topluluğu" dur. Köylünün yönetime katılmasını sağlayan, köyün işlerinin görüşülüp, karara bağlandığı bir forum olarak düşünülmüş bir organ olarak ortaya çıkmaktadır. Köy derneği, ihtiyar heyeti ve köy muhtarı üzerinde denetim yetkisine de sahiptir (Şengül, 2014: 144).

### **3.4. Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları**

Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında yapılacak görev dağılımının belirlenmesi ve ulusal kaynakların bu görev dağılımına uygun bir şekilde bölüşülmesi modern kamu yönetiminin bir gereğidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümüne bağlı olarak gelir ve kaynak bölüşümünün de sağlanması gereklidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımına ilişkin yapı ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Nadaroğlu'nun "yeryüzünde ne kadar devlet varsa o kadar da gelir bölüşümü vardır demek abartılı olmayacaktır" savı yerinde bir görüştür. Nadaroğlu gelir paylaşımındaki farklılıkların nedeni olarak, devlet yapısına bağlı

merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçiliğin neden olduğu farklılıklar ve milli gelir seviyesindeki farklılıkları görmüştür (Nadaroğlu, 1998: 79).

İkinci bölümde de incelediğimiz gibi yerel yönetimler bazı ülkelerde siyasi, iktisadi ve sosyal nedenler sebebiyle geniş idari ve mali yetkilere sahipken bazı ülkelerde güçlü merkeziyetçiliğin varlığı nedeniyle yerel yönetimleri kısıtlamakta ve bir kısmı da karma bir sistem uygulamaktadır. Batı’da genellikle geniş yetkilerle donatılmış özerk yerel yönetimler tercih edilmiş hatta bu sebeptendir ki yerel yönetim birimlerine “local government” yerel hükümet adı verilmiş, yerel yönetimler de hükümet niteliğinde fonksiyon icra eden bitimler olarak düzenlenmeye çalışılmıştır. Yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetim karşısında müstakil ve kendine yeten idare birimleri olmaları gerektiği sıklıkla vurgulanmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimle merkezi hükümet sonrası ikinci derece fonksiyonlara sahip olan ve merkezi hükümetin denetiminde, merkezi hükümetin iktisadi ve siyasi etkisine açık idare birimleridir(Bülbül, 2018:152).

Üniter yapıli bir devlet olan Türkiye ‘de de Anayasa’nın 123 üncü maddesinde, *idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim anlayışına dayanır*, hükmü yer almaktadır. Anayasanın 127’nci maddesinde ise, mahalli idarelerin il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu ve mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı, hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Bakanlar Kurulunun 6/8/1992 tarih ve 92/3398 sayı ile kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. maddesi uyarınca,

*“ulusal öncelikler çerçevesinde yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması, mali bakımdan zayıf olan yerel yönetimlerin korunması, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olması, genel amaçlı şarta bağlı olmayan transferler yoluyla özerkliklerinin güçlendirilmesi ve yerel*

*yönetimlerin belirli sınırlamalar dahilinde yatırımlarının finansmanı için sermaye piyasalarına girebilmesi yerel yönetimlere aktarılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme şartını taşıyamaması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmak için mali eşitleme mekanizmasının uygulanması”*

hükümlerine yer verilmiştir. Buradan hareketle Türkiye'nin imzalamış olduğu uluslararası anlaşmalar, Anayasa ve ilgili yasal düzenlemelerin bazı istisnalar dışında yerel yönetimler hususunda modern kamu yönetimi ilkelerine uygun kanun hükümleri içinde barındırdığı sonucuna ulaşılabilir. Ancak uygulamada ülkemizde yerel yönetimlere görevlerini finanse edebilecekleri yeterli kaynak sağlanamamakta ve yerel yönetimlerin gelirleri ve görevleri mukayese edildiğinde mali kapasitesi zayıf kalmaktadır. Bu durum birçok soruna yol açmaktadır.

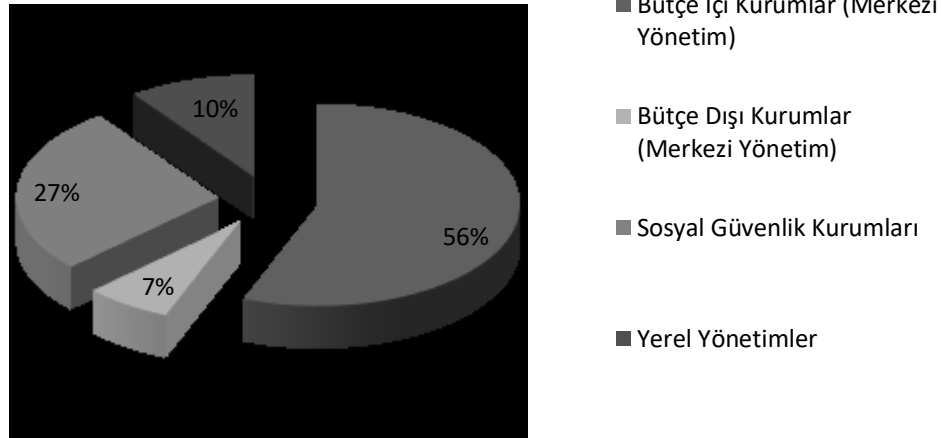
Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki yetki ve görev paylaşımının düzenli bir şekilde sağlandığını söylemek mümkün değildir.. Görev yaklaşımının bütünüyle genel hizmet ve merkezi hizmet kriteri üzerinden yapılmadığı açıktır. Siyasi aktörlerin de görev paylaşımında büyük etkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetim birimleri görev alanına giren konular için doğrudan görevlidir ve bu görevleri yerine getirmek için yeterli ve düzenli finansman kaynağının da sağlanması gerekmektedir. Yerel yönetim birimleri ve merkezi yönetim arasındaki mali ilişkiler iki yönlüdür. Bunlardan ilki görevlerin, diğeri ise kaynakların paylaşımıdır. Yerel yönetim birimleri mali düzeyde hizmet üretebilmek için görevlerini yerine getirebilecek, harcama yapacak ek mali kaynaklara sahip olması gereklidir. Giderler ve gelirler fonksiyonel bir ilişki içerisindedirler, hizmetten doğan gider merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında paylaşıldığına göre gelirin de paylaşılması gereklidir (Bülbül, 2018: 153-154).

Türkiye’de 1948 yılında yürürlüğe konulan 5237 sayılı Belediye Kanunu belediyelere kaynak sağlama da yetersiz kalmıştır. 1980 yılı öncesinde belediyelerin kaynak yapısı incelendiğinde son derece etkinlikten uzak ve verimsiz bir yapı ile karşılaşılmıştır bunun üzerine yerel yönetimlerin mali açıdan karşılaştıkları problemleri

aşmak adına 1980'den sonra çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 1984 yılında yapılan reformla belediye gelirlerinde gözle görülür bir artış sağlanmıştır. Diğer yerel yönetim birimleri olan il özel idarelerinin yapılan reformdan kazancı genel bütçe içerisindeki paylarının azlığı nedeni ile belediyelerden nispeten düşük kalmış, köyler ise ilgili kanunla kendilerine bırakılmış salma ve imece gibi gelir kaynaklarıyla yetinmek zorunda kalmıştır. İlerleyen süreçte de çeşitli düzenlemeler yapılmış, yapılan düzenlemelerden en fazla istifade eden belediyeler olmuştur fakat büyük problemler yine belediyeler düzeyinde yaşanmaktadır (Şengül, 2014: 174).

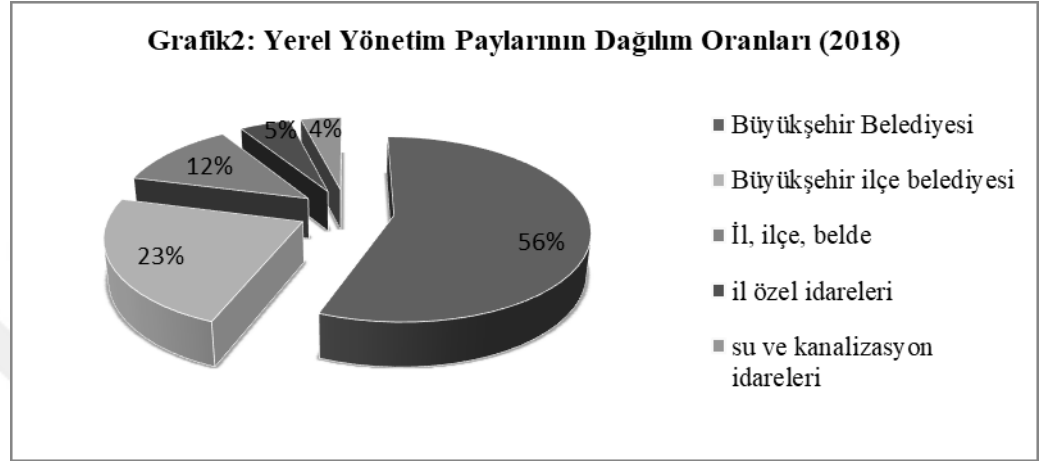
Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan 2017 Yılı Genel Yönetim Sektörü Mali İstatistik Analiz Raporu incelendiğinde, merkezi yönetim gelirlerinin % 10'unun yerel yönetimlere pay verildiği ve Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kaynak paylaşımının dengeli olmadığı görülecektir (Grafik 1).

**Grafik 1: Genel Yönetim Gelirlerinin Sektörel Dağılımı (2017)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2017 Yılı Genel Yönetim Sektörü Mali İstatistik Analiz Raporu, (2019)

Türkiye’de merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki gelir paylaşımı dengeli olmadığı gibi genel bütçeden aktarılan payların yerel yönetimler arasında paylaşımının da dengeli olduğu söylenemez (Grafik 2).



**Kaynak:** Görmez, 2018: 4

Türkiye’ de 2008 yılı itibariyle yerel yönetimlerin merkezi idare gelirlerinden aldığı payın % 56’sı büyükşehir belediyelerine, %23’ü büyükşehir ilçe belediyelerine, % 12’si il, ilçe ve belde belediyelerine, % 5’i il özel idarelerine ve %4’ü su ve kanalizasyon idarelerine dağıtılmaktadır (Görmez, 2018:4).

### 3.4.1. İl Özel İdarelerinin Finansman Kaynakları

“22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*”nun 6. ve 7. maddelerine sayılan önceki kısımda da bahsettiğimiz görev ve yetkilerini yerine getirebilmesi için çeşitli harcamalar yapması gerekmektedir. Bu harcamalara binaen yaptıkları giderler ilgili kanunun 43. maddesinde sayılmıştır:

- “*İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.*”

- İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.
- İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- Dava takip ve icra giderleri.
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- Doğal afet giderleri.
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler”

İl özel idarelerinin harcamaları, sermaye teşkili ve transfer harcamaları, cari harcamalar ve yatırım harcamaları olmak üzere üç grupta incelenebilir. Sermaye teşkili ve transfer harcamaları, kurumlara katılım payları iktisadi ve sosyal transferler, sermaye teşkilleri, kamulaştırma ve gayrimenkul mal satın alımları ile borç ödemelerinden oluşur. Cari harcamalar, personel giderleri, yönetim giderleri, ödenekler, kurum ve diğer harcamalardan oluşurken; yatırım harcamalarını ise kurum harcamaları, etüt, proje, yapı, tesis ve büyük onarım harcamaları ile diğer çeşitli harcamalardan oluşur ( Bülbül, 2018:1 84).

İl özel idareleri yukarıda sayılan giderleri finanse etmek için çeşitli gelirlere ihtiyaç duyarlar. Fakat il özel idarelerinin gelirleri, öz kaynak yönünden oldukça zayıftır. İl özel idarelerinin finansman kaynakları çoğunlukla bakanlıkların ödenek transferleri ve merkezi bütçeden ayrılan paylardan oluşur. İl özel idarelerinin gelirleri “22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” nun beşinci kısım, birinci bölüm 42. Maddesinde sayılmıştır. İlgili kanunda sayılan il özel idaresi gelirleri şunlardır:

- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
- Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçeli ve özel bütçeli idareler tarafından yapılan ödemeler.
- Menkul ve gayrimenkul malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- Diğer gelirler.

İl özel İdarelerinin finansman kaynakları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, il özel idarelerinin sahip olduğu vergi, resim, harç ve katılım payları, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak devlet yardımları ve diğer gelirler başlıkları altında incelenecektir.

#### **3.4.1.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar**

02.02.1981 tarih ve 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden % 1.20 oranında pay verilmesine karar verilmiştir fakat ilerleyen süreçte oran % 2.30’ a kadar yükseltilmiştir. 1985 yılında yapılan bir değişiklikle 1.70’e indirilmiştir. 2008 yılında ise kanun ilga edilerek yerini 02.07.2008 tarih ve 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” a bırakmıştır.

5779 sayılı Kanun’un 2. maddesine göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutarın yüzde 0.5’i hesaplanarak il özel idarelerine pay edilir. Aynı maddenin 5. fıkrasına göre bu pay

*“Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. 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”.*

Bu kriterlere göre ayrılan il özel idaresi payının % 50’si illerin nüfusuna, % 10’u illerin yüzölçümüne, % 10’u illerin köy sayısına, % 15’i illerin kırsal alan nüfusuna, % 15’i illerin gelişmişlik endeksine göre, iller bankası tarafından dağıtılır.

22.02.2001 tarihinde fonlar kaldırılmış dolayısıyla genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idareler fonu ve il özel idaresi fonuna aktarılması işlemine de son verilmiştir. İl



özel idarelerinde oluşacak gelir kaybını önlemek adına “İçişleri Bakanlığı” bütçesine “İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardımlar Ödeneği” konulmuştur.

**Tablo2: İl Özel İdarelerinin Gelir Yapısı , (2018) :**

	<b>Bin TL</b>	<b>% Dağılım</b>
<b>Bütçe Gelirleri</b>	9.288,49	100
<b>Vergi Gelirleri</b>	20.442	0,22
<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	185.088	1.99
<b>Alınan Bağış ve Yardım İle Özel Gelirler</b>	560.794	60.40
<b>Faizler, Paylar ve Cezalar</b>	3.438,073	37.01
<b>Sermaye Gelirleri</b>	35,014	0.38
<b>Alacaklardan Tahsilatlar</b>	80	0.01

**Kaynak:** İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2018: 84-98

Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 2018 Ağustos ayında yayınladığı son verilere dayanarak hazırlanan Tablo 2'de de görüldüğü üzere il özel idarelerinin gelir yapısı içerisindeki en önemli paya % 60.40'lık bir oranla merkezden gelen bağış ve yardımlar ile özel gelirler

sahiptir bunu % 37.01'lik bir payla faizler, paylar ve cezalar takip etmektedir. İl özel idarelerinin en önemli finansman kaynağı bu iki kalemden oluşmaktadır.

### **3.4.1.2. İl Özel İdarelerinin Sahip Olduğu Vergi, Resim, Harç ve Katılım Payları**

İl özel idarelerinin sahip olduğu vergi, resim, harç ve katılım payları çeşitli kanunlarca düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler uyarınca il özel idarelerinin sahip olduğu vergi, resim, harç ve katılım payları şunlardır:

- 1901 tarihli “Taş Ocakları Nizamnamesi”nce taş ocakları işletmelerinden alının izin ve ruhsat harcı ve yine aynı kanun uyarınca ocaklardan çıkarılan, işletilen ve satılan malların bedelinden alınan % 15 pay,
- 3914 sayılı “İmar Kanunu” uyarınca verilen yapı kullanım izni ve inşaat ruhsatından alınan harçlar,
- 3039 sayılı“ Çeltik Ekim Yasası” uyarınca çeltik ekenlerden alınan ceza ve ücret gelirleri
- İl özel idarelerince yönetilen, fidanlık, basımevi vb. kuruluşların ciroları ile il özel idarelerinin katıldıkları ortaklıklardan alınan paylar,
- 7336 sayılı “Devlet Orman İşletmelerinden ve Kereste Fabrikalarından Satılan Orman Mallarından Vilâyet Hususi İdareleri İçin Hisse Alınması Hakkında Kanun” uyarınca tomruk ve mamul kereste satışından alınan % 3'lük pay,
- 3004 sayılı “İskelelerin Ne Suretle İdare Edileceğine Dair Kanun” uyarınca iskele, sandal ve kayıklardan oluşan geçiş ücretleri

### 3.4.1.3. Genel ve Özel Bütçeli İdarelerden Yapılacak Devlet Yardımları

İl özel idarelerine genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan yardım ve transferler şunlardır:

- 4631 sayılı “Hayvan Islahı Kanunu” uyarınca hayvan ırklarını ıslah amacıyla il özel idareleri bütçesine ödenek ayrılması ve ödeneğin yetersiz kaldığı durumlarda bakanlıkça transfer yapılması
- Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından ilin iç yollarının yapılması amaçlı yapılan yardımlar
- 6200 sayılı “Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun” uyarınca DSİ Genel Müdürlüğü tarafından il ve köy içme suları için yapılan para ve malzeme yardımı,
- 05.01.1961 tarih ve 222 sayılı “İlköğretim ve Eğitim Kanunu” uyarınca okul ve inşaat giderleri için devlet bütçesinden ayrılan ödenekler,
- DPT<sup>19</sup> bütçesinden kalkınmada öncelikli yörelerin il özel idarelerine yapılan yardımlar,
- Köy yolları ve içme sularının yapım, bakım, onarım çalışmaları için ayrılan ödenekler yetersiz kaldığı zaman devlet bütçesinden yapılan ek ödenekler,
- Acil destek programından İl özel idarelerine ayrılan paylar
- Beden Eğitimi ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesinden aktarılan paylar
- Kültür ve Turizm Bakanlığınca düzenlenecek kültür etkinlikleri için yapılan yardımlar
- Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın transfer harcamaları bütçesinden yapılan yardımlar

<sup>19</sup> 2018/703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 19/6/1994 tarihli ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır ve Devlet Planlama Teşkilatı görevlerini Kalkınma Bakanlığı’na devretmiştir.

#### 3.4.1.4. İl Özel İdarelerinin Diğer Gelirleri

İl özel idarelerinin sahip olduğu diğer gelirler şunlardır:

- Taşınır taşınmaz kira gelirlerinden elde edilen gelirler,
- Teşebbüs faaliyet, şirket, fidanlık, basımevi vb. karşılığı elde ettiği gelirler,
- Kültür ve Turizm Bakanlığının onayı alınarak alınan tarihi müze ve ören yeri giriş ve gezi ücretleri,
- İskele, sandal ve kayıklardan alınan geçiş ücretleri,
- Belediye mücavir alanı dışında kalan bölgelerde il özel idarelerinin görev ve yetki alanına giren konularda verdiği yetkiler uyarınca alınan kararlara aykırı davrananlardan alınan para cezaları

Bunlar dışında il özel idarelerinin olağanüstü geliri olarak sayabileceğimiz bir diğer finansman kaynağı da borçlanmadır. Borçlanma, il özel idarelerinin gelir, gider dengesizliklerine engel olmak üzere kullandıkları bir finansman kaynağıdır. İl özel idareleri borçlanma ve tahvil yoluyla gelir elde edebilirler; “09.04.2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” hükümlerince yalnızca il özel idarelerinin yatırım planında yer alan projelerin finansmanı için borçlanabilirler. İbank AŞ’den yatırım kredisi ve nakit kredi çekmek isteyen il özel idarelerinin ödeme planlarını bankaya sunma zorunluluğu vardır. Banka planı yeterli görmediği takdirde kredi talebini reddedebilir. İl özel idareleri yatırım programlarında yer alan projeleri finanse etmek için ilgili mevzuata uygun olarak tahvil ihraç edebilirler. (Çetinkaya, 2017:236)

Bununla birlikte 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 51.maddesi, il özel idarelerine borçlanma yoluyla elde edebilecekleri gelirler için bir sınır getirmiştir. Bu madde uyarınca; il özel idareleri ile bağlı kuruluşları ve bunların sermayesinin % 50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, 04.01.1961 tarih ve 213 sayılı “ Vergi Usul Kanunu” na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranlarıyla artırılan en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamını aşamaz. Fakat il özel idarelerinin büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarına

dair borçlanmalar bu miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz, İl özel idareleri, il genel meclisinin kararıyla borçlanabilir. Fakat *04.01.1961 tarih ve “213 sayılı Vergi Usul Kanunu”* na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranlarıyla artırılan miktarı, yıl içinde en son kesinleşen bütçe gelirleri toplamının % 10’unu geçen iç borçlanmalar için salt çoğunluk ile alınmış il genel meclisi kararı ve İç İşleri Bakanlığı onayı gereklidir.

### **3.4.2. Belediyelerin Finansman Kaynakları**

1914 yılında uygulamaya giren Rüsüm-u Belediye Kanunu, belediyelerin gelirlerine ilişkin ilk temel düzenlemedir. 1924 yılında bu kanun üzerinde 338 sayılı Kanunla değişiklik yapılmıştır. Aynı yıl 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu”yla mali yapı yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun, belediyelere bazı vergi ve resimlerin tutarlarını belirleme yetkisi tanımıştır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı “Belediye Kanunu” ile bazı vergilerin tahsil yetkisini belediyelere vermiştir. 1936 yılında ise bina, arazi, yol vergileri ve buhran vergileri yerel yönetimlere bırakılmıştır. 5237 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” 1948 yılında yürürlüğe girmiş ve 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu”nu ilga etmiştir (Öz, 2012: 70- 74).

Belediye gelirleri açısından önemli bir düzenleme olan 1319 sayılı “Emlak Vergisi Kanunu” günümüzde hala varlığını devam ettirmektedir. 1981 yılında “2380 sayılı Belediyelere ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ve 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” yürürlüğe girmiştir. 1986 yılında ise Emlak Vergisi gelirleri yerel yönetimlere bırakılmış, 1993 yılında, 3194 sayılı “İmar Kanunu” ile de emlak vergisi gelirleri belediyelere tahsis edilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 125-126).

Günümüzde belediye gelirlerinin hukuki dayanaklarını başta “*26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olmak üzere*”, *3.07.2005 tarih ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”*, *29.07.1970 tarih ve 1319 sayılı “Emlak Vergisi Kanunu”*, *6.03.2008 tarih ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”*, *2.07.2008 tarih ve*

5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile 12.11.2012 tarih ve “6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” oluşturmaktadır.

İncelenen ülkeler göz önünde alındığında ülkelerin devlet yapısı ve gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun belediyelerin genelde üç tür finansman kaynağına sahip olduğu görülmektedir Bunlardan birincisi yerel kaynaklardan elde edilen öz gelirler, ikincisi merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlar ve üçüncüsü borçlanma gelirleridir. Türkiye’de de durum farklılık arz etmemektedir.

Günümüzde yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 59. maddesinde belediyelerin finansman kaynakları düzenlenmiştir. Bu kanun maddesi uyarınca belediyelerin finansman kaynakları şunlardır:

- i) *Yasalarla belirlenen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,*
- ii) *Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,*
- iii) *Genel bütçeli ve özel bütçeli idareler tarafından yapılan ödemeler,*
- iv) *Menkul ve gayrimenkul malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,*
- v) *Belediye meclislerince belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,*
- vi) *Faiz ve ceza gelirleri,*
- vii) *Bağışlar,*
- viii) *Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ,*
- ix) *Diğer gelirler*

Türkiye'deki belediyelerin gelirlerini özkaynak (yerel) gelirler; genel vergi gelirlerinden ayrılan paylar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak yardımlar ve borçlanma gelirleri başlıkları altında inceleyebiliriz.

### **3.4.2.1. Belediyelerin Özkaynak (Yerel) Gelirleri**

Türkiye'de belediyelerin gelir kaynakları kanunlarla düzenlenmiştir. Kamu kesiminin en üretici birimi olarak nitelendirilebileceğimiz belediyelerin öz kaynakları (yerel) gelirleri çeşitli kanunlarda yer almaktadır. Bu kanunlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak sıralanabilir 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda öngörülen altı adet vergi<sup>20</sup>, on üç adet harç ve harcama katılım paylarından; 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda düzenlenen emlak vergisinden ve her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilen gelirler belediyelerin özkaynakları olarak nitelendirilebilir..

#### **3.4.2.1.1. Yerel Vergiler**

Belediyeler 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre Emlak Vergisi ve Arazi Vergisi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda sayılan, Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, ve Yangın Sigorta Vergisini tahsil etmektedirler.

Tablo 3'te büyükşehir dışındaki belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin tahsil etmeye yetkili olduğu vergi gelirleri gösterilmiştir. Tabloda da görüleceği üzere, büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler "Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, ve Yangın Sigorta Vergisini" tahsil ederken, büyükşehir belediyeleri bu vergilerden sadece Eğlence Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi ve İlan ve Reklam Vergisi'ni tahsil etmekle yükümlüdür. Büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisi'nden % 20 pay

---

<sup>20</sup> 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 23 . ve 28. Maddeleri arasında düzenlenen "Akaryakıt Tüketim Vergisi" ile ilgili hükümler mülga hükmündedir.

verilmektedir. İtfaiye hizmetlerinin büyükşehir belediyelerince yürütülmesi sebebiyle büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde Yangın Sigorta Vergisi büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir (Arıkboğa, 2016:281)

**Tablo 3: Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergi Gelirleri**

<b>Vergiler</b>	<b>Büyükşehir Dışındaki Belediyeler</b>	<b>Büyükşehir Belediyeleri</b>	<b>Büyükşehir İlçe Belediyeleri</b>
<b>Emlak Vergisi</b>	X		X
<b>Çevre Temizlik Vergisi</b>	X	%20 pay	X
<b>Yangın Sigorta Vergisi</b>	X	X	
<b>Eğlence Vergisi</b>	X	X	X
<b>İlan ve Reklam Vergisi</b>	X	X	X
<b>Haberleşme Vergisi</b>	X		X
<b>Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi</b>	X		X

**Kaynak:** Arıkboğa, 2016: 281



### 3.4.2.1.2. Emlak Vergisi

1970 tarih ve 1319 sayılı “Emlak Vergisi Kanunu” itibariyle merkezi idare tarafından toplanırken 1985 yılında yürürlüğe giren 24.12.1985 tarih ve 19014 sayılı 3239 sayılı birçok kanunda değişiklik yapan kanun ile belediyelere tahsis edilmiştir (Bilici, 2004: 285). Çoğu ülkede yerel vergi netliğinde olan emlak vergisi Türkiye’ de 1971 yılına kadar il özel idarelerince tahsil edilmiş ve sonrasında 1981 yılına kadar bu görev merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Bu süre zarfında emlak vergisi tahsilat oranından % 35 il özel idarelerine, % 45 belediyelere bırakılmıştır. 1981 yılında emlak vergisi tamamen merkezi idare geliri haline gelmiştir (Öncel, 1992: 140). Fakat 1985 yılında yürürlüğe giren 3239 sayılı kanun ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu değiştirilerek, emlak vergisi tahsilatı belediyelere bırakılmıştır. Yerel yönetim gelirleri içerisinde önemli bir yere sahip olan emlak vergisi, arsa vergisi ve bina vergisi olmak üzere iki kısımdan oluşan bir servet vergidir. Vergi, dört yılda bir arsa ve arazi ve binaların vergi değerini belirlemeye yönelik takdir işlemi yapılarak ya da vergi değerini değiştiren bir olay gerçekleştiğinde mükellefin bildirimine dayanarak belediyeler tarafından yıllık olarak tarh edilir. Tarh edilen tutarlar takip edilen dördüncü yıla kadar her yıl yeniden değerlendirme oranının % 50’si kadar arttırılarak otomatik tarh edilmiş sayılır. Verginin mükellefi; arazi, arsa ve binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa bina, arsa ve araziden malik gibi tasarruf edenlerdir. Bina, arsa ve araziye müşterek halde malik olanlar hisseleri oranında mükelleftir. Elbirliği mülkiyette müteselsil sorumluluk vardır<sup>21</sup>. Tablo 4’te Türkiye’de uygulanan 2019 yılı emlak vergisi oranları verilmiştir. 4736 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle birlikte 2002 yılından itibaren büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki alanlarda bina, arazi ve arsalarla ilişkin oranlar % 100 artırımlı olarak uygulanır (Bülbul,2018:240).

<sup>21</sup> 22.11.2001 tarih ve 4721 sayılı Medeni Kanun,

*Madde 701: “Kanun veya kanunda öngörülen sözleşmeler uyarınca oluşan topluluk dolayısıyla mallara birlikte malik olanların mülkiyeti, elbirliği mülkiyetidir. Elbirliği mülkiyetinde ortakların belirlenmiş payları olmayıp her birinin hakkı, ortaklığa giren malların tamamına yaygındır.”* İbaresini yer almaktadır elbirliği mülkiyetinde, maliklerin her birinin malik olunan şeyin tamamı üzerinde hakları olduğundan, emlak vergisinin tamamından bütün malikler müteselsilen (zincirleme olarak) sorumludurlar.

**Tablo 4: 2019 Yılına Ait Emlak Vergisi Oranları**

	<b>Büyükşehir Belediyesi sınırları dışında kalan alanlar ( Normal Yörelerde )</b>	<b>Büyükşehir Belediyesi sınırları ve mücavir alanları içinde (%100 artışlı)</b>
<b>Diğer Binalar - (işyeri vb )</b>	Binde 2	Binde 4
<b>Meskenlerde</b>	Binde 1	Binde 2
<b>Arazilerde</b>	Binde 1	Binde 2
<b>Arsalarda</b>	Binde 3	Binde 6

**Kaynak:** Gelir İdaresi Başkanlığı, 2019

#### **3.4.2.1.3. Çevre Temizlik Vergisi**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesi uyarınca çevre temizlik vergisi, belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan, mücavir alanlar da dahil olmak üzere belediye sınırları içerisinde bulunan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaları kapsamaktadır. Verginin mükellefi, her ne sıfatla ve ne şekilde olursa olsun binaları kullanan gerçek ve tüzel kişilerdir, mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar. Kullanılmayan boş binalar vergi kapsamı dışındadır. Bununla birlikte genel ve katma bütçeli idareler, belediyeler, il özel idareleri, köyler, bunların kurdukları birlikler; Kızılay Genel Merkezi, şubeleri, kampları; darülaceze gibi kurumlar ve üniversiteler tarafından münhasıran hizmetlerinde kullanılan binalar; Kredi ve Yurtlar Kurumuna ait öğrenci yurtları; müteakbil olmak şartıyla elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılan binalar ile elçilerin ikametine mahsus olan binalar; korumalı

işyerleri ile umuma açık ibadet yerleri; uluslararası kuruluşlar ve temsilcilikleri tarafınca kullanılan binalar ile bunların mütemmim cüzleri çevre temizlik vergisi kapsamı dışındadır.

Konutlara ait çevre temizlik vergisi su tüketim miktarı esas alınmak sureti ile metreküp başına hesaplanır ve su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır ve su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir Konutlar çevre temizlik vergisi mükellefler tarafından, su tüketim bedeli ile birlikte su faturası ile ödenmektedir. Büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir (Acar ve Aydın, 2013: 77).

#### **3.4.2.1.4. İlan ve Reklam Vergisi**

İlan ve reklam vergisi ile ilgili hükümler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan 13.,14., 15. ve 16. Maddelerde düzenlenmiştir. Kanunun ilgili maddeleri uyarınca, ilan ve reklam vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamı kapsamaktadır. Yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler ilan vergisi mükellefidir. İlan ve reklam vergisi muafiyet ve istisnaları; her türlü gazete, dergi ve kitaplarda yapılan ilan ve reklamlar, gerçek kişilerin ikametgahlarının iç veya dış kapılarına konan ve kimliklerini gösteren levhalar, gerçek veya tüzel kişilere ait işyerlerinin içine veya dışına asılan iş sahibinin kimliği ile işin mahiyetini gösteren ve alanı 1/2 metrekaresi aşmayan ışsız levhalar, işletmelerin iştegal veya imal konusu maddelerinin ambalajları üzerinde bulunan ve işletmelerin kendi işlerine ait ilan ve reklamlar, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu tarafından yayınlanan ve yapılan ilan ve reklamlar, genel ve özel bütçeli idareler ile belediyelerin, il özel idarelerinin, köylerin ve bunların kuracakları birliklerin ve PTT ve T.C.D.D işletmelerinin yapacakları her türlü ilan ve reklamlar, siyasi partiler kanununa göre, siyasi partilerin siyasi faaliyet sınırları içinde yapacakları ilan ve reklamlar, umumi mahallere reklam amacı ile konulacak sıra, bank ve benzeri gereçler üzerindeki ilan ve

reklamlar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından ülke ürünlerinin ve turizminin reklamını yapmak ve herhangi bir ticari ve sınai kuruluşa ait olmamak üzere hazırlanan her türlü levha ve afişler, kitap, broşür, katalog ve dergiler, sinema ve tiyatroların kendi programlarına ilişkin olarak gösterinin yapıldığı binanın içinde ve dış yüzünde yaptıkları ilan ve reklamlardan oluşur (Acar ve Aydın, 2013: 25-27).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 16. maddesine göre; ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ise ilan ve reklam işini yapanlarca, ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Tahakkuk eden vergi beyanname verme süresi içinde ödenir.

#### **3.4.2.1.5. Eğlence Vergisi**

İkinci bölümde incelediğimiz ve Türk yerel yönetim sistemi üzerinde etkili olan ülkelerden biri olan Fransa'da yoksulluğun yükselişinin üstesinden gelmek için doğan eğlence vergisinin tarihsel gelişimi ilgi çekicidir. Fransa'da yoksulluğu engellemek amacıyla, 8 Şubat 1716'da bakımevi (the Hôtel-Dieu) yararına alınmaya başlayan vergi, eğlence gelirlerinin yaklaşık dörtte biri olarak kesilmiştir. Fransız devrimine kadar verginin adı "*fakirler için bir çeyrek*" (*quart des pauvres*) olarak anılmıştır. Vergi oranının yükseklığı nedeniyle bu dönemde kaldırılması düşünülmüş, fakat kaldırılmak yerine yoksul hakkı vergisine dönüştürülmüştür. Bu dönüşümle vergi önemli ölçüde azaltılmış ve yoksullara yarar sağlamak amacıyla ve bütün tiyatro, top oyunu, konser ve at yarışlarını da kapsayacak şekilde bir kanunla yeniden düzenlenmiştir. Başlangıçta bu düzenleme geçici bir süre için kabul edilse de 1809 yılı Napolyon zamanına kadar gelmiştir. Sonrasında yine yoksul hakkı vergisinin, fiyatlarda keskin bir şekilde yükselişe yol açması sebebiyle, büyük tiyatrolar bu vergiye karşı çıkmış ve bazı durumlarda ödemeyi reddetmişlerdir. Bu nedenle o dönemde eğlence vergisi bir oran

yerine sabit bir miktara dönüştürülmüştür. Eğlence vergisinden elde edilen gelir ise Paris ve Paris'e bağlı taşra bölgelerine farklı paylaşılmıştır. Vergi doğrudan Paris düşkünler evinin yönetimi tarafından alınıp kullanılmıştır. Diğer bölgelerde ise hayır kurumları ve bakımevleri tarafından bölüşülmüştür. 1942'de Vichy rejimi, II. Dünya Savaşı'nda Almanya'nın Fransa'yı işgali sırasında, yoksul hakkı vergisi kaldırılmış ve yerine buna benzer eğlence ve oyun üzerine konulan, yerel idarece tahsil edilen yeni bir vergi getirilmiştir (Açıkgöz Ersoy, 2010: 52).

Türkiye'de ise eğlence vergisi ile ilgili hükümler, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17. ve 22. maddeleri arasında düzenlenmiştir; belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri kapsamaktadır. Eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler verginin mükellefidirler. Kanunun 19. maddesi uyarınca, genel bütçeli ve özel bütçeli idareler, belediyeler il özel idareleri, ve köyler tarafından sosyal, kültürel, turistik ve iktisadi amaçlarla düzenlenen konferans, kongre, festival, fuar, sergi, şenlik ve benzeri faaliyetler ile tertip edilen konserler ve eğlenceler; ulusal bayramlar veya tarihi özellik taşıyan günler nedeniyle genel ve özel bütçeli idareler ile belediyeler, il özel idareleri, köyler ve bunların kurdukları birlikleri tarafından düzenlenen ve kazanç amacı gütmeyen tören, müsabaka, şenlik ve gösterilerle temsil, balo ve benzeri faaliyetler; okul dernekleri, eğitim ve öğretim kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, askeri gazinolar orduevleri ve askeri dinlenme tesislerinde tertiplenen eğlenceler; alkollü içki içilmeyen, satılmayan ve ruhsatnamelerde kıraathane, kahvehane, çay ocakları ve çayhane olduğu belirtilen yerler ve Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından düzenlenen müşterek bahis oynanması kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Vergi girişi biletli yapılan yerlerde bilet bedelleri üzerine eklenerek hesaplanır ve belediyelere ödenir. Müşterek bahislerde ise ilgili belediyeye her aya ait vergi takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar beyanname ile bildirilir ve aynı sürede içerisinde ödenir. Biletli girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde ise her aya ait vergi o ayı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılır.

#### **3.4.2.1.6. Haberleşme Vergisi**

Haberleşme vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unun 29. ve 33. maddeleri arasında düzenlenmektedir. Vergi, mücavir alanlar dahil olmak üzere belediye sınırları içerisinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafınca tahsilatı yapılan telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini kapsamaktadır. Vergi mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerinin tahsilatını yapan Posta Telgraf Telefon İdaresidir. Vergi matrahı gider vergileri dahil edilmemek kaydıyla tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Genel bütçeli ve özel bütçeli kurumlar ile belediyelere, il özel idarelerine ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretinden vergi kapsamı dışındadır. Verginin nispeti % 1'dir. Bir ay içinde tahsil edilen vergi tutarı takip edilen ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde tediye edilir. Beyanname şekil ve muhtevası Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarınca tayin ve tespit edilir.

#### **3.4.2.1.7. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi**

Elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile ilgili hükümler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34.-39. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanları içerisindeki elektrik ve havagazı tüketimini kapsamaktadır. "20.02.2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu" uyarınca, havagazını dağıtan ve elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Organize sanayi bölgelerinde ise tüketilen elektriğin, ve ödenmesi gereken elektrik ve havagazı tüketim vergisinin sorumlusu organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğine elektriği temin eden kuruluştur. Verginin matrahı; elektriğin iletimi, perakende satış ve dağıtım hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç olmak üzere, havagazının satış bedeli ile elektrik enerjisi satış bedelidir. Bu matraha vergi, fon ve paylar dahil edilmez. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi oranları: mal ve istihsal taşıma, yükleme, boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 1, bunlar dışında kalan amaçlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 5 ve havagazı üzerinden %5'tir. Havagazını dağıtan veya elektrik enerjisini

tedarik eden kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar. Elektrik ve havagazı işleri bütçesi içinde yer alan belediyeler bu hükümden istisnadır.

#### **3.4.2.1.8. Yangın Sigortası Vergisi**

Yangın sigortası vergisi ile ilgili hükümler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 40.-44. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Yangın sigortası vergisi belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primleri kapsar. Diğer sigorta çeşitleri vergiye tabi değilken yalnızca yangın sigortasının vergilendirmeye tabi tutulması, yangınla mücadele açısından bir yerel yönetim kuruluşu olarak belediyelerin sunduğu itfaiye hizmetlerinin fonksiyonu ve kaynaklanabilecek zararın azaltılması olarak açıklanabilir. Sigorta şirketleri bu vergiyi ödemekle mükelleftir (Aydın ve Acar, 2013: 68). Nispet % 10 olan verginin matrahı ise yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarıdır. Sigorta şirketleri tarafından bir ay içinde tahsil edilen vergi tutarı takip edilen ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde tediye edilir. Beyanname şekil ve muhtevası, Hazine ve Maliye ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları tarafından tespit ve tayin edilir.

#### **3.4.2.2. Belediye Harçları**

Yerel harçlar, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda sayılan Türkiye'de tahsil yetkisi belediyelerde olan harçlardır. Bunlar: işgal harcı, kaynak suları harcı, tatil günleri çalışma harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, işyeri açma izin harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar (parselasyon harcı, plan ve proje tasdik harcı, ifraz ve tevhit harcı<sup>22</sup>, zemin açma izni harcı ve yapı kullanma izni harcı), sağlık belgesi harcı ve muayene, ruhsat ve rapor harçlarından oluşmaktadır. Harçlar fayda ilkesinin en fazla

---

<sup>22</sup> İfraz işlemi, tapu belgesi üzerinde tapuların ayrılması için yapılan bir işlemlerdir. .

uygulanabildiği alanlardandır. Bu tür ödemelerde alınan hizmet ve fayda ödenen bedel ile arasındaki ilişki açık bir şekilde görülmektedir (Güner, 2006: 68).

#### **3.4.2.2.1. İşgal Harcı**

İşgal harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52. maddesi uyarınca belediye sınırları içinde bulunan pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezar yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali; bisikletler ve motosikletler dışındaki motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali; yol, meydan, pazar, iskeleler, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali; yukarıda sıralanan yerlerden herhangi birinin yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak satış yapmak gibi maksatlarla geçici olarak işgal edilmesi durumunda ortaya çıkar. Söz konusu yerleri işgal edenler, işgal harcı ödemekle mükelleftir ve mükellefiyete izinsiz işgaller de dahildir.

Kanunun ilgili maddeleri uyarınca; kara ticari taşıtlarının beklemelerine tahsis edilen yerlerin ilgili mevzuata uygun olarak bu taşıtlarla işgalleri, genel ve özel bütçeli idareler ile belediye, il özel idareleri, köylerin ve bunların teşkil ettikleri birliklerin kara taşıtlarının işgalleri işgal harcı kapsamı dışındadır. İşgal harcı, kanunda gösterilen tarife hadlerine uygun olarak hesaplanan maktu bir ödemedir. Makbuz karşılığında belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce tahsil edilir.

#### **3.4.2.2.2. Kaynak Suları Harcı**

Kaynak suları harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 63.-66. maddeleri arasında düzenlenmiştir. İlgili maddeler uyarınca kaynak suları harcı konusunu işlenmiş sular dahil olmak üzere özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenip konuldukları kaplara hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde özel işaret konulması oluşturur. Harcın mükellefi, kaynak sularını özel işaretli kaplara koyup satanlardır. Kanunda gösterilen tarife hadlerine uygun olarak hesaplanan maktu bir ödemedir. Bu harç, suların satışa arzı için kaplara



doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında makbuz karşılığı peşin olarak bu işi yapan belediyeye ödenir. Başka bir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde satışı arz edilen kaynak sularından ikinci bir kez harç alınmaz.

#### **3.4.2.2.3. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı**

Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58. ve 62 maddeleri arasında düzenlenmiştir. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının konusunu ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi oluşturur. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı mükellefi kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişilerdir. Harcın mükellefiyet dönemi, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır. Adi ortaklık durumlarında harç, ortaklık adına ortaklardan biri tarafından ödenir. Fakat ortakların her biri harcın ödenmesinden müteselsilen sorumludur.

#### **3.4.2.2.4. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı**

Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 76 ve 78. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Harcın konusunu, ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili mevzuat hükümlerine göre belediyelerce damgalanması oluşturur. Bu harç, ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması karşılığında kanunun 77. maddesinde belirtilen tarifeye göre hesaplanır ve damgalama sırasında makbuz karşılığında ödenir.

#### **3.4.2.2.5. Tellallık Harcı**

Tellallık harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 67 ve 71. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu harcın konusunu, mücavir alanlar dahil olmak üzere belediye sınırları içerisinde belediyelere ait balıkhane, hal, mezat yerleri ve ilgilinin isteği üzerine belediye tellal veya münadisi bulundurulmuş yerlerde, her ne surette olursa olsun gerçek veya tüzel kişiler tarafından her çeşit menkul veya gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı oluşturur. Harç mükellefi mal ve mahsullerini satışı yapanlardır ve yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediye veya mahallindeki belediye

İlgililerine haber vermekle yükümlüdürler. Yükümlülük yerine getirilmeyip, haber verilmediği takdirde harç % 50 fazlasıyla tahsil edilir. Harcın matrahı, harcın konusuna giren satışların gayri safi tutarıdır ve bu tutardan hangi ad ile olursa olsun hiçbir indirim yapılmaz. Tellallık harcı kanundaki diğer harçlar gibi maktu bir tutar değildir. Kanunun 70 maddesine göre harcın oranı, % 2'dir ve 100 Türk Lirasından fazla yapılan satışlarda fazlalık kısım için oran % 1'dir. Tellallık harcı, belediyelerce görevlendirilen yetkililer tarafından makbuz mukabili tahsil olunur.

#### **3.4.2.2.6. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 72. ve 74. maddeleri arasında düzenlenen hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcının konusunu, mücavir alanlar dahil olmak üzere belediye sınırları içerisinde belediyeler veya yetkili mercilerden alınan izin ile özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen kanara<sup>23</sup> ve mezbahalarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrasında yapılacak bu alanlar dışında kesilmiş olup belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımın, muayene ve denetlenmesi oluşturur.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izine harcın mükellefi; hayvan veya et sahipleridir. Kanunun 74. maddesi uyarınca harç hayvan başına tarifeye göre hesaplanır ve makbuz mukabilinde peşin olarak alınır.

#### **3.4.2.2.7. Bina İnşaat Harcı**

Bina inşaat harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer Yedinci Bölümünde düzenlenmiştir. İlgili maddelere göre, mücavir alanlar dahil olmak üzere belediye sınırları içerisinde yapılan ilave ve tadiller dahil her türlü bina inşaatına inşaat harcına tabidir. Bununla birlikte konutun işyerine veya harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi gibi konut veya işyerlerinin kullanım tarzlarının değiştirilmesi halinde de bu değişiklik tadilat sayılır ve ek harca tabi tutulur. İnşaata ruhsatsız başlamış olsa dahi harç alacağı doğmuş sayılır. İnşaat, tadilat veya ilave için

inşaat ruhsatı alanlar, inşaata ruhsatsız başlanılmış olunması halinde, inşaat ruhsatı alma zorunluluğu olanlar ve binanın kullanım tarzının değiştirilmesi halinde ise, bina sahipleri bina inşaat harcı mükellefi sayılırlar. Harç tutarı, kanunda yer alan tarifeye uygun olarak hesaplanır ve inşaat ruhsatının alınmasından önce makbuz karşılığında ilgili belediyeye ödenir.

#### **3.4.2.2.8. İmar İle İlgili Harçlar**

İmar ile ilgili harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80. maddesinde düzenlenmiştir. İmar ile ilgili harçlar, parselasyon harcı, plan ve proje tasdik harcı, ifraz ve tevhit harcı, zemin açma izni, toprak hafriyat harcı ve yapı kullanma izni harcından oluşmaktadır. Teşvik belgesine haiz organize sanayi bölgeleri hariç olmak üzere belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar Kanunu'na göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri parselasyon harcına; proje tasdik işlemleri, plan ve proje tasdik harcına; verilecek ifraz ve tevhit kararları ifraz ve tevhit harcına; zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcına; yapı kullanma izni verilmesi işleri, yapı kullanma izni harcına tabidir.

Yukarıda belirtilen harçlar, kanuna göre imar mevzuatı gereğince belediye tarafından tahsil edilir. Bununla birlikte imar ile ilgili harçlar, konut ve ticaret bölgeleri için ayrı ayrı hesaplanır. İlgili kanun maddesi uyarınca “Yatırım Teşvik Belgesi” kapsamında inşa edilen yapı ve tesisler; sera ve benzeri örtü altı tarım faaliyetinde kullanılmak üzere inşa edilen tesisler; 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun Hükümleri” uyarınca yapılan yapı ve tesisler 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” gereğince alınacak ücretler ile Bina İnşaat Harcı dahil yukarıda sayılan harçlardan müstesnadır. Bununla birlikte “Organize Sanayi Bölgeleri” ile “Sanayi ve Küçük Sanat Sitelerinde” yapılan yapı ve tesisler bina inşaat harcı ve yapı kullanma izni harcından müstesnadır.

---

<sup>23</sup>Kanara: mezbaha,kesim evi

### 3.4.2.2.9. Diğer Harçlar

Kayıt ve suret harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 79. maddesinde düzenlenmiştir. Bu harcın konusunu, belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri oluşturur.

Altyapı kazı izin harcı, kanunun mükerrer 79. maddesinde düzenlenmiştir. Harcın konusunu, mücavir alanlar dahil olmak üzere belediye sınırları içerisinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni oluşturur. Bu harcın mükellefi altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır.

İşyeri açma izni harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 81. maddesinde düzenlenmiştir. Bu harcın konusunu, belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması oluşturur.

Muayene, ruhsat ve rapor harcı, aynı kanunun 82. Maddesinde düzenlenmiştir. Harcın konusunu, belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen; muayene, sağlık veya fenni konularla alakalı tahlillere ilişkin olan ve bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler oluşturur.

Sağlık belgesi harcı, aynı kanunun 83. maddesinde düzenlenmiştir. Harcın konusunu, gördükleri hizmetler ve yaptıkları işler sebebiyle özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi alma zorunluluğu olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri oluşturur.

Kayıt ve suret harcı, altyapı kazı izin harcı, işyeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı ve sağlık belgesi harcı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 84. maddesinde belirtilen tarifelere göre hesaplanır ve makbuz karşılığında peşin olarak alınır. Harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usuller Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir

### 3.4.2.3. Harcama Katılım Payları

İdare tarafından yapılan somut bir hizmetin harcamalarının finansmanı için bir defaya mahsus olmak üzere alınan paraya, harcamalara katılım payı denir. Harcamalara katılma payı ne bir vergi, ne bir şerefiye ve ne de bir harç kategorisine dahil edilebilir. Ancak, şerefiye ve katılma paylarının ortak noktası olarak devlet tarafından sağlanan bir bayındırlık hizmeti için hizmetten yararlanan ve mülklerinin, değeri artan kişilerden bu değer artışıyla ya da yararlanma ile orantılı olarak bir bedel alınması ve sağlanan bayındırlık hizmeti maliyetinin bir kısmının bu yolla karşılanması gösterilebilir. Fakat, harcamalara katılma payı, değer artışını vergilendirmek için değil öngörülen harcamayı finanse edebilmek için alınmaktadır (Yılmaz, 2008: 78, 80). Harcamalara katılma payları, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 89. maddesi uyarınca, istek üzerine veya bir program dahilinde doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler sebebiyle yapılan giderlerin tamamıdır. Eğer yapılan harcamalar için peşin ödenirse yapılan giderlerin % 75'i ödenir. Eğer hizmet yerine getirilirken hizmet için özel devlet yardımı alınmış, bağış ve yardım alınmış ya da karşılıksız fon tahsis edilmiş ise bu şekilde elde edilen tutarlar giderler toplamından indirilir. Hesaplanan hizmet giderlerinin toplamı her ne olursa olsun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından belirlenen rayiç bedeli ve birim tutarlarını geçemez. Bina ve arsalarda harcamalara katılım payları bunların vergi değerinin % 2'sini geçmemektedir. Cumhurbaşkanı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bildirecek son genel nüfus sayımı sonuçları da dikkate alarak belediyelerin görüşünü almak suretiyle pay çeşitlerine göre farklılaştırma yapmaya, harcamalara katılım paylarını 1/2'ye (peşin ödemelerde 1/3'e) kadar indirmeye, payların ödenecek miktarını birlikte veya pay çeşitlerine göre ayrı ayrı olmak üzere ve belediyeler itibarıyla tespit etmeye yetkilidir. Harcamalara Katılma Paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak düzenlenecek bir yönetmelikte belirtilir.

Belediye Gelirleri Kanununun üçüncü kısmında harcamalara katılma payları; Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı şeklinde sıralanmıştır:

#### **3.4.2.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, 6360 sayılı "On Dört İle Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile değişik 86. maddesinde düzenlenen yol harcamalarına katılım payı ilgili maddeye göre; belediyeler veya belediyelere bağlı müesseseleri tarafından aşağıdaki şekillerde inşa ve tamir edilen yahut genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile alınabilir. Yeni yol açılması; bakımsız ve kaldırımsız bulunan yolların, asfalt yapılması veya kaldırım, parke kaldırım haline getirilmesi, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi; mevcut yolların % 40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi; mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi; yolların kaldırımlar da dahil olmak üzere onbeş metreden fazla genişliklerine düşen giderler, belediyelere ait olup harç payı kapsamına girmez. İki veya daha fazla yola sınırı olan gayrimenkuller için asıl cepheyi teşkil eden yoldan düşen pay tam, diğer yollara ait pay ise yarım olarak hesaplanır.

#### **3.4.2.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 87. maddesinde düzenlenen kanalizasyon harcamalarına katılma payı ilgili madde uyarınca belediyeler ve bağlı müesseseleri tarafından, yeni kanalizasyon tesisi inşa edilmesi, mevcut tesislerin fenni ve sıhhi şartlar uyarınca ıslah edilmesi durumunda, bunlardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınmaktadır. Gayrimenkul iki ve daha fazla yol kenarında bulunuyorsa, hangi kanalizasyona bağlandı ise o yoldaki kanalizasyon giderleri dikkate alınır.

#### **3.4.2.3.3. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 88. maddesinde düzenlenen su harcamalarına katılım payı, belediyeler veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin ıslahı ve tevsi halinde, dağıtımın yapıldığı saha içerisindeki gayrimenkul sahiplerinden, alınmaktadır.

Gayrimenkul, iki ve daha fazla yol kenarında bulunuyorsa su tesisleri harcamalarına katılma payı hesaplanırken, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları hesaba katılır.

### **3.4.2.2. İştirak Gelirleri ve Ücrete Tabi Faaliyetler Sonucu Elde Edilen Gelirler**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesine uyarınca, belediyeler, kendi hizmet alanına giren konularda ilgili mevzuata uygun olarak yetkili organların kararı ile birlikte, sermaye şirketi kurabilirler. İktisadi işletme kurabilen belediyeler, bu imkanı gelir elde etmek amacıyla kullanabilirler. Belediyeler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izni ile bütçe içerisinde işletme kurarak yapabilirler, bu amaçla şirket kurabilirler. Ancak, belediyelerin kendi hizmet alanıyla ilgili olmayan; ihracat, ithalat, pazarlama, market, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri ticari faaliyetlerde bulunmak amacıyla şirket kurma imkânı bulunmamaktadır (Karaaslan, 2009: 3)

Belediyeler harç ve katılım payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edilen her türlü hizmete ilişkin ücret talep edebilirler. Ücret skalası belediye meclisleri tarafından belirlenir. Belediye tarafından yapılacak bir hizmetin ücrete tabi olabilmesi için o hizmet için katılım payı veya bir harç belirlenmemiş olması ve hizmetten yararlanacak kişilerin bizzat belediyeden hizmeti talep etmiş olmaları gerekmektedir. Belediyelere tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir (Karaaslan, 2009:3)

Belediyelerin öz gelirleri olarak ele aldığımız vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarının yanında belediyelerin öz gelirleri arasında müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere verilen paylar da sayılabilir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 97. maddesinde belirtildiği üzere;

*“Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır. Bununla birlikte belediye sınırları*

*ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14 üncü maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının % 0.2'si nispetinde belediye payı ayrılır. Bu pay, Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında ruhsat sahibi tarafından ilgili belediyeye ödenir.”*

### **3.4.2.3. Merkezi Yönetimin Topladığı Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Aktarılan Paylar**

Türkiye’de 1981 yılına kadar merkezi idare vergilerinin bazılarının ayrı bir fonda toplanıp nüfus esasına göre bölüştürülmesi sistemi uygulanmış ve merkezi idarece tahsil edilen vergilerinin bazılarının %10’unun ayrı bir fonda toplanıp nüfus esasına göre bölüştürülmüştür. 02.02.1981 tarih ve “2380 sayılı Belediyelere ve il Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” çıkartılarak bu uygulamadan vazgeçilmiş ve belediye finansmanında değişiklik yapılmıştır. Kanununun 1. Maddesi uyarınca bütçe vergi gelirlerinden % 5 pay dağıtılması öngörülmüştür. Bununla birlikte bazı vergilerden değişik oranlarda pay aktarılması yerine, genel bütçe vergi gelirleri üzerinden belediyelere belirli oranlarda pay aktarılması yöntemi kabul edilmiştir. 1984 yılında 3004 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 2380 sayılı Belediyelere ve il Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda değişiklikler yapılmış ve genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan pay oranı, % 10.30’a yükseltilmiştir (Uzun, 2012: 42). Ancak bu oran 1985 yılında % 9,25’e indirilmiştir. Fakat, çoğunlukla gerçekleşen oranlar kanunda belirtilen oranın altında kalmıştır. Bu sebeple 2001 yılında oran % 6 ya düşürülmüştür. 2008 yılında “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiş ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar konusunda üçlü bir ayrıma gidilmiştir. Bu ayrımda büyükşehir belediyelerine, büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılacak oranlar ayrı ayrı belirlenmiştir. Kanun ile birlikte büyükşehir ilçe belediyelerine % 2,50, büyükşehir belediyelerine ise büyükşehir belediye sınırlarındaki genel bütçe vergi gelirlerinin % 5’i ile büyükşehir ilçe belediyeleri payının % 30’ u aktarılacak bununla birlikte genel bütçe vergi gelirlerinin %



2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılacaktır (Akçe, 2004:48) Bu uygulamada 6.12.2012 tarih ve 6360 sayılı 6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikle birlikte büyükşehir dışındaki belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 1.50'si bırakılmıştır. Ayrılan bu paylar Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanmaktadır. Paylar hesaplanırken belediyelerin nüfusuna göre % 80'lik kısım, gelişmişlik endeksine göre % 20'lik kısım hesaplanarak belediyelere İbank A.Ş. tarafından dağıtılmaktadır. Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen veriler esas alınmaktadır.

#### **3.4.2.4. Genel ve Özel Bütçeli İdarelerden Yapılacak Transferler ve Yardımlar**

Türkiye'de 2008 yılı öncesi dönemde merkezi yönetimin yerel yönetimlere yaptığı transferler koşulsuz olarak ödenekten sağlanırken 2008 yılında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile birlikte denkleştirme ödeneği oluşturulmuştur. Denkleştirme ödeneği ile birlikte transferlerin hesaplanması ve dağıtım esasları kurallı, yasal bir çerçeveye kavuşturulmuş (Arıkboğa, 2016: 283).

5779 sayılı Kanunla denkleştirme ödeneği genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 0,1'i olarak belirlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, İller Bankası AŞ. hesabına mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde aktararak dağıtmaktadır. 2008 yılındaki düzenlemeye göre; ödeneğin amacı küçük ölçekli belediyelerin finansal yapılarının kuvvetlendirilmesi olarak belirlenmiş ve denkleştirme ödeneğinin % 40'ının ise nüfusu 5.000-9.999 arasında olan belediyelere, % 60'ının nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere eşit şekilde dağıtılması kararlaştırılmıştır. Fakat, uygulamada nüfusu 5.000'in altında olan belediye sayısının 5.000-9.999 arasında olan belediyelerden sayıca fazla olması sebebiyle yatay dengesizliği arttırıcı etkisi olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 305).

5779 sayılı Kanunla denkleştirme ödeneğinin % 30'unun, beş yıl süreyle, belediyelerin kentsel ihtiyaçlarının karşılanması için İller Bankası AŞ. yükümlülüğü altında bulunan; imar planı, harita, atık su, içme suyu, deniz deşarjı, katı atık, proje ve yapım işlerinin finansmanında kullanılmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından İller Bankası AŞ.'ye aktarılması ve bu projeler dışında kullanılmaması öngörülmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 129). 6360 sayılı Kanunla ile birlikte denkleştirme ödeneğinin, % 35'i ise nüfus esasına göre % 65'i eşit şekilde dağıtmaya başlanmıştır. Bu uygulamaya göre tahsisat, yerel alt yapı yatırımları ve mali kapasitesi dolayısıyla ihtiyaç duyulan finansman miktarını dikkate almak yerine, finansman miktarının belirlenmesinde nüfusu ölçüt alması dolayısıyla eleştirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 305).

İdarelerarası transferlerin yanı sıra, belediyelere yardım amacıyla, şartlı ya da şartsız yardımlar da yapılmaktadır. Bu yardımlar eskiden Belediye Fonu gibi fonlar aracılığıyla yapılırken, 2000 ve 2001 yıllarında yapılan değişikliklerle fonlar kaldırılmış ve yardımlar, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlar bütçelerine konulan ödenekler aracılığıyla yapılmaya başlanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 128). Günümüzde, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine bağış ve yardım amacıyla ödenek konulamamakla birlikte, genel ve özel bütçeli idarelerin belediyelere şartlı bağış ve yardımları devam etmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan, İçişleri Bakanlığı'ndan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan belediyelere yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımlar bazı projeleri desteklemek adına yapılabildiği gibi, genel amaçlı olarak da yapılmaktadır (Çetinkaya, 2012: 129-130). Belediyelerin şartlı bağış ve yardım türü gelirleri; genel ve özel bütçeden alınan proje yardımlarının yanı sıra, alt yapı yatırımları için genel bütçeden alınan yardımlar, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlardan alınan yardımlardan oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 306).

#### **3.4.2.4. Borçlanma Yoluyla Elde Edilen Gelirler**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun üçüncü bölümünde "Borçlanma ve İktisadi Girişimler" adı altında belediyelerin borçlanmalarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Kanun gereğince, belediyeler görev ve hizmetlerinin gereği olan giderleri karşılamak için borçlanabilir ve tahvil ihracı gerçekleştirebilirler. 2006 yılından bu yana, borçlanma gelirleri gelir bütçesi içinde yer almamakta, ayrıca bir finansman kaynağı olarak tanımlanmaktadır.

Belediyeler iç ve dış borçlanma yoluyla gelir sağlayabilirler. İç ve dış borçlanmaların, tahvil ve hisse senedi uygulamalarının, anapara ve faiz ödemelerinin yapılma şekli belediyelerin bütçe ve muhasebe usul yönetmeliğinde, belirtilmektedir. 5393 sayılı Kanun uyarınca, belediyeler meclis kararı ile kendi yetki alanlarında bazı hizmetleri sunabilmek amacıyla kamu ya da özel bankalardan kredi kullanabilmektedirler. Belediyelerin asıl borçlanma yaptıkları kurum İller Bankasıdır. Belediyeler, iç borçlanma yanında dış borçlanma yolunu da tercih edebilirler. İç borçlanma yoluna her türlü hizmet sunumu için gidilebilirken, dış borçlanma için karara bağlanmış olan bir yatırım programının proje finansmanını karşılama amacının olması gerekmektedir. Türkiye'de ilk kez iç kaynaklardan tahvil çıkartma ile iç borçlanmaya giden belediyeler Ankara Büyükşehir Belediyelesi' ve İstanbul Büyükşehir Belediyelesi' dir fakat bu uygulama amaçlanan sonuca ulaşamamıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi, 1990 ve 1991 yıllarında tahvil ihraç ederek ilk dış borçlanmayı yapmış Almanya ve Japonya sermaye piyasalarına tahvil ihraç ederek dış borçlanma yoluna gitmiştir (Çetinkaya ve Demirtaş, 2004: 21).

#### **3.4.3. Büyükşehir Belediyelerinin Finansman Kaynakları**

Büyükşehir belediye gelirleri, Büyükşehir Belediye Kanunu' nda sayılmıştır. Diğer belediyeler için geçerli olan gelir mevzuatının büyükşehir belediyeleri ile bağlantısı yoktur. Büyükşehir belediyelerinin gelirleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun "Mali Hükümler" başlıklı altıncı bölümünde sayılmıştır.

Türkiye'deki Büyükşehir belediye gelirlerini, özgelirler, genel vergi gelirlerinden ayrılan paylar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak yardımlar ve borçlanma gelirleri başlıkları altında inceleyebiliriz.

### **3.4.3.1. Özgelirler**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'unun 23. Maddesi uyarınca Büyükşehir belediyesinin öz gelirleri şunlardır:

#### **3.4.3.1.1. Müşterek Bahislerden Elde Edilen Eğlence Vergisi**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'unun 23. maddesinin c fıkrası uyarınca,

*“2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si”*

büyükşehir belediyelerine aittir. Belediye gelirleri içerisinde de bahsettiğimiz eğlence vergisi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17. Ve 22. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Verginin matrahını düzenleyen 20. Madde gereğince ” müşterek bahislerde, iştirakçilerden tahsil edilen tutardan Katma Değer Vergisi düşüldükten sonra kalan tutar” matrahı oluşur ve kanunun 21. maddesi uyarınca eğlence vergisi müşterek bahisler için % 5, at yarışları için % 10 oranında hesaplanır

#### **3.4.3.1.2. Büyükşehir Belediyelerine Bırakılan Yerlerden Tahsil Edilecek Gelirler:**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7 maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında *“Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatıları, hayvanat bahçelerini, bölge parklarını, dinlence, spor ve eğlence alanları*

*gibi alanları yapmak veya yaptırmak, işletmek veya işlettirmek” sayılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bu alanlardaki görevlerini yerine getirebilmek için kaynağa ihtiyaç duyduğu aşıkardır. Bu sebeple kanunun 23. maddesinin d fıkrası uyarınca büyükşehir belediyelerine bırakılan kültürel tesisler, eğlence ve dinlenme alanları, spor tesisleri ve yeşil alanlar için tahsil edilecek her türlü vergi, resim ve harçlar büyükşehir belediyelerine aittir.*

#### **3.4.3.1.3. İlan ve Reklam Vergisi**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 23 maddesinin e bendi uyarınca; *“büyükşehir belediyeleri yetki alanlarındaki meydan, cadde, bulvar ve anayollar ile bu alanlara cephesi olan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamın vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri” büyükşehir belediyelerine aittir. İlan ve reklam vergisi; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 12. ve 16. Maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu maddelere göre; “yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere belediye sınırları içerisinde yapılan her türlü ilan reklam, ilan ve reklam vergisine tabidir, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler verginin mükellefidir”.*

#### **3.4.3.1.4. Park Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirler**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun’unun 7 maddesinin f fıkrasında büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında

*“Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek” sayılmıştır.*

Büyükşehir belediyelerinin bu fıkra uyarınca

*“Büyükşehir ulaşım ana plâni çerçevesinde belirtilen durak yerleri, karayolu, yol, cadde, sokak, meydan vb. alanlar üzerinde belirlenen park yerlerinin işletilmesinden elde ettiği gelirin % 50'si ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılır. Bu dağıtımdan arta kalan tutar yani başlangıçtaki dağıtıma esas tutarın % 50'si büyükşehir belediyesine ait bir gelirdir”.*

#### **3.4.3.1.5. Yol, Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23 maddesinin g fıkrasında, hizmetlerinin büyükşehir belediyelerince yapılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen oran ve esaslar dahilinde alınacak kanalizasyon, yol ve su harcamalarına katılım paylarından elde edilen gelirler büyükşehir belediyelerine aittir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 86 ve 93. Maddeleri arasında düzenlenen harcamalara katılım payı, belirli altyapı yatırım harcamalarının bir kısmın, yatırımın yapıldığı bölgede yer alan gayrimenkullerin sahipleri arasında bölüştürülüp harcamaların finansmanının sağlanması ve belediyelerin sınırlı kaynaklarıyla gerçekleştirilen harcamaların bir kısmının tekrar belediyelerin bütçelerine aktarılması sağlama fonksiyonu olan bir gelir türüdür (Kurtuluş, 2006: 56). Kanunda, *“Mücavir alanlar dahil olmak üzere belediyelerin sınırları içerisinde kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin onarılması; yol yapımı, genişletmesi ve yeniden düzenlenmesi ile yeni içme suyu tesisi yapılması ve mevcut şebekelerin onarılması karşılığında bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan pay”* şeklinde tanımlanmış ve belediye gelirleri başlığı altında da belirtildiği üzere mükellefiyet, tahakkuk ve tahsil esasları belirlenmiştir.

#### **3.4.3.1.6. Kira, Faiz ve Ceza Gelirleri**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 23 maddesinin h fıkrasında belirtilen kira, faiz ve ceza gelirlerinin büyükşehir belediyeleri için gelir oluşturacağı belirtilmiştir. Büyükşehir belediyelerine ait gayrimenkullerin kiralari ile hisse senetleri

ve tahvillerin temettü ve faizleri ile bunların itfa paylarından veya satışından elde edilen gelirler ve bankadaki mevduatlarının faiz gelirleri büyükşehir belediyelerine aittir.

Bununla birlikte büyükşehir belediyelerine, büyükşehirin düzeninin bozulmasını engellemek ve şehir sınırları içerisinde huzuru tesis etmek amacıyla mevzuata aykırı hareket edenler ile belediyelerin emir ve yasaklarına aykırı hareket edenleri engellemek ve para cezası uygulamak yetkisi verilmiştir. Belediyeler iki şekilde para cezası tesis edebilmektedir. Birincisi belediyelerin yasakladığı hareket ve davranışlarda bulunanlara uygulanan para cezası ve özel kanunlarca öngörülen para cezalarıdır. Bu yasalar, 2872 sayılı Çevre Kanunu'na uyarınca verilen cezalar, 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca verilen cezalar, 1608 Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'a göre verilen cezalar ve 80 sayılı Hal Kanunu ile 552 sayılı Yaş Sebze Ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi Ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca büyükşehir belediyelerince idare edilen hallerden alınan kira geliri iştirak payı, ve para cezalarıdır (Dönmez, 2014: 1547).

#### **3.4.3.1.7. Bağlı Kuruluşlardan Aktarılan Gelirler**

Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler 06.12.2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan değişikliklerle birlikte sayısı 30'a yükselen büyükşehir belediyelerinin İZULAŞ, İZBAN, İZSU, İETT, EGO, ASKİ gibi birçok bağlı kuruluşu mevcuttur. Bu bağlı kuruluşların gelirleri ile giderleri arasındaki bütçe fazlalıkları sonucunda aktarılan gelirler, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 23. maddesi uyarınca büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasındadır.

#### **3.4.3.1.8. Büyükşehir Belediyeleri İktisadi Teşebbüslerinin Safi Hasılatından Belli Oranda Alınan Hisseler**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23 maddesi uyarınca "Büyükşehir belediyeleri iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınması öngörülen hisseler" büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında yer almaktadır.

Büyükşehir belediyeleri iktisadi teşebbüsleri, kamusal fayda sağlamak amacıyla tasarlanmış, zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel yaratacak hizmetlerin daha ucuz ve etkin yollarla halka ulaştırılmasını hedefleyen, yasal mevzuatın belediyelere yüklediği yerel hizmetlerin bir kısmının etkin ve verimli yürütülmesi için kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi şartıyla ortak olunan, belediyeden ayrı bağımsız bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişiliğidir. Büyükşehir belediyeleri görev alanına giren konularda yasal mevzuata uygun olarak sermaye şirketi kurabilir ve yönetim ile denetim kadrolarında görev alabilirler. Kendilerine ait otopark, büfe ve çay bahçelerini işletebilir ya da %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclislerince belirlenecek süre ve bedelle devredebilir fakat bu şirketlerin üçüncü şahıslara devri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabidir (Çetinkaya, 2017: 217)

#### **3.4.3.1.9. Büyükşehir Belediyelerinin Menkul ve Gayrimenkul Mal Gelirleri**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanununun 45. maddesi uyarınca "Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı hallerde gerekli nitelikte ve nicelikte menkul ve gayrimenkulleri, yurt içinde veya dışında, bedellerini taksitle veya peşin ödeyerek ya da finansal kiralama suretiyle edinebilirler." 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23. Maddesince, Büyükşehir belediyeleri edindikleri bu menkul ve gayrimenkullerden kira, trampa, ecrimisil, aynı hak tesisi, vb. yollardan gelir elde edebilirler



### 3.4.3.1.10. Yapılacak Hizmetler Karşılığı Alınacak Ücretler

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 23. Maddesinin m fıkrasında yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler büyükşehir gelirleri arasında sayılmıştır. Büyükşehir belediyeleri talep üzerine bazı hizmetleri yerine getirir ve bu hizmetleri yerine getirirken, hizmet karşılığında büyükşehir belediye meclisleri tarafından belirlenen nispet veya oranlar üzerinden ücret tahsil ederler.

### 3.4.3.1.11. Diğer Gelirler

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun belediye gelirlerinin sayıldığı 23. Maddesinin son fıkrasında

*“Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır.”*

hükmü yer almaktadır

Yukarıda sayılan gelirlerin yanında 5216 sayılı Kanunun 23. Maddesinde sayılmamış olan öz gelirleri de vardır. Bunlar ;

- i) Danıştay 8. Dairesi büyükşehir belediyelerinin yangın ile ilgili olarak itfaiye hizmetinin büyükşehir belediyeleri tarafından sunulduğunu gerekçe göstererek, verdiği kararla “Yangın Sigorta Vergisini” büyükşehir belediyelerine tahsis etmiştir.

- ii) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 44. ve 45. maddeleri uyarınca verilen su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen çevre temizlik vergisinin % 20'si,
- iii) Büyükşehir sınırları içerisinde yer alan müzelerin giriş ücretlerinden ayrılan % 5 pay ( Bu payın % 75'i büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılır, % 25'i büyükşehir belediyesine kalır.

#### **3.4.3.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar**

2008 yılına kadar büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23. maddesinde düzenlenirken 2.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile 23. Maddenin a ve b bentleri ilga edilerek , 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2. maddesinde tekrar düzenlenmiştir.

Ancak bu madde 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda önemli değişiklikler yapılmıştır. Aşağıdaki tablolarda büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan değişiklikler öncesi ve sonrası uygulamalar gösterilmiştir.

**Tablo5: Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar**

<b>6360 Sayılı Kanun Öncesi</b>	<b>6360 Sayılı Kanun Sonrası</b>
<b>1. İl Vergi Gelirlerinden Pay:</b> İl sınırları içindeki vergi gelirinin % 5'inin % 70'i doğrudan, %30'u nüfusa göre dağıtılmaktadır	<b>1. İl Vergi Gelirlerinden Pay :</b> İl sınırları içindeki vergi gelirlerinin %6'sının % 60'ı doğrudan, kalan % 40'ının ise; %70'i nüfus esasına göre, % 30'u yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır.
<b>2. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay:</b> İlçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden tahsilat toplamından nüfus esasına göre aldıkları payın % 30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	<b>2. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay:</b> İlçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden tahsilat toplamından nüfus ve yüzölçümü esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

**Kaynak:** Arıkboğa, 2016: 283

Türkiye’de 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi sayısının 16’dan 30’a yükselmesinin yanı sıra belediye sınırlarının il mülki sınırları ile çakışık hale getirilmesi ile büyükşehir belediyelerine yalnızca kentsel nüfusa değil, aynı anda kırsal nüfusa da hizmet götürme zorunluluğunu beraberinde getirmiştir ve faaliyet alanları genişleyen büyükşehir belediyeleri daha fazla finansman kaynağına gereksinim duymaya başlamıştır bununla birlikte genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelerin

aldıkları payların dağıtım usulleri ve oranlarında da değişiklik yapılmıştır (Gökmen ve Yeşil, 2015 : 91).

**Tablo6: Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar:**

<b>6360 Sayılı Kanun Öncesi</b>	<b>6360 Sayılı Kanun Sonrası</b>
<p>Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır</p> <p>%2.50 pay nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın;</p> <p>*%60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı</p> <p>*%30'u büyükşehir belediye payı</p> <p>*%10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır</p>	<p>Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin % 4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır.</p> <p>%4.50 payın; %90'ı nüfus esasına, %10'u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın;</p> <p>*%60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı</p> <p>*%30'u büyükşehir belediye payı</p> <p>*%10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır</p>

**Kaynak:** Arıkboğa, 2016: 284

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte büyükşehir ilçe belediyeleri payı %2,50'den 4.50'ye yükseltilmiştir. Bununla birlikte büyükşehir belediye sınırları dahilinde tahsilatı yapılan genel bütçe vergi gelirleri üzerinden verilen % 5' lik büyükşehir belediye payları da % 6'ya yükseltilmiştir. 6360 sayılı yasa ile yapılan bir diğer değişiklik de % 6' lık büyükşehir belediye payının % 60'ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına, kalan %40'lık kısmının %70'inin nüfusa, % 30'unun ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmasına ilişkin hükümdür(Gökmen ve Yeşil,2015: 87-91).

#### **3.4.3.3. Bağış ve Yardımlardan Elde Edilen Gelirler**

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu hükümlerince diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi büyükşehir belediye idareleri de kamu ve özel kesimden koşullu veya koşulsuz yardım ve bağışları kabul etmektedirler. Fakat büyükşehir belediye gelirleri içerisinde bağış ve yardımların oranı düşüktür.

#### **3.4.3.4. Borçlanma Yoluyla Elde Edilen Gelirler**

Büyükşehir belediyeleri, yüksek nüfuslu alanlarda çok çeşitli hizmetler sunmaktadır. Bu da onların maliyetlerini arttırmaktadır. Bütçelerinde var olan gelir gider dengesizliği ve merkezi yönetimden aktarılan kaynak yetersizliği nedeniyle büyükşehir belediyeleri borçlanma yoluna gitmektedir. Tüm yerel yönetim birimleri değerlendirildiğinde, borçlanma yolunun en fazla borçlanma büyükşehir belediyelerinde tercih edildiği görülmektedir. Borçlanma büyükşehir belediyeleri için önemli bir gelir kaynağı olup ve diğer gelirlere oranla toplam gelirler içindeki payı daha fazladır (Görmez, 2012: 79). Büyükşehir belediyeleri de tıpkı belediyeler gibi iç ve dış

borçlanma yoluyla gelir sağlayabilir. Meclis kararı ile kendi yetki alanlarında bazı hizmetleri sunabilmek amacıyla kamu bankaları, özel bankalar ya da İller Bankası AŞ. 'den kredi kullanabilmektedirler.

Büyükşehir belediyelerinde de iç borçlanma yoluna her türlü hizmet sunumu için gidilebilirken, dış borçlanma için karara bağlanmış olan bir yatırım programının proje finansmanını karşılama amacının olması gerekmektedir ve dış borçlanma 9.04.2002 tarihli ve 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ”un çizdiği sınırlar dahilinde yapılabilmektedir.

#### **3.4.3.5. Belediyelerin Finansman Kaynaklarının Bileşimi**

Belediyelerin finansman kaynaklarını bir bütün olarak incelendiğinde ilk göze çarpan nokta 2006 yılından itibaren borçlanma yoluyla elde edilen gelirlerin gelir bütçesi içerisinde yer aldığı ve bir finansman kaynağı olarak değerlendirilemeyeceği olacaktır. Bu nedenle, bu bölümde tablolarda yapılacak olan analizde gelir bütçesi öz gelir ve transferler şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulacaktır. Bütçe sınıflandırmasındaki adlarıyla, belediyelerin özgelirleri, vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, faizler, cezalar, paylar ve çeşitli gelirler, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilatlarından, transferler ise merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar, merkezi idare bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlar, proje yardımları, diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.

**Tablo7: 2014-2018 Yılları Arasında Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması:**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>BÜTÇE GELİRLERİ HESABI</b>	<b>62.544.796</b>	<b>72.159.838</b>	<b>80.994.408</b>	<b>97.148.981</b>	<b>77.908.657</b>
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>9.283.644</b>	<b>10.839.017</b>	<b>12.225.548</b>	<b>13.217.357</b>	<b>10.092.243</b>
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	5.354.037	6.276.415	7.202.974	7.274.108	6.393.767

Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.653.421	1.912.477	1.880.598	2.034.602	1.709.738
Harçlar	2.262.225	2.633.770	3.123.215	3.886.855	1.978.276
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	13.961	16.355	18.761	21.792	10.462
<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	<b>6.739.057</b>	<b>7.474.956</b>	<b>8.426.757</b>	<b>11.585.675</b>	<b>8.139.916</b>
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	3.476.586	3.934.641	4.820.692	6.063.198	4.394.999
Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri	6.767	10.675	19.258	21.019	17.058
KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	27.890	36.746	41.504	20.223	21.657
Kurumlar Hasılatı	714.891	650.651	781.536	886.694	727.249
Kurumlar Karları	909.055	942.724	629.886	2.260.561	1.027.697
Kira Gelirleri	1.510.777	1.803.415	2.038.614	2.160.955	1.775.794
Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	93.091	96.104	95.267	173.025	175.462
<b>Faizler, Paylar ve Cezalar</b>	<b>2.816.369</b>	<b>2.991.282</b>	<b>3.449.644</b>	<b>4.008.162</b>	<b>2.577.362</b>
Faiz Gelirleri	232.855	443.258	502.650	489.543	399.062
Para Cezaları	830.970	1.030.295	1.147.896	1.207.528	779.468
Diğer Çeşitli Gelirler	1.752.544	1.517.729	1.799.098	2.311.091	1.398.832
<b>Sermaye Gelirleri</b>	<b>3.448.302</b>	<b>4.908.445</b>	<b>5.838.798</b>	<b>7.879.786</b>	<b>5.675.179</b>
Taşınmaz Satış Gelirleri	3.425.424	4.874.230	5.710.628	7.823.581	5.571.712
Taşınır Satış Gelirleri	22.424	31.567	125.717	26.683	36.013
Menkul Kıymet ve Varlık Satış Gelirleri	317	482	207	1.412	3.533

Diğer Sermaye Satış Gelirleri	137	2.166	2.246	28.110	63.921
<b>Alacaklardan Tahsilat</b>	<b>3.255.092</b>	<b>159.108</b>	<b>709.214</b>	<b>340.130</b>	<b>449.568</b>
Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat	3.255.092	159.108	709.214	340.130	449.568
<b>Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar</b>	<b>35.892.780</b>	<b>44.311.108</b>	<b>48.723.356</b>	<b>58.136.029</b>	<b>49.676.275</b>
<b>Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler</b>	<b>1.109.552</b>	<b>1.475.922</b>	<b>1.621.091</b>	<b>1.981.842</b>	<b>1.298.114</b>
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	2.318	6.413	4.375	3.423	4.754
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	113.034	262.329	194.354	332.527	159.281
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	74.065	128.825	155.395	171.507	111.371
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	333.443	499.467	579.162	808.948	556.429
Proje Yardımları	586.692	578.888	687.805	665.437	466.279
<b>Öz Gelirler Oranı ( Mali Özerklik Endeksi)</b>	<b>0,41</b>	<b>0,37</b>	<b>0,38</b>	<b>0,38</b>	<b>0,35</b>

**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verileri incelenerek yazar tarafından hazırlanmıştır <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

Tablo 7’de Türkiye genelindeki bütün belediyelerin 2014-2018 yılları arasındaki gelirleri verilmiştir. Tablomuzun son satırın öz gelir oranı (mali özerklik endeksi)



verilmiştir. Bu oran yerel yönetimlerin mali bağımsızlığı hakkında bilgi veren bir orandır. Mali özerklik endeksi öz gelirlerin yerel yönetim gelirleri içinde ne kadar katkı yaptığını göstermektedir. Bu oranın yüksekliği yerel yönetim birimlerinin gelir açısından merkeze karşı bağımsızlığını göstermektedir. Ekonomik sınıflandırma içerisinde “vergi gelirleri”, “teşebbüs ve mülkiyet gelirleri”, “sermaye gelirleri”, “alacaklardan tahsilat” ve “faizler, paylar ve cezalar” kalemi içerisinde yer alan faizler ve cezalara ait gelirler belediyelerin öz gelirleri arasında yer almaktadır. Dünya’da gelişmiş ülkelerde %70-60 bandında seyreden bir orandır. Fakat tablolarda da görüleceği üzere bizdeki oran bayağı düşüktür yani merkezi yönetime bağımlılık fazladır. Buna göre, 2014-2018 yılları arasındaki gelirleri incelendiğinde belediye gelirlerinin çoğunun merkezi hükümet vergi gelirlerinden aktarılan paylar ve alınan bağış, yardım ve özel gelirlerden oluştuğu görülmektedir.

**Tablo8: 2014-2018 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması:**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>BÜTÇE GELİRLERİ HESABI</b>	<b>29.823.555</b>	<b>33.181.095</b>	<b>37.911.916</b>	<b>46.170.934</b>	<b>37.402.773</b>
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>446.920</b>	<b>488.616</b>	<b>601.396</b>	<b>660.227</b>	<b>520.278</b>
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	52.376	8.923	11.317	7.968	19.785
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	241.438	280.027	344.884	386.688	339.640
Harçlar	153.074	198.666	245.195	265.341	160.770
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	32	1.000	0	230	83
<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	<b>2.913.070</b>	<b>3.444.479</b>	<b>3.530.230</b>	<b>5.613.741</b>	<b>3.712.923</b>
Mal ve Hizmet Satış	1.007.747	1.302.001	1.527.938	1.904.119	1.432.526

Gelirleri					
Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri	3.018	5.032	10.989	8.465	8.387
KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	21.740	31.788	31.039	10.634	14.482
Kurumlar Hasılatı	239.855	249.468	323.423	344.848	307.190
Kurumlar Karları	900.529	932.792	589.034	2.246.042	1.015.309
Kira Gelirleri	719.583	901.323	1.034.076	1.018.857	844.949
<b>Faizler, Paylar ve Cezalar</b>	<b>1.225.725</b>	<b>962.736</b>	<b>1.067.033</b>	<b>1.368.125</b>	<b>865.389</b>
Faiz Gelirleri	88.434	156.735	168.857	134.373	125.753
Para Cezaları	109.428	107.393	159.651	178.511	123.013
Diğer Çeşitli Gelirler	1.027.863	698.608	738.525	1.055.241	616.623
<b>Sermaye Gelirleri</b>	<b>1.057.348</b>	<b>1.867.612</b>	<b>2.365.579</b>	<b>3.050.374</b>	<b>1.717.536</b>
Taşınmaz Satış Gelirleri	1.052.341	1.862.946	2.262.386	3.034.529	1.682.852
Taşınır Satış Gelirleri	4.984	4.666	103.122	10.845	24.665
Menkul Kıymet ve Varlık Satış Gelirleri	0	0	0	0	19
Diğer Sermaye Satış Gelirleri	23	0	71	5.000	10.000
<b>Alacaklardan Tahsilat</b>	<b>3.254.584</b>	<b>144.034</b>	<b>701.171</b>	<b>331.431</b>	<b>444.903</b>
Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat	3.254.584	144.034	701.171	331.431	444.903
<b>Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar</b>	<b>20.778.147</b>	<b>25.992.175</b>	<b>29.389.991</b>	<b>34.909.689</b>	<b>29.916.321</b>
<b>Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler</b>	<b>147.761</b>	<b>281.443</b>	<b>256.516</b>	<b>237.347</b>	<b>225.423</b>
Yurt Dışından Alınan	193	1.427	408	1.181	1.003

Bağış ve Yardımlar					
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	25.356	103.350	18.242	17.728	10.609
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	18.219	7.171	12.835	10.609	5.389
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	34.442	111.387	122.546	163.273	147.273
Proje Yardımları	69.551	58.108	102.485	44.556	61.149
<b>Öz gelirler Oranı (Mali Özerklik Endeksi)</b>	<b>0,30</b>	<b>0,21</b>	<b>0,22</b>	<b>0,24</b>	<b>0,19</b>

**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verileri incelenerek yazar tarafından hazırlanmıştır

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>

Tablo 8 incelendiğinde 2014-2018 yılları arasında büyükşehir belediye gelirleri içinde yoğunluğun transferler ve merkezi yönetim vergi gelirlerinden aktarılan paylar üzerinde olduğu görülmektedir, büyükşehir belediyelerinin mali özerklik endeksi çok düşüktür. Büyükşehirler öz vergi gelirleri açısından diğer belediyelere göre oldukça zayıftır bunda büyükşehir belediyelerin Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi gibi önemli öz vergi kaynaklarına sahip olmaması etkili olmaktadır

#### 3.4.4. Köylerin Finansman Kaynakları

Köy bütçelerinin hazırlanması, onayı, gelir tahsilâtı ve harcamaların yapılmasına ilişkin işlemler 21.01.1942 tarih ve “ 5012 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi" uyarınca yürütülmektedir. Köy giderleri, köyün isteğe bağlı ve zorunlu görevleri için yapılan harcamalardır. Görevlerde olduğu gibi giderler de isteğe bağlı ve zorunlu iki gruba olarak ayrılır. Kanunda sayılan köyün zorunlu giderleri: varsa köy kâtibinin maaşı, köy adına vakıf veya yazılı arazinin ve emlakın vergi ve diğer masrafı, köyün mecburi işlerine ve köylünün isteğine bağlı iken mecburi hale getirilen

işlere harcanacak paralar, köy işine bakacak adamların aylığıdır. Köy idaresi köyün giderlerini karşılamak için çeşitli gelirlere ihtiyaç duymaktadır. (İçişleri Bakanlığı, 2019).

442 sayılı Köy Kanununun 15, 16. ve 17. maddelerinde köy idarelerinin gelirleri belirtilmiştir. Kanunun 15. maddesinde köy işlerinin genellikle bütün köylü birleşerek imece ile yapılacağı belirtilmiştir. Orta Asya'dan bu yana Türk kültüründe yer edinen bir yardımlaşma yöntemi olan imece; köyün zorunlu işlerinin köy halkının bedenen ve ücretsiz çalışmaları neticesinde yerine getirilmesidir. Hangi işlerde ne kadar sürede çalışacağına ihtiyar meclisi karar verir. Tüm köy halkı imece mükellefidir ve imeceye gelmeyenler için para cezası uygulanmaktadır (Çetinkaya, 2012:186). 16. madde de ise köy için geçici nitelikte öngörülen ama devamlı ve önemli bir gelir kalemi haline gelen salmadan bahsedilmiştir. Bu madde uyarınca köy gelirlerinin köy işlerini gören köyün maaşlı adamlarının maaşlarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse, köy ihtiyar meclisi kararıyla, 20 lirayı aşmamak kaydıyla herkesin hal ve durumuna göre köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır. Salma, hane başına dağıtılır ve her hanenin ödeme gücü esas alınır. Köy dışında oturup da köy maddi alakası bulunanlara salınacak salma miktarı ise o köydeki alaka ve yararlılık derecesine göre belirlenir. Köyün maaşlı adamlarının maaşlarıyla mecburi işlerden başka bir iş için ve hiç bir ad altında ve hiçbir şekilde salma salınamaz. Salmadan toplanan paralar bu işlerden başka hiç bir yere ve hizmete tahsis olunamaz (İçişleri Bakanlığı, 2019).

422 sayılı Kanun'un 17. maddesinde ise köy parası sayılabilecek gelirle belirlenmiştir. Bu maddeye göre; ihtiyar meclisi tarafından köylüye salınacak paralar; köy namına yazılı emlak ve arazi geliri; köy kanununa göre alınacak cezalar; avarız gelirleri, yolu ile vakfedilen arazi ve emlak gelirleri; köy namına ekilen tarla gelirleri; köy tezgah ve ambar ve dükkan gelirleri; hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar; mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para; çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para; köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi

ocaklardan alınacak para; köy sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları; köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, köy sınırı içinde sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri; köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak ihtisap resmi; köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden suları; geliri yetmeyen köylerde muhtar, katip, imam, korucu, danacı, sığırtmaç gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için salınacak para veya mahsuller köy parası sayılarak, köye gelir kaydedilebilir.

### **3.4.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Finansmanında İller Bankası (İLBANK AŞ.)’nın Rolü**

Yerel yönetimlerin finansman sağlamada İller Bankasının ana fonksiyonları; planlama faaliyetleri, teknik uzmanlık faaliyetleri, belediyeler adına yatırım yapan, yerel yönetim paylarından kredi sağlama, hibe sağlama, aracılık ve malzeme teminidir 26/1/2011 tarih ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun’un 3. maddesine göre bankanın amacı;

*“ İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir”.*

İller Bankası yerel yönetimlerin içme suyu imar planı, yapı, kanalizasyon, jeolojik teknik etüt çalışmaları, sondaj makine ve diğer kentsel yatırım projelerinin hazırlanmasından tamamlanmasına kadar bütün sorumlulukları üstlenen bir kuruluştur. Kent ve kasabalara ait haritalar: enerji, imar planı, içme suyu, kanalizasyon ve çeşitli alt yapı yatırımları, harita yatırımlarını oluşturmaktadır. Harita yatırımları, bir yerleşim yerinde yapılacak yatırımlara imkan sağlaması bakımından iller bankasının sağladığı hizmet olup yerel yönetimler açısından büyük önem arz etmektedir. Bununla birlikte İller Bankası, kaynak geliştirme faaliyetleri çerçevesince, kamu kurum ve kuruluşlarının

ihtiyacı dahilinde olan hizmet binası, kültür tesisi, sosyal tesis, spor kompleksi gibi üst yapı tesislerinde yenilebilir enerji kaynaklı uygulamalar; gayrimenkul yatırım projeleri; soğuk hava depoları, mezbaha, bahçe, park gibi projelerin her türlü etüt ve fizibilite çalışmaları ile ilgili çalışmalara dolaylı ve dolaysız dahil olmaktadır. Makine ve sondaj yatırımları çerçevesinde; yerel idarelerin makine sondaj işleriyle ilgili olarak ihale, depolama, satın alma, dağıtım, bakım ve tamir işlerini yapmakta ya da yaptırmaktadır (Bülbül, 2018: 307).

İller Bankası'nın önemli bir diğer fonksiyonu da belediyeler adına yatırım yapmaktır. Banka programına dahil ettiği tüm projelerin ihalesini teknik kontrolörlüğünü ve finansmanını kendisi yapmaktadır (Güler, 1992: 43). Ayrıca İller Bankası, merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine aktarılan kaynağın dağıtımına da aracılık etmektedir. İller Bankası, "Kuruluş Kanunu, Bankalar Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği" uyarınca, "Kalkınma ve Yatırım Bankası" statüsünde faaliyet gösterir Bu çerçevede üstlendiği görevleri de vardır. Bunlar; belediyeler lehine kefalet ve teminat mektubu vermek, akreditif açmak, senet tahsil etmek, nakit ve mahsup işlemlerini yapmak, senet ve tahvilat alımı yapmak ve senetleri muhafaza etmek, merkez bankası olmayan yerlerde veznecilik işlemlerini yerine getirmek, ortak idarelerin banka kefaletini taşıyacağı senetlerini iskonto etmek (Gökçeer,1994: 59). Tüm bu görevlerin yanında İller Bankası yerel yönetimlere kredi sağlamakla da görevlidir. Yerel yönetimlere çeşitli mahalli hizmetleri yerine getirmeleri amacıyla kredi vermek de bankanın görevleri arasındadır. Ayrıca İller Bankası, yerel yönetimlere ait sigortacılık faaliyetlerini de yürütmektedir.

### **3.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynaklı Mali Sorunlarına Vergilendirme Yetkisi ve Mali Özerklik Bakımından Çözüm Arayışları**

Yerel yönetimlerin mali sorunları denilince akla ilk gelen, kaynak yetersizliği ve merkezi yönetime olan bağımlılıktır. Yerel yönetimlerin finansman sağlarken merkezi yönetime bağımlılığın artması hem mali özerkliği hem de idari özerkliği tehlikeye sokmaktadır. Kendi kendini yöneten, demokratik ve etkin bir yerel yönetim yaratmanın

en önemli şartı, yerel yönetim birimlerinin kendi finansman kaynaklarını geliştirebileceği yapıların oluşturulması ve yerel yönetimlerin finansman kaynakları içerisinde yoğunluğun öz gelirlere verilmesidir. Yerel yönetimlerin kaynak yaratması vergilendirme konusunda geniş yetkilerle donatılmasını gerektirmektedir.

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde yetki, görev ve mali kaynak tahsisi bakımından bir karmaşıklık yaşanmaktadır. Yerel yönetimlerin genel yapısına bakıldığında, mali açıdan sorunların mevcut olduğu açıktır. Ülkede yerel yönetim finansman sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir yapıdadır. Bu sebeple ülkede belediyeler, il özel idareleri ve köyler olarak tezahür eden yerel yönetim birimlerinin her biri için temelde merkeze bağımlılık dolayısıyla gerçekleşen farklı sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlar görev ağırlıklarıyla birlikte değerlendirildiğinde daha çok belediyeler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

### **3.5.1. İl Özel İdarelerinin Finansman Kaynaklı Mali Sorunları ve Çözüm Arayışları:**

İl özel idareleri mali yapısı değerlendirdiğinde il özel idareleri için mali özerklikten bahsetmek mümkün görünmemektedir. İl Özel idarelerinin gelirlerinin ortalama %75’i merkezden gelen transferlerden, % 25’i ise öz gelirlere meydana gelmektedir. Yani il özel idarelerinin büyük ölçüde merkeze bağımlılığı bulunmaktadır. İl özel idareleri gelir yönünden zayıftır. Zayıf gelir yapısına rağmen 10 yıllık ortalama göz önüne alındığında gelirlerinin ancak % 80’lik kısmını harcayabilmiştir. Kırsal yörelerdeki hizmet ihtiyacı da göz önüne alındığında il özel idarelerinin kaynak oranının yetersiz kaldığı açıktır. Bu yetersizliğe rağmen kullanılmayan ödenek bulunmasının nedenini ise işinde mahir olmayan bürokratların yeteneksizliği ve merkezden gönderilen ödeneklerin illere zamanında gönderilmemesine bağlanabilir (Bülbül, 2018:201).

Kesin hesaplar değerlendirildiğinde gerçekleşen harcamalar ile öngörülen harcamalar arasında büyük farklar olduğu dikkat çekmektedir. İl özel idareleri yıllık harcamalarının yaklaşık üçte birlik kısmını planlayabilmektedirler. Kalan kısım ise bütçe

yılı başladıktan sonra bakanlıklardan gelen sürpriz talimat ve ödeneklerle gerçekleştirilmektedir. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğe haiz olmasına karşın mali ve idari yönden özerkliğinden bahsedemeyişimizin en önemli nedeni il özel idarelerinin, bakanlıklar tarafından merkezi yönetime verilmiş görevleri yerine getirmede bir emanet komisyonu gibi görülmesi ve bakanlıkların istediği kadar parayı istediği zaman göndererek görevlerin yerine getirilmesi ile ilgili insiyatifi elinde tutmasından kaynaklanmaktadır.

İl özel idareleri gelirlerinin önemli bir kısmı “alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler” den oluşmaktadır. Mali özerkliğin temel gerekliliklerinden olan vergi matrah ve oranlarını belirleme yetkileri il özel idaresine verilmemiştir. Şöyle ki, Türkiye’de il özel idareleri açısından yönetimler arası gelir bölüşümünün en önemli aşamasını oluşturan vergi tahsisi yöntemlerinden olan yerel yönetimlere belirli ölçüde vergilendirme yetkisinin devredilmesi uygulanamamaktadır. İl özel idarelerine sadece bazı harçları tahsil etme yetkisi verilmiş, bunlara ilişkin matrah ve oran değişiklikleri merkezi yönetim yetkisinde bırakılmıştır. Bunun yanında ülkemizde genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine pay aktarılması söz konusu olup, bu tutar il özel idarelerinin bütçelerinin 1/5’i düzeyinde kalmıştır (Bülbül, 2018:203).

İl özel idarelerini düzenleyen 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakatti’nin 75. maddesinde il özel idaresi, “*Taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu yasa ile belirli ve sınırlı görevleri yerine getirmekle yükümlü tüzel kişiliktir*” şeklinde tanımlanmış ve kanunun 78. Maddesinde sınırlı görevler tek tek sayılmıştır. 26.05.1987 tarih ve 19471 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun” ile yapılan değişiklikle il özel idarelerine mali gerçeklerle bağdaşmayan sorumluluklar getirilmiştir (Varcan,1988:166-168). Bu nedenle, yasanın ilk çıktığı dönemde yetersiz ve zayıf olan merkezi idare zaman içinde pek çok sorumluluğu il özel idarelerinden geri



almıştır. İdarelerinin giderlerinin önemli bir kısmı merkezi vergi gelirlerinden alınan paylarla karşılanmaktadır (Sakınç,2000:120).

İl özel idareleri yıllar itibariyle fonksiyonunu yitirmiş bir görüntü sergilemeye başlamıştır. Bunun temel nedeni belirgin bir yapıda olmayan görevlerin, merkezi yönetim birimleri tarafından üstlenilmesidir. Bu durum yıllar itibariyle il özel idarelerinin fonksiyonunu yitirmesine ve mali gücünün gerilemesine sebep olmuştur. Günümüzde il özel idareleri yerinden yönetim ilkesinin ağır bastığı, mali özerkliği bulunan bir yerel yönetim birimi olmaktan uzaklaşmış merkezi yönetime yaklaşmıştır. Kanunda il sınırları dahilinde ulaşımı sağlayan kara yollarının yapım, bakım ve onarımı kanunda il özel idarelerinin görevleri arasında sayılmış olsa da uygulamada il yolları bir tarafa köy yollarının dahi yapımını Ankara'dan yürütmeye çalışan merkeziyetçi görüş hakimdir. Bu görüş yereldeki tüm görevlerini devretmeli ve bu görevlere uygun mali kaynak tahsis etmelidir. Ya da yukarıda belirttiğimiz gibi kuruluş amacı yetersiz ve zayıf olan merkezi idarenin desteklenmesi olan ve zaman içerisinde fonksiyonunu yitiren il özel idarelerinin varlığına son verilerek ikili yönetimden vazgeçilmeli görevleri, finanse edilecek uygun kaynaklarla birlikte belediyelere devredilmelidir.

İl özel idarelerinin varlığını devam ettirmesi durumunda ise mali yeterliliğin sağlanması için çeşitli öneriler sunulabilir. Bunlar:

- Çıkarılacak bir kanunla il özel idarelerinin görevlerinin net olarak belirlenmesi; genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların hizmet alanının büyüklüğü ve coğrafi genişlik ilkelerine göre tekrar değerlendirilip arttırılması,
- Büyükşehir belediyelerindeki uygulamaya benzer şekilde il özel idarelerine illerden toplanan vergi gelirlerinden pay verilmesi ve
- İl özel idarelerinin yaptığı hizmet ve mal alımlarında KDV ve ÖTV muafiyeti tanınmasıdır (Bülbül, 2018:490).

### **3.5.2. Belediyelerin Finansman Kaynaklı Mali Sorunları ve Çözüm Arayışları:**

Nüfus yoğunluğu, yetki alanları ve demokratik etkinliği dikkate alındığında yerele hizmet sunumunda en önemli rol belediyeler e aittir. Bu da belediyelere birçok görev yüklemektedir. Belediyelerin yüklendiği görevleri etkin ve yeterli bir biçimde yerine getirebilmeleri için mali yapısının güçlü olması gerekmektedir. Belediyelere görevleriyle orantılı yeterli finansman kaynakları sağlanmalı ve gelir yapılanması belediyelerin mali özerkliğini sağlayacak bir şekilde düzenlenmelidir.

Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanacağı ibaresi yer almaktadır. Ancak, Türkiye'de diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi belediyelere sağlanan finansman kaynaklarının da belediyelerin üstlendikleri hizmetleri karşılayacak düzeyde ve esneklikte olmadığı görülmektedir. Ülkemizde 2000'li yıllarda yerel yönetimler alanında Türkiye'de önemli reform çalışmaları yapılmıştır.

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin yetki ve görev alanları genişletilmiştir. Fakat bu belediyelerin finansman kaynaklarını arttırmaya yönelik bir çalışma yapılmamıştır. Nitekim belediyelerin finansman kaynaklarını düzenleyen temel kanun 1981 yılında kabul edilen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olup, 38 yıldır önemli bir değişiklik yaşamamıştır. Bunun sonucu olarak belediyelerin finansman kaynakları özellikle de öz gelir kaynakları yetersiz ve verimsiz bir hal almıştır. Günümüzde belediye gelirlerinin önemli bir bölümünü 2008 yılında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenen genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar oluşturmaktadır. Son olarak 2014 yılında 6360 sayılı Kanun ile de bazı değişikliklere gidilmiş ve belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların dağıtım usulü ve miktarında değişikliğe gidilmiştir. Ancak, bu payların belediyelerin görevlerini karşılamak için yeterli değildir. Bununla birlikte belediyeler

finansman kaynağı sağlarken mevzuattaki boşluklardan, yetki ve koordinasyon yetersizliklerinden kaynaklı birçok sorunla karşılaşmaktadır (Arıkboğa, 2016: 277).

Daha önce yaptığımız değerlendirmeler çerçevesinde, Türkiye’de belediyelerin finansman kaynakları mali özerklik ilkeleri ve vergilendirme yetkisi açısından değerlendirildiğinde aşağıdaki sorunlarının varlığından söz etmek ve bu sorunlara çeşitli çözüm önerileri üretmek mümkündür.

### **3.5.2.1. Belediyelerin Finansman Kaynaklarını Düzenleyen Mevzuat Güncel Olmaması:**

29.05.1981 tarihli Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren belediyelerin öz kaynaklarını düzenleyen temel kanun sayılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun yürürlüğe girmesinin üzerinden 38 yıl geçmiştir. Değişen ve gelişen yaşam şartlarıyla birlikte bazı vergi ve harçların kapsamı, konusu, mükellefleri ile istisna ve muafiyetleri, güncel koşullara uyum sağlayamamıştır. Bu da belediyelerin finansman kaynaklarında aşınmaya sebep olmaktadır. Bunun sonucunda daha önce belediyelerin finansman kaynaklarını açıkladığı bölümde söz edilen birkaç vergi ve harç üzerinden ve belediyelerle ilgili yapılan çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır:

*Elektrik ve havagazı tüketim vergisi;* belediye sınırları ve mücavir alanları içerisindeki elektrik ve havagazı tüketimini kapsamaktadır ve 20.02.2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca havagazını dağıtan ve elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Fakat günümüzde, havagazı artık belediyeler için finansman sağlayan bir matrah olma özelliğini yitirmiştir. Bilindiği üzere, 2018 yılı itibariyle 81 ilde uygulaması tamamlanmış olan doğalgaz yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Doğalgaz, kanun kapsamında olmadığı için doğalgaz üzerinden vergi alınamamaktadır. Likit petrol gazı (LPG) için de aynı durum geçerlidir. Sorunun çözümü için kanunda gerekli düzenlemeler yapılarak Elektrik ve Havagazı Tüketim

Vergisi, muhteviyatı ve kullanım alanları değerlendirildiğinde benzer özellikler gösteren doğalgaz ve LPG tüketimini de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir.

*Haberleşme vergisi*, mücavir alanlar dahil olmak üzere belediye sınırları içerisinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini kapsamaktadır. Verginin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon İdaresi'dir. Verginin matrahı, gider vergileri dahil edilmemek kaydıyla tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Kanunda telefon kavramı sabit telefonlarla kısıtlanmıştır. Ancak günümüzde cep telefonu ve telefon ile aynı işlevi gören birçok araç mevcuttur. Çağımız şartları gereği insanlar daha çok mobil haberleşme araçlarına kaymakta bu da haberleşme vergisi matrahını aşındırmaktadır, bununla birlikte kanunda yer alan “data” kavramı, Türkçe’de “veri” anlamına gelmektedir. Günümüzde telekomünikasyon dünyasında veri kavramı, internet bağlantısı kavramını karşılamaktadır. Ancak, haberleşme vergisi kapsamında mobil ve sabit hatlardan gerçekleştirilen internet bağlantıları vergilendirilememektedir. Tüm bunlar belediyelerin haberleşme vergisi üzerinden sağlayacağı finansman kaynağı potansiyelinin değerlendirilmesine engel teşkil etmektedir. Ayrıca kanunda verginin mükellefi olarak Posta Telefon Telgraf İşletmesi gösterilmiştir. 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’ nun birinci maddesinde Türk Telekom (Türkiye Telekomünikasyon Anonim Şirketi), “her türlü telekomünikasyon hizmetlerini yürütmeye ve telekomünikasyon altyapısı işletmeye yetkili” hale getirilerek kanun kapsamına alınmış ve dolayısıyla Türk Telekom ve Türkiye Cumhuriyeti Posta İşletmesi haberleşme vergisi mükellefi haline gelmiştir. Ancak, günümüzde verginin konusunu oluşturan hizmetlerde kamu tekeli kaldırılmıştır. Piyasaya giriş çıkış serbest hale gelmiştir ve bunun sonucunda piyasadaki tüm kuruluşlar sektörde Türk Telekom’a göre haberleşme vergisi oranında % 1’ lik avantaja sahiptir. Bu da verginin genelliği ilkesine aykırı bir durum teşkil etmekte ve benzer hizmetleri aynı anda sunan işletmeler arasında maliyetinin farklılaştırılmasına yol açmaktadır. Ayrıca bu durum Anayasanın 10. maddesindeki kanunlar önünde eşitlik ile 73’üncü maddenin 1. fıkrasındaki vergilemede genellik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Haberleşme vergisi için de bir güncelleme gerekliliği açıktır. Belediyelerin finansman kaynaklarını arttırmak için

haberleşme vergisinin kapsamı günümüz koşullarına uyarlanmalı, telekomünikasyon hizmeti veren tüm kurumlar vergi kapsamına alınmalıdır (Bülbül, 2015: 26-30)

*İlan ve reklam vergisi*, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamı kapsamaktadır. Türkiye’de yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler ilan vergisi mükellefidir. Kanunun aşağıda verilen 15. maddesi verginin tarife ve nispetini düzenlemektedir.

Tablo 9’den de anlaşıldığı üzere, 1981 yılından bu yana LED ekran, kayan ekran ve lazerle yapılan geçici mahiyetteki reklamlar vb. çok çeşitli reklam yöntemleri geliştirilmiş olmasına karşın bu yöntemlere uygulanacak tarifelere dair belirsizlik mevcuttur. Bu belirsizlik, durumu da belediyeler arasında farklı uygulamalara sebep olmakta ve mükellefler tarafından kabullenilmemektedir. Bununla birlikte Tablo 3’te de gösterilen üzere ilan ve reklam vergisi hem büyükşehir belediyeleri hem de büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen bir vergi türüdür. Kanunda ana arterlerdeki ilan ve reklamlara dair verginin büyükşehir belediyeleri tarafından toplanması öngörülmüştür fakat, ana arterler büyükşehir belediyeleri tarafından belirlenmek ve sık sık değişiklik yapılmaktadır. Bu durum, ilçe belediyelerinin öz gelir olarak değerlendirdiği bir finansman kaynağından yoksun kalmasına sebep olmaktadır.

İlan ve reklam vergisinde bir değişiklik yapılmasının ve vergi tarifeleriyle birlikte verginin tahsilat yetkisinde bir revizyon yapma gerekliliği açıktır. Tarifeler günümüz koşullarına uygun olacak şekilde güncellenerek ana arterlerin vergi gelirlerini büyükşehir belediyelerine tahsis etmek yerine tahsil yetkisi ilçe belediyelerine devredilmeli ve ilçe belediyelerinin vergi tahsilatları üzerinden büyükşehir belediyelerine pay verilerek, aradaki ihtilaf giderilmelidir.

**Tablo 9: İlan ve Reklam Vergisi Tarifesi**

	Verginin Tutarı (TL)	
	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
1. Dükân, ticarî ve sınaî müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibi tüm sabit ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak:	20	100
2. Motorlu taşıt araçlarının içine veya dışına konulan ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak:	8	40
3. Cadde, sokak ve yaya kaldırımları üzerine gerilen, binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilân ve reklamların metrekaresinden haftalık olarak:	2	10
4. Işıklı veya projeksiyonlu ilân ve reklamlardan her metrekare için yıllık olarak:	30	150
5. İlân ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için:	0,01	0,02
6. Mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin beherinin metrekaresinden:	0,02	0,50

**Kaynak:** 29.05.1981 tarihli 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ( Madde:15)

*Harcamalara katılma payları*, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu üçüncü kısmında yol, kanalizasyon ve su tesisi olmak üzere üçlü ayrıma tabi tutmuştur. Değişen yaşam şartları ile birlikte belediyeler birçok konuda yatırım ve harcama yapmak zorunda kalmaktadır. Bulunduğu bölgede yüksek değer artışı yaratan metro ve banliyö hattı

yatırımları bunlara örnek gösterilebilir. Ancak harcamalara katılım payındaki statik yapı nedeniyle yapılan harcamalar için finansman kaynağı sağlanamamaktadır. Bu nedenle harcamalara katılım payı yelpazesi, genişletilmeli ve belediyelere finansman kaynağı sağlanmalıdır.

Tüm bunlara ek olarak, belediyelerin tahsil ettiği birçok vergi ve harcın değerlendirilmesi yıllık olarak yapılmamaktadır. Bu da belediye tarafından finansman kaynağı oluşturan bu vergi ve harçların enflasyon karşısında aşınmasına neden olmaktadır. Bu sebeple vergi ve harçların her yıl yeniden değerlendirilmesine ihtiyaç vardır.

### **3.5.2.2. Özkaynak Yetersizliği Dolayısıyla Belediyelerin Mali Özerklik Seviyesinin Düşük ve Merkeze Bağımlılığının Yüksek Olması**

Yeni kamu yönetimi anlayışı belediyelerin mali yönden özerkliklerinin artırılması hizmetleri ile orantılı gelir kaynakları elde etmelerini ve bu kaynakların yoğunlukla öz gelirlerinin oluşmasını benimser. Mali özerklik artışı yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetime bağımlılığını azaltarak yerinden yönetime önem verilmesi ile sağlanabilecektir. Bilindiği üzere, yerel yönetimlerin kendilerine ait finansman kaynaklarının olması ve bu kaynakları yönetme yetkisine sahip olmaları özerklik seviyesini yükseltecektir.

Belediyelerde yaşanan mali kaynak sorunu belediyelerin etkin ve verimli hizmet sunmasına engel teşkil etmektedir. Bununla birlikte belediyelerin merkezi yönetime bağımlı bir yapıda olmaları onları yerel halkın önceliklerini düşünüp hizmet sunan bir birim olmak yerine merkezin siyasi çıkarlarına hizmet eden bir birim haline gelmeye itmektedir. Sonuçta olarak, merkezi yönetimin izin verip kaynak aktardığı düzeyde yerele hizmet sunumu gerçekleştirebilen merkezi yönetimin taşra birimini andıran demokrasiden uzak bir belediye sistemi ortaya çıkmaktadır.

Türkiye nüfusunun çoğunluğunun yaşadığı yerel yönetim türü olan belediyelerin gelir yapısı mali özerklik bakımından gerekli koşulların sağlayamamıştır. Belediyelerin finansman kaynaklarının bileşimini gösteren Tablo 7 ve Tablo 8 de de görüldüğü üzere, Türkiye’de belediyelerin öz gelirler oranı (mali özerklik endeksi) oldukça düşüktür. Gelişmiş ülkelerde % 60-70 bandında seyreden oran, Türkiye için son 5 yıl ortalamasına baktığımızda % 42-35 bandında seyretmektedir. Büyükşehir belediyelerinde ise oran çok daha düşüktür.

Türkiye de belediyelerin finansman kaynakları arasında birçok vergi ve harç geliri mevcuttur. Fakat, çevre temizlik vergisi ve emlak vergisi gibi önem arz eden yerel vergiler dışında kalan vergi ve harçların birçoğu verimsiz niteliktedir. Hatta bazı vergi ve harçların tahsilatı için yapılan masraflar, onlardan elde edilen gelirleri aşmaktadır, belediyelere kayda değer bir gelir sağlamayıp yalnızca iş yükü ve sorumluluk getiren bu tür vergi ve harçlar, “ayak bağı vergiler” olarak. Bu durum, büyükşehir belediyeleri açısından daha belirgin bir hal almaktadır. Büyükşehir belediyeleri emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi gibi verimli sayılabilecek öz vergi kaynaklarına sahip olmayıp, kendi sınırları içerisinde yalnızca “ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, yangın sigorta vergisi” olmak üzere üç verginin tahsilatına yetkilidir. Ayrıca büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından tahsilatı yapılan çevre temizlik vergisi’nden büyükşehir belediyelerine % 20 oranında pay verilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin kayda değer başka bir öz vergi geliri bulunmadığını söylemek yanlış olmayacaktır adlandırılmaktadır (Güner ve Yılmaz, 2006: 89).

Belediyelerin merkeze bağımlılığını azaltmak, mali özerkliğini yükseltmek için finansman kaynakları içerisinde merkezden bağımsız olarak elde ettiği öz gelirlerini arttırmak gerekmektedir. Belediyelerin öz gelirlerini arttırmak için ivedilikle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve belediyelerin finansman kaynakları ile ilgili diğer kanunlarda gerekli değişiklikler yapılmalı, özellikle de öz gelirler yönünden oldukça zayıf fakat nüfus yönünden oldukça yoğun olan büyükşehir belediyelerine öz gelir teşkil edecek yeni kaynakları sağlanmalıdır. Bu çerçevede öncelikle daha önce de ifade



ettiğimiz gibi, mevcut vergi ve harçların konu, kapsam ve tarifeleri güncelleştirilerek, günümüz koşullarına uyarlanmalı ve belediyelere öz gelir sağlayacak yeni finansman kaynakları temin edilmelidir.

Yerel yönetimlere tahsis edilen vergilerin mobilitesi düşük, yönetilmesi kolay, vergi ihracına ve vergi rekabetine yol açmayan, fayda prensibine dayalı, güvenli, istikrarlı ve adil finansman kaynağı yaratabilecek vergilerden oluşması gerekliliği vurgulanmaktadır. Ülke uygulamaları incelendiğinde birçok ülkede emlak vergisi yerel yönetimlere finansman sağlayacak en etkin vergi olarak görünmektedir. Ancak, emlak vergisi dışında alternatif gelir potansiyeli yaratabilecek birçok finansman kaynağı da mevcuttur (Nadaroğlu, 1998: 130). Ülkedeki vergi potansiyeli ve seçilmiş ülke uygulamaları çerçevesinde Türkiye’de de uygulanarak belediyelere finansman kaynağı sağlayacak alternatif vergi uygulamaları geliştirilebilir. Bu uygulamalar aşağıda alt başlıklar halinde incelenecektir.

#### **3.5.2.2.1. Motorlu Taşıtlar Vergisinin Belediyelere Bırakılması**

1957 yılında kabul edilen ve 6936 sayılı “Hususi Otomobil Vergisi Kanunu” ile Türkiye’de motorlu taşıtlar vergilendirilmeye başlamıştır. Bu kanun kapsamında ülkedeki kayıtlı ve tescil edilmiş bulunan tüm hususi otomobiller vergiye tabi tutulmuştur. 18.03.1963 tarihinde “Hususi Otomobil Vergisi Kanunu” ilga edilerek, 197 sayılı “Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte yapılan değişiklikle otobüsler, minibüsler, kamyonlar, panelvanlar, arazi taşıtları, kamyonetler ve motosikletler de vergi kapsamına alınmıştır (Arıoğlu, 1985: 1). Ülkede 1963 tarihli Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu’nda vergi merkezi idare vergisi olarak kabul edilmiş ancak yerel yönetimlere pay verilmesi öngörülmüştür. Kanunun mülga 17. maddesinde motorlu taşıtlar vergisinden tahsilatı yapılan yıllık toplam gelirin % 11’i belediyelere, % 3’ü il özel idarelerine pay tahsis edilmek üzere Maliye Bakanlığı bütçesine konulacağı belirtilmiştir. Fakat ülkede 1981 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine pay verilmesi kanun haline getirilmiş ve bu kanunla motorlu taşıtlar vergisinin 17. maddesinde yer alan belediyelere % 11, il özel

idarelerine %3 pay verilmesi hükmü yürürlükten kaldırılmıştır (Demirbaş ve Çetinkaya, 2010: 120, 121).

Motorlu Taşıtlar Vergisi, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede uygulanmaktadır. Motorlu taşıtlar vergisinin matrahının belirlenmesinde tüm ülkeler için geçerli bir kriter ortaya koymak güçtür. Ancak genellikle, ödenecek motorlu taşıtlar vergisi tutarının he saptanılmasında; araçların silindir kapasitesi, motor gücü, ağırlığı, yaşı, aracın kullandığı yakıt türü, bulunduğu bölge ve karbondioksit salınımı gibi birçok ölçüt göz önünde bulundurulmaktadır (SEPA, 2000: 14–15).

Motorlu taşıtlar vergisi günümüz Türkiye’inde merkezi idare tarafından tahsil edilen bir vergidir. Ancak ikinci bölümde incelenen ülke örneklerinde de belirttiğimiz gibi dünyada Japonya, Almanya, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre gibi birçok ülkede motorlu taşıtlar vergisi yerel yönetimlere bırakılmış bir vergi türüdür. Ülkelerdeki örnek uygulamalar Tablo 10 ‘daki gibi özetlenebilir.

Türkiye’de motorlu taşıtlar vergisinin belediyelere öz gelir sağlayan bir finansman kaynağı haline getirilmesi istenilen bir durumdur. Fakat hayata geçirilememektedir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de motorlu taşıtların kullanımı giderek artmaktadır ve bunun sonucunda motorlu taşıt sahipleri yol, otopark alanı, köprü, altgeçit vb. birçok talepte bulunmakta bunların yapım ve onarımı ise belediyelere yüksek maliyetler yüklemektedir. Eğer motorlu taşıtlar vergisi, belediyelere bırakılırsa belediyelerin motorlu taşıtlar dolayısıyla katlandığı maliyetlerin de karşılanması mümkün olabilecektir. Motorlu taşıtların tescil ve kayıt işlemleri il içerisinde yapılmaktadır. Bu nedenle il içerisinde kolaylıkla yönetilebilecektir. Motorlu taşıt sayısının sürekli artış göstermesi, tahsilatının ve yönetilmesinin kolay olması motorlu taşıtlar vergisini belediyeler için cazip bir finansman kaynağı haline getirmektedir.

**Tablo 10: Seçilmiş Ülkelerde Motorlu Taşıtlar Vergisi Uygulamaları**

<b>ÜLKELER</b>	<b>MOTORLU TAŞITLAR VERGİSİ UYGULAMALARI</b>
<b>ABD</b>	Motorlu taşıtlar vergisi şehir( county) yönetimleri tarafından aracın yaşı ve emsal piyasa değerine bağlı olarak hesaplanan maktu tarife üzerinden aracın tescil tarihi itibarıyla yıllık olarak hesaplanmaktadır. Yeni veya yüksek ücretli araç kullananlardan daha yüksek vergi alınmakta ve vergi adaleti sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca bu vergi ile şehir (county) yönetimleri, ulaşım altyapı maliyetinin bir bölümünü yolların kullanıcılarından karşılamaktadır.
<b>ALMANYA</b>	1 Temmuz 2009 itibarıyla hem yerel yönetimlere gelir oluşturmak hem de çevre sorunlarına dair çözüm üretebilmek adına araçların karbondioksit emisyonu üzerinden hesaplanan ve ilçe yönetimlerine tahsis edilen motorlu taşıtlar üzerinden yıllık olarak hesaplanan bir vergi mevcuttur.
<b>FRANSA</b>	Belediyeler motorlu araç ruhsatı üzerinden harç tahsil etmektedir ayrıca şirket arabaları üzerinden yıllık, araçların karbondioksit emisyonu üzerinden hesaplanan şirket arabaları vergisi de tahsil edilmektedir. Yol vergisi, ülkede yerel yönetimlere tahsis edilen motorlu taşıtlarla ilgili diğer bir vergidir. Bu vergi araçların kat ettikleri yol üzerinden kilometre başına hesaplanıp, otoyol operatörleri tarafından tarh edilmekte ve alınmaktadır.
<b>İSVİÇRE</b>	Kanton (eyalet) düzeyinde alınan motorlu taşıtlar vergisi, bazı kantonların yasalarına uygun olarak belediyelere devrolunabilmektedir
	İl sınırları dahilindeki bireylerden otomobil vergisi alınmaktadır.

<b>JAPONYA</b>	Vergi mükellefi aracın sahibi olan gerçek kişilerdir. Vergi, aracın silindir hacmine, türüne, kullanım şekline göre hesaplanır. Çevresel duyarlılık gereği olarak Japonya’da da karbondioksit emisyonu ve etkin yakıt kullanımı sağlayan araçlara verginin yarısına kadar indirim yapılmaktadır. Japonya’da hafif motorlu taşıtlardan belediye tarafından tahsil edilen motosiklet tarzı araçlardan alınan bir vergi türü daha mevcuttur. Bu vergilerinin yanı sıra merkezi yönetimin özel bir hesapta topladığı ve daha sonra yerel yönetimlere aktardığı yerel transfer vergisi olarak adlandırılan vergiler içerisinde motorlu taşıtlar vergisi benzeri vergiler de vardır. Bu vergiler, yerel yol vergisi sınıvlandırılmış petrol gazı transfer vergisi, motorlu araç tonaj transfer vergisi, özel tonaj aidatları, havacılık yakıt transfer vergisidir.
----------------	--

**Kaynak:** (Ploeg, 2002: 3’den aktaran Ulusoy ve Akdemir, 2013: 98; Akdemir ve Benk, 2010:162; Ulusoy ve Akdemir, 2013:92; MOF,2010’ da yer alan bilgiler derlenerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

Türkiye’de motorlu taşıtlar vergisinin belediyelere öz gelir sağlayan bir finansman kaynağı haline getirilmesi istenilen bir durumdur. Fakat hayata geçirilememektedir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de motorlu taşıtların kullanımını giderek artmaktadır ve bunun sonucunda motorlu taşıt sahipleri yol, otopark alanı, köprü, altgeçit vb. birçok talepte bulunmakta bunların yapım ve onarımı ise belediyelere yüksek maliyetler yüklemektedir. Eğer motorlu taşıtlar vergisi, belediyelere bırakılırsa belediyelerin motorlu taşıtlar dolayısıyla katlandığı maliyetlerin de karşılanması mümkün olabilecektir. Motorlu taşıtların tescil ve kayıt işlemleri il içerisinde yapılmaktadır. Bu nedenle il içerisinde kolaylıkla yönetilebilecektir. Motorlu taşıt sayısının sürekli artış göstermesi, tahsilatının ve yönetilmesinin kolay olması motorlu taşıtlar vergisini belediyeler için cazip bir finansman kaynağı haline getirmektedir.

Motorlu taşıtlar vergisi belediyelere bırakılması ile birlikte yerel halk şehir içi yolların kullanımında doğrudan muhatap aldığı belediyelere finansman sağlayabilecek ve şehir içerisindeki yolların daha kaliteli bir yapıya kavuşması için belediyelerin katlandığı maliyetlerin bir kısmını karşılayabilecektir bununla birlikte verginin belediyelere bırakılması ile araçlar tarafından çevreye verilen zarara maruz kalan yerel halkın araçlar dolayısıyla ödenen vergilerden yararlanması sağlanacaktır. Vergilemede fayda prensibine uygun olarak motorlu taşıtlar vergisi tahsilatı yapılan vergi ile sunulan hizmet arasında bağ kurmayı mümkün hale getirecektir. Ayrıca motorlu taşıtlar vergisinin belediyelere bırakılması halinde vergi yerleşik olanlardan toplanacağı için vergi ihracına ve vergi rekabetine yol açmayacaktır.

Tüm bu nedenler dolayısıyla Türkiye’de belediyelere motorlu taşıtlar vergisinin matrah ve oranını belirleme yetkisi verilirse de tahsil yetkisi verilerek motorlu taşıtlar vergisinin belediyelere tahsis edilmesi ya da hiç değilse belediye genelinde merkezi yönetim tarafından tahsil edilen motorlu taşıtlar vergisinden belediyelere yüksek oranda pay verilmesi gereklidir. Bu belediyeler için yüksek oranlı bir finansman kaynağı sağlayacaktır.

#### **3.5.2.2.2. Misafir Vergisi Uygulaması**

Türkiye’de özellikle büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları içerisinde turistik bölgeler bulunan Erzurum, Bursa büyükşehir belediyeleri gibi belediyelerin kış sezonunda; İzmir, Antalya, Muğla büyükşehir belediyeleri gibi belediyeler yaz sezonunda, turistik tesisleri nedeniyle artan nüfusu ile birlikte artan hizmet taleplerini karşılamakta güçlük çekmekte ve yetersiz kalmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye’de belediyelerin en önemli gelir kaynağı bir nevi koşulsuz transfer olarak değerlendirilebileceğimiz genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardır. Bu paylar belediyelerin nüfuslarına göre tahsis edilmektedir ve nüfus ise ikamet esasına dayalı olarak nüfus sayımlarıyla belirlenmektedir. Dolayısıyla turistik bölgelerdeki dönemsel nüfus artışı bu bölgelerin aleyhine dengesiz bir gelir dağılımı oluşturmaktadır. Turistik dönemlerde bölgelerde nüfus artışı görülse de bu nüfusun artan hizmet talebini

karşılacak ek bir gelir kaynağı bulunmamaktadır. Eğer bölgelerdeki turistik tesislerde konaklayanlardan bir vergi alınmaya başlanırsa, bu bölgelerde dönemsel artan nüfus ve turist sayısına göre, belediyelere ek finansman kaynağı sağlanacaktır. Bu şekilde fayda prensibi gereği olarak turistik yörelerde konaklamaya gelenler ödedikleri misafir vergisi ile bu yörelerdeki belediyelerin yükledikleri dönemsel ek maliyetlerin finansmanına kısmen de olsa katılmalarını sağlayacaktır ( Bozdoğanoglu, 2013: 136-143).

Dünyada birçok ülkede şehir vergisi, misafir vergisi, otel vergisi ve benzeri isimlere anılan fakat aynı amaca hizmet eden birçok bir çok vergi türü mevcuttur ve turizm sektörü işletmecileri tarafından aldığı tepkilere rağmen uygulanmaktadır. Ülkelerde turizm işletmecileri alınan verginin bölgenin turist çekmesine engel olacağını düşünse de yerel yönetim birimleri açısından gelir kaynağı oluşturacak olan bu vergi, bölgede turizm faaliyetlerinin geliştirilmesi, bölgenin tanıtımı ve bölgenin çevre ve altyapı sorunlarına çözüm oluşturmak adına kullanılacak ve bölgenin turistik değerini arttıracaktır.

Almanya’da kültür ve turizm vergisi olarak anılan bir misafir vergisi uygulaması mevcuttur. Bu uygulama Yatak Vergisi (Bettensteuer) ve Kültür Vergisi (Kulturförderabgabe) olarak iki farklı vergi şekline tezahür etmektedir. Japonya’da 2002 yılı itibariyle şehir vergisi adıyla uygulanan bir misafir vergisi türü vardır. Bu vergi şehrin tanıtımı, turistik bölgelerin alt yapısının geliştirilmesi, şehrin uluslararası alanda cazibe merkezi haline getirilmesi gibi amaçlarla tahsis edilmiş bir tür fayda vergisidir. Vergi gecelik konaklama yapan müşterilerden konaklama bedeli üzerine belirli bir tarife uygulanarak hesaplanır ve gecelik konaklama gün sayısı ile çarpılır. İsviçre’de de komünler tarafından toplanan “Visitor’s tax” adı altında otel, apart ve kamp alanlarının günlük ücretleri üzerinden hesaplanan ve genellikle yerel turizm acentaları tarafından toplanan misafir vergisi mevcuttur .( Bozdoğanoglu, 2013: 136-143). ABD’de birçok eyalette misafir vergisi Otel Oda Vergisi (Hotel Room Tax) ve Otel Doluluk Vergisi (Hotel Occupancy Tax) isimleri ile bilinmektedir. Vergi tutarları eyaletlere göre farklılık gösterse dahi verginin uygulama şeklinde paralellik vardır. Yine aynı amaca hizmet eden

fakat farklı isimlerle anılan İtalya'da Konaklama Vergisi (Tassa di Soggiorno), Fransa'da Turist Vergisi (Taxe de Sejour), Hollanda'da Turist Konaklama Vergisi (Toeristenbelasting), Slovenya'da Turist Vergisi (Zakon o Spodbujanju Razvoja Turizma ZSRT) İspanya'da Turizm Vergisi (Tasa Turistica), Hırvatistan'da Konaklama Vergisi (Sojourn Tax) gibi birçok vergi mevcuttur.( Bozdoğanoglu, 2013: 136-143; ETOA, 2019; Swiss Federal Tax Administration, 2010: 26; MOF,2010).

Misafir vergisi, Türkiye literatürüne 24.01.2008 tarih ve1/1246 esas sayılı İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı ile turist vergisi adı ile girmiştir fakat turizm sektöründen gelen tepkiler sebebiyle TBMM alt komisyonundan geçememiştir. Tasarıya göre verginin mükellefi tatil köyü, otel, motel, pansiyon gibi tesislerde konaklayanlar verginin sorumlusu ise bu tesislerin işletmecileridir. Vergi matrahı yeme, içme vs. tüm bedeller dahil olan toplam konaklama bedeli olup, vergi matrah üzerine % 3 vergi oranının çarpılması suretiyle hesaplanır. Vergi merkezi idare tarafından toplanacak ve o kent için toplanan toplam vergi hasılatının % 25'i verginin toplandığı büyükşehir belediyesine tahsis edilecektir. Türkiye'de gündeme gelen tasarıda vergi matrahına yeme, içme vs. bedellerin dahil edilmesi tartışmaya açıktır. Çünkü verginin uygulandığı diğer ülkelerde vergi matrahı olarak sadece gecelik konaklama bedeli seçilmiştir. Ayrıca verginin uygulama alanı bulduğu birçok ülkede vergi için ülke geneline kapsayacak genel bir oran dahiline vergileme yapılmamış genellikle kişinin o gece konaklaması ve otelin yıldız sayısı baz alınarak maktu bir vergi tutarı belirlenmiş bunlara ek olarak sezonsal farklılıklar da bu maktu tutarların belirlenmesinde göz önüne alınmıştır (Güler, 2017: 22-24).

Sonuç olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında: *“Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.”* sayılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Kanununun 7. maddesinin ilgili bendinde sayılan ve yukarıda belirtilen görevleri yerine getirebilmesi için gereksinim duyduğu mali kaynakların hatırı sayılır bir kısmı büyükşehir belediyelerine tahsis edilecek “misafir vergisi” uygulaması ile karşılanabilir. Daha önce tasarının aldığı sektör tepkisinin aksine düşünüldüğünde vergilendirmede fayda prensibine uygun olarak misafir vergisi kente vergi sayesinde sağlanan finansman kaynağı ile kent gelişimine, kentin turistik kalitesinin artmasına ve cazibe merkezi haline getirilmesine katkı sağlayacaktır. Ancak verginin amacına hizmet etmesi isteniyorsa, vergi konulurken bireyler üzerinde yüksek maliyet etkisi yaratacak bir oran belirlenmemesine ve verginin tahsil edildiği belediyelere bırakılmasına özen gösterilmelidir.

### **3.5.2.2.3. İkamet Vergisi Uygulaması**

Türkiye’de belediyeler için özellikle öz gelir konusunda büyük kaynak yetersizliği bulunan büyükşehir belediyeleri için önerilen bir diğer alternatif vergi türü “ikamet vergisi”dir. İkamet vergisi Fransa, Japonya, Hollanda gibi birçok ülkede yerel yönetimlere ek finansman kaynağı sağlaması amacıyla farklı şekillerde uygulanmaktadır.

İkinci bölümde incelediğimiz Türk kamu yönetimi teşkilatında örnek alınan ülkelerin başında gelen Fransa’da “*La taxe d’habitation*” ismiyle uygulamaya koyulan ikamet vergisi; sadece mesken olarak kullanılan, ikamete tahsis edilmiş mobilyalı konutlarda net kira bedeli üzerinden ikamet edenin mal sahibi olup olmadığına bakılmaksızın alınan bir vergidir. Ödenecek vergi miktarı, konutların net kira bedeli ile vergi oranının çarpılmasıyla bulunur. Vergi oranları komünlerin yerel konseyleri tarafından belirlenir ve vergi miktarı o yıl için yerel otoritenin belirlediği oranlar temel alınarak hesaplanır. Ülkede 2007 yılı itibariyle komünler mesken, olarak kullanılan binalardan ikamet vergisi almakla yükümlü kılınmışlardır.

Japonya’da da yerel yönetimlerin tahsil ettiği gelir üzerinden alınan bir ikamet vergisi türü olarak karşımıza çıkan, Yerel Sakin Vergisi (Local Prefectural Inhabitant



Tax) mevcuttur. İkamet vergisi ülkede belediyelerce alınması durumunda “belediye sakin vergisi” ve valiliklerce alınması durumunda “valilik sakin vergisi, olarak adlandırılır. Gerçek Kişi (Bireysel) Sakin Vergisi veya Tüzel Kişi (Kurumlar) Sakin Vergisi olarak ikiye ayrılır (Öz ve Vural, 2005:119-120; Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 82-83):

Tüzel Kişi (Kurumlar) Sakin Vergisi, Japonya’da belediye ya da valilik sınırları içerisinde işyeri, büro, kulüp, kâr amaçlı vakıflar benzeri yerlere sahip olan şirketlerden alınmaktadır. Vergi, mükellefin kurumlar vergisi matrahı ile valilikler veya belediyelerce belirlenecek oranın çarpılmasıyla hesaplanır ve yıllık olarak ödenir (Tokyo Metropolitan Government, 2019).

Gerçek Kişi (Bireysel) Sakin Vergisi, Japonya’da belediye ya da valilik sınırları içerisinde ikamet eden, ev, arazi veya işyeri sahibi olan gerçek kişilerden alınmaktadır. Vergi matrahı, mükellefin bir önceki yıl içerisinde elde ettiği kazanç tutarının yerel yönetimlerce belirlenen oranla çarpılıp, muafiyet ve istisnaların düşülmesiyle birlikte ortaya çıkan tutar, yıllık olarak valiliklere ya da belediyelere ödenir.

Aslında ikamet vergisi Türk kamu yönetimi literatürüne yabancı bir vergi sayılmaz çünkü Osmanlı İmparatorluğu’nda, Şehremaneti’ne yeni mali kaynak oluşturmak amacıyla 1915 tarihli *Rüsum-ı Belediye Kanun Tasarısı* içerisinde “*İstanbul Belediyesi sınırlan içerisinde üç aydan fazla süreyle ikamet eden, yıllık geliri 500 kuruştan yüksek ve yaşı 20’den yukarı olan bireylerden üç ayda bir 20 Kuruş olarak*” öngörülmüştür. Fakat dönemde yaşanan olağanüstü şartlar sebebiyle tasarıda yer alan vergi, Meclis-i Mebusan gündemine alınamamıştır. Cumhuriyetin kurulmasından sonra ise ülkemizde ikamet vergisi fikrine hiç yer verilmemiştir (Oktay, 2006: 65).

Günümüzde uygulamaya konulduğunda belediyelere alternatif bir finansman kaynağı sağlayacak olan ikamet vergisi ülkemizde Fransa’daki sisteme benzer bir şekilde uygulama alanı bulabilir. İkamet vergisi, bir binada ikamet eden bireylerin vergi

ödeyebilme imkanlarına göre yaşadıkları yörenin yerel yönetim birimlerinin harcamalarına ortak olmaları amaçlamaktadır Fransa'daki sisteme benzer bir şekilde Türkiye'de mobilyalı bir şekilde ikamete tahsis edilmiş olan konutların gerçek kira bedelinin gayrisafı tutarı üzerinden hesaplanan bir ikamet vergisi, belediyeler için alternatif bir gelir kaynağı oluşturabilir. Beyan esasına dayalı olarak uygulama alanı bulabilecek bireysel ikamet vergisi uygulanırken, bireylerin beyan ettikleri kira bedelinin gerçek değeri yansıtması amacıyla ikamet edilen cadde veya sokaklar itibariyle emsal kira bedelleri belirlenmeli ve daha düşük değerlerin beyan edilmesi engellenmelidir (Akdemir, 2006: 398).

İkamet vergisi uygulanırken, emlak vergisinin yer aldığı vergi sistemlerinde ikamet vergisinin uygulanmasının mükerrer vergilendirmeye yol açacağı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Ancak, ikamet vergisi, bir tür fayda vergisi olarak değerlendirilirken emlak vergisi ise bir tür servet vergisidir. Dolayısıyla kaynak itibariyle değerlendirildiğinde mükerrer vergilendirme durumu ortaya çıkmayacaktır. Çünkü mükerrer vergilendirmeye konu oluşturması için aynı vergi konusu üzerinden vergi tahsil edilmesi gerekmektedir. Emlak vergisi bir eve (binaya yahut binanın bir kısmına) sahip olma sebebiyle mülkiyet üzerinden alınan bir vergi iken, ikamet vergisi bir eve sahip olunmasa dahi (kiracı olarak ikamet edilmesi) halinde belli bir tutarın üzerinde geliri olandan (gelir düzeyine bağlı olarak) alınmaktadır. Başka bir ifadeyle ikamet vergisi uygulaması içerisinde mükellefiyetin ortaya çıkması için belirli bir süre içerisinde o beldede ikamet etmek ve belirli bir düzeyde gelire sahip olmak yeterli görülmektedir.

#### **3.5.2.2.4. Kentsel Rantların Vergilendirilmesi: Gayrimenkul Değer Artış Vergisi**

Kentsel nüfusun artması, gelişmiş kentlerdeki yoğun yapılaşma, tarımsal alanların giderek yeni konut alanlarına dönüştürülmesi gibi nedenlere bağlı olarak Türkiye'de sağlıklı bir kentleşme görülmektedir. Kentlerin sağlıklı bir şekilde gelişmesi, düzenli bir kent oluşturma ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu da kentler

için detaylı gelişim planlaması çalışmalarını gerekli kılmıştır. Büyüyen kentlerde altyapı ihtiyaçlarında da artış yaşanmış ve barınma başta olmak üzere bu ihtiyaçların karşılanması için çoğunlukla belediyeler ve diğer kamusal idareler tarafından yapılan yatırımlar ve imar planı değişiklikleri, ihtiyaçların birçoğunu karşılamakla yükümlü olan belediyelerin finansman kaynağı ihtiyacını arttırmaktadır. Bununla birlikte kişilerin sahip olduğu gayrimenkullerde de değer artışlarına sebep olmaktadır. Bu değer artışları “kentsel rant” kavramını gündeme getirmiştir.

Türk Dil Kurumu tanımına göre rant, “Üretim faktörlerinden biri olan doğanın üretimden aldığı pay, kira ya da getirim” dir (TDK, 2019). Rant terimini dar anlamda toprağın kullanım bedeli olarak tanımlamak mümkündür (Ekonomi Sözlüğü, 1989). Kentsel rant ise kentteki taşınmaz sahiplerinin sermaye kullanmadan, emek harcamadan taşınmazlarından elde ettikleri değer artışlarıdır; kentsel rantı şehir ekonomisinden kaynaklanan, kentte yaşamının oluşturduğu rant olarak tanımlayan görüşler de mevcuttur (Umay, 2006:31).

Kentsel rantın oluşmasında hem merkezi idare hem de yerel idareler tarafından yapılan birçok planlama ve hizmet etkilidir. Kent planlamaları, kenttaşların ihtiyaçlarını kâfi derecede, zamanında ve düzenli olarak karşılamayı sağlayacak fiziksel düzenlemelerin yapılması amacıyla hazırlanır. Kentleri daha güvenli, sağlık ve esenlikle yaşanabilir duruma getirecek bu fiziksel düzenlemelerin uygulanabilmesi için ciddi finansal kaynağa gereksinim duyulur (Bayram, 2009). Gereksinim duyulan bu finansal kaynağın oluşturulması adına “rant vergileri” potansiyel oluşturmaktadır. Yararlanma vergileri olarak da adlandırılan rant vergileri; merkezi idare veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilen imar hizmetleri, içtimai donatı alanlarının yapımı ve düzenlenmesi gibi hizmetler sonucunda bireylerin taşınmazlarındaki değer artışının mukabili olarak ödenmesi zaruri olan bedel olarak tanımlanabilir (Şen ve Sağbaşı, 2016:44). Rant vergileri kamusal idareler tarafından sağlanan bayındırlık ve imar hizmetleri sonucunda ortaya çıkan değer artışlarına sebep olan ve bu hizmetler için gerekli masrafa katlanan idarelerin değer artışlarından pay almalarına olanak sağlar (Şen

ve Sağbaş, 2016: 44-45). İngiltere, Çin, Avustralya, Güney Afrika, Yeni Zelanda, ABD, Danaimarka ve Kanada gibi birçok ülkede rant vergileri genellikle yerel yönetim birimleri tarafından alınan bir vergi türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü yerel yönetimler tarafından karşılanan, yereldeki bayındırlık ve alt yapı hizmetler sonucunda ortaya çıkan değer artışı ve bu hizmet faaliyetleri sonucunda meydana gelen faydanın vergilendirilmesi sonucunda elde edilecek finansman kaynağının büyük bir kısmı, hizmet için gerekli harcamaya katlanan finansman kaynağına ihtiyaç duyan yerel idarelere tahsis edilmelidir (Ökmen ve Yurtsever, 2010: 65-67)

Gayrimenkullerde meydana gelen değer artışları ile oluşan kentsel rantların vergilendirilmesi ile yerel yönetimlere finansman sağlanabileceği düşüncesi birçok ülkede yerleşmiş olsa da ülkemizde gerekli düzenlemelerin yapılması tam bir uygulamaya konu edilememektedir. Türkiye’de gayrimenkul değer artışları çeşitli yönleriyle farklı yasal düzenlemelerde vergilendirilmektedir. 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nda değer artış kazançları, 3194 Sayılı İmar Kanunu’nda düzenleme ortaklık payı, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda harcamalara katılım payları gayrimenkullerde meydana gelen değer artışlarını çeşitli yönlerden vergi kapsamına dahil edilmektedir. Ancak hiçbiri kentsel rantların tamamını vergi kapsamına dahil eden bir uygulama değildir. Mülga 1948 tarih ve 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda düzenlenmiş olan değerlendirme resmi, kentsel rantları vergilendirmek için iyi bir alternatif olarak karşımıza çıksa da ilga edilmiş olması nedeniyle geçerliliğini yitirmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kentsel rantların ortaya çıkışı ve oluşan kentsel rantlar dolayısıyla ortaya çıkan değer artışlarının vergilendirilmesine dair “*Mahalli idarelerin imar ve alt yapı faaliyetlerinin finansmanında kullanılmak üzere merkezi ve yerel yönetimlerin çeşitli faaliyetleri sonucu oluşan kentsel rantların vergilendirilmesi sağlanacaktır.*” ifadelerine yer verilmiştir (DPT, 2000:254). Ancak hâlihazırda kesinleşen hayata geçirilmiş bir uygulama bulunmamaktadır.

Türkiye’de iktisadi gelişmelere, teşvik politikalarına ve imar planlarına bağlı olarak meydana gelen kentsel rantların etkin bir şekilde vergilendirilmesi gerekmektedir. Belediyelerin kentsel planlamalar için ihtiyaç duydukları finansman kaynaklarını

sağlamak ve alternatif finansman kaynakları oluşturmak amacıyla, 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ve 1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ihtiyaç duyulan zaruri düzenlemeler yapılarak belediyelerin altyapı yatırımları sonucunda ve yapılan imar planı değişiklikleri ile ortaya çıkan değer artışları üzerinden belediyeler tarafından “Değer Artış Vergisi” alınmalıdır. Değer Artış Vergisi büyükşehir belediyelerinde büyükşehir belediyelerince tahsil edilip ilçe belediyelerine tahsilatı yapılan vergi geliri toplamı üzerinden pay verilerek uygulanmalıdır. Ayrıca Sakınç ve Aybarç (2016) 'ın çalışmalarında da belirttikleri üzere bireysel ya da toplu olarak yapılan imar planı değişiklikleri ile parselin ve parsel üzerine inşa edilecek binada ortaya çıkacak değer artışlarının vergilendirilmesi sağlanmalı, restorasyon amacıyla yapılan değişiklikler vergi kapsamına dahil edilmeli; yapılan girişimlerle veya mülkiyet değişimleriyle birlikte mevcut imar durumunda ortaya çıkacak rantın vergilendirilmesidir (Sakınç ve Aybarç, 2016: 58).

#### **3.5.2.2.5. Geri Kazanım Katılım Payının Belediyelere Bırakılması**

Plastik poşetler; ucuz, hafif ve dayanıklı olmalarından dolayı günlük hayatımızda en çok kullanılan ürünler arasında yer almakta ve her yıl yüzlerce milyar üretilmektedir. Kullanışlı olmalarına rağmen çevreye birçok yönden zararlar veren plastik poşetler, hafif olduklarından dolayı kolayca uçmakta ve rögarların tıkanmasına, görsel kirliliğe ve bitki örtüsünün zarar görmesine sebep olmaktadır. Bu poşetler yaban hayatı özellikle de denizde yaşayan canlılar için tehlike oluşturmaktadır. Plastik poşetlerin üretim ve tüketim aşamasında çevreye verdiği zararları önlemek amacıyla İrlanda, Danimarka, Güney Amerika gibi ülkelerde plastik poşet vergisi yürürlüğe konulmuştur (Kılıçer, 2018: 55). Ülke uygulamalarında genel olarak plastik poşet vergisinin amacı aynı olmakla birlikte vergi ülkelerde farklı düzenlemelerle uygulamaya konulmuştur.

Türkiye’de de 10 Aralık 2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak 7153 sayılı Kanun ile Çevre Kanunu’na eklenen ek 11. maddeyle hayatımıza giren “Geri Kazanım Katılım Payı” kamuoyunda plastik poşet vergisi olarak bilinmektedir. Halk arasında vergi olarak isimlendirilse de temelde vergi benzeri mali yükümlülük olarak karşımıza

çıkılmaktadır. Ülkede yapılan yasal düzenlemeyle birlikte plastik poşet satış noktaları, 25 kuruştan az olmamak şartıyla poşetleri ücretle vermek, verilen her poşet için 15 kuruş geri kazanım katılım payını ödeme yükümlüğü altına girmiştir. Bu uygulamayla devlet hem plastik poşet kaynaklı çevresel kirliliği önlemeyi, hem de gelir elde etmeyi amaçlamaktadır.

04.04.2019 tarih ve 30735 sayılı Resmi Gazete’de, 2872 sayılı Çevre Kanunu’na ekli (1) sayılı listede yer alan ürünlerden plastik poşetler için ödenecek geri kazanım katılım payının beyanı ve tahsiline ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Bunlara göre beyan usulüne dayalı olarak toplanması öngörülen geri kazanım katılım payları, kurumlar vergisi mükellefleri için aylık, diğer mükellefler için üçer aylık dönemlerde beyan edilmektedir. Beyannamenin, plastik poşetin satışının yapıldığı beyan dönemini takip eden ayın 24. günü sonuna kadar yetkili vergi dairesine elektronik ortamda gönderilmesi gerekiyor. Tahakkuk eden geri kazanım katılım payı, beyannamenin verildiği ayın akşamına kadar ödenmektedir.

Yapılan düzenlemelerle birlikte geri kazanım katılım payı merkezi yönetim tarafından tahsil edilen v genel bütçeye dahil edilen bir finansal kaynak olarak öngörülmüştür. Ancak Çevre Kanununun 11. Maddesinde yapılan “*Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler.*” denilmektedir. Bununla birlikte 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. Maddesi “*...katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek bu amaçla tesisler kurmak ve/veya kurdurmak, tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek*” şeklindedir.

Kanımızca bir katı atık olarak nitelendirilen plastik poşetler üzerinden sağlanan finansman kaynakları fayda prensibi çerçevesinde değerlendirildiğinde bu atıkları

bertaraf etmekle yükümlü olan belediyelere tahsis edilmesi yerinde bir karar olacaktır. Bu sayede hem katı atıkları bertaraf etmekle yükümlü olan belediye için alternatif bir finansman kaynağı hem de bu atıkların oluşturduğu çevresel kirliliğe maruz kalan yerel halkın sağlanan kaynaktan yararlanması sağlanacaktır.

### **3.5.2.3. Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi Olmaması: Vergi ve Harçların Oran ve Tarifelerini Belirleyememesi**

Vergilendirme yetkisi yerel yönetimlerin kendisine finansman kaynağı sağlaması bakımından önem arz etmektedir. Yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmesi üniter ve federal devletler için farklılık arz etmektedir. Yerel yönetimler federal devletlerde daha geniş vergilendirme yetkisine sahiptir. Federal devletlerde yerel yönetimler genellikle kendi finansman kaynaklarını kendi vergilerini yaratabilmekte ve bu vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilmektedir. Üniter devletlerde ise yerel yönetimlere verilen vergilendirme yetkisi daha sınırlıdır. Genellikle vergilendirme yetkisi merkezi yönetimde toplanır ancak birçok üniter devlette merkezi yönetim ile yerel yönetimler vergilendirme yetkisini paylaşmayı tercih etmiştir. Bunlardan en dikkat çeken Japonya’da 27 adet finansman oranı yüksek vergi yerel yönetim birimlerine bırakılmasıdır. Yerel yönetim birimleri bu vergilerden birçoğunun oranını belirleyebilmektedir. Fransa’da ise yerel yönetimler belirli vergilerde alt ve üst sınırlar dahilinde oranlarını belirleme ve ek vergi koyma yetkisine sahiptir. Norveç’te kanunen belediyeler uygulayacakları vergi oranlarını parlamentonun belirlediği alt ve üst sınırlar dahilinde kendileri belirleyebilmektedir. İngiltere’de ise yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi sınırı biraz daha dardır İngiliz yerel yönetim birimleri yalnızca emlak vergisinin oranlarını belirleyebilmektedir.

Üniter yapılı bir ülke olan Türkiye’de yerel yönetimlerinin vergilendirme yetkisine sahip olamaması, yerel yönetimlerin finansman kaynaklı en önemli mali sorunlarından biridir. Türkiye’de 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası ile vergilendirme yetkisinin kullanımı yasama organına tahsis edilmiştir. 2007 yılında bir

Anayasa Taslağı ile belediyelere vergilendirme yetkisinin verilmesi yönelik çalışmalar yapılmış fakat nihayetlendirilememiştir.

Bilindiği üzere, Türkiye’de belediye gelirlerinin temeli 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa dayanır ve bu kanunda belediyelere tahsis edilmiş 7 adet vergi, 12 adet harç, 3 adet harcamalara katılma payı ve diğer gelirleri mevcuttur. Türkiye’de belediyeler kendilerine tahsis edilmiş olan vergi ve harçların matrahını ve oranlarını belirleme yetkisine sahip değildir. 1982 Anayasasının 73. maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulup, değiştirilip kaldırılacağı ve bunlar üzerindeki muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanı’na verildiği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin gelirlerini incelediğimiz kısımlardan da anlaşılacağı üzere ülkede yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığının yüksek olduğu ve yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin verilmediği açıktır. Fakat, 2646 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 96. maddesinin mülga b fıkrasında yer alan ibare ve Anayasa Mahkemesinin belediyelerin vergi ve harçların oranlarını yasada belirtilen sınırları aşmamak koşuluyla belirlemesi ile ilgili verdiği 29.01.2011 tarih, 2010/62 esas ve 2011/175 karar sayılı ve 10.04.2013 tarih, 2012/158 esas ve 2013/55 karar sayılı kararları ilgi çekicidir.

2646 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 96. maddesinin mülga b fıkrasında “*Kaynak Suları Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, l ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, İmar Mevzuatı Gereğince Alınacak Harçlar, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı , Sağlık Belgesi Harcı, Bina İnaşaat Harcı dışındaki vergi ve harçların maktu tarifeleri; bu Kanunda belirtilen en alt ve en st sınırları aşmamak Şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar gözönünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur.*” ifadesi yer almaktaydı . Ancak Anayasa Mahkemesi’ne Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu tarafından yapılan bir itiraz sonucunda Anayasa Mahkemesi’nin verdiği 29.01.2011 tarih, 2011/175 karar ve



2010/62 esas sayılı karar ile yukarıda verilen hüküm çerçevesinde belediye meclislerine verilen yetki Anayasa'ya aykırılık nedeniyle iptal edilmiştir.

Karara konu davada; davacı şirket ilan ve reklam vergisine konu olan broşürleri bastırıp dağıtmış ve dağıttığı el ilanları için davalı sıfatındaki belediyenin belediye meclisince belirlenmiş oranlar dahilinde hesaplanıp ihtirazı kayıtlı beyan edip ödediği ilan ve reklam vergisini tahakkuktan terkin ve iadesi talebiyle dava açılmış. Kararın temyizi sonucunda Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'na temyiz yoluyla başvurmuştur. Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu tarafından Anayasaya aykırı olduğu düşünülen itiraza konu olan hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi ise 2464 sayılı Belediye gelirleri Kanununun 96. Maddesinin b fıkrasında yer alan belediyelerin vergi ve harçların oranlarını yasada belirtilen sınırları aşmamak koşuluyla belirlemesi ile ilgili hükmü Anayasa'nın vergi ödevi ile ilgili 73. maddesinde yer alan verginin kanuniliği ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından iki yıl sonra verdiği 10.04.2013 tarih, 2013/55 karar ve 2012/158 esas sayılı kararında ise tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına ilişkin kararında tarife belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesi anayasaya aykırı bulunmamıştır. Karara konu olan davada, *“davacı şirket tarafından, 2012 yılında “Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı” alabilmek için yapılan başvuru üzerine, 2464 sayılı Kanun'un 60. maddesi uyarınca davalı Belediye Meclisince harç miktarının belirlendiği kararda yer alan “Belediyenin belirlemiş olduğu” biçimindeki ibarenin iptali istemiyle açılan davada, dava konusu harcın dayanağı olan itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu”* kanısına varan İzmir 1. Vergi Mahkemesi *“26.5.1981 günlü, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, 30.12.2004 günlü, 5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumlu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 20. maddesiyle değiştirilen 60. maddesinin Anayasa'nın 2., 10. ve 73. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi”* istemi ile Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa mahkemesi ise verdiği kararda 26.5.1981 günlü,

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, 30.12.2004 günlü, 5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 20. maddesiyle değiştirilen 60. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi bu kararını Anayasa'nın 73. ,127. maddesine ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 9. maddesine dayandırmıştır. Kararın gerekçesinde;

*“Bireylerin sosyal ve ekonomik durumlarını etkileyecek keyfi uygulamalara neden olmaması için, vergilendirmede, vergiyi doğuran olayın ve vergilerin matrah ve oranlarının, yukarı ve aşağı sınırlarının, tarh ve tahakkuklarının, tahsil usullerinin, yaptırımlarının ve zamanaşımı gibi belli başlı temel öğelerinin kanunlarla belirlenmesi gerekir. Ancak, kanun ile her konuyu bütün kapsam ve ayrıntılarıyla düzenlemenin olanaklı bulunmadığı durumlarda çerçevesi çizilerek bu sınırlar içinde kalmak koşuluyla uygulamaya ilişkin konularda yürütme organına açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte düzenleyici idari işlem yapma yetkisi verilebilir “*

ifadesi yer almaktadır.

Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, Bakanlar Kurulu<sup>24</sup>,na tanınan yetki, etki ve sonuçları itibariyle bölünebilir olmayan, merkezi idare tarafından ülke çapında uygulanan vergilere ilişkin bir yetkidir. 2464 sayılı Kanun'da yer alan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle bakıldığında ise hepsinin mahalli niteliğinin öne çıktığı görülmektedir. Anılan dördüncü fıkrada Bakanlar Kurulu'na<sup>25</sup> verilen yetki, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel bazda yerel yönetimlerin yetkilendirilmesine engel teşkil etmemektedir. Esasen mahalli idarelerin yerel düzeydeki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında kendilerine bir takım mali yetkiler tanınması

---

<sup>24</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte, 1924 yılından 2017'a kadar çıkarılmış bazı kanunlarda yer alan 'İcra Vekilleri Heyeti' 'Bakanlar Kurulu' ve 'Başbakanlık' ibareleri, 'Cumhurbaşkanı' ve 'Cumhurbaşkanlığınca' olarak değiştirilmiştir.

Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen idari ve mali özerkliklerinin gereğidir. Bir başka ifadeyle yerel özelliği baskın olan vergi, resim ve harçların, sınırları belli edilmek kaydıyla yerel idarelerin yetki alanları içinde bırakılması demokratik devlet ilkesine uygun düşmektedir. Vergilendirme yetkisinin sahibi olan Devletin, bu yetkisini uygun göreceği sınırlar içinde ülke çapında uygulanan vergiler yönünden Bakanlar Kurulu eliyle kullanması Anayasa'nın 73. maddesinin gereğidir. Ancak yerel idarelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisi devredilmeksizin, bir kısım vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler bakımından yerel idarelere kanunda tespit edilmiş sınırlar içinde belirleme yetkisinin verilmesini öngören kuralda, Anayasa'nın 73. ve 127. maddelerine aykırı bir durumun bulunmadığı açıktır. Nitekim Türkiye'nin de onaylamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da, “*Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.*” biçiminde bir düzenleme yer almaktadır” ibarelerine yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu iki kararda farklı görüş sergilemiş, 29.01.2011 tarih, 2011/175 karar ve 2010/62 esas sayılı kararında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. maddesinin fıkrasında belediyelere, bazı vergi ve harçlar için oran ve tarifeleri belirleme yetkisi veren hükmü Anayasa'nın 73. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Ancak 10.04.2013 tarih, 2013/55 karar ve 2012/158 esas sayılı kararında da farklı bir görüş sergilemiş ve kararında ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 60. Maddesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcına ilişkin tarifeyi belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesini Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unun 96. maddesinin b fıkrasında belediye meclislerine alt ve üst sınırlar dahilinde yetki veren hükmü ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, 9 maddesinin 3. fıkrasında belirtilen “*yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu*

*sınırlar dahilinde belirleyebilmesi*” hükmü birbirini tamamlar niteliktedir. Fakat Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararı ile bu olanak ortadan kalkmıştır. Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 90. Maddesi uyarınca usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlükler ile alakalı uluslararası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda uluslararası anlaşma hükümleri esas alınır. Bunlar ile ilgili olarak Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Bu durumda uluslararası sözleşme hükmü ile 1982 Anayasası düzenlemesi arasında uyumsuzluk ortaya çıkmış bulunmaktadır (Öz, 2012: 83).

Sonuç olarak üniter yapılı ve güçlü bir merkezi yapıya sahip olan Türkiye’de verginin yasallığı ilkesi gereği olarak vergi koyma, kaldırma ve değiştirme yetkisinin yerel yönetimlere devredilemeyeceği açıktır. Ancak yerel yönetimlerin etkin bir hizmet sağlayabilmesi için gerekli finansman kaynağına sahip olması gereklidir. Anayasanın 127. maddesi ve Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı gereğince yerel yönetimlerin mali yönden özerkliğinin sağlanması gereklidir. Bunun için yerel yönetimlere yerel düzeydeki vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerle ilgili olarak kanun ile belirlenen alt ve üst sınırlar içerisinde olmak koşuluyla oran ve tarife belirleme yetkisinin verilmesi gerekliliği mevcuttur. Bu nedenle belediyelere özgelir sağlayacak finansman kaynağının sağlanması için yapılması gereken Anayasa’nın 73. maddesinde belediyelere yalnız yerel nitelikli vergi vb. mali yükümlülükler için kanun ile belirlenen sınırlar içerisinde olmak koşuluyla oran ve tarife belirleme yetkisinin verilmesidir. Bu düzenlemenin öncelikle incelenen seçilmiş ülkelerde de olduğu gibi emlak vergisi için yapılması elzemdir. Ayrıca maktu tutar olarak belirlenen vergi ve harçları yine kanunun çizdiği alt ve üst sınırlar içinde belediyeler kendileri tespit edebilir. Bu açılardan düşünüldüğünde gerek emlak vergisinin oranını gerekse maktu vergi ve harç tutarlarını belirleme şeklinde tanımlanan vergilendirme yetkisi üniter devlet yapısı içinde uygulanabilecektir.

#### 3.5.2.4. Belediyelerin Borçlanmalarının Çeşitli Sorunlara Yol Açması

Günümüzün sürekli olarak değişen ve gelişen yapısı kent nüfusun ihtiyaçların artmasına neden olmuştur. Bu ihtiyaçları karşılayacak derecede finansman kaynağına sahip olmayan belediyeler, borçlanma yoluna başvurmaktadır. Finansman yetersizliği sebebiyle borçlanan belediyelerin borçları kimi zaman terkin edilmekte kimi zaman ise devlet tarafından üstlenilmektedir. Bu durum belediyelerde kötü borçlanma alışkanlığının gelişmesine ve belediyelerin kaynak israfı sorunuyla karşı karşıya kalmasına sebep olmaktadır. Belediyelerin borçlarının silinmesi işlemi belediyeler arasında eşitsizliğe neden olmaktadır. Türkiye'nin borçlanma oranı en yüksek belediyeleri büyükşehir belediyeleridir. Yapılan terkin işlemleriyle birlikte büyükşehir belediyeleri diğer belediyeler arasında eşitsizlik söz konusu olmaktadır (Şengül, 2014: 197; Yüksel, 2003: 54).

Belediyelerin borçlanması ve borçların terkin edilmesi sonucunda ortaya çıkan sorunlardan bir diğeri ise; belediyeleri öz gelir oluşturma yönünden pasifliğe itmesidir. Belediyeler öz gelirlerini arttırmayı tercih etmek yerine nasıl olsa borçların silineceğini düşünerek borçlanmayı seçmektedirler ve bunun sonucunda belediyelerin merkeze bağımlılığı artmakta bir yerel yönetim birimi olan belediyeler mali özerkliğini kaybetmekte bununla birlikte merkezi yönetimin aldığı kararları uygulayan merkezi yönetimin uzantısı haline gelmektedir.

Ayrıca belediyelerin borçlanması kısa vadede seçmenler üzerinde olumlu etki yaratsa da uzun vadede belediyelerin karşı karşıya kaldığı faiz yükü belediyelerin bütçesine ek mali yük oluşturmaktadır. Belediye hizmetlerinin yeterli bir şekilde sunulmasını engellemekte uzun vadede belediyeleri zor durumda bırakmakta hatta karşılaşılan hizmet yoksunluğu nedeniyle seçmen kaybına dahi neden olabilmektedir.

Belediyelerin borçlanma durumlarında vade ve miktar sınırlamasına tabi tutulmaları gerekmektedir. Belirli limitler dahilinde borçlanmalı bu limitler aşıldığı takdirde bunların gelir gider durumları incelemeye alınmalı ve belediyelerin bütçe

açıklarına çözüm aranmalıdır. Dış borç alım durumlarında ise belediyelerin borçlarını ödeyebilmesi için gelirlerini artırmaları zorunluluk haline getirilmelidir. Hem hazine garantili olan borçlarda hem de belediyelerin edindiği diğer borçlarda geri ödemenin düzenli bir şekilde yapılması sağlanmalıdır.

#### **3.5.2.5. Belediyelerin Nitelikli Mali İşler Personeli Yetersizliği:**

Türkiye’de belediyelerde ihdas edilen mali hizmetler birimi personelinin çoğunluğu birim tarafından yürütülen işlerin gerektirdiği uzmanlığa sahip değildir. Mali hizmetler biriminde özellikle tahsilat ve denetim bölümünde çalışanların alanında uzman olmaları ve liyakat esasına dayalı olarak seçilmesi önem arz etmektedir. Fakat belediye çalışanlarının genelinde olduğu gibi birçok belediyede mali hizmetler birimi çalışanlarının da hamicilik ve partililik esaslarına göre seçildiği gözlemlenmektedir.

Belediyelerde yaşanan vergi kayıplarının önlenmesi, vergi tahsilatının düzenli bir şekilde yapılması ve etkin bir şekilde denetlenmesi hem mükelleflerin vergiye uyumuna katkı sağlayacak hem de halihazırda finansal kaynak sıkıntısı yaşayan belediyelerin elindeki kaynakları etkin bir şekilde değerlendirmesine katkıda bulunacaktır. Bu nedenle mali hizmetler biriminde ihdas edilen çalışanların niteliklerini arttırmaya yönelik çalışmalar yapılmalı ve belediyelerde ilgili bölümlerden mezun, yeterli donanıma sahip, liyakat esasına dayalı olarak seçilmiş yerel yönetim uzmanları ile mali hizmet uzmanları çalıştırılmalıdır.

#### **3.5.3. Köylerin Finansman Kaynaklı Mali Sorunları ve Çözüm Arayışları:**

Köy idaresinin, yerel halkın hizmetlerine karşılayabilmesi ve köy halkına katkıda bulunması, üstlendiği görevleri ifa edebilecek yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasına ve bu gelirlerin amacına hizmet edecek şekilde kullanılmasına bağlıdır.1924 yılı koşullarına uygun olarak hazırlanan 422 sayılı Köy Kanunu günümüz koşullarını ve ihtiyaçlarını artık karşılamamaktadır. Köyün başlıca gelirleri, köylünün bedeni yükümlülüğü olan “imece”; köylünün maddi ve ayni katılması olan “salma”; köy parası başlığı altında sayılan “resim, harç, hasılat ve yardımlar” dır. Köy yönetiminin maliyesi,

köyün gelirleri ve giderleri konularından oluşmaktadır ( Karatepe, 1988:186; Karaaslan, 2007: 128).

Ülkemizde diğer yerel yönetim birimleri olan belediyelerin ve il özel idareleri, genel bütçe vergi gelirlerinden belirli bir pay ve yerel bazı vergileri elde etmelerine rağmen yeterli gelir kaynağına sahip değildirler. Köyler de gelirlerin yetersiz olması konusunda diğer yerel yönetim birimlerine paralellik göstermektedir ancak genel bütçe içerisinde aldıkları süreklilik arz eden gelirleri yoktur. Köy Kanunu'nda köyün başlıca gelirleri imece ve salmadır (Ulusoy ve Tekin, 2012:345).

Köy işlerinin çoğu, köy halkının fiziki çalışması (imece) ile yapılır, salmayı aynı ve nakdi olarak ödeyemeyenler de yükümlülüklerini fiziki çalışma ile yerine getirebilirler. 1924 yılı koşullarına uygun olarak hazırlanan köy kanunu hükümleri, makine kullanımının yaygınlaştığı ve para ekonomisinin geçerli olduğu günümüzde, köy kalkınmasının sağlanmasında yeterli olmayacağı açıktır. Köy bütçesinde köy parası adıyla yer alan diğer on beş adet kaynaktan sağlanan gelirlerin bütçe payı ise çok düşüktür. Gelirleri sınırlı olan köy idareleri, köyün hizmetlerini yürütmek bir yana, çok düşük ödeme yapılan birkaç köy personelinin ücret ödemesini bile gerçekleştirememektedir. Bu durum karşısında köy maliyesinin özellikle gelirlerinin, köyün yerel hizmetlerini asgari koşullarda yürütmeyi sağlayacak mali olanaklara kavuşturacak biçimde yeniden düzenlenmesi gerekliliği mevcuttur ( Karatepe, 1988:186; Karaaslan, 2007: 128).

Ülkemizde Fransızların komünlerinden esinlenerek kurulan köyler, halka en yakın kuruluşlar olarak kurulmuşlardır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi 442 sayılı ve 1924 tarihli Köy Yasası'nda köyün başlıca gelirleri imece ve salma olarak belirlenmiştir. Köy Yasası'nda salmanın yükümlülükleri, konusu, matrahı, oranı, itiraz yöntemleri açıkça belirtilmemiştir. Salma yükümlülüğünün ana öğeleri mali güç ölçütü dahil olmak üzere köy ihtiyar meclisi tarafından belirlenmektedir. Köy ihtiyar meclisine verilen salma yetkisi ile verginin kanuniliği ilkesi kapsamında verginin ana öğelerinin kanunda yer

alması ve belirgin olması gerekliliği göz ardı edilmektedir. Bununla birlikte fiziki bir yükümlülük olan imecenin en çok kaç gün sürebileceğine, yükümlülerin kimler olabileceğine ilişkin konularda Köy Yasası'nda bir hüküm bulunmamaktadır. Salmada olduğu gibi imeceyi düzenleyen kurallarda da verginin ana öğeleri gösterilmemiş olduğundan verginin belirgin olması ilkesi çiğnenmektedir. Ayrıca imece olgusu ile anayasadaki zorla çalıştırma ilkesi de zedelenmektedir. Gerekli düzenlemeler yapılarak belirgin hale getirilmelidir (Karatepe, 1988:186; Güneş, 2011: 75-76).

Köylerin kendi elde etmiş oldukları bu gelirler haricinde farklı bir finansman kaynağı bulunmamaktadır. Özellikle merkezi yönetimin köylere ayırdığı bir ekonomik kaynağın bulunmaması köylerin gelişimi adına sıkıntı yaratmaktadır. Bununla birlikte köy idaresinin merkezi idare hiyerarşisi dışında özerk bir idare birimi olarak karar alıp uygulayabilmesi için, her şeyden önce gelirlerini kendi öz kaynaklarından sağlaması gerekir bu sebeple köy sınırları içerisinde sağlanacak yeni gelirler aranmalıdır ve Köy Kanunu'nda yer alan görevleri köy idaresi kendi belirleyeceği öncelik sırasına göre yerine getirebilme yetkisine sahip olmalıdır (Bülbül, 2018:493; Karatepe, 1988:186; Güneş, 2011: 75-76). Bu nedenle gerek hizmetleri gerekse gelirleri açısından yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

6360 sayılı Kanunla, büyükşehir sınırları dahilindeki köyleri mahalle yönetimine dönüştürülmüştür. Fakat büyükşehir yönetimi olmayan yerlerde ise köylerin il özel idarelerine ve merkezin taşra teşkilatına olan bağımlılığı süregelmektedir. Köylerin sınırlı gelir kaynakları, çeşitli ekonomik tedbirlerle arttırılmalı ve köy yönetimlerine görevleriyle orantılı gelir sağlanmalıdır (Bülbül, 2018:494).



## SONUÇ

Dünyada yaşanan ekonomik, siyasi ve sosyal gelişmeler ile birlikte artan ihtiyaçlar, hizmet anlayışının da değişmesine sebep olmuştur. Yaşanan bu gelişmeler, merkezi yönetimle birlikte yerel yönetimlerin de artan hizmet ihtiyacını karşılama açısından etkin bir şekilde görev almasını gerektirmiştir. Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevleri düzenli bir şekilde ifa edebilmesi için güçlü bir mali yapıya kavuşturulmasını zorunlu kılmıştır. Güçlü bir mali yapı ise sorumluluk ve denetim sistemleri ile donatılmış mali özerklikten gelmektedir.

Mali özerklik; yerel yönetimlerin yasal sınırlar çerçevesinde öz gelir kaynaklarına sahip olabilmesi ve bu gelir kaynaklarını temin edebilmek için sınırlı da olsa vergilendirme yetkisine sahip olması, kendi bütçelerini planlayabilmesi ve merkezi yönetim müdahalesi olmadan borçlanabilmesi olarak ifade edilebilir. Mali özerkliğin sağlanabilmesindeki en önemli unsur, yerel yönetimlerin sahip olduğu vergilendirme yetkisidir. Eğer yerel yönetimlerin mali yönden özerk olması ve yeterli mali kaynağa sahip olması isteniyorsa, vergilendirme yetkisi belirli sınırlar dahilinde yerel yönetimlere devredilmelidir.

Mali özerklik, yerel yönetimlerin mali yapılarının güçlendirilmesini gerektirir. Dolayısıyla mali açıdan özerk yerel yönetimlerin görevlerini etkin bir şekilde ifa edebilmesi ve varlıklarını merkezi yönetime bağlı olmaksızın sürdürebilmesi, düzenli ve yeterli finansman kaynaklarına sahip olmasına bağlıdır.

Türkiye’de yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere anayasal statüde varlığını sürdüren; tüzel kişiliğe sahip, belirli bir coğrafi alanda yerel halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, karar organları seçimle belirlenmiş, yasal görev ve yetkilerle donatılmış olan hizmet birimleridir.

Üniter yapılı devletler kategorisinde yer alan Türkiye’nin sahip olduğu özel şartlar sonucu, ülkede yerel yönetimlerin idari özerkliğine sıcak bakılmamakta, siyasi

özerkliğe karşı ise katı bir tutum sergilenmektedir. İdari ve siyasi özerkliğe karşı sergilenen katı tutuma karşın, ülkede yerel yönetimlerin mali özerkliğine sıcak bakılmaktadır. Ancak Türkiye’de, mali özerklik bakımından yerel yönetimlerin yeterli finansman kaynaklarına sahip olması için mevcut düzenlemeler, yetersiz kalmakta ve bu durum hem yerel yönetimlerin sağladıkları hizmetin kalitesini düşürmekte hem de onları mali sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır

Tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimlerinin kendilerine ait finansman kaynakları ve giderleri olmalıdır. Her bir yerel yönetim birimi ayrı bütçeye ve malvarlığına sahiptir. Fakat, Türkiye için bu bütçelerde yer alan gelirler yerel yönetim birimlerinin üstlendikleri görevlerle karşılaştırıldığında yetersiz kalmaktadır. Hızlı nüfus artışı, iktisadi ve sosyal gelişmeler sonucunda yaşanan göçler ile ortaya çıkan düzensiz ve hızlı kentleşme eğilimleri, yerelde özellikle de belediyelerin yetki alanı içerisindeki hizmet taleplerinde önemli bir artış yaratmıştır. Çalışmada da belirtildiği üzere, yerel yönetim birimleri, özellikle yetki alanı ve nüfus yoğunluğu ile birlikte değerlendirildiğinde belediyeler, yetki alanı içerisindeki halkın talep ettiği hizmetleri karşılamak için gerekli harcamalara yetecek seviyede finansal kaynağa sahip değildir. Bu bağlamda, Türkiye’nin üniter yapısı ve bölünmez bütünlüğünü tehlikeye sokmaksızın ancak yerel yönetimlerin görevlerini düzenli ve etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlayacak, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini teminat altına alacak bir yönetim modelinin geliştirilmesi ve çeşitli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Türkiye’deki yerel yönetimlerin mali yapısı değerlendirildiğinde, birçok sorunu içerisinde barındırdığı açıktır. Yerel yönetimlerin mali sorunları denilince akla ilk gelen, kaynak yetersizliği ve merkezi yönetime olan bağımlılıktır. Yerel yönetimlerin finansman sağlarken, merkezi yönetime olan bağımlılığın artması hem mali özerkliği hem de idari özerkliği tehlikeye sokmaktadır. Kendi kendini yöneten, demokratik ve etkin bir yerel yönetim yaratmanın en önemli şartı, yerel yönetim birimlerinin kendi

finansman kaynaklarını geliştirebileceği yapıların oluşturulması ve yerel yönetimlerin sahip olduğu finansman kaynakları içerisinde yoğunluğun öz gelirlere verilmesidir.

Türkiye’de Anayasa’nın 127. Maddesinde, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanacağı ibaresi yer almaktadır. Ancak, yerel yönetim birimlerine sağlanan finansman kaynakları üstlendikleri hizmetleri karşılayacak düzeyde ve esneklikte değildir. Bu sebeple ülkede, belediyeler, il özel idareleri ve köyler olarak tezahür eden yerel yönetim birimlerinin her biri temelde merkeze bağımlılık kaynaklı gerçekleşen farklı sorunlarla karşılaşmaktadır.

Türkiye’deki anayasal statülü yerel yönetim birimlerinden olan il özel idareleri değerlendirildiğinde yıllar itibarıyla fonksiyonunu yitirmiş bir görüntü sergilemeye başladığı gözlemlenmektedir. Bu da hizmet sunumunda etkinsizliğe, kaynak israfına ve bürokrasiye neden olmaktadır. Bu nedenle, kuruluş amacı yetersiz ve zayıf olan merkezi idarenin desteklenmesi olan ve zaman içerisinde fonksiyonunu yitiren il özel idarelerinin varlığına son verilerek ikili yönetimden vazgeçilmeli görevleri, finanse edilecek uygun kaynaklarla birlikte belediyelere devredilmeli, il özel idarelerinin varlığı devam ederse dahi merkezi yönetim yereldeki il özel idaresinin yetki alanına giren tüm görevlerini devretmeli ve il özel idarelerine bu görevlere uygun mali kaynak tahsis etmelidir.

Türkiye’deki yerel yönetim birimleri içerisinde, nüfus yoğunluğu ve yetki alanı dikkate alındığında yerele hizmet sunumunda en önemli role, belediyeler sahiptir. Bu durum belediyelere birçok görev yüklemektedir. Belediyelerin yüklendiği görevleri, etkin ve yeterli bir biçimde yerine getirebilmeleri için mali yapısının güçlü olması gerekmektedir. Belediyelere görevleriyle orantılı yeterli finansman kaynakları sağlanmalı ve gelir yapılanması belediyelerin mali özerkliğini sağlayacak bir şekilde düzenlenmelidir.

Belediyelerin finansman kaynaklarını düzenleyen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve belediyelerin finansman kaynakları ile ilgili mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılmalı, öncelikle öz gelir yönünden zayıf ancak nüfus yönünden oldukça yoğun olan büyükşehir belediyelerine öz gelir teşkil edecek alternatif finansman kaynakları sağlanmalıdır. Belediyelere alternatif finansman kaynağı sağlayacak farklı ülkelerde uygulama alanı bulan uygulamalar üzerinden, ülkemizde bütçe dengeleri korunmak koşuluyla çeşitli uygulamalar önerilebilir. Bunlar: motorlu taşıtlar vergisinden belediyelere pay verilmesi, misafir vergisi uygulaması, kentsel rantların vergilendirilmesi, ikamet vergisi uygulaması, geri kazanım katılım payının belediyelere bırakılmasıdır.

Türkiye’de, belediyelerin vergilendirme yetkisi yoktur. Belediyeler vergi ve harçların oran ve tarifelerini belirleyememektedir. Türkiye’de, yerel yönetimlerinin vergilendirme yetkisine sahip olamaması, yerel yönetimlerin finansman kaynaklı en önemli mali sorunlarından biridir. Güçlü bir merkezi yapıya sahip olan Türkiye’de verginin yasallığı ilkesi gereği olarak vergi koyma, kaldırma ve değiştirme yetkisinin yerel yönetimlere devredilemeyeceği açıktır. Ancak, Anayasa’nın 127. maddesi ve Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı gereğince yerel yönetimlerin mali yönden özerkliğinin sağlanması gereklidir. Bunun için yerel yönetimlere yerel düzeydeki vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerle ilgili olarak kanun ile belirlenen alt ve üst sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla oran ve tarife belirleme yetkisinin verilmesi gerekliliği mevcuttur. Bu nedenle belediyelere öz gelir sağlayacak finansman kaynağının sağlanabilmesi için, Anayasa’nın 73. maddesinde gerekli değişiklikler yapılarak belediyelere yalnız yerel nitelikli vergi vb. mali yükümlülükler için kanun ile belirlenen sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla oran ve tarife belirleme yetkisinin verilmesi gerekmektedir.

Günümüzün sürekli olarak değişen ve gelişen yapısıyla birlikte artan kent nüfusunun ihtiyaçlarını karşılayacak derecede finansman kaynağına sahip olmayan belediyeler, borçlanma yoluna başvurmaktadır. Belediyelerin borçlanması ise çeşitli

sorunları beraberinde getirmektedir. Türkiye’de borçlanan belediyelerin borçları kimi zaman terkin edilmekte kimi zaman ise devlet tarafından üstlenilmektedir. Bu durum, belediyelerde borçlanmaya bağılı olarak ortaya çıkan, ahlaki riziko, kötü borçlanma alışkanlığının gelişmesine ve belediyelerin kaynak israfı sorunuyla karşı karşıya kalmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle belediyeler borçlanırken vade ve miktar sınırlamasına tabi tutulmalıdır. Borçlanma limitleri belediyeler tarafından aşıldığı takdirde bunların gelir gider durumları izlemeye alınmalı ve belediyenin bütçe açığına çözüm aranmalıdır.

Tüm bunlara ek olarak Türkiye’de belediyelerin çoğunluğu, nitelikli mali işler personeline sahip değildir. Bu nedenle yaşanan vergi kayıplarının önlenmesi, vergi tahsilatının düzenli bir şekilde yapılması ve etkin bir şekilde denetlenmesi için belediyelerin mali hizmetler birimlerinde ihdas edilen çalışanların niteliklerini arttırmaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Belediyelerde ilgili bölümlerden mezun, yeterli donanımına sahip, liyakat esasına dayalı olarak seçilmiş yerel yönetim uzmanları ile mali hizmet uzmanları çalıştırılmalıdır. Bu uygulama hem mükelleflerin vergiye uyumunda pozitif etki yaratacak hem de hâlihazırda finansal kaynak sıkıntısı yaşayan belediyelerin elindeki kaynakları etkin bir şekilde değerlendirmesine katkı sağlayacaktır.

Belediyeler ve il özel idareleri ile birlikte Türkiye’de anayasada yer alan bir diğer yerel yönetim birimi olan köylerin sayısı, 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir sınırlarında kalan köylerin mahalle yönetimine dönüştürülmesi sonucuna azalmıştır. Fakat büyükşehir statüsünde olmayan yerlerde, köylerin varlığı il özel idarelerine ve merkezin taşra teşkilatına bağımlı olarak devam etmektedir. Bu nedenle köylerin sınırlı finansman kaynakları, çeşitli ekonomik tedbirler alınarak arttırılmalı ve köy yönetimlerine görevleriyle orantılı finansal kaynak tahsis edilmeli ya da varolan ikili ayırimdan vazgeçilmeli ve bütün köy yönetimlerine mahalle statüsü verilmelidir.



## KAYNAKÇA

- Acartürk, E. (2008) “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Vergilendirme Yetkisi”, Demokrasi Platformu, 15(3): 228-241.
- Açıkgoz Ersoy, B. (2010) “OECD Ülkelerinde Eğlence Vergisi Uygulamaları”, Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:17, Sayı (2):1-2.
- Akçay P.(2015) “Finlandiya, Danimarka ve Norveç’te Yerel Yönetimler”, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 5(46): 352-372.
- Akçe, T. (2014) “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi”; Sayıştay Dergisi, 94 (3):29-51
- Akdemir, T. (2014). Yerel vergi yönetimi: Ülke uygulamalarına yönelik bir analiz. (Ed.: M. Sakal, A. Kesik ve T. Akdemir). Mali yerinden yönetim: Teori, kavramsal açıklamalar ve Türkiye’ye ilişkin değerlendirmeler. Ankara: Nobel Yayıncılık. s, 85-144.
- Akdemir, T. ve Benk, S. (2010) “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, ZKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6(11) : 163-186.
- Aktan, C. C.(1999) 2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri:2, Stratejik Yönetim. İstanbul: TÜGİAD Yayını.
- Akyazan, A. E., (2009) “Vergilendirme Yetkisinin Türkiye’deki Gelişimi”, TBB Dergisi, 80: 1-30.
- Angloinfo, 2019a, The Global Expat Network Germany , Vehicle Tax , <https://www.angloinfo.com/how-to/germany/money/german-taxes/vehicle-tax>,(Erişim Tarihi:01.03.2019)
- Angloinfo2019b, The Global Expat Network Germany (2014b), Church Tax , <https://www.angloinfo.com/how-to/germany/money/german-taxes/church-tax> ,(Erişim Tarihi:11.03.2019)
- Angloinfo2019c - The Global Expat Network United Kingdom , Council Tax in the United Kingdom, <https://www.angloinfo.com/how-to/uk/money/general-taxes/council-tax> ,(Erişim Tarihi:21.06.2019)

- Arıkan, Z. (1994) “Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı Ve Sınırları (Türkiye Analizi)”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 9 Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Arıkan, Z. (1997) “Vergilendirme Yetkisi ve Kullanımı”, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 37: 269-281.
- Arıkboğa, Ü. (2004). Yönetimler arası mali ilişkiler. İstanbul: Yaylacık Matbaası.
- Arıkboğa, Ü. (2008). Yerel yönetimlerin gelir kaynakları. (Der.: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya). Türkiye’de yerel yönetimler. İstanbul: Nobel Yayıncılık, s. 251-286.
- Arıkboğa, Ü. (2015), “Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi”, Maliye Dergisi,168: 1-19.
- Arıkboğa, Ü. (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapıları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13(33): 276-297.
- Arıkboğa,Ü.(2004) Yönetimler Arası Mali İlişkiler, İstanbul,
- Arslan, M. ve Biniş, M. (2014) “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 9 (1):150-160
- Arslantaş F., Büyükşehir Belediyesi, [https://www.academia.edu/7211360/B%C3%BCy%C3%BCk%C5%9Fehir\\_Belediyesi](https://www.academia.edu/7211360/B%C3%BCy%C3%BCk%C5%9Fehir_Belediyesi) ,(Erişim Tarihi:01.04.2019)
- Ayman Güler, B. (1992) “Yerel Altyapı Yatırımı ve Finansmanı: İller Bankası 1945-1993”, Amme İdaresi Dergisi, 30(1)43-62
- Azfar, O., Kahkonen S. and Meagher P. (2001). Conditions for Effective Decentralised Governance: A Synthesis of Research Findings, [https://www.researchgate.net/publication/245765366\\_Conditions\\_for\\_Effective\\_Decentralized\\_Governance\\_A\\_Synthesis\\_of\\_Research\\_Findings](https://www.researchgate.net/publication/245765366_Conditions_for_Effective_Decentralized_Governance_A_Synthesis_of_Research_Findings),(Erişim Tarihi:21.03.2019)
- Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2006) “Sequencing Fiscal Decentralization”, Policy Research Working Paper No. 3914, Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Governance Group, The World Bank.



- Bahl, R.(2008) “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, International Studies Program Working Paper Series No. 1: 4-5, [https://www.researchgate.net/publication/4983801\\_Implementation\\_Rules\\_For\\_Fiscal\\_Decentralization](https://www.researchgate.net/publication/4983801_Implementation_Rules_For_Fiscal_Decentralization),(Erişim Tarihi:01.02.2019)
- Bahl, Roy and Bird, Richard M. (2008) “Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward”, Public Budgeting and Finance, 28 (4):1-25.
- Bardhan, P. (2002) “Decentralization of Governance and Development”, Journal of Economic Perspectives, 16 (4): 85-205.
- Bilgiç, V. K.(1998). Yerel Yönetimler, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara
- Bilgiç, V., (2005) “Türkiye“de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Ed.: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım,ss: 201-212
- Bilgiç, V., 1998. Yerel Yönetimler, 21. Yüzyıl Yayınevi, Ankara, 608s.
- Bilgiç, V., 2007. “Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Kamu Yönetimi Yazıları, Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss: 101-102
- Bird, R. and F. Vaillancourt, (2007) "Expenditure-Based Equalization Transfers", in J. Martinez-Vazquez and B. Searle (eds), op. cit., pp. 259-289.
- Bird, R.M. and F. Vaillancourt, (1999) “Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview”, in: R.M. Bird and F. Vaillancourt, (eds.). Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bish, R. L. (2002), “Local Government Finance Issues In The United States”, [http://publicadmin.uvic.ca/cpss/lgi/pdfs/bbish/lgf\\_us.pdf](http://publicadmin.uvic.ca/cpss/lgi/pdfs/bbish/lgf_us.pdf),(Erişim Tarihi:01.04.2019)
- Blanc, J., Hylland, A., ve Vollan K. (2006) State Structure and Electoral Systems in Post-Conflict Situations, IFES\Quality AS: USA.
- Boschmann, N. (2009), “Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation”, Local Governance and Decentralization, Development Working Group on Local Governance and Decentralization Dpwg-Lgd, Paulstr, Berlin.

<http://www.nalas.eu/knowledge-center/Fiscal-Decentralization-Options-for-Donor-Harmonisation>,(Erişim Tarihi:01.03.2019)

- Bozdoğanoglu, B. (2013). Konaklama Vergisi Uygulaması Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Maliye Dergisi, 164:131-149.
- Budak, T. ve Yakar, S. (2007) “Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılması”, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 16 (1):133-144.
- Bundesfinanzministerium 2019, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/H/Hundesteuer.html?view=renderHelp>,(Erişim Tarihi:25.04.2019)
- Burki, S. J., Perry, G. E. and Dillinger, W. R., (1999) “Beyond the Center: Decentralizing the State”, World Bank Latin American and Caribbean Studies, The World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/269511468046186308/Beyond-the-center-decentralizing-the-State>,(Erişim Tarihi:01.03.2019)
- Bülbül, D. (2018), Yerel Yönetimler Maliyesi, Turhan Kitabevi, Ankara,3. Baskı
- Can, H. H., Gündüzöz, i. (2011) Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara,
- Can, İsmail (2004), "Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri," Maliye Dergisi, 145: 37-96.
- Canatan, B. (2006) “Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devletten Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanmasına”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel: Bursa
- Canpolat, H. (1999). Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara
- Canpolat, H. ve Haktankaçmaz İ. (2007) “Japonya’da Yerel Yönetimler Maliyesi”,Çağdaş Yerel Yönetimler, 16(2):67-94.
- Cantemir, H. (1999) “Bazı Yabancı Ülkelerde Belediyeler”, Yerel Yönetim Ve Denetim, 4(10): 29-41.
- Chapman, J. (2013), “Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case California Counties”, State and Local Government Review, 35 (1): 15-25.

- Çağan, N. (1980) “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 37: 129-151.
- Çakır, T., Moğol, T., Ataç, E., Heper, F., Dönmez, R., Ataç, B. ve Varcan, N. (2006) Kamu Maliyesi, Web-Ofset Tesisleri: Eskişehir.
- Çalışkan, A. Ve Sağbaş, İ. (2005) “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I (Reform), Editörler: Hüseyin Özgür Ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara
- Çetinkaya, Ö. Demirbaş, T. (2004), Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 8, s. 18-37, Antalya.
- Çetinkaya, Ö. ve T. Demirbaş (2010), Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları, 53.
- Çezik, A. (1980). İngiliz Mahalli İdareleri içinde Büyük Londra İdaresi GLC (Greater London Council) ve Çalışmaları. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No:1710-SPD:319
- Çımat Ali, (2014). İktisat, Türkiye’deki Eğitimi ve İktisadi Yenilik. İktisadi Yenilik Dergisi.
- Çiçek, H. G. ve Çicek S. (2012),Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 8(16): 201-221
- Çoker, Z. (1970). Türk Mahalli İdarelerinin Sorunları açısından İngiliz Mahalli İdareleri, T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu yayınları:6, Ankara
- Delcamp, A. (1994) “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara,
- Demir, İ. C.(2008), “ ABD Vergi Sistemi ve Gelir İdaresi” , Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, cilt:10(1)
- Dicle, E. (2012), “Modern Ulus Devlet Bir İdeal Mekan Temsili Olarak Köy Ütopyası”, International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, 7(1): 859-871 ,

- Domenico, M. and Zanardi D. (2004), “Alberta Comparing Intergovernmental Fiscal Relations in Japan and Italy: Assesment and Suggestions”, Economic and Social Research Institute, <http://www.esri.go.jp/jp/prjrc/macro/macro15/10-3-R.pdf>, (Erişim Tarihi:01.03.2019)
- Edizdoğan, N., etinkaya, . ve Gümüş, E. (2015), Kamu Maliyesi, Ekin Yayınevi, Bursa .
- Egeli, Haluk ve Diril, Funda (2012) “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, Sayıştay Dergisi, 84: 25-44.
- Eke, A. E. (1982). Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
- Erdemir, T. (2010), AB Uyum Sürecinde Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırılmalı Analizi, 2010, T.C Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya
- Erkin, G. (2013) “Türk Hukuku’nda Vergilendirme Yetkisi”, Journal of Yaşar University, Özel Sayı (Armağan), 8:1111-1153.
- Erkul ,H., Kara, H. Ve Őimőek, S. (2016), “ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, Yönetim Bilimleri Dergisi / Journal of Administrative Sciences , 14(27):33-58
- Eroksal, G. (2008) Japonya’da Kamu Yönetim ve 1995-2006 Yılları Arasında Yapılan İdari Reform alışmaları, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara
- Ersoy, B. (2010) OECD Ülkelerinde Eğlence Vergisi Uygulamaları, Yönetim ve Ekonomi, 17(2) ,Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. :Manisa
- Eryılmaz, B. (2009). Kamu Yönetimi (2. baskı). Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2015). Kamu Yönetimi & Düşünceler - Yapılar - Fonksiyonlar - Politikalar [Elektronik Sürüm] (8. baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları..
- Eryılmaz, Bilal (2015). Kamu Yönetimi & Düşünceler - Yapılar - Fonksiyonlar - Politikalar [Elektronik Sürüm] (8. baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Escobar, L. Escobar, M. (2001) “Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America”, *Publius*, 31 (4):23-41.
- Esener S. Ç. (2005), Emlak Vergilerinin Türkiye ve Bazı Avrupa Birliği’ne Üye Ülkeler Açısından İncelenmesi ve Değerlendirilmesi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Ankara,
- Eurostat (2019), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures-eu> , (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- Faguet, J.(2004) “Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”, *Journal of Public Economics*, 88: 867-893.
- Fakihoğlu, E. (2011), “İstanbul’da Ambalaj Atıkları Geri Dönüşüm Uygulamalarının Maliyet Analizi” ( Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Falay, N. (2014) “Mali Yerleşmenin Kuralları ve Sorunları Üzerine”, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, (ss. 39-50) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Falleti, Tullia G. (2005) “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, 99 (3): 327-346..
- Gamper, A. (2005) “A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State”, *German Law Journal*, Vol.6, No.10, ss.1297-1318..
- Goldsmith, M. “Autonomy and City Limits”, David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman (Ed.), *Theories of Urban Politics*, (ss. 228-252), Sage Publications, London 1995.
- Gökmen, A. Ve Yeşil E. (2015) “ Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine Pay Veilmesine İlişkin Yasal Düzenlemelere Eleştirel Bir Bakış” Denetim
- Göktolga, O. (2017), “İsviçre Yerel Yönetim Yapısı ve Komünler” ,İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6(2), [www.inijoss.net](http://www.inijoss.net)

- Görmez, A. H. (2012) Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Sorunları: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü: Isparta.
- Görmez, K.(1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara,
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2016). İdare Hukuku Dersleri (18. baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözübüyük, A.Ş. ve Turgut, T.(2010), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara
- Guy, G. ve Alain, G. (1995) “The Equalizing Performance of Central Government Grants to Local Authorities: the Case of France 95 th. Annual Conference on Taxation”
- Gül, H. (2008). Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri. İçinde R. Bozlağan & Y. Demirkaya (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimler ( ss. 85–118). İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım.
- Güler, Ahmet (2017). Roma ve Venedik Özelinde İtalya’da Turist Vergisi ve Türkiye’de Uygulanması
- Güler, B. A. (2007), “Anayasa Taslağı: Yerel Yönetimlerde Mali Desantralizasyondan Mali Federalizme Geçiş Hükümleri” , Memleket Mevzuat, 3(27): 1-9.
- Güler, Birgül,(1994) “Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 3(1)
- Günday, M. (2015). İdare Hukuku[Elektronik Sürüm]. İmaj Yayıncılık.
- Güner, A. (2006). Yönetimler arası gelir bölüşümü: Temel ilke ve uygulamalar. Mali yerelleşme: Teori ve uygulama üzerine yazılar. (Editörler:Güner, A., ve Yılmaz, S.). 1. Basım. (ss:61-82)İstanbul: Güncel Yayıncılık,
- Güneş, Gülşen, Verginin Yasallığı İlkesi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011.
- Güneş, Gülşen, Verginin Yasallığı İlkesi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011.
- Güneş, M. (2009) “Almanya ve Türkiye’deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış”, Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi, 8(2)

- Hanka, C. (2009) “When is Fiscal Decentralization Good for Governance?”, Publius, 39 (4): 632-650.
- Hatipoğlu, C. (2005) Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkileri, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul.
- Hines, J.R. (2000) “What is Benefit Taxation?”, Journal of Public Economics, 75 (3), , 483-492.
- <http://streetwise-france.com/tax-france.htm#taxehab>,(Erişim Tarihi:11.05.2019)
- [http://www.tax.metro.tokyo.jp/shitsumon/sonota/index\\_j.html#q01](http://www.tax.metro.tokyo.jp/shitsumon/sonota/index_j.html#q01),(Erişim Tarihi:27.04.2019)
- <https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/unitedkingdom/en/FTA-swiss-tax-system-48791-2017.pdf>,(Erişim Tarihi:31.05.2019)
- <https://www.icisleri.gov.tr/illeridairesi/koyler1> İçişleri Bakanlığı,2019,(Erişim Tarihi:01.04.2019)
- Hughes, G., Smith, S. and Tabellini, G. (1991)“Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance”, Economic Policy, 6 (13): 425-459.
- IJETSAR (International Journal Of Education Technology and Scientific Researches) Issue / Sayı: 2 Yıl / Year: 2017 1
- Japan International Corporation Agency-JICA (2005), Local Public Finance in Japan, Local Government Policy and Programme at Local Autonomy College, JICA Yayınlanmamış Ders Notları, Tokyo.
- Kalabalık, H. (2005), Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama,Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kamiko, A. (2005), Local Public Finance System In Japan, Local Government Policy and Programme at Local Autonomy College, Japan International Corporation Agency-JICA Yayınlanmamış Ders Notları, Tokyo
- Kaplanhan, F. ve Korkut, C. (2014). Merkezi yönetim vergi gelirlerinin yerel yönetimlere dağıtımı ,International Conference on Eurasian Economies, 1-9. <https://www.avekon.org/papers/1127.pdf> (04.09.2016).

- Kappeler, A., Sole-Olle, A., Stephan, A. and Valila, T.(2012) “Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure?”, DIW Discussion Papers No. 1204, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung,
- Karaaslan Erkan; Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, (2019), <http://bekad.org/imgs/files/T%C3%BCm%20Y%C3%B6nleriyle%20Belediye%20Gelirleri.pdf>,(Erişim Tarihi:31.03.2019)
- Karabaş, Erdal (1991), Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Yönetim Yapıları, İ.Ü.SBE yayınlanmamış doktora tezi, İstanbul, s. 41.
- Karaer, T.(1991), “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Ankara,1-9.
- Karahanoğulları, O. (2004), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Karahanoğulları, O., (2008), “Fransa’da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeleştirilmiş Cumhuriyet”, [http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/Fran2\\_003Any.pdf](http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/Fran2_003Any.pdf); (Erişim Tarihi: 10.01.2019).
- Karakoç, Yusuf; “Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme”, (Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 15, Özel Sayı, 2013, Prof. Dr. M. Polat SOYER’e Armağan, C. II, İzmir 2014, s. 1259-1308), (Vergilendirme İlkeleri).
- Karatepe, Ş. (1988), Toplum Kalkınması Yönünden 442 Sayılı Köy Kanunu’nun Yetersizlikleri, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3 (1), 179-190.
- Kavruk, Hikmet,(2002). Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara
- Kayıkçı, Sabrina (2003), “1982 Yerel Yönetim Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Özerklik Şartı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 12(3), 28-32.
- Keçeci, B. (2008) Avrupa Birliği sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü: Edirne.



- Keleş, R ve Mengi, A. (2002), Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Doğru, Çağdaş Yerel Yönetimler, 11(4): 6-24.
- Keleş, R. (2000). Yerinden Yönetim ve Siyaset (4. baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2000). Yerinden Yönetim ve Siyaset (4. baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. Genişletilmiş 8. basım, İstanbul: CemYayınevi.
- Keleş, R. (2016). Yerinden Yönetim ve Siyaset [Elektronik Sürüm] (10. baskı). İstanbul: Cem Yayınevi. Erişim: 12 Kasım 2017,
- Keleş, R., ve Yavuz, F. (1983). Yerel Yönetimler. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Keleş, Ruşen, (1972), “Belediye Gelirleri Ve Mali Denkleşme”, Amme İdaresi Dergisi,5(1)
- Kılıç, R. (2011) “Vergi İdarelerinin Görevleri Açısından Modernizasyon İhtiyacı”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 7(14): 363-376.
- Kılıçer, E. (2018), “Plastik Poşet Vergisi ve Örnek Ülke Uygulamaları”[https://www.researchgate.net/publication/325487031\\_Plastik\\_Poset\\_Vergisi\\_ve\\_Ornek\\_Ulke\\_Uygulamaları](https://www.researchgate.net/publication/325487031_Plastik_Poset_Vergisi_ve_Ornek_Ulke_Uygulamaları) ,(Erişim Tarihi:12.14.2018)
- Koçak, Yüksel (2008), Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler, Orion Kitabevi, Ankara.
- Koçdemir, K. (1999), “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya, Türkiye)”, Türk İdare Dergisi, 71(424):.98-120
- Koçdemir, K. (1999), “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler”, Türk İdare Dergisi, 424
- Kösecik, M. Ve Özgür, H. (2005), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar, Nobel Yayınları, Ankara
- Leibfritz, W. ve O'Brien, P. (2005), “The French Tax System”, OECD Economics Department Working Papers, No: 439.,475.477. <http://pages.stern.nyu.edu/~dbackus/Taxes/OECD%20French%20tax%20system%20wp%2005.pdf>,(Erişim Tarihi:01.05.2019)
- Litvack, J. and Seddon, J. (2004), “Decentralization Briefing Notes”, WBI Working Papers, World Bank Institute, 2004..

- Lockwood, B. (2005), “Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective”, Warwick Economic Research Papers No.721, Department of Economics, The University of Warwick.
- Marshall, A. H. (1965). Financial Administration In Local Government. George Allen &Unwin.
- Martinez, J. (2011) The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice, Asian Development Bank, Mandaluyong City .
- Mengi, A.(1997) “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 6(4):94-112, TODAİE Yay. Ankara, Ekim 1997.
- MİGM (2015). 2014 yılı mahalli idareler genel faaliyet raporu, [http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2014\\_Faaliyet\\_Raporu.PDF](http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2014_Faaliyet_Raporu.PDF) (09.09.2016).
- Ministry of Finance Japan, 2010, Comprehensive Handbook of Japanese Taxes, [https://www.mof.go.jp/english/tax\\_policy/publication/taxes2010e/index.htm](https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/publication/taxes2010e/index.htm),(Erişim Tarihi:27.02.2019)
- Ministry of Local Government and Regional Development (2008). Local Government in Norway
- Ministry of Local Government and Modernisation (2019a), <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/min.html?id=509>,(ErişimTarihi:01.03.2019)
- MOF Ministry of Finance Japan (2010) Comprehensive Handbook of Japanese Taxes, Tax Bureau of the Japanese Ministry of Finance.
- Moğol, T., Taraktaş, A., Çakır, T. ve Varcan, N. (2013) Mahalli İdareler Maliyesi, Saray Matbaacılık: Ankara.
- Muter, N. B., Çelebi, A. K. ve Sakınç, S. (2008) Kamu Maliyesi (gözden geçirilmiş 3. baskı), Emek Matbaası: Manisa
- Mutluer, M. K. ve Öner, E. (2012) Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları: İstanbul.
- Nadaroğlu H. Ve Keleş R. (1991) “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)” Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris-

Altinyunus 23-25 Mayıs 1991, MÜ İİBF Maliye Bölümü ve MAUM Yayını, İstanbul,1991:24-52.

- Nadaroğlu, H. (1998). Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması, Beta Yayınları, İstanbul.
- NADAROĞLU, H. ve N. VARCAN. Yerel Yönetimler, 2. Baskı, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayın No:953, 1997
- Norway Local Government Act (25 Sep. 1992). Erişim Tarihi:26.02.2019, [http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjonalt/local\\_government\\_act.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjonalt/local_government_act.pdf)
- Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation, Local Government in Norway, 2014, [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_pdf/en\\_ake\\_moznosti/NFMStudijski2LokalnoUpravljanje.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/en_ake_moznosti/NFMStudijski2LokalnoUpravljanje.pdf),(Erişim Tarihi:25.03.2019)
- Oates, W. E. (1991). Fiscal federalism: an overview, (Ed.: Remy Prud'homme). Public finance with several levels of government. The Hague: Foundation Journal of Public Finance, s. 1-21.
- Oates, W. E. (1993) "The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth", The National Tax Journal, 46 (2):237-243.
- Oates, W. E. (1999) "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, 37 (3):1120-1149.
- Odabaş, H. (1997), "ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6 (4):65- 77.
- Oktay, T. (2006). "Osmanlı İstanbul'unda Bir Yönetim Reformu Önerisi: Rıfat Müeyyid'in 1914 Tarihli Kanun Tasarısı" Çağdaş Yerel Yönetimler, 15(4):51-68.
- Olowu, D. (1988). African Local Governments as Instruments of Economic and Social Development. The Hague, Netherlands . International Union of Local Authorities.
- Ortaylı, İ. (2016). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi [Elektronik Sürüm] (5. baskı) . Ankara.

- Ökmen, M. ve Yurtsever, H. (2010).Kentsel Planlama Sürecinde Oluşan Kamusal Rantın Vergilendirilmesi. Maliye Dergisi, 158: 58-74.
- Ökmen, M., Parlak, B. (2010) Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar, Alfa Akademi, 2. Basım, Bursa
- Öncel, M., Kumrulu, A. ve Çağan, N. (2015), Vergi Hukuku, Turhan Kitabevi:Ankara
- Öner, E. ve Mutluer, K. (2011) “Mahalli İdarelerin Gelir ve Giderlerinin Yapısal Durumu ve Bunların Düşündürdükleri”, Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, 26-27 Kasım 2011, Ankara.. 8
- Öz, E. ve Akdemir, T. (2002), “ABD Vergi Sistemi”, Vergi Sorunları Dergisi, 168, 86- 103.
- Öz, E. ve Vural, T. (2005), “Ekonomisi ve Vergi Sistemiyle Japonya”, Maliye Dergisi y Sayı 149: 105-123
- Öz, S. (2012), “Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 67(4): 63-88
- Özer, M. A. (2015). Yeni kamu yönetimi (3. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2015) Yerel Yönetimler: Mali Boyut, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Pascha W. ve Frank R., (2001), “The Role of Japanese Local Governments in Stabilisation Policy”, Institut für Ostasienwissenschaften, No:40, ss.1-43,[https://www.uni-due.de/imperia/md/content/ineast/about/publications\\_green\\_series/paper40.pdf](https://www.uni-due.de/imperia/md/content/ineast/about/publications_green_series/paper40.pdf),(Erişim Tarihi:01.02.2019)
- Pedersen H.(2001). The Norwegian Tax System. Agder University College Print, Kristiansand, Norway.
- Pehlivan, O. (2013), Kamu Maliyesi, Murathan Yayınevi, Trabzon
- Pirlir, O., (1994) “Belediyelerde Çevre Temizlik Vergisinin Uygulanması”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 3(2)
- Porcelli, F. (2009), “Fiscal Decentralisation and Efficiency of Government: A Brief Literature Review”.

- Prud'homme, R. (1995), "Dangers of Decentralization", The World Bank Research Observer, 10 (2), : 201-220.
- Prud'homme, R. (2006), "Local Government Organization and Finance: France", (Ed.) A. SHAH, Local Governance in Industrial Countries, Washington: The World Bank, (ss: 83-115).
- Public Finances General Directorate (2018)The French Tax System
- Robaschik, F. ve Naoyuki Y.. (2004), "Local Government Finance in Japan: Can Irresponsible Borrowing Be Avoided?", Duisburg Working Papers On East Asian Economic Studies, No. 72, ss.1-42, <http://www.uniduisburg.de/FB5/VWL/OAWI/ARBEITSPAPIERE/paper72.html>,(Erişim Tarihi:01.03.2019)
- Rodriguez-Pose, A. and Kroijer, A. (2009), "Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe", LSE Europe in Question Discussion Paper Series No. 12,
- Royal Ministry in Finance ,Proposition to the Storting (bill and draft resolution) for the fiscal year 2019, [https://www.regjeringen.no/contentassets/b303b99fd17147668e7af6b383ae6e3f/tax\\_prop\\_1\\_ls\\_chap\\_1\\_2\\_eng.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b303b99fd17147668e7af6b383ae6e3f/tax_prop_1_ls_chap_1_2_eng.pdf),(Erişim Tarihi:19.03.2019)
- Sakal, M. ve Demirhan, H. (2014). Yönetimler arası transferlerin yatay ve dikey dengesizlikleri gidermedeki etkinliği. (Ed.: M. Sakal, A. Kesik ve T. Akdemir). Mali yerinden yönetim: teori, kavramsal açıklamalar ve Türkiye'ye ilişkin değerlendirmeler. Ankara: Nobel Yayıncılık, (ss:237-246).
- Sakal, M. ve Demirhan, H. (2015). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve AB Adaylık Süreci Çerçevesinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik", 30. Türkiye Maliye Sempozyumu (20-24 Mayıs 2015), Antalya.
- Sakınç, S. (2007) Yerel Yönetimler Ekonomisi, Emek Matbaacılık: Manisa.
- Sakınç, S. Ve Aybarç, A. (2016), Türkiye İçin Vergi Reformu Önerileri,Liberal Perspektif Rapor Sayı: 9, Ekim 2016
- Saran, U., (2004) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Kalite Odaklı Bir Yaklaşım), Atlas Yayıncılık, Ankara

- Schneider, A. (2003)“Decentralization: Conceptualization and Measurement”, Studies in Comparative International Development, 38 (3):32-56.
- Sellers, J. M. ve Lidström, A. (2007), “Decentralization, Local Government, and The Welfare State”, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 20 (4):609- 632.
- Senatsverwaltung für Finanzen  
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/steuern/informationen-fuer-steuerzahler-/faq-steuern/artikel.9074.php>,(Erişim Tarihi:01.05.2019)
- SEPA, (2000), “EU-Fuel and Vehicle Tax Policy” Report:5084, Stocholm, Sweden.
- Sezer, Ö., & Kırışık, F. (2006). “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 15(2):26-40
- Shah, A. (1997). The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies. Washington: The World Bank.
- Smoke, Paul, “Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform”, Public Administration and Development, 35 (2), 2015, 97-112.
- Streetwise, 2019, (<http://streetwise-france.com/tax-france.htm#taxehab>, Erişim: 01.02.2019).
- Swiss Federal Tax Administration, Federal, Cantonal and Communal Taxes, An Outline on the Swiss System of Taxation, 2010, Berne.  
<https://wifoe.tg.ch/public/upload/assets/34523/AnoutlineontheSwissTaxSystem2016.pdf>,(Erişim Tarihi:11.05.2019)
- Swiss Federal Tax Administration, The Swiss Tax System, 2017, Berne
- Şahin, M. (1999), “Ülke Ülke Yerel Yönetimler Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 8 (2), 121- 136.
- Şahin, Mustafa “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 8, Sayı: 2, (Nisan 1999), s. 122-123
- Şakir D. (1993), Mahalli İdarelerin Mali Yapılarının Yeniden Düzenlenmesi Ve Danimarka Örneği, Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Vakfı Yayın No:6, Ankara,

- Şen, H. ve Sağbaş, İ. (2016), Vergi Teorisi ve Politikası, Ankara
- Şengül, R. (2012), “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9 ( 20): 31-44
- Şengül, R. (2014). Yerel Yönetimler (4. baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şenyüz, D., Yüce, M. ve Gerçek, A. (2015) Vergi Hukuku Genel Hükümler, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa
- Şenyüz, Doğan, Yüce, Mehmet ve Gerçek, Adnan, Vergi Hukuku Genel Hükümler, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2015.
- Tabe, Y. (2005), Introduction to Local Government In Japan Today, Japan International Corporation Agency-JICA Local Government Training Course at Local Autonomy College, Yayınlanmamış Ders Notları.
- Tanzi, V. (1995) “Basic Issues on Decentralization and Tax Assignment”, Reforming Chine’s Public Finance, International Monetary Fund, Washington
- Tanzi, V. (1996), “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, Michael Bruno and Boris Pleskovic (Ed.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, (ss. 295-316), The World Bank, Washington
- Tanzi, V. (2002), “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization”, Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (Ed.), Managing Fiscal Decentralization, (ss. 17-30), Routledge, London
- Tavşancı, A. (2010) “Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi”, Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar, Derl.: Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek (Ekin Yayınevi: Bursa), ss. 63-96.
- Tavşancı, Aykut, “Anayasanın Temel İlkelerinin Devletin Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılmasına Etkisi”, Selda Çağlar (Ed.), İnsan Hakları, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2010. Tekbaş, 2009: 131-132
- Tavşancı, Aykut, “Anayasanın Temel İlkelerinin Devletin Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılmasına Etkisi”, Selda Çağlar (Ed.), İnsan Hakları, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2010.

- TBB, 2017, <http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/kitap/>, (Erişim Tarihi:11.05.2019)
- TDK (2019), <http://www.tdk.gov.tr>, (Erişim Tarihi:18.05.2019)
- Tek Turan, H. (2013), Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri, Seçkin Yayınevi, 2013
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi, 16(2):3–22.
- Tekeli, İ. (2014). Yönetimler arası mali yardımlar (transferler) teorisi: mali yardım türleri ve etkileri. (Ed.: M. Sakal, A. Kesik ve T. Akdemir). Mali yerinden yönetim: teori, kavramsal açıklamalar ve Türkiye'ye ilişkin değerlendirmeler. Ankara: Nobel Yayıncılık, s.201-236.
- The World Bank ( 2006)“The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, Local Governance In Developing Countries, Washington, D.C.
- Toksöz, F., Özgür, A., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., Akalın, N.(2009), “Yerel Yönetim Sistemleri”, Tesev Yayınları, İstanbul,
- Toprak, Karaman, Z. (2013). Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi. Sunulan Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Sempozyumu.
- Tortop N. (1996)Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü), TODAİE Yayınları:Ankara.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2008). Mahalli İdareler. Ankara: Nobel Yayın.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M.A (2010), Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, Ankara.
- Tortop, Nuri (1991). Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Tortop, Nuri (1994), “Fransa'da Komünlerin (Belediyelerin) Bütçeleri, Gelirleri ve Giderleri”, Amme İdaresi Dergisi,27( 3)
- Triesman, D. (2000), “The Causes of Corruption: A Cross National Study”, Journal of Public Economies, 76 (3):399-457.



- Triesman, Daniel, “The Causes of Corruption: A Cross National Study”, Journal of Public Economies, 76 (3), 2000, 399-457.
- Turan H. C. (2017), Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler, International Journal Of Education Technology and Scientific Researches, 2017, Issue: 2, pp. (1-19).
- Türker, M. (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Türker, M. (2003), “Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi”, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.
- Türkiye Belediyeler Birliği, Yerel Yönetimler, 2. Baskı, 2017, Ankara
- Türkoğlu İ. ve Bucaktepe A. (2015) Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği ve Avrupa Birliği Ülke Uygulamalarından Örnekler Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 24(2) ss 319-336
- Türkoğlu, İ. (2009) , Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389.
- Türkoğlu, İ. (2012), “Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 11(40): 293-305.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 12 (21):259-287.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2010), “Yönetimlerarası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması”, (Ed. N. Falay, A. Kesik, M. Çak, M. Karakaş), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği, Ankara: Seçkin Yayınları, 2. Baskı, ss:113-141.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2017), Mahalli İdareler, Ankara: Seçkin Yayınları, 10. Baskı,

- Ulusoy, A., Tekin A., (2002), , Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Ulusoy, A., Tekin A., (2009), “Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik; Türkiye Ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12(21)
- Ulusoy, A., Tekin A., (2012),Teori-uygulama-Maliye-Mahalli İdareler, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ulusoy, A., Tekin A., (2014), Tekin, Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Umay, M. A. (2006), “Kentsel Rantlar Nedeniyle Oluşan Gelirlerden Kamunun Pay Alması Gerekmez mi?”, Mali Kılavuz Dergisi, 31
- Uyanık, S. (1993). “Londra’nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu andaki Durum)”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2(5):23-26
- Uzun, A. (2012), “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Değerlendirilmesi”, Global Journal of Economics and Business Studies, 1(2): 41-58.
- Uzun, A. (2012), “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Değerlendirilmesi” Küresel İktisat Ve İşletme Çalışmaları Dergisi, 1(2)
- Uzun, Abdullah, (2008), Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Yapısal Analizi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Trabzon
- Ünal, F., 2011. “Tanzimat”tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, Sosyal Bilimler Dergisi, 30:241- 248s
- Von Braun, J. and Grote, U.(2002), “Does Decentralization Serve the Poor?”, Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (Ed.), Managing Fiscal Decentralization, (ss. 68-96), Routledge, London
- Vural, T. (2014), “Mali Yerinden Yönetim ve Yönetimler Arası Gelir Paylaşımı”, (Ed. M. Sakal, A. Kesik ve T. Akdemir), Mali Yerinden Yönetim Teori, Kavramsal

Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler, Ankara: Nobel Yayınevi, (ss:51-84).

- Yakar, S. ve Gündüz, İ. O. (2014). Türkiye'de belediyelerin vergilendirme yetkisi: “var” mı “yok” mu işte bütün mesele bu. Sayıştay Dergisi. Sayı 92, s.117- 141.
- Yakar, S. ve İ. O. Gündüz (2014), “Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: Var Mı Yok Mu İşte Bütün Mesele Bu”, Sayıştay Dergisi, 92: 117-141.
- Yalçındağ S.(1989), Federal Almanya’da Yerel Yönetimler, Amme İdaresi Dergisi, 22(1)33-66
- Yaş, H. ve U. Akdoğan (2015), “Türkiye’de Belediyelere Yapılan Mali Transferlerin Flypaper Effect Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, 168: 49-68.
- Yıldız, Hayrettin (2012), “Fransız Yerel Yönetim Sistemi”, Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1:320-325.
- Yılmaz, H., Emil, F. ve Kerimoğlu, B. (2012). Yerel yönetimler maliyesi. Mali Hizmetler Derneği Yayını. Ankara.
- Yılmaz, N. (2008), “Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı”, Sayıştay Dergisi, 71: 75-90.
- Yılmaz, S. ve Y. Beriş (2006), (Ed. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz), “Yönetimlerarası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 95-119.
- Yontar, İ. G. ve Dağ, M. (2014). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı çerçevesinde Türkiye’de mali özerklik. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10(21): 147-162. <http://ijmeb.org/index.php/zkesbe/article/view/8> (08.04.2019).
- Yüksel, F. (2003). Belediye gelirlerinde yetersizlikler ve alternatif çözüm önerileri. S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi: 49-60.
- Yüksel, F. (2004). Türkiye’de belediyeciliğin mali sorunları. Mevzuat Dergisi, 7(73).

- Yüksel, F., Bakırcı, F. ve Kutlar, A. (2010). “Yerel yönetimlerin ekonomik etkinliği ve ilgili faktörler üzerine teorik bir değerlendirme” Yerel Yönetimler: Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar, IV. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı. 1. Baskı. Bursa: Dora Yayıncılık, (ss:315-331).
- Yüksel, H. (2008) “Yerel Yönetimlerde Gelir Bölüşümü: AB v e Türkiye”,Akademik Araştırmalar Dergisi, 37:54-67.
- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 11.08.1970 – 13576.
- 1580 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 14.04.1930 – 1471. 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 23 Şubat 1963-11342.
- 16 Eylül 2011 Resmi Gazete tarihli ve 28056 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği.
- 19 Mayıs 2012 Resmi Gazete tarihli ve 2011/175 Karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.
- 30 Aralık 2013 1. Mükerrer Resmi Gazete tarihli ve 28867 sayılı 43 Seri No’lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği. 10/02/2014 tarihli ve 2014/5896 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
- 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 9.07.1984–18453.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 23.07.2004–25531.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 4.03.2005 – 25745. 7 Mayıs 2005 Resmi Gazete tarihli ve 2005/8730 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 13.07.2005 – 25874. 13 Aralık 2005 tarihli ve 2005/9817 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 15.07.2008 – 26937.

- 6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 6.12.2012 – 28489.
- 6487 sayılı Bazı Kanunlar İle 375 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 11 Haziran 2013–28674.
- 29/12/2011 tarih ve E:2010/62; K:2011/175 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı
- 10.4.2013 günlü, E.2012/158, K.2013/55 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı

