

Trakya Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

Hazırlayan: Burcu Keçeci

Danışman : Yrd.Doç.Dr. Aykut Tavşancı

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin Maliye Anabilim Dalı için
öngördüğü YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak hazırlanmıştır.

Edirne
Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Haziran, 2008

ÖNSÖZ

Yerel yönetimler başlangıçta toplu yaşama güdüsünden oluşan fakat daha sonra hukuki donanımına da sahip kılınarak bireylerin ve en çok da siyasi-idari otoritenin müdahalede bulunabildiği hizmet birimleridir. Bugün için sahip olduğu görev ve yetkiler dikkate alındığında yaşam hedeflerinin temel öğelerinden biri olarak varlığını insanlık tarihi kadar eskiye götüren yerel yönetimler, devlet yönetim sistemlerinin her zaman tercih edeceği kamu tüzel kişileridirler. Yerleşik hayatın ikame edilemez öğeleri içinde yer almasından dolayı yerel yönetimlerin idari yapılanmasının güçlü tutulması veya güçlü kılınması her zaman için üzerinde düzenleme yapılmaya değer özellikleri barındırmaktadır. Bu nedenle tarihi gelişim seyri incelendiğinde yerel yönetimlerin kendi kendine yetebilmesi, kendi kendini idare edebilmesi yani kısaca güçlü ve özerk olması adına yapılan reformlar her türlü çabanın üstünde değerlendirilmelidir.

Yerel yönetimlerin idari yapısının dışında dikkatle incelenmesi gereken ve uzun yıllardır da üzerinde tartışılan konu, vergilendirme yetkisine sahip olup olmaması gerektiği hususunda yoğunlaşmaktadır. Bilinmelidir ki tüm kamu tüzel kişilerinin yaşam kaynağı, yerine getirmesi için kendisine verilmiş görevlerin var olması ve bunu yerine getirebilmesi için gerekli olan gelir kaynaklarına sahip olmasında yatmaktadır. Ancak bunlardan ilki her zaman için geçerli iken yeterli gelir kaynaklarına sahip olma çoğu zaman gerçekleşmemektedir. Bu nedenle yerel yönetimler de bu döngüden nasibini alan kamu tüzel kişileri olmaktadır.

Gelir kaynaklarına sahip olma hakkı, çeşitli yöntemlerin uygulanması yoluyla sağlanabilmektedir. Fakat günümüzde uygulanması üzerinde önemle durulan yöntem, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerine dayanarak gelir eldi etmeleridir. Henüz Türkiye’de uygulanma olanağına sahip olmayan bu yöntem bir takım olumlu ve olumsuz özelliklere sahiptir. Ancak yerel yönetimlerin özerk olması ve yerel vergileme yoluyla yürütmekle mükellef olduğu hizmetlerin oluşturduğu giderleri, sahip olduğu yetkilerle sağlayabilmesi çağın öngördüğü yapı ile uyum göstermektedir.

Tez çalışmaları uzun soluklu bir çaba ve bunun için sarfedilen emeğin sonucudur. Bu nedenle bu çalışmanın başlamasında, sürdürülmesinde ve sonuçlandırılmasında hiçbir desteği esirgemeyen danışman hocam sayın Yrd. Doç. Dr. Aykut Tavşancı'ya şükranlarımı arz etmeyi zevkli bir ödev olarak kabul ediyorum.

Tez Başlığı: Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Tez Yazarı : Burcu KEÇECİ

ÖZET

Yerel yönetim birimleri tarih boyunca yerel bazda yürütülmesi gerekli olan hizmetlerin sunumunda önemli roller üstlenmişlerdir. Hatta denilebilir ki yerel yaşamın varlığı ile yerel yönetimlerin tarihi birebir örtüşmektedir. Bu kapsamda yerel yönetim birimlerinin temel yapısal karakteri onu besleyen idari-mali yapılanmanın niteliği, yerel yönetim birimlerinin var olma gerekçesi ve yerel hizmetleri yürütebilme imtiyazında saklıdır ve bu son derece önemlidir. Ayrıca her geçen gün değişen ve gelişen ekonomik ve toplumsal koşullar aynı oranda ve ölçüde yerel yönetimler algılamasında da yeni yorumları ve yapıları beraberinde getirmektedir. Şu halde yerel yönetimler planında temel yaklaşım, yerel yönetimlere duyulan ihtiyacın rasyonelliği ile yerel yönetimlerin varolmasını ve yürütmek zorunda olduğu hizmetlerin finanse edilmesini sağlayacak kudretin kime ait olduğu noktasında düğümlenmektedir.

Bugüne kadar bu yaklaşımı gerçekleştirme konusunda en başarılı olan ekonomik bütünleşme Avrupa Birliği’dir. Birliğe üye olmak isteyen ülkelerden biri de Türkiye olduğu için, tam üye olarak kabul edilmesi durumunda, Birlik hükümlerine uyması gerekecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Vergi, Avrupa Birliği

The Title Of The Thesis : The Taxation Of The Local Administrations In Turkey, In The Process Of European Union.

The Author Of The Thesis : Burcu KEÇECİ

ABSTRACT

Local administrations units have played an important role through history in performing services in the local meaning. Even, it is possible to say that histories of local life local administration overlap one to one. In this scope, the basic structural characteristics of local administration units is hidden in the quality of administrative – financial structuring supporting it, the ground of existence of the local administration units and the privilege in executing local services and this is of paramount interest. Besides this, the economic and social circumstances that change and develop day by day bring together – in the same proportion and measures – new comments and structures in the perceiving of local administrations. Then, the basic approach in the means of local administrations gets tangled in the rational need for local administration and at the point in defining the owner of capacity that will provide the existence and that will finance the essentially services of local administrations.

European Union has been the most successful unity about to realize this approach so far. Because of the fact that one of the countries willing to join the EU is Turkey, if it is accepted to EU as a full member, it has to obey the Union's decisions.

Key Words: Local Administrations, Tax, European Union.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar LİSTESİ	x
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1
A. Problem.....	2
B. Amaç.....	2
C. Önem.....	2
D. Sınırlılıklar.....	3
E. Tanımlar.....	3
F. Araştırma Yöntemi.....	4
G. Verilerin Toplanması.....	4
BİRİNCİ BÖLÜM	
1.YEREL YÖNETİMLER ve VERGİLENDİRME YETKİLERİ	5
1.1. Yerel Yönetimler	5
1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı.....	5
1.1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri.....	7
1.1.2.1. Hukuki Nedenler.....	7
1.1.2.2. Siyasi Nedenler.....	9
1.1.2.3. Ekonomik Nedenler.....	10
1.1.3. Yerel Yönetim Türleri.....	11
1.1.3.1. Komünler.....	12
1.1.3.2. Bölge Yönetimleri.....	12
1.1.3.3. Yerel Yönetim Birlikleri.....	13
1.1.3.4. Özel Bölge ve Okul Bölgeleri.....	14
1.2. Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları	14
1.2.1. Vergiler Yoluyla Gelir Sağlanması.....	14
1.2.1.1. Bağımlılık Sistemi.....	15
1.2.1.2. Bağımsızlık Sistemi.....	15

1.2.1.3. Vergi Payları.....	15
1.2.2. Bağış ve Yardımlar.....	18
1.2.3. Şerefiye Harç ve Harcamalara Katılma Payları.....	19
1.2.4. Ticari ve Sınai İşletmelerin Ürün Satış Gelirleri.....	21
1.2.5. Borçlanmalar.....	22
1.2.6. Emlak Gelirleri.....	23
1.3. Vergilendirme Yetkisi.....	23
1.3.1. Tanımı ve Kapsamı.....	24
1.3.2. Tarihsel Gelişimi.....	25
1.3.2.1. Batı Demokrasilerinde Verginin Gelişimi.....	25
1.3.2.2. Türkiye’de Verginin Gelişimi.....	29
1.3.2.2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi’nde Verginin Gelişimi.....	29
1.3.2.2.2. Türkiye Cumhuriyeti’nde Verginin Gelişimi.....	32
1.3.3. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi.....	34
1.3.3.1. Yönetimler Arası Görev ve Gelir Bölüşümü.....	35
1.3.3.1.1. Görev Bölüşümü Kavramı ve Yöntemleri.....	37
1.3.3.1.2. Gelir Bölüşümü Kavramı.....	39
1.3.3.1.2.1. Gelir Bölüşümünün Uygulama Şekilleri.....	40
1.3.3.1.2.1.1. Bağımsız Vergileme Yetkisi.....	40
1.3.3.1.2.1.2. Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması.....	41
1.3.3.1.2.1.3. Karma Sistemler.....	41
1.3.3.1.2.1.3. Verginin Yerelleştirilmesi Sorunu.....	43
1.3.3.1. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi.....	45
1.3.3.2. Federal Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	46
1.3.4. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi.....	47
1.3.4.1. Anayasal Çerçeve.....	48

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ VE YEREL VERGİ GELİRLERİ.....	50
2.1. İl Özel Yönetimlerinin Vergilendirme Yetkisi ve Vergi Gelirleri.....	50
2.1.1. İdari Yapı.....	50

2.1.2. Vergilendirme Yetkileri.....	53
2.1.3. Vergi Gelirleri.....	56
2.1.3.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi.....	59
2.1.3.2. Emlak Vergisi.....	59
2.1.3.3. Çeşitli Kanunlardan Elde Edilen Vergi Gelirleri.....	60
2.1.3.3.1. İskele Resmi.....	60
2.1.3.3.2. Çeltik Resmi.....	60
2.1.3.3.3. Taş Ocakları Resim ve Harçları.....	60
2.1.3.3.4. İmar Kanunu Gereği Alınan Harçlar.....	61
2.2. Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi ve Vergi Gelirleri.....	61
2.2.1. İdari Yapı.....	61
2.2.2. Vergilendirme Yetkileri.....	64
2.2.3. Vergi Gelirleri.....	70
2.2.3.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi.....	73
2.2.3.2. Emlak Vergisi.....	74
2.2.3.3. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu	
Kapsamındaki Vergiler.....	75
2.2.3.3.1. İlan ve Reklam Vergisi.....	75
2.2.3.3.2. Eğlence Vergisi.....	76
2.2.3.3.3. Haberleşme Vergisi.....	76
2.2.3.3.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi.....	76
2.2.3.3.5. Yangın Sigorta Vergisi.....	77
2.2.3.3.6. Çevre Temizlik Vergisi.....	77
2.2.3.4. Harçlar.....	78
2.2.3.4.1. İşgal Harcı.....	78
2.2.3.4.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı.....	78
2.2.3.4.3. Kaynak Suları Harcı.....	78
2.2.3.4.4. Tellallık Harcı.....	79
2.2.3.4.5. Hayvan Kesimi Denetleme ve Muayene Harcı.....	79
2.2.3.4.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı.....	79
2.2.3.4.7. Bina İnşaat Harcı.....	79
2.2.3.4.8. Çeşitli Harçlar.....	80
2.2.3.5. Harcamalara Katılma Payları.....	80

2.2.3.5.1. Yol Harcamalarına Katılma Payları.....	80
2.2.3.5.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı.....	81
2.2.3.5.3. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı.....	81
2.3. Büyükşehir Belediyelerinin Vergilendirme Yetkisi ve Vergi Gelirleri.....	81
2.3.1. İdari Yapı.....	81
2.3.2. Vergilendirme Yetkileri.....	83
2.3.3. Vergi Gelirleri.....	84
2.3.3.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Kapsamındaki Vergiler.....	85
2.3.3.2. Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi.....	86
2.4. Köylerin Vergilendirme Yetkisi ve Vergi Gelirleri.....	86
2.4.1. İdari Yapı.....	86
2.4.2. Vergilendirme Yetkisi.....	88
2.4.3. Vergi Gelirleri.....	90
2.4.3.1. 442 Sayılı Köy Kanunu Kapsamındaki Vergi Gelirleri.....	90
2.4.3.1.1. İmece.....	90
2.4.3.1.2. Salma.....	91
2.4.3.1.3. Diğer Vergi Gelirleri.....	92
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ.....	93
3.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler.....	93
3.1.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Önemi	93
3.1.2. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi.....	96
3.2. Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimler ve Vergilendirme.....	97
3.2.1. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi.....	97
3.2.1.1. Yerel Yönetim Yapısı.....	98
3.2.1.2. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkileri.....	100
3.2.2. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi.....	102
3.2.2.1. Yerel Yönetim Yapısı.....	102
3.2.2.2. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkileri.....	105
3.2.3. Almanya'da Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi.....	108
3.2.3.1. Yerel Yönetim Yapısı.....	108

3.2.3.2. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkileri.....	111
3.3. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Vergilendirme Yetkisinin Sağlayacağı Faydalar ve Getireceği Sorunlar.....	114
3.3.1. Yerel Yönetim Hizmetlerinin Etkinliği ve Etkin Sunumu Açısından.....	115
3.3.2. Yerel Yönetim Birimlerinin Özerkliği Açısından.....	119
3.3.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye Uygulaması İle Özerklik Şartının Vergilendirme Yetkisi Açısından Taşıdığı Anlam.....	126
3.3.3. Yerel Yönetim Birimlerinin Sorumluluğu Açısından	130
3.4. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi İle İlgili Olarak Yapılmak İstenen Anayasa Değişikliği.....	133
SONUÇ	136
KAYNAKÇA	142

TABLÖLÄR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1 : Gelir türlerine göre il özel idareleri kesin hesabı 1996-2004	58
Tablo 2 : Gelir türlerine göre belediye kesin hesabı 1996-2004.....	72

KISALTMALAR

AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
AY.	: Anayasa
BBK	: Büyükşehir Belediyesi Kanunu
BGK	: Belediye Gelirleri Kanunu
BK	: Belediye Kanunu
C	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DEÜY	: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları
Ed.	: Editör
EİTİA	: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
KK.	: Köy Kanunu
m.	: Madde
MAMK	: Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
MBTK	: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu
MEK	: Maliye Enstitüsü Konferansları
MEÜSEM	: Mersin Üniversitesi Sürekli Eğitim Merkezi
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MİKD	: Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği
S.	: Sayı
TBD	: Türk Belediyeler Derneği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

GİRİŞ

Türkiye’de kıyın terk edilmesi ile başlayan hızlı nüfus artışı ve kentleşme yerel yönetimlerin harcamalarında büyük oranda değişikliğe yol açmış ve yerel yönetimleri mali darboğaza sürüklemiştir. Bu noktada yerel yönetimler adına önem arzeden konu yerel kaynaklar üzerindeki vergilendirme yetisinin kimler eliyle yürütüleceğidir.

Avrupa Birliği sürecinde Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi başlıklı çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetimler, bunların finansman kaynakları ve vergilendirme yetkisi açısından bilinmesi faydalı temel bilgiler tarihi gelişim süreçleri de dikkate alınarak belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca üniter ve federal devlet sistemlerinde ve Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi, yönetimler arası görev ve gelir bölüşümü de dikkate alınarak irdelenmeye çalışılmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi üzerinde durulmuştur. Türkiye’de faaliyette bulunan yerel yönetim birimleri olan il özel yönetimleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler; idari yapıları, vergilendirme yetkileri ve vergi gelirleri çerçevesinde incelenmiştir. Çalışmamızın ana amaçlarından biri yerel yönetimlerin yürütmekle sorumlu olduğu hangi görevlere sahip olduğu ve bu görevleri yerine getirmesi için gerekli olan gelirleri hangi yetkilere dayanarak kazandığının tespiti üzerine kurulmuştur. Çünkü tanınacak yetkinin yerel yönetimlerin idari yapılanması ve görevlerin büyüklüğü ile doğru orantılı olması gerekmektedir. Bu düşünceyle çalışmamızda sırasıyla önce yerel yönetimlerin idari yapılanması ve görev yapısı daha sonra da vergilendirme yetkileri ve vergi gelirleri incelenmektedir.

Üçüncü ve son bölümde ise Avrupa Birliği’nde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri açıklanmaya çalışılmış ve bazı Avrupa Birliği ülkeleri federal ve üniter devlet sistemlerinden örnek verilerek incelenmiştir. Son tahlilde ise Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerinde gelişmeler sağlanması durumunda, ortaya çıkması muhtemel faydalar, sorunlar ve sonuçlar etkinlik, özerklik ve sorumluluk temelinde ele alınmıştır.

A. Problem

Türkiye’de, il özel yönetimleri, belediyeler ve köylerden oluşan yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi oldukça kısıtlıdır. Avrupa Birliği’ne üye federal ve üniter devletlerde ise bu yetki farklılıklar gösterir. AB sürecinde olan Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin Birliğe uyumunun sağlanması gerekmektedir.

B. Amaç

Bu araştırmada; AB sürecindeki Türkiye’nin yerel yönetim yapısındaki vergilendirme yetkisi ile AB üye ülkelerinin vergilendirme yetkisi karşılaştırılacaktır.

1. Türkiye’de Anayasal çerçevede yerel yönetim yapısı ne şekilde düzenlenmiştir?
2. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi nasıldır?
3. AB Anayasasına göre yerel yönetimler ne şekilde düzenlenmiştir?
3. Örnek olarak alınan AB’ye Üye Ülkelerin (İngiltere, Fransa ve Almanya) yerel yönetim yapısı ve vergilendirme yetkisi nasıldır?
4. Türkiye ile örnekteki AB Üye Ülkelerinin yerel yönetim vergilendirme yetkilerinin karşılaştırılması sonucu ortaya çıkan farklar nelerdir?
5. AB’ye uyum sürecinde Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi nasıl olmalıdır?

C. Önem

Üniter bir devlet olan Türkiye’de yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi veren merkezi yönetim bu yetkiyi oldukça kısıtlamıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki mali yetkisini katı bir şekilde sürdürmesi, yerel yönetimlerin gelişmesini engelleyen önemli bir faktördür.

Yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlamanın güvencesi olarak Anayasa’ya hüküm konmuş ancak bunun yerine getirilmesinde başarı sağlanamamıştır. Bunun sonucu olarak yerel yönetimler görevlerini yeterince yerine getiremediğinden sorunlar yaşanmaktadır. Türkiye’nin iç dinamikleri ne yazık ki bu sorunu çözmeye

yetmemekte ve çözüm için üyelik sürecinde bulunduğu AB'nin katkısı gerekmektedir. Bu çalışma, bu katkının sözü edilen dönüşümü ne ölçüde sağlayacağı hususunda bilgi vermeyi amaçlamaktadır

D. Sınırlılıklar

AB'de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ile Türkiye'de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin analizi bu çalışmanın alanını oluşturmaktadır.

Merkezi yönetimin vergilendirme yetkisi bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

E. Tanımlar

Yerel yönetimler (mahalli idareler) yerinden yönetimin (ademi merkeziyetin) esas uygulama alanı olarak görülmektedir. Bu yönetimler belirli bir coğrafi alanda oturan halka, komşuca yaşamalarından doğan çeşitli konularda, merkezden ayrı olarak karar almak ve bunları uygulamak hususunda tanınan özerklik sonucu doğmuştur. Sözü edilen topluluk, yerel nitelikteki ortak ihtiyaçları görebilmek amacıyla kendi meclislerini ve yürütme organlarını seçerler (Öncel, 1998:7).

Başka bir tanıma göre; mahalli idare, yerinden yönetim ya da yerel yönetim, yönetim biliminde adem-i merkeziyet olarak bilinen siyasal bir kavramdır. Yönetimde adem-i merkeziyet dediğimiz yerel ya da yerinden yönetim iki şekilde olur. Birincisi yetki genişliği esasına dayanan yerinden yönetimdir ki bu yönetimde merkezi idare bazı yetkilerini merkez dışındaki taşra kuruluşlarına kendi adına kamu hizmeti gördürmek amacıyla devretmiştir. İkincisi ise, yerel yönetimlerin yasalarla oluşturdukları kendi karar ve yürütme organları aracılığı ile yine yasalarla belirlenen kamu hizmetlerini yürüten yönetimdir (Öztekin, 1997:40). Bu iki tür yerel yönetim de yetkilerini yerel yönetimin isteği doğrultusunda ve onun istediği sınırlar içinde kullanır.

F. Araştırma Yöntemi

Bu araştırmada ikincil kaynak olan kütüphane araştırması yöntemi kullanılacaktır. Bu yöntemin kullanılmasının nedeni araştırma konusunun basılı kaynak araştırmasına daha müsait olmasıdır. Araştırma yöntemi uygulanırken; AB genel sekreterliği, AB Türkiye Temsilciği, Dış İşleri Bakanlığı ve aynı zamanda AB ile ilgili dökümanların kullanılmasıyla konuyla ilgili literatür taranacak, AB İlerleme Raporları incelenecek ve gündemdeki yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini konu edinen kaynaklar takip edilecektir.

G. Verilerin Toplanması

Araştırma için gerekli verilerin toplanmasında belgesel kaynak derlemesi yöntemi kullanılmıştır. Konuyla ilgili her türlü kitap, makale, gazete yazısı, yasal belge, tutanak vs. incelenmiş ve internet kanalıyla sağlanan belgelerle desteklenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.YEREL YÖNETİMLER VE VERGİLENDİRME YETKİLERİ

Bu bölümde yerel yönetimler ile bunların finansman kaynakları ve vergilendirme yetkileri ele alınacaktır.

1.1. Yerel Yönetimler

Kamu hizmetleri, topluma bir bütün halinde sunulmalıdır. Hizmetlerin verimli yürütülebilmesi için yönetim, merkezi ve yerel olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde coğrafi, sosyo-ekonomik ve yönetsel faktörler hizmetlerin topluma sunuluş biçimini etkilemekte ve her ülke kendi yapısına uygun olarak merkezi ya da yerel yönetim biçimine ağırlık vermektedir. Bu çalışmanın amacı doğrultusunda aşağıda birbirinin tamamlayıcısı olan bu iki yönetim biçiminden biri olan yerel yönetimler incelenecektir.

1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı

İnsanların bir arada yaşama ihtiyacı ve isteği, komşuluk ilişkilerinin gelişmesine ve bundan kaynaklanan yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Toplumun oluşum ve gelişim sürecine bağlı olarak, bir arada yaşamaktan doğan sorun ve ihtiyaçlar da sürekli olarak büyüme göstermiştir. Ülke sınırlarının büyüklüğüne ve yerleşim bölgelerinin dağılımına göre farklı büyüklüklerde olmakla birlikte, her ülke açısından toplumsal ihtiyaçların giderilmesi devletin vazgeçilmez görevlerinden birisini oluşturmaktadır (Akdoğan,2003:363). Kamu yönetiminin öncelikli ve temel amacı topluma kamu hizmeti götürmek olduğuna göre, topluma hizmet götürmenin en kestirme, en ucuz, belki de en verimli yolu hizmeti vatandaşa yerinde sağlamaktır. Bu anlamda yerel yönetimlerin varlığı ve önemi tartışılmaz olmaktadır (Öztekin,1997:41).

Kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesi olarak bilinen yerel yönetim ilkesi, bir başka tanımıyla,

devlet sınırları içerisinde, belirli bir coğrafi alanda yaşayan insan toplulukları tarafından seçilen kişilerce yönetilen, tüzel kişiliği olan ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere belli bir hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş anayasal yönetsel kuruluşlardır (Güler, 1998:8).

Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, Yönetim Bilimi'nde "adem-i merkeziyet" olarak bilinen bir kavramdır. Adem-i merkeziyetin başlıca iki türü mevcuttur (Keleş,2000:19)

Birincisi, yetki genişliği adını almaktadır. Merkezi yönetim ilkesinin yumuşatılmış bir şekli olan yetki genişliği; genel yönetimin taşra kuruluşlarında görevli olan yüksek memurlara, belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi verilmesi olarak tanımlanabilir (Tortop,1991:6). Yetki genişliğinde, merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler. Merkezi kuruluşların, kimi etkinliklerini, taşrada kurdukları örgütler eliye yürütmeleri, yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır (Keleş,2000:19).

Anayasamızın 126.maddesi, illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağını belirtmiştir. Türkiye'de illerin yönetimi bu ilke esasına dayalı olarak merkezi yönetim adına valiler tarafından yürütülmektedir (Öztekin,1997:40). Valilere çeşitli hizmet alanlarında kısıtlı da olsa, merkeze danışmadan kendiliğinden hareket edebilme olanağı tanıyan yetki genişliği ilkesi aslında, merkezi yönetim sisteminin değişik bir uygulamasıdır (Gözübüyük, 2000:40).

Yerel yönetimlerin ikinci türü ise, yasalarla oluşturdukları kendi karar ve yürütme organları aracılığı ile yine yasalarla belirlenen kamu hizmetlerini yürütürler. Aslında hem yetki genişliğine dayalı, hem de kendi oluşturdukları organlar aracılığı ile hizmet gören yerel yönetimler, yetkilerini merkezi yönetimin istekleri doğrultusunda ve onun belirlediği sınırlar içinde kullanırlar (Öztekin,1997:40). Başka bir deyişle, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin isteği dışında var olması pek mümkün değildir (Keleş,2000:20). Bununla birlikte yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip olarak merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Bu nedenle merkezi yönetim yerel yönetimleri ast-üst

ilişkisi içinde denetleyemez. Ancak yerel yönetimlerin genel yönetim politikası merkezi yönetimce belirlenmektedir. Hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için, merkezi yönetim ‘vesayet yetkisi’ne dayanarak yerinden yönetimi denetlemektedir⁽¹⁾ (Toprak, 2001:11).

1.1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Tarihi gelişim süreci içinde yerel yönetimler, devlet örgütlenmesi ile birlikte doğmuş ve kamu yönetiminin tamamlayıcı bir unsuru olarak yerel kamu hizmetlerini yerine getirmiştir (Toprak,2001:14). Genel olarak yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenlerinden biri merkezi yönetimin sakıncalarının artmasıdır². Bu sakıncaları azaltmak için yerel yönetimler kurulmuştur. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden bir diğeri de yerel düzeydeki kamusal arzın tüketici tercihlerini daha etkin bir şekilde yansıtabilmesi ihtiyacıdır. Bilindiği gibi yerel hizmet talebini sağlıklı bir şekilde belirleyebilmek konusunda yerel yönetimler önemli rol oynamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002:33).

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri aşağıda hukuki, siyasi ve ekonomik açıdan incelenecektir.

1.1.2.1. Hukuki Nedenler

Bilindiği gibi bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin tek elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanmasına “merkezden yönetim”, bu hizmetlerin devletin dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de “yerinden yönetim” ya da “yerel yönetim” ilkesi denilmektedir. Yönetime egemen olan bu ilkeler, tek başlarına uygulanmamaktadır. Bu iki ilke birbirinin tamamlayıcısıdır. Her ikisi yanyana uygulanmaktadır; bu ilkelerden hiçbiri tek başına yönetsel işlerin yürütülmesi için yeterli değildir. Her ülke siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre, ya

⁽¹⁾ Hiyerarşik denetimde üstler astlarını istedikleri zaman denetleyebildikleri halde, vesayet makamları ancak kanunlarda gösterilen durumlarda denetim yapmaya yetkilidir.

⁽²⁾ Karar alma yetkisinin merkezde olması taşrayla merkez arasında yazışmaları gerektireceğinden merkezden yönetim kırtasiyeciliği artırır. Halkın yönetime katılmasının sınırları daralacağı için demokrasi ilkesine de uygun değildir. Merkezde siyasal gücü elinde bulunduranlar hizmet dağılımı konusunda kendi seçim çevrelerine ayrıcalık tanıyabilirler. Merkez adına görevde bulunanlar hizmet gerekleri yerine merkezin görüşünü uygulamayı tercih ederler (Gözübüyük, 2000:37).

merkezden yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık vererek, yönetsel yapılarını düzenlemişlerdir (Gözübüyük,2000:35).

Geniş anlamda merkeziyet, siyasi, hukuki veya iradi bakımdan ülkenin merkezden yönetilmesini ifade eder (ncel, 1998:12). Fakat merkezden yönetimde, sistemin tam anlamıyla uygulanmasının güçlüğü ve her tür hizmetin merkezden yürütülmeye yönelik çabanın ortaya çıkarttığı verimsiz ve etkin olmayan hizmet sunumunun varlığı, bu durumun ortadan kaldırılması için yetki genişliği ilkesinin uygulanmasını beraberinde getirir (Hatipoğlu, 2005:8).

Yerinden yönetim gerek yetki dereceleri ve gerekse uygulama alanları itibariyle çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Sahip oldukları yetkilerin derecesine göre yerinden yönetim iki kısımda ele alınmaktadır (ncel, 1998:13) :

Birincisi; Siyasal Yerinden Ynetimdir. Yerel halkın kendisinin seçtiği organlar eliyle kendi hizmetlerini yaptırmak için oluşturdukları yönetim birimleri bu gruba girmektedir. Merkezi yönetimin fazla karışmadığı bu tür siyasal yerinden yönetimlere daha çok federal yapılı devletlerde rastlanmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri, Federal Almanya gibi birleşik yapılı devletlerde bu tür yerel yönetimler görülür. Federe devletlerin uluslararası temsil yetkisi bulunmamaktadır. Bu devletlerde ye devletin ya da eyaletlerin kendi yasama ve yürütme organları vardır. Bu organları da yerel halk seçer. Bu ülkelerde merkezi yönetim denilen federal devlet, ye devletlerin içişlerine hemen hemen hiç karışmazlar. Çünkü her eyaletin kendi anayasası vardır. Belli dereceye kadar yargı bağımsızlıkları olan bu devletlerin yetki sınırları Federal Anayasa ile belirlenmiştir. (ztekin,1997:41; ncel,1998:13).

İkincisi ise Yönetsel Yerinden Yönetim olarak adlandırılmaktadır. Türkiye gibi üniter devletlerde yerel yönetimler, kamu tüzel kişileri olarak merkezi yönetimin genel kontrolü, denetimi ve gözetimi altındadır. Tek yapılı devletlerde yerel yönetimler olarak bilinen belediyeler, il özel idareleri ve köy idareleri, federal yapılı devletlerde merkezi yönetimden çok, ye devletin ya da eyalet yönetiminin yakın gözetim ve denetimindedirler (ztekin,1997:41). Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre, yönetsel yerinden yönetimin de iki türü olduğu görülmektedir:

Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim: Belli kamu hizmetlerinin, merkezin dışında, bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesidir (Keleş,2000:21). Ticaret ve Sanayi Odalarının yaptıkları işler buna örnektir.

Yer Yönünden Yerinden Yönetim : Yerinden yönetimin bu türünde bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel gereksinmelerini karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur. Belediyeler ve köy yönetimleri bunun örnekleridir. Bu tür birimlerin ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri vardır. Merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahiptirler (Keleş,2000:21).

1.1.2.2. Siyasi Nedenler

Yerel yönetimlerin varoluşunun bir diğer nedeni de siyasi faktörlerdir. Kişisel ve toplumsal ihtiyaçların görülmesi için gerekli mal ve hizmetler kamu ekonomisi ve piyasa ekonomisi tarafından sağlanır. Her iki ekonomi sahasında üretilen belirli mal ve hizmetler tüketicilere sunulur. Burada önemli olan hangi mal ve hizmetten ne miktarda üretileceğidir (Öncel, 1998:14).

Piyasa ekonomisinde üretilecek mal ve hizmetin miktarı ile bileşimini piyasa talebi belirler. Kamu ekonomisinde ise durum daha farklıdır. Çünkü kamu ekonomisi merkezi bir otoriteye bağlı ve idari vesayete tabi kamu hukuku kurallarına bağlı olarak çalışan üretim birimlerinden oluşur. Ayrıca kamu kesiminde üretilen tam kamusal malların özel mallarda olduğu gibi bir piyasası yoktur ve talebi belirlenmemektedir. Bu nedenle kamu kesiminde üretilen malların türlerini ve miktarlarını belirleyen mekanizma siyasal süreçtir. Bu süreç içinde hukuki yönden uygulamaya konulması gereken kararları alma yetkisine sahip olan parlamentoya seçimlerde çoğunluk sağlamış olan siyasal partiler hakimdir. Baskı grupları ve seçmenler siyasal partilerin davranış ve kararlarını etkiler. Bunun sonucu olarak da siyasal sürecin toplum tercihlerini yansıttığı anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle, kamu ekonomisinde arzı belirleyen faktör, piyasa ekonomisindekinin aksine siyasal bir niteliğe sahiptir (Nadaroğlu, 1981:37-38). Ancak merkezi yönetimde yapılan oylama yoluyla tercihlerin açıklanması, piyasa talebinden farklıdır. Oylama belirli mal ve

hizmet için yapılması ve ortaya çıkan sonucun tüm toplumun tercihini yansıtması mümkün değildir. Bu da piyasa ekonomisi anlamında tüketicilerin fayda maksimizasyonunu gerçekleştirmelerine engel olur. Bu anlamda fayda maksimizasyonunu gerçekleştirmek yerel yönetimler bakımından daha olanaklıdır. Çünkü kamu ekonomisi üretici birimlerinin faaliyet alanı daraldıkça, o alan içinde kalan toplum fertlerinin tercihlerini yansıtmaları daha kolay hale gelir (Öncel, 1998:17).

Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluk üyelerine hizmet sunmak amacıyla kurulan yönetim birimleri olduğuna göre, demokrasi ilkesinin bir sonucu olarak karar organları halk tarafından seçilen yerel yönetimlerde toplum fertleri kendilerini ilgilendiren konularda mümkün olduğu kadar kendisi karar verebilmektedir (Aktan, 2006:4). Bunun sonucu olarak bölgesel sınırlar içerisinde yaşayan insanların kendi sorunlarına karşı daha duyarlı ve yakın olmaları dolayısıyla kendi sorunlarını çözümlenmede gerekli hukuki zeminin tanınmış olması ve bu amaç doğrultusunda yerel yönetim birimlerinin kurulmasına olanak tanınması, hem demokratik anlayışın özüne hem de hizmetlerin etkin ve yerinde yürütülmesi için gerekli siyasi yönetim anlayışına uygun düşer (Nadaroğlu, 2001:27).

1.1.2.3. Ekonomik Nedenler

Kamu kesimi tarafından mal ve hizmet üretilirken optimum kaynak kullanımını sağlamak için hizmetin faydasının yayıldığı alanın önemi büyüktür. Kamusal mal ve hizmetin bölünmez nitelikteki faydaları, belirli bir coğrafi alanda yaşayanların yararlanacağı şekilde dağılacaktır. Bu alan ulusal sınırlarda ise hizmet merkezi yönetim tarafından görülür. Örneğin; ulusal savunma, dışişleri ve adalet hizmetleri. Ancak bazı hizmetlerin faydası daha dar bir coğrafi alana yayılır. Eğer idari birim sınırları bu alandan daha darsa hizmet yeterince üretilmeyecek, üretim miktarı hizmetin faydasının bu alanın sınırları içinde kalacak şekilde belirlenmesi durumunda tüm kapasite kullanılmış olacaktır. Diğer bir deyişle optimum kaynak kullanımını gerçekleştiremeyecektir. Bu nedenle hizmetinin faydasının yayıldığı alan ve hizmeti üretecek idari birimin sorumluluk alanı eşitlenmelidir. Bu açıdan birtakım hizmetler için yerel yönetim alanı optimum büyüklüğü ifade eder (Öncel, 1998:19).

Optimum büyüklük ifadesi olan yerel yönetimlerin varlığı sayesinde belirli bir alan içinde ve topluca yaşayan fertler, ihtiyaçlarını ve tercihlerini yansıtmaya imkanına sahip olurlar. Böylece yerel yönetim çapında kişilerin tercihlerine uygun mal ve hizmet üretimi, kaynak israfına yol açmadan hizmetin en etkili şekilde yürütülmesine olanak tanır (Tekeli, 1983:3). Yerel yönetimler hizmet arzı bakımından bölgeye yönelik önceliklerin türü ve miktarını belirlemede merkezi yönetime oranla daha isabetli kararlar alabilirler. Çünkü belli bir bölgede yaşayanlar, bölgesel düzeyde üretilen hizmetlere yönelik tercih ve taleplerini kendi kuracakları örgütlere daha sağlıklı ve hızlı bir şekilde iletme ve sonuçlarını aynı düzeyde takip etme olanağına sahiptirler (Nadaroğlu, 2001:32).

Bu nedenden dolayı kamusal malların üretiminde yerel yönetimlerin var olması, o yerel alan içinde yaşayanların mal ve hizmetten elde ettiği faydayı artıracak ve daralan hizmet alanı sayesinde daha etkin ve verimli hizmet sunumunun gerçekleşmesine yardımcı olacaktır.

1.1.3. Yerel Yönetim Türleri

Devlet, toplum yaşamının en gelişmiş örgütü olmakla birlikte, her toplumda genel niteliğe sahip ihtiyaçlar yanında, yerleşme birimlerinin ihtiyaç ve çıkarlarını karşılamaya yönelik ayrı bir örgütlenmeye gidilmiştir. Tarihsel gelişim sürecinde, bazen devletle birlikte bazen de devletten önce oluşup onun yanında ya da bir parçası niteliğinde faaliyet gösteren yerel yönetim kuruluşları, bireylerin birlikte yaşamaktan doğan yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır (Akdoğan, 2003:365).

En önemli kamu hizmetleri, en büyük kamu kuruluşu olan devlet tarafından gerçekleştirilmekle birlikte birtakım kamu hizmetleri yerel yönetim kuruluşlarına bırakılmıştır. Yabancı ülkelerde yerel yönetim birimleri; belediye yönetimine sahip yerleşme birimleri ile bu birimlerin kendi aralarında kurdukları birlikleri, daha geniş alanları kapsayan ve her ülkenin yapısına göre değişiklik gösteren il veya eyalet, kanton yönetimi gibi kuruluşları ve idari özerklikten yararlanıp bölgeye ait kamu hizmetlerini yerine getiren özel komite ya da komisyonları kapsamaktadır.

Ülkemizde ise yerel yönetim kuruluşları; il özel yönetimleri, belediyeler ve köyler şeklinde ifade edilir (Akdoğan, 2003:366).

Yerel yönetim türleri doğal bir kuruluş olup olmadıklarına, belirli bir coğrafi alana mı yoksa bir hizmete mi bağlı olarak faaliyet gösterdiklerine bakılarak çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Aşağıda bu sınıflandırma ölçüsünde yerel yönetim türleri incelenmiştir.

1.1.3.1. Komünler

Komünler merkezi yönetime karşı halk yönetiminin özerkliğine imkan tanıyan bir yönetim biçimidir. Belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların sürekli bir topluluk oluşturarak kendi aralarında yardımlaşma, güvenlik ve bir arada yaşamaktan doğan ve diğer ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir örgütlenme şeklidir. Komün, yerel ilişkilerde birleşmiş halktan oluşan bir örgüttür. Feodal rejimde bir kentin kendi kendini yönetme hakkını elde etmiş bir burjuva grubu olan komün, burjuvanın kendi kendini yönettiği feodal baskılardan kurtulmuş bir kenttir (Çelik ve Aykanat, 2007:104). Sosyal gelişmenin bir sonucu olarak kendiliğinden meydana gelen komünlere daha sonra hukuki bir şekil verilmiş ve anayasanın temelini oluşturacak olan belediye kurumunu sağlamakla sonuçlanmıştır.

Komünler temel yerel yönetim birimleridir ve günümüzde yetkilerini kanunlardan alırlar. Türkiye’de belediye ve köy yönetimleri, İngiltere’de şehir alanları, köy alanları komünler için tipik birer örnektirler (Öncel, 1998:7-8).

1.1.3.2. Bölge Yönetimleri

Küçük ölçekli yerel yönetim birimleri, sorumlu oldukları çeşitli hizmetlerin üstesinden gelebilecek potansiyele sahip değildirler. Mali destek sağlansa bile hizmetlerin gereği olan organizasyonu ve yönetim araçlarını sağlamak, nüfus ve alan küçüklüğü nedeniyle ekonomik olmamaktadır (Çoker, 2002:3). Bunun sonucu olarak bölge yönetimleri, idari bazı ihtiyaçlar sonucunda meydana gelmişlerdir. Bunlar daha çok komünlerin kendi teknik ve mali imkanlarıyla başaramayacakları sağlık, sosyal ve ekonomik alanlardaki hizmetleri görmek için kurulmuşlardır. Komünler arası yol,

ulaşım, evre sağlığı, kanalizasyon, yangın koruma, çevrenin kirlenmesi, ticaret ve sanayinin gelişmesi, tüketicinin korunması, kolluk hizmetleri, bölgesel gelişme ve yerleşme planlarının hazırlanması gibi konular komünlerin tek başına başaramayacağı hizmetlerdir. Bu tür hizmetlerin komün sınırlarını aşan fayda ve maliyetleri olacaktır. Böylece kaynakların yeterli olacağı varsayılsa bile, hizmet ya yeteri kadar üretilemeyecek ya da gereğinden fazla üretilecektir. (Öncel, 1998:8-9).

Sağlık, sosyal ve ekonomik alanlarda pek çok fayda ve maliyet ilişkisi olan idarelerin üzerinde, bunların ortak yararlarını düzeltmek ve yürütmek üzere bölge idareleri kurulmaktadır. Bunların şekillenmeleri, görev ve yetkileri ülkeden ülkeye farklı olmakla beraber, Türkiye’de il özel idareleri, A.B.D.’de countries, Fransa’da departmanlar, İngiltere’de county, Almanya ve italya’da province gibi isimler almışlardır (Öncel, 1998:9).

1.1.3.3. Yerel Yönetim Birlikleri

Bazı yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal ve coğrafi açıdan yakın bulunduğu diğer yönetimlerle ortak özenebileceği ya da çözmesi gereken sorunları vardır. Elektrik, doğalgaz, su, kanalizasyon gibi hizmetler bunlardandır. Ancak bu hizmetlerin tek başına bir yerel yönetim tarafından yapılması çeşitli nedenlerle ekonomik olmayacağı gibi imkansız da olabilir. Bu nedenler;

1. Kaynak yetersizliği. Bu tür hizmetler büyük sermaye gerektirir.
2. Doğal tekeller denilen bu hizmetlerin çoğu azalan maliyetli üretim tekniğine dayalıdır. Üretim miktarı arttıkça marjinal maliyetleri düşer. Marjinal maliyetin fiyata eşit olacağı optimum seviyedeki üretim, belirli bir yerel yönetimin gerek imkanlarını gerekse üretim seviyesini aşabilir. Bu nedenle mali imkanları uygun olsa bile üretim optimumda gerçekleşmeyecektir.
3. Belirtilen hizmetlerdeki dışsallık özelliği. Örneğin evre sağlığı konusunda hizmetin bir yerel yönetim tarafından eksik görölmesinden diğer yönetimlerin zarar görmesi ya da yeterli olarak yapılmasından bunun maliyetine katlanmayan komşu yerel yönetimlerin fayda sağlaması mümkündür. (Öncel, 1998:9-11).

Söz konusu hizmetler için ilgili yerel yönetimler yerel yönetim birliklerini kurmuşlardır. Bu birlikler sınırlı sayıda hizmet için kurulmuşlar ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Türkiye’de çeşitli bölgelerde kurulan belediye birlikleri buna örnek verilebilir. Marmara ve boğazları belediyeler birliği gibi (Öncel, 1998:11).

1.1.3.4. Özel Bölge ve Okul Bölgeleri

Bazı ülkelerde ve özellikle A.B.D.’de çok sınırlı ve hatta genellikle tek bir hizmet için yasalara göre kurulmuş yerel yönetimlerden birincisi *özel bölgeler* dir. Sulama, içme suyu sağlama, havaalanı işletme taşkından korunma gibi hizmetlerden çoğunlukla bininin yerine getirilmesi için kurulmuş ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlerdir. İkincisi *okul bölgeleri* dir. Eğitim hizmeti ve okulların bakım ve yönetimi için yönetme yetkisine sahip yerel yönetimlerdir (Öncel, 1998:11).

1.2. Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları

Yerel yönetim kuruluşlarının görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri, gerekli mali ve idari koşullara sahip olmalarını zorunlu hale getirmektedir. Etkin bir mali paylaşım, verilen görevleri gerçekleştirmeye yetecek düzeyde mali kaynağa sahip olmayı gerektirir (Akdoğan, 2003:375). Bu mali kaynaklar yerel yönetimlerin bir kısım kendi özkaynakları yanında, merkezi yönetimden sağladıkları yardımlar ve vergi paylarından oluşan bir gelir bileşimidir (Öncel, 1998:75). Bu kaynakları aşağıdaki şekilde incelemek mümkündür.

1.2.1. Vergiler Yoluyla Gelir Sağlanması

Yerel yönetimlerin en önemli finansman kaynağı vergilerdir. Yerel yönetimler bazen vergileri doğrudan kendileri toplarken, bazen de belirli vergi gelirlerinden pay alırlar. Vergi çeşitlerinin yönetimler arasında bölüşümü konusunda tüm ülkelerde geçerli bir model yoktur. Ancak yarar esasına dayalı vergiler birçok ülkede yerel yönetimlerin temel gelir kaynağını oluşturmaktadır. Bu vergilerin yanı sıra, emlak vergileri, meslek vergileri, ikametgah vergileri, yerel yönetimlerin diğer önemli vergi geliri kaynaklarını oluşturur (Ulusoy ve Akdemir, 2002:71). Yerel yönetimlere vergi geliri sağlanmasında kullanılan ölçütler şunlardır:

1.2.1.1. Bağımlılık Sistemi

Bu sistemde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında bir bağımlılık vardır. Yerel yönetimler kendi gelir kaynaklarına sahip olmakla birlikte kimi vergiler merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmıştır. Ancak bunlar yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli olan harcamaları tam anlamıyla karşılayamaz. Bu sistemde taşınmazlar üzerinden alınan vergilerden yerel hizmetleri gören yerel yönetimler yararlanır. Bu sistemin uygulandığı ülkelerde, yerel yönetimlere ek vergi koyma yetkisi tanınabilir. Ayrıca merkezi yönetim vergileri üzerinden münzam vergi almalarına da izin verilebilir (Kalabalık, 2005: 482).

1.2.1.2. Bağımsızlık Sistemi

Bu sistemde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbirinden tamamen bağımsız gelir kaynaklarına sahiptirler. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere ayrılmış gelir kaynaklarından vergi almaz ve onların toplamasına da karışmaz. Anglo-Sakson geleneğini yansıtan bu sistemde, İngiltere ve ABD’de olduğu gibi bazı ülkelerde yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında mali özerkliğe sahip olabilmekte ve kendi kaynaklarını tayin edip kullanma hakkını elde edebilmektedirler. Örneğin, İngiltere ve ABD’de bina, arazi ve diğer taşınmazların gayri safi iradı üzerinden alınan vergiler tamamen yerel yönetimlere bırakılmıştır (Kalabalık, 2005:482).

1.2.1.3. Vergi Payları

Getirisi büyük olan vergilerin merkezi yönetimin elinde toplanması, vergi gelirlerinin merkezileşmesi sonucu doğurur. Bu nedenle birçok ülkede yerel yönetimler zorunlu hizmetlerini bile yerine getirememektedir. Oysa yerel yönetimlerin gördüğü hizmetlerin önemli dış faydaları vardır ve sanayileşme sonucu ortaya çıkan dış maliyetleri yerel yönetimler taşımak zorundadır. Bu nedenle merkezi yönetimce toplanan vergilerden ya toplu olarak ya da bir kısmından belli esaslar çerçevesinde yerel yönetimlere pay verilmektedir. Bu esaslardan en çok kullanılan nüfus olmakla birlikte onun dışında bölge alanı, okula giden çocuk sayısı gibi esaslar da dikkate alınmaktadır (Öncel, 1998:83). Yerel yönetimlere vergi geliri

sağlanmasında bu tür ölçütler kullanılması çeşitli nedenlere dayanmaktadır. Aşağıda bu nedenler açıklanacaktır.

Herşeyden önce yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları olması gerekmektedir. Bu yönetimlere yeni vergiler koyma veya vergi oranlarını belirleme hakkı tanınması durumunda; halkın ödeme gücüne göre vergi alınması zorunluluğu doğmakta, sonuçta mal ve hizmetlerin bireylerin tercihlerine göre dağıtılması esasına dayanan piyasa ekonomisi kurallarının işletilmesi sağlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002:71).

Yerel yönetimler, vergileme yetkisi ile birlikte geniş ölçüde mali özerklik kazanmalarına karşın, bir kısım vergileri merkezi yönetim kadar etkin olarak toplayamamaktadırlar. Konusu kendi sınırları içinde kontrol edilemeyen vergileri, yerel yönetimlerin etkin bir biçimde yürütmesi mümkün değildir. Çünkü vergilemenin yürütülmesinde etkinliği sağlamanın koşulları; vergi konusu hakkında yeterli bilgi ve vergilemede gerekli yetkilere sahip olmaktır. Konusu kendi sınırları dışına taşan vergilerde yerel yönetimler, etkinliğin gerektirdiği bu iki koşuldan yoksundur (Yerel Yönetimler, 2005:40). Örneğin merkezi yönetim açısından en önemli gelir kaynağını oluşturan gelir ve kurumlar vergileri yerel yönetimler tarafından toplandığında, vergi kapasitesinde azalma ve vergiden kaçınma gibi sakıncalar görülür. Bu tür vergilerin ekonomik istikrarı sağlaması için merkezi yönetim tarafından toplanması gerekmektedir. Ayrıca kişisel gelir vergisinin artan oranlı yapısının gelirin yeniden bölüşümüne uygun olması ve kurumlar vergisinin konusunu teşkil eden kazanç unsurlarının mobilitesinin yüksekliği de bunların merkezi yönetimce vergilendirilmesinin gerekçesidir. Bir başka gerekçe de, gelir üzerinden alınan vergilerin yerel yönetimlere bırakılması durumunda bölgelerarası oran ve matrah farklılığı nedeniyle ortaya çıkacak olan kaynak sapmalarıdır. Böyle bir durumda girişimciler düşük vergi vermek için vergi oranının az olduğu bölgelere yatırım yapmayı tercih edeceklerdir. Zengin bölgeler daha düşük oranlar uygulayabilme şansına sahip olduklarından iktisadi faaliyetlerin çoğu bu bölgelere kayacak ve bölgelerarası gelir farklılıkları ortaya çıkacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2002:71-72).

Vergi gelirlerinin yerel yönetimler tarafından elde edilmesinin sakıncaları sadece gelir üzerinden alınan vergiler için söz konusu değildir. Bu vergilerin yanısıra KDV, gümrük vergileri gibi vergiler yerel ölçekte uygulanmaya elverişli değildir. Gümrük vergilerinin yerel yönetimlerce alınması ticareti saptırıcı bir unsurdur. KDV nin yerel yönetimlerce alınması ise hangi yönetimin ne oranda vergilendirme yetkisine sahip olduğu konusunda sıkıntılar doğurur. KDV son aşamaya gelene kadar birden fazla yönetimin sınırları içinde işlem görebildiğinden her bölgede farklı vergilendirilecektir. Bu nedenlerle söz konusu vergilerin merkezi yönetime bırakılması gerekmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2002:72).

Merkezi yönetimin etkin şekilde vergilendirdiği bu kaynaklara karşın bazı vergiler de yerel yönetimler tarafından alınmaya uygundur. Bunlardan en önemlisi bina ve arazi vergileri (emlak vergisi) dir. Bunların yerel yönetimler tarafından alınmasının nedenleri ise şu şekilde sıralanabilir:

- Bu vergilerde, verginin konusu belirli bir yerel yönetim bölgesinde bulunduğu için diğer yönetimlerle arasında vergilendirmeye ilişkin bir anlaşmazlık çıkmaz,
- Bu vergilerin yerel yönetimlerce alınması ve kullanılması, bina ve arazilerin düşük bedelle gösterilmesi imkanını azaltır,
- Emlak vergilerinden sağlanan hasılat oldukça düzenlidir. Verginin matrahı fiyat değişimlerini takip ettiği sürece, yerel yönetimler için sağlam bir gelir kaynağı oluşturur,
- Bunlar tahsili son derece kolay vergilerdir (Öncel, 1998:79-80).

Yerel yönetimlerin emlak vergisinin yönetimi açısından karşılaşılabileceği en büyük güçlük, bina ve arazilerin değerlemesinde yaşanmaktadır. Bu tür vergilerin uygulanmasında matrahın saptanması için 1972 yılına kadar Türkiye’de iki yöntem uygulanmıştır. Bu yöntemler;

- Bina vergilerinin matrahını saptamak için kira değeri üzerinden,

- Arazi vergilerinin matrahını saptamak için satış değeri üzerinden yapılan hesaplamalardır. Emlak vergilerinin bu tür yöntemlerle tespit edilmesi oldukça zor ve maliyetlidir. Bu zorlukların başında bilgili ve yetenekli elemanların olmayışı, enflasyon ve siyasi faktörler gelir. Bu nedenle 1972 yılından sonra Türkiye’de bina ve arazi değerlerinin saptanmasında yükümlünün beyanda bulunması esası uygulanmaya başlanmıştır. Bu yöntemin sakıncalı yönü, yükümlünün yanlış beyanda bulunmasıdır. Olumlu yönü ise, tarh ve tahakkuk maliyetinin sıfıra yakın olması ve uygulamadaki kolaylığıdır (Yerel Yönetimler, 2005: 40-41).

Bunun dışında yerel yönetimler motorlu taşıtlar vergisi, meslek vergisi, şans ve talih oyunlarının vergilendirilmesinde etkinlik gösterir. Vergi konusunu oluşturan unsurların belirli bir bölgeyle sınırlandırılabilirdiği bu tür vergiler, pek çok ülkede yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarını oluşturur (Öncel, 1998:80).

1.2.2. Bağış ve Yardımlar

Yerel yönetim kuruluşlarına, üstlendikleri görevleri yerine getirmek için gerekli finansmanı sağlamak ve katkıda bulunmak amacıyla merkezi yönetim tarafından gelir transferi yapılır. Burada mali yönden güçlü olan merkezi yönetim kuruluşları, mali bakımdan zayıf olan yerel yönetimlere kaynak aktarmaktadır. Bağış ve yardım olarak adlandırılan bu transferlerin yapılmasında başlıca üç kriter gözönünde bulundurulur. Bunlardan birincisi ihtiyaç dağılımı kriteridir. Bu kriter gereği yardımlar, ihtiyaçların büyüklüğüne göre yerel yönetim kuruluşları arasında paylaşılacaktır, en çok ihtiyacı olanlar en büyük payı alacaklardır. İkinci kriter, kaynakların dağılımıdır. Her yıl fert başına sağlanan gelirin belirli bir standardın altına düşmesi durumunda yardım yapılmasını esas alır. Üçüncü kriter ise mali dengesizliklerin giderilmesidir. Bu kriter, müdehale sonucu gelir kaynaklarının düzeyi ve hasılatı azalan yerel yönetimlerin kayıplarının telafi edilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2002:73; Akdoğan, 2003:378).

Bu kaynaklar uygulamada çeşitli amaçlara yönelik olarak kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerin faaliyetleri üzerinde etkili olan bu amaçlar şunlardır :

1. En önemli gelir kaynakları merkezi yönetim elinde toplanmıştır. Buna karşılık sanayileşme ve şehirleşme sonucu yerel yönetimlerin görmüş oldukları hizmetler gittikçe artmakta ve kendi imkanlarıyla başaramayacakları hizmetler üstlenmektedirler. Bu da yerel yönetimlere gelir transferi yapılmasını gerektirir.

2. Yerel yönetimlerin görmüş oldukları hizmetlerin dışsallık özelliği vardır. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin görmüş olduğu hizmetlerden bazıları toplum yararını ilgilendirir. Örneğin; çevre sağlığı, sosyal yardım vb. Bu tür hizmetlerde yerel yönetimlerin yanında merkezi yönetimin de bunlara yardım şeklinde katılması gerekmektedir.

3. Kamu hizmetlerinden bazıları tüm yerel yönetimlerde asgari düzeyde görüldüğü için merkezi yönetim yerel yönetimlere gelir transferinde bulunmalıdır.

4. Merkezi yönetim, genel yararlar açısından önemli olan hizmetlerin görülmesini teşvik etmek amacıyla, yerel yönetimlere maliyetlerinin bir kısmı yada tamamı kadar yardımda bulunur (Öncel, 1998:89).

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere olan yardımı nakit olacağı gibi mal veya hizmet şeklinde de olabilir. Örneğin; teknik malzeme, araç ve gereç yardımı, bilgi transferi, uzman gönderimi, etüd ve proje gerçekleştirilmesi gibi (Akdoğan, 2003:378).

1.2.3. Şerefiye, Harç ve Harcamalara Katılma Payları

Başta devlet olmak üzere kamu tüzel kişileri, özellikle belediyeler tarafından yapılan bayındırlık ve imar hizmetlerinden dolayı, o bölgede bulunan gayrimenkullerin (bina ve arsaların), değerlerinde artışlar meydana gelebilir. Bu gibi durumlarda, değerlerinde artış meydana gelen gayrimenkullerin sahipleri bu tür hizmetlerin maliyetine iştirak ettirilmektedir (Aksoy, 1998:145). Örneğin yeni yolların yapımı, mevcut yolların daha iyi hale getirilmesi, yeni meydanlar açılması ve düzenlenmesi gibi faaliyetlerin yapıldığı yerlerdeki ev, arsa, dükkan ve tarlaların değerlerinde artışlar meydana gelebilir. Bu değer artışlarında sözü geçen mallara sahip olanların katkısı yoktur. Sağlanan değer artışının sebebi devletin ya da

belediyenin gördüğü hizmetlerdir. Bu durumda mal varlıklarında artış meydana gelenlerin bir ödemede bulunmalarının haklı olacağı düşünülmekte ve bu amaçla salınan ödeme yükümlülüğüne de şerefiye denilmektedir (Nadaroğlu, 1981:202).

Şerefiyeden bahsedebilmek için herhangi bir imar hizmeti ya da bayındırlık faaliyeti sonucu değer artışının ortaya çıkması gerekmektedir. Yoksa enflasyon, nüfus artışı, kentleşme, iktisadi büyüme gibi nedenlerle taşınmazlarda meydana gelen değer artışları şerefiyenin değil, merkezi yönetime ait diğer vergilerin konusunu oluşturur (Ulusoy ve Akdemir, 2002:75). Şerefiye, özellikle yeni gelişen ve büyüyen yerel yönetimler ile hızlı bir bayındırlık faaliyetine giren kentlerde daha çok önem kazanır. Çünkü bu durumda yerel yönetimlerin taşınmazlarının değeri giderek artmakta ve bunun bir kısmı yapılan bayındırlık faaliyetleri sonunda diğer kısmı ise başka etkenlerle oluşmaktadır. Şerefiyelerin yönetimindeki güçlüklerden biri, işte bu farklı değer artışlarını ayırmada ortaya çıkmaktadır. Çünkü şerefiyelerin matrahını, sadece belediyelerce yapılan imar faaliyeti sonucu ortaya çıkan değer artışı oluşturur. Bunu diğer nedenlerle ortaya çıkan değer artışlarından ayırmak oldukça zordur. Şerefiyelerin uygulanmasındaki diğer güçlük ise taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının sahiplerinin eline para olarak geçmemesi sonucu, yükümlünün vergiyi diğer gelirlerinden ödemek zorunda kalmasıdır (Öncel, 1998:85)

Harçlar, bazı kamu kuruluşlarının sundukları kamusal hizmetlerden yararlananların bu yararlanma karşılığında ödedikleri bedellerdir (Nadaroğlu, 1981:198). Hizmetin maliyetiyle bir bağlantısı olmayan bu bedellerin en önemli özelliği, hizmetin yapılması sırasında alınmasıdır. Harçlarda kişisel yararlar söz konusu olmakla beraber asıl amaç kamu yararlarıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2002:75). Harç ve benzeri yükümlülükler iki şekilde oluşur. Birincisi, yerel yönetimlerin tekeli altında olan bazı hizmetler karşılığında alınmasıdır. Kişiler bu tür harçları hizmetten yararlandıkça öderler. Örnek olarak, temizleme ve aydınlatma işleri verilebilir. İkincisi ise bazı idari denetim için alınan harçlardır. İnşaat kontrolü gibi (Öncel, 1998:84).

Harçların devlet geliri içindeki yeri ve önemi giderek azalmakta ve yerel yönetim gelirleri arasında yer almaktadır (Aksoy, 1998:144). Bunun nedeni merkezi yönetimin az gelirli çok sayıda gelir yerine bol gelirli az sayıda gelir ilkesini kabul

etmesidir. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin çoğu bölgesel nitelikte pozitif dışsallığa sahip yarı kamusal niteliktedir. Örneğin; mezbaha, itfaiye, çöp toplama, kanalizasyon gibi. Bu hizmetler topluma sağladıkları sosyal faydanın yanı sıra bu hizmetlerden yararlananlara da özel fayda sağlar (Yerel Yönetimler, 2005:43). Bütün kamusal mal ve hizmetlerden yararlanmak isteyenler, harç ödemediklerinde bu mal ve hizmetleri elde edemezler. Ancak harç adı altında ödenen bedelle hizmetin maliyeti veya fert ve kurumların elde ettikleri yararlar arasında bir ilişki bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, söz konusu kamusal mal ve hizmetlerin maliyeti hiçbir zaman alınan harçlarla finanse edilemez. Yani harç olarak ödenen bedelin yapılan hizmete kıyasla çok yüksek olmaması gerekir (Aksoy, 1998:143). Harçlar iyi düzenlenip etkin bir biçimde uygulandıklarında yerel yönetimler için önemli bir gelir kaynağıdır.

Harcamalara katılma payları ise, yol ve kanalizasyon gibi alt yapı tesislerinin gerçekleştirilmesi sırasında, yapılan harcama bedellerinin bir kısmının, bu hizmetlerden yararlanacak olanlara ödettilmesi şeklinde kendini gösterir. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin olduğu bölgede gayrimenkulü olanların servet değerleri yükseleceğinden, bu hizmetlerin maliyetlerinin bir kısmının değer artışından yararlananlara ödettilmesi söz konusu olur. Harcamalara katılma payları şerefiyelerden farklıdır. Burada hizmetin maliyetine önceden katılma söz konusu iken şerefiyelerde hizmet sonrasında meydana gelen değer artışının vergilendirilmesi esastır (Ulusoy ve Akdemir, 2002:76).

1.2.4. Ticari ve Sınai İşletmelerin Ürün Satış Gelirleri

Yerel yönetimler sahip oldukları ticari işletmelerle yerel halkın ihtiyaçlarını karşıladıkları gibi, önemli düzeyde gelir de elde ederler. Bu işletmelerin kuruluşundaki temel amaç topluca yaşamaktan kaynaklanan sosyal ve ekonomik ihtiyaçları karşılamaktır. Hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimler kendi bölgeleriyle ilgili ihtiyaçların görülmesi amacıyla bu tür teşebbüsler kurmaktadır. Yerel yönetimlerin bu gelirlerine örnek olarak belediyeler tarafından işletilen şirketler eliyle üretilen elektrik, su, havagazı ve otobüs hizmetlerinden yararlananlardan sağlanan gelirler verilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2002:76).

1.2.5. Borçlanmalar

Borçlanma gelirleri, devletin yüklendiği görevleri yerine getirebilmesi bakımından büyük önem taşır. Devletlerin sürekli artan ihtiyaçları, kalkınma için gerekli büyük yatırımlar, savaşların ve savaş hazırlıklarının gerektirdiği ağır mali yükler nedeniyle devletler borçlanmak zorunda kalmaktadır (İnce, 2001:12).

Merkezi yönetimde olduğu gibi yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında da borçlanmanın önemli yeri bulunmaktadır. Yerel yönetimlerdeki borçlanmanın temeli, geçici gelir yetersizliklerini kapatmaktan çok, büyük sermaye yatırımlarına ihtiyaç gösteren işlerin finansmanına dayanır (Öncel, 1998:88). Büyük bir sınai tesisin kurulması, baraj, otoyol, köprü vb. yatırımlarla toprak reformu gibi büyük harcamaları gerektiren reformlara finansman sağlamak buna örnek gösterilebilir (Akdoğan, 2003:111).

Borçlanmalar yoluyla elde edilen gelirler sadece bugünkü nesillerin yararlanacağı günlük işler için harcanacak olursa gelecek nesiller bu borçları faizleriyle birlikte ödemek zorunda kalacaklardır. Bu durumda onlara haksızlık yapılmış olacağından bu gelirlerin cari giderler yerine gelecek kuşakların da yararlanacağı hizmetlerin finansmanı için kullanılması gerekir. Bu hizmetlerin de yukarıda belirtildiği gibi büyük sermaye yatırımları olması tercih edilir. Ancak günümüzde gelirlerin merkezileşme eğilimi sonucunda yerel yönetimler, bu yatırım harcamaları dışında bütçe açıklarını kapatmak için de borçlanma yoluna gitmektedirler. Bu durumda borçlanma cari giderlere yönelmektedir. (Aksoy, 1998:149; Ulusoy ve Akdemir, 2002:77).

Yerel yönetimler borçlanma konusunda özgür değildir. Borçlanma yetkisi siyasal iktidara aittir. Yerel yönetimler borçlanmalarını, yasaların öngördüğü şekilde merkezi yönetimin (siyasal iktidarın) tanıdığı yetkiler çerçevesinde yapabilmektedir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin gözetiminde olmak üzere iç borçlanmada İller Bankası'ndan, dış borçlanmada ise Hazine'nin kefaleti ile uluslararası kuruluşlardan, istediği kadar borçlanmaya gidebilirler (İnce, 2001:10). Bunun dışında borçlanılan miktarın yerel gelirlerin belirli bir yüzdesini aşmaması, yerel yönetimlerin borçlanma gelirlerini belirli hizmetlerin finansmanında kullanması,

borç olarak sağlanan gelirin vadesi gelen borçların geri ödemesinde kullanılmaması gibi sınırlamalar söz konusudur (Aksoy, 1998:149; Ulusoy ve Akdemir, 2002:77).

1.2.6. Emlak Gelirleri

Emlak gelirleri devletin sahip olduğu menkul ve gayrimenkullerin satışından ve kiralanmasından elde edilen hasılattır (Nadaroğlu,1981:213). Devletin sahip olduğu bu mallar; araziler, binalar, ormanlar, madenler, limanlar, yollar, pazar yerleri, hastaneler, müzeler, okullar vb.dir. Bu mallar devletin sabit sermayesi durumundadır ve bunların hukuki nitelikleri çerçevesinde değerlendirilmesi sonucu kamu geliri ortaya çıkabilmektedir. Bu doğrultuda bir kısım malların satılması ya da kiraya verilmesi mümkün olabilmekte ve emlak gelirleri dediğimiz gelirler elde edilmektedir (Aksoy, 1998:148 ; Akdoğan, 2003:108).

Emlak gelirleri yerel yönetimler için belirli dönemlerde önemli fonlar sağlar ancak bu konuda satış yapılmasının aksine satınalma faaliyeti önerilmektedir. Bunun sağlayacağı faydalar şunlardır: şehirleşme geliştikçe, bölgenin dışına doğru yapılması gereken istimlakler kolay ve ucuz olur. Ayrıca belediye imar planının uygulanması kolaylaşır. Eldeki arsaları kiraya vererek bir gelir elde etme imkanı da mevcuttur (Öncel, 1998:88). Emlak gelirlerinden başka pek çok ülkede yerel yönetim sınırları içerisindeki bina ve arazilerin vergilendirilmesinden de önemli gelirler elde edilmektedir. Vergi kaynakları arasında yerel yönetimlere en uygun olan bina ve arazi vergileridir. Bu vergilerde vergiyi doğuran olay yerel sınırlar içinde gerçekleştiğinden yerel yönetimler etkin bir vergileme ile kendi öz gelir kaynaklarından birine kavuşmuş olabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2002:77).

1.3. Vergilendirme Yetkisi

Bu başlık altında vergilendirme yetkisinin tanımı ve kapsamı, batı demokrasilerinde ve Türkiye'deki tarihsel gelişimi ile yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri incelenmektedir.

1.3.1. Tanımı ve Kapsamı

Devlet, toplumun kamusal ihtiyaçlarını karşılamak ve iktisadi ve sosyal bir takım faaliyetleri gerçekleştirmek zorundadır. Bu görevlerini yerine getirmek için düzenli mali kaynaklara ihtiyacı vardır. İşte bir devletin egemenliğini sürdürebilmesi amacıyla yerine getirmesi gereken bu hizmetlerin finansmanı için gerekli mali kaynaklar vergilendirme yetkisi kullanarak sağlanmaktadır (Saraçoğlu,2003:176).

Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanabilir. Bu yetki devletin mali alandaki egemenliğinin içerdiği yetkilerin en önemlilerinden biridir⁽¹⁾. Devlet kamusal ihtiyaçların karşılanması için gereksinim duyduğu mali kaynakları vergilendirme yetkisini kullanarak karşılar (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2003:33). Bu yetki ile devlet, kendisine mülklik ve vatandaşlık bağıyla bağlı fertlere ve kurumlara karşı kaynaklarının bazılarını devlete transfer etmeleri konusunda hukuki zor kullanabilme olanağına sahiptir (Hatipoğlu,2005:20).

Vergilendirme yetkisi genel olarak dar ve geniş anlamda olmak üzere ikiye ayrılır:

Dar anlamda vergilendirme yetkisi, devletin ya da yetkili kamu kuruluşlarının sadece vergi koymaya ilişkin yetkisini içerir (Saraçoğlu,2003:176). Dar anlamda vergilendirme yetkisinde, yetkinin kullanımına konu olan vergi, bireysel faydasının ölçülmesine imkan olmayan tam kamusal mal ve hizmetlerin finansmanında kullanıldıklarından dolayı ödeme gücü ilkesi esas alınmaktadır (Hatipoğlu,2005:21).

Geniş anlamda vergilendirme yetkisi, ise devletin kamu giderlerini için gerçek ve tüzel kişiler üzerine koyduğu her çeşit mali yükümlülüğü ifade eder. Geniş anlamda verginin kapsamına, dar anlamda verginin yanı sıra resimler, harçlar, bütçe içinde oluşturulan fonlar için konulan yükümlülükler, BGK'nda düzenlenen katılma payları, meslek kuruluşlarına ödenen aidat ve harçlar, Emekli Sandığına, Sosyal Sigortalara, OYAK'a ödenen aidatlar, üniversitelerarası seçme sınavına katılan öğrencilerden alınan ücretler vb. girmektedir. Geniş anlamda vergilendirme

⁽¹⁾ Devletin diğer mali yetkileri; harcama yetkisi, bütçe yapma yetkisi, borçlanma yetkisi vb.dir.

yetkisinin kapsamına giren mali yükümlülüklerin tam listesini çıkarmanın imkanı yoktur (Öncel, Kumrulu ve Çağan,2003:33-34).

1.3.2. Vergilendirmenin Tarihsel Gelişimi

Vergi çok çeşitli faktörlerin etkisiyle şekillenmiş, çeşitli aşamalardan geçmiş tarihi bir olgudur. Tarihi incelemelerden de anlaşılmaktadır ki vergi, anlam ve kavram olarak değişik dönemlerde değişik yorumlara maruz kalmış mali, iktisadi, sosyal, hukuki, politik ve ahlaki yönleri ile karmaşık bir kurumdur (Nadaroğlu,1981:217-218).

İnsanlar aile ve klan dönemlerinden sonra, siyasi bir toplum haline gelip, devletin ilk şeklini almasından itibaren ortak ihtiyaçların karşılanabilmesi için, toplum bireylerinden fedakarlık istemişlerdir (Akdoğan,2003:120). Önceleri, ihtiyari bir ödeme mahiyetinde olan vergiler kabile reislerine, derebeyine ve krallara verilen hediye ve yardımlar şeklinde kendini göstermiştir. Toplumun sürekli olarak değişen isteklerine bağlı olarak ihtiyaçların gittikçe artması, gelir kaynaklarının sürekli hale getirilmesi yanında, yeni kaynakların aranması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucu olarak merkezi devletlerin ortaya çıkması ile hediye ve yardımlar zora dayanan ödeme şeklini almıştır. Zaman içinde verginin şekil ve tekniğinde de bazı değişimler söz konusu olmuştur. Uzun zaman aynı niteliğini koruyan, olağanüstü zamanlarda müracaat edilen ve belirli amaçlara tahsis edilen bir kamu geliri olan vergi, zamanla normal kamu finansman kaynağı olarak bütün kamu harcamalarını karşıladığı gibi, mali olmayan amaçların gerçekleşmesi için de kullanılmaya ve para halinde alınmaya başlanmıştır (Aksoy, 1998:164).

1.3.2.1. Batı Demokrasilerinde Verginin Gelişimi

Vergi hakkındaki en önemli değişiklik verginin cebri ya da ihtiyari oluşunda dikkati çekmektedir. Batı demokrasilerine bakıldığında; Roma İmparatorluğu'nda zorunlu bir yükümlülük ifade eden vergi, Orta Çağ'da ihtiyari bir ödemeye dönüşmüştür. Feodalite ile verginin karakteristiği değişmiş, vergi, toplumun krala ve derebeyine kendi isteği ile yaptığı bir yardım gibi görülerek cebirlik unsuru ihtiyarilik özelliğine dönüşmüştür (Eker, 2004:141).

Batıda antik devir Yunan Devletinde kamu hizmetlerinin çok sınırlı olduğu ilk dönemlerde, devlete bedeni hizmetler şeklinde ödenen yükümlülüklerin yanısıra kralın mülk gelirleri ile çeşitli kişi ve kuruluşlar tarafından krala verilen hediyeler kamu gelirlerini oluşturmaktaydı (Aksoy,1998:165). Ancak M:Ö. 4. ve 5. yy.larda daha demokratik nitelikler kazanan antik devir Yunan Devleti, kendine özgü mükemmel bir vergi sistemi gerçekleştirmeyi başarmıştı. Bu sistemin üç temel özelliği; vergi ödemenin ihtiyari olması, vergi sisteminin daha çok dolaylı vergilere dayanması ve vergi tahsilinin iltizam usulüne⁽¹⁾ göre gerçekleştirilmesi olarak özetlenebilir (Muter,2000:29).

İlkçağlarda vergi sistemi gelişme gösteren diğer ülke ise Roma İmparatorluğu'dur. Roma'da vergiler dolaylı (vectigalia) ve dolaysız (tributa) olarak ikiye ayrılır. Dolaysız vergiler şahıs veya baş vergisi ile arazi vergisinden, dolaylı vergiler ise hudut ve limanlarda mallar üzerinden alınan gümrük resimleri ile şehir kapılarında tahsil edilen alım satım resminden oluşmaktaydı. Roma İmparatorluğu'nda vergi yapısı devletin sağladığı yararlar ve gördüğü hizmetler karşılığında talep ettiği yükümlülükler şeklindeydi (Aksoy, 1998:166).

Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasından sonra başlayan Ortaçağ'da feodalite devri yaşanmıştır. Bu çağda büyük imparatorluklar yıkılmış, yerlerine küçük krallıklar ve feodal beylikler kurulmuştur. Verginin karakteristiği değişmiş ve Roma İmparatorluğu'ndaki cebirlik yerini ihtiyariliğe bırakmıştır. Bu dönemde kralların ve derebeylerin gelir kaynağı emlak gelirleridir. Vergi ise, toplumun krala ve derebeyine kendi isteği ile yaptığı bir yardım olarak kabul edilmektedir (Aksoy, 1998:166; Nadaroğlu,1981:218).

Krallar ve derebeyler kendi arazilerinden, yönetimleri altındaki kuruluşlardan ve mülkiyetlerindeki topraklardan aldıkları paylarla ülkeyi yönetmişlerdir. Ancak devletler büyüdükçe, daha önce istisnai ya da olağanüstü ihtiyaçlar için alınan vergiye daha fazla başvurma gereği duyulmuştur. XVII. yy'da vergi devlet ihtiyaçları için kullanılan başlıca finansal kaynak haline gelmiş ve normal bir gelir niteliği

(¹) Bir vergi toplama sistemi olarak Ortaçağ sonlarında Fransa'da ve Almanya'da, daha sonra da Osmanlı İmparatorluğunda uygulanmıştır. Belirli bir bölgede vergi toplama yetkisinin, önceden belirlenen sabit bir miktar üzerinden sözleşme ile, kendilerine "mültezim" adı verilen özel kişilere verilmesi usulüdür (Seyidoğlu,1999:275).

kazanmıştır. Vatani görev olarak nitelendirilen çeşitli ödemeler, XVIII. ve XIX. yy'larda ödenmesi kaçınılmaz bir yapı kazanarak vergiye dönüşmüştür. Vergilemeye gidilmesinin en önemli tarihi nedenleri; ülkenin dıştan gelecek tehlikelere karşı korunması ve iç güvenlik ve adalet hizmetlerinin görülmesi için gerekli harcamalara finansman sağlamak şeklinde özetlenebilir. Sanayi devriminden önceki yıllarda görülen vergileme biçimi; refahın toprak mülkiyetine bağlı olduğu görüşünün sonucu olarak mülk vergileme şeklinde ortaya çıkmış ve dolaylı vergiler geniş yer tutmuştur. XVIII.yy sonlarında İngiltere'de geçici olarak gelir vergisi uygulamaya konmuş, duyulan finansman ihtiyacı sonunda bu vergi türü gittikçe yaygınlaşmıştır (Akdoğan, 2003:121-122).

Verginin tarihi gelişiminde Batı Avrupa bakımından dikkat çeken olay İngiltere'de 1215 yılında imzalanan Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı) dır. Magna Carta; kralın yetkilerini sınırlayan, bireylere bazı haklar tanıyan ve onları krala karşı koruyan bir anlaşmadır. Bu anlaşmanın özellikle 12. maddesinde düzenlenmiş olan “....*genel oylama olmadan hiçbir vergi veya resim toplanamayacaktır.*”⁽¹⁾ hükmü ile kralın vergilendirme yetkisi ilk kez sınırlandırılmıştır. Halkı vergilendirmek için Magnum Cancilium Regis adlı meclisin onayı gerekmektedir. Böylece İngiltere'de parlamenter kurumlar vergi faktörü sayesinde gelişmeye başlamıştır. Bu gelişme ile verginin kanunla alınması, vergi yasalarının halk temsilcilerinin onayına sunulması, parlamentoları gerçek bir karar alma gücüne kavuşturmuştur. Bu politik güç daha sonraları bütçenin de halk temsilcileri tarafından onaylanması ile sonuçlanmıştır (Muter, 2000:33).

İngiltere'de kralın vergilendirme yetkisini bir halk hareketi sonucu sınırlayan anayasal belgeler 1628 tarihli Haklar Dilekçesi (Petition of Right) ve 1689 tarihli Haklar Bildirgesi (Bill of Right)dir (Öncel,Kumrulu ve Çağan, 2003:7). Haklar Dilekçesine göre kral, parlamento tarafından onaylanmadıkça borçlanamayacak veya değişik adlarla da olsa vergisel yükümlülük koyamayacaktır. Fakat parlamento ile

⁽¹⁾ Çok eski ve önemli bir anayasal belge olan Magna Cartada yer alan bu hüküm, sonraki dönemlerde, “devletin vergi alması, gider yapması ve bunlara ilişkin bütçe işlemleri” gibi hususların anayasalarda yer almasını sağlamıştır. Anayasalarda bu tür hükümlerin yer almasının nedeni özellikle demokratik düzende halktan alınacak vergi ve benzeri mali yükümlerin yine halkın ön rızasına dayanması gereğidir. Halkın ön rızası ise, kendisinin seçtiği yasama organınca kullanılmaktadır bu nedenle devletlerin anayasalarında mali hükümlerin yer alması tarihi bir gelişim olarak millet iradesinin esas alınmasının bir sonucudur (Erginay, 1983:55).

kral arasındaki savaş sürmüştü, kralın parlamento tarafından onay almadan vergisel yükümlülük getirmesi Haklar Bildirgesi'nin çıkarılmasına neden olmuştur. Buna göre yasama erki bir daha geri dönmek üzere parlamentonun elinde toplanacak ve parlamentonun onayı olmaksızın veya öngörülenden daha uzun bir süre için veya başka bir suretle, kral tarafından vergi konulamayacaktır. Yasama görevini, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasından oluşan parlamento yerine getirecektir (Çağan, 1982:18-19). Haklar Bildirgesi, kralın yetkilerini kısıtlayarak belirli esaslara bağlayan, bireysel hak ve özgürlükleri güvence altına alan, kanunların üstünlüğüne gönderi yapan bir anlaşma niteliği taşımaktadır (Okandan, 1976:254-255).

İngiltere'nin Amerika'daki sömürgelerinin vergilendirme yetkisine müdahale etmesi Amerika Birleşik Devletleri'nde Bağımsızlık savaşının çıkma nedeni olmuştur. 1776'da İngiltere ile yapılan savaş sürerken 12 Haziran 1776'da yayınlanan Virginia Haklar Bildirgesi'nde ve 4 Temmuz 1776'daki Bağımsızlık Bildirisi'nde hiç kimsenin kendisinin veya temsilcisinin onayı olmadan, kamu yararı için mal ve mülkü üzerinden vergilendirilemeyeceği ve bu haklarından mahrum edilemeyeceği anlayışı hakim kılınmıştır (Hatipoğlu, 2005:26).

Fransa'da devamlı vergi mali bir kurum olarak gelişirken parlamento tamamen ortadan kalkmış ve vergilerin halk temsilcilerinin onayına sunulması iyice zayıflamıştır. Vergilerin halk temsilcilerinin onayına sunulması 1789 Fransız İhtilalinden sonra yeniden başlamıştır. Bu yılda kabul edilen İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi ile “kamu gücünün sürdürülmesi için verginin herkes tarafından olanakları ölçüsünde ödeneceği ve herkesin kendisi yada temsilcileri aracılığı ile verginin gerekliliğini saptamak, kullanılmasını izlemek, verginin matrahını, miktarını, tahakkuk biçim ve sürelerini belirlemek hakkına sahip olduğu hüküm altına alınmıştır” (md.14-15). (Muter, 2000:34; Hatipoğlu,2005:26).

Almanya'da Diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha uzun süren feodalite rejiminde prensler derebeylikler üzerinde vergilendirme yetkisini XVI.yy'ın ikinci yarısından itibaren kabul ettirebilmiştir. Prenslerin belirledikleri vergiler derebeyleri ve din adamlarından oluşan meclis tarafından onaylanmaktaydı. Alman birliği'nin kurulmasından sonra vergilendirme yetkisi imparatorluğa bağlı eyaletler arasında paylaşılmıştır. 1919 Erzberger Mali Reformu ve 1920 Weimar Anayasası ile gelir,

kurumlar ve muamele vergileri kabul edilmiş ve eyaletlerin vergilendirme yetkileri merkezi yönetime geçmiştir (Hatipoğlu, 2005:26-27).

1.3.2.2. Türkiye’de Verginin Gelişimi

Türkiye’de verginin gelişimi Osmanlı İmparatorluğu dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti dönemi olarak iki başlık altında incelenecektir.

1.3.2.2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi’nde Verginin Gelişimi

Verginin gelişimi Osmanlı İmparatorluğu döneminde Batıdakine benzer bir seyir izlemiştir. Osmanlı İmparatorluğu ilk kuruluşunda vergilerini kısmen anavatandan getirmiş, kısmen işgal ettiği yerlerdeki örf ve adetlere göre almış, ancak bütün kanunlarında olduğu gibi vergilerinde de şer’i esasların tesiri altında kalmıştır. Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğunda vergiler; şer’i ve örfi olmak üzere ikiye ayrılıyordu (Nadaroğlu, 1981:219).

Örfi vergiler; işgal edilen yerlerde eskiden beri uygulanan ve devam ettirilen vergiler ile sonradan konulan, belirli bir sisteme bağlanamayan yerel şartlara bağlı olarak alınan gümrük resimleri ve pazar ve panayır yeri resimlerinden oluşmaktaydı. Şer’i vergiler ise İslami kurallar çerçevesinde alınan zekat, haraç, öşür, cizye gibi vergilerden oluşmaktaydı (Aksoy, 1998:169; Akdoğan, 2003:123). Şer’i ve örfi vergilerin tarh va tahsil sistemi, vergi idaresinin olmaması sebebiyle çok ilkel idi. Bu durum hem gelir kaybına hem de kötü kullanılması halinde haksızlığa ve zorbalığa neden olacak nitelikteydi (Muter, 2000:36).

Genel durumu bu şekilde olan Osmanlı imparatorluğu’nun mali yapısında devlete ait tüm yetkiler hukuki anlamda sorumsuzluğa sahip olan padişahın şahsında toplanmış ve padişah bu yetkilerden hiçbir organ veya kurum için vazgeçmemiştir. Bu çerçevede mutlak egemenliğin sahibi olan padişah, vergilendirme yetkisinde, devletin mali politikasının belirlenmesinde ve şer’i vergilerin dışında şeni vergilerin konulmasında tek imtiyaz sahibidir (Üçok, Mumcu ve Bozkurt, 1996:185-203).

Osmanlı imparatorluğu'nun mali yönetim ve yapılanmasında padişah egemenliği, devletin kuruluş, yükselme ve duraklama döneminde sürerken, gerileme döneminde kesintilere uğramıştır. 19. yüzyıla doğru halk ile, vergi toplamakla görevlendirilmiş mültezimler arasındaki ilişkiyi korumak ve mevcut ilişkiye aracılık yapmak amacıyla 1808 yılında Sened-i İttifak imzalanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde ilk anayasacılık hareketi olarak bilinen Sened-i İttifak, bir yandan padişahın yetkilerini kısıtlayan, diğer yandan da âyana yetkiler tanıyan ve bu yetkileri padişaha kabul ettiren bir belge niteliğindedir. Bu belgeye göre vergi eşitliği ilkesi hukuk düzeni içinde yer almıştır. Böylece Osmanlı tarihinde ilk defa görünürde de olsa padişah otoritesi sözleşme niteliğindeki bir belgeyle sınırlandırılmış olmaktadır. Bu nedendir ki, Sened-i İttifak, padişahın ve ona ait yetkileri kullananların keyfi davranışlarını önlemek yolunda ilk yazılı belge olarak bilinir ve İngilizlerin Magna Carta'sına benzetilir (Gözübüyük, 1999:104; Soysal,1997:19).

Osmanlı devlet yapısında değişiklik yapma ihtiyacının ortaya çıkmasıyla başlayan Tanzimat döneminde atılan ilk adım Gülhane Hattı Humayunu'dur. 1839 tarihli Gülhane Hattı Humayunu'nun önemi, padişahın yetkilerini tek yanlı olarak kısıtlaması ve hukuk kurallarına uygun hareket edileceğine söz verilmiş olmasıdır. Hattı Humayun, zamanın koşullarına uymayan ve giderek keyfileşen vergilendirmeyi düzene sokmayı, ayni ve bölgeci kamu gelirleri yerine merkezîyetçi ve nakdi kamu gelirleri sistemi getirmeyi amaçlamaktaydı (Gözübüyük, 1999:106; Hatipoğlu, 2005:29).

Tanzimat döneminin diğer fermanları da Gülhane Hattı Humayunu'ndan farklı değillerdi. 1845 Hattı Humayunu, 1856 Islahat Fermanı, 1861 Hattı Humayunu hemen hemen aynı ilkelerin tekrarı niteliğindedirler (Soysal, 1997:21).

Meşrutiyet döneminin başlangıcı olarak bilinen 1876 Kanun-i Esasi vergilerin ancak kanunla alınabilmesi hükümlerini içermektedir. Bu yasaya göre vergi, herkesin ödeme gücü ölçüsünde alınacak (md.20), kanunda hüküm yer almadıkça vergi ve diğer mali yükümlülükler konulamayacak (md.25) ve her durum için aranacak şart kanun olacaktır (md.96).Ancak padişahın 1878'de Meclisi Umumiye kapatması 1876 Anayasası'nı fiilen uygulamadan kaldırmıştır. Böylece padişah vergilendirme

yetkisini tekrar sorumluluğu altına almıştır (Kuzu,1999:260-261-268 ; Gözübüyük, 1999:112).

İkinci meşrutiyetin başlaması 1908’de bir ferman ile Kanuni Esasi’nin tekrar uygulamaya konması ile olmuştur. İkinci meşrutiyetin seçimleri, birinci meşrutiyet döneminde Heyet-i Mebusan tarafından kabul edilip de âyan ve padişah tarafından onaylanmayan Mebus Seçimleri Yasa Tasarısı yürürlüğe sokularak yapılmaktadır. Ancak yasada bulunan doğrudan doğruya devlete vergi verme koşulu yalnız emlak ve temettü vergileriyle sınırlanmayıp ürün ve hayvan vergisi verenleri de birinci seçmen yapacak şekilde yorumlanmıştır (Soysal, 1997:25).

Osmanlı İmparatorluğu’nun vergilendirme yetkisi hem iç hem de dış borçlanma nedeniyle tarih içerisinde önemli kısıtlamalara maruz kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’nun yabancı ülkelerden aldığı ilk dış borç 1854 Kırım Savaşı sırasında. Mali yönden sıkışık olduğu bir zamanda savaşa girmek zorunda kalan Osmanlı İmparatorluğu tarafından bu borç anlaşmasının karşılığında teminat olarak, Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa’dan alınan 60.000 kese altınlık vergi gösterildi. Oysa aynı yıllarda İmparatorluğun gelirleri yaklaşık olarak 7,5 milyon lira kadardı. Borç miktarı devletin gelirlerinin toplamının yarısından fazlaydı. 1881 yılına kadar yapılan borçlanma anlaşmalarının sayısı 15’i bulmuştu (İnce, 2001:183).

Alacaklı devletlerle Osmanlı İmparatorluğu arasında 1881’de imzalanan Muharrem Kararnamesi’nde Osmanlı borçlarıyla ilgili çeşitli hükümler yer almıştır. Kararname ile borçların toplamı saptanmış ve bunların ödenebilmesi için İmparatorluğun ana gelir kaynakları⁽¹⁾ rehin gösterilmiştir. Yalnız borçların yıllık faiz ve ana para ödemeleri değil gelir kaynaklarının yönetimi, tahakkuku ve tahsili İstanbul’da kurulan Düyun-u Umumiye İdaresi’ne bırakılmıştır (İnce, 2001:184).

Vergilendirme yetkisinin bu şekilde Osmanlı İmparatorluğu’nun kontrolünden çıkması devletin de bağımsızlığını yitirdiği anlamına gelmektedir. Düyun-u Umumiye’ye bırakılan gelirlerin dışında kalan gelirlerin de 1920 yılında

⁽¹⁾ Bu gelir kaynakları; tuz tekeli, tütün tekeli, damga resmi, alkollü içkiler resmi, gelir vergisi alanının genişletilmesiyle elde edilecek gelir fazlası, Bulgaristan vergisi, Şarki Rumeli vergisi vs. (İnce, 2001:185).

imzalanan ve hiçbir zaman onaylanmayan Sevr Anlaşması ile İngiliz, Fransız ve İtalyan temsilcilerinden oluşan mali komisyona devredilmesi ile Osmanlı İmparatorluğu mali egemenliğini tamamen kaybetmiştir (Hatipoğlu, 2005:31).

1921 yılında yapılan 23 maddelik ilk Anayasa içinde vergilendirme ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir (Muter,2000:37).

1.3.2.2.2. Türkiye Cumhuriyeti’nde Verginin Gelişimi

Türkiye Cumhuriyeti’nde vergi sisteminin gelişimini etkileyen ilk hukuki olay 1924 Anayasası’nın kabulüdür. Bu Anayasa’da vergileme yetkisinin yasama organına ait olması ilkesi, ilk kez Anayasa ile güvence altına alınmıştır (Muter, 2000:37). 1924 anayasası’nın 84 ve 85. maddeleri ile düzenlenen vergilendirme konusuna ait hükümler şu şekildedir: “Vergi, devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir. Bu esasa aykırı olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır” (md.84). “Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır. Devletçe, illeri özel idarelerince ve belediyelerce alınagelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunlar yapıncaya kadar alınabilir” (md.85). (Kuzu,1999:299).

1924 Anayasası, 1876 ve 1908 Anayasasından, bu iki anayasada da var olan ve gerçek anlamını ve etkinliğini ancak parlamenter demokrasilerde bulabilen, verginin ancak kanunla konulacağı ve kaldırılacağı ifadelerine karşılık gelen verginin kanuniliği ilkesini, salt yasamanın üstünlüğü teorisinin yanı sıra bunu egemenliğin kaynağını millettten alan bir iktidarın ürünü olmasına dayandırmasından dolayı ayrılmaktadır (Güneş, 1998:89).

1961 Anayasasında vergilendirmeye ilişkin hükümler siyasal haklar ve ödevlerin düzenlendiği bölümde 61.madde olarak yer almıştır. Bu maddeye göre ; “herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümler ancak kanunla konulur”. Bu maddeye 20.09.1971 yılında eklenen üçüncü fıkrada ise şu hüküme yer verilmiştir; “kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi,resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla

nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir” (Kuzu,1999:320). Böylece vergilendirme konusunda çağdaş kamu hukuku anlayışına uygun olarak güçlerin işbirliği ve dengesi ilkesi geçerlilik kazanmıştır (Hatipoğlu, 2005:32).

1982 Anayasası’nda da tıpkı 1961 Anayasası gibi vergilendirme yetkisi siyasal haklar ve ödevler başlığı altında düzenlenmiştir. Bu haklar ve hürriyetler, kişilerin devlet yönetimine katılma ve siyasal faaliyette bulunma haklarıdır. Bunlar ancak Türk vatandaşları tarafından kullanılabilir. Bu nedenle bu hak ve hürriyetler vatandaşlık haklarıdır (Gözler, 2002:217).

1982 Anayasası’nın vergi ödevini içeren 73.maddesinin 1.fikrasında “herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür” ifadesiyle vergide genellik ilkesine yer verilmiştir. İkinci fıkrada verginin mali ve sosyal amacı belirtilmiş ve “vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır” denmiştir. Üçüncü fıkrada ise verginin yasallığı ilkesi benimsenmiştir. Bu fıkraya göre “vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır” (Gözübüyük, 1999:377).

Verginin yasallığı ilkesine göre vergi düzenlemelerinin şekli ve maddi anlamda yasa ile yapılması zorunludur. Vergi yasalarının verginin konusu, mükellefi, tarifesi, indirim, istisna ve muafiyetleri, tarh, tahakkuk ve tahsil usulleri, yaptırım gibi konuları içermesi gerekmektedir. Bu unsurlar yasa ile belirlenirken uygulamaya ilişkin konuları düzenleme yetkisi yürütme organına bırakılabilecektir (Saraçoğlu, 2003:177). 73 maddenin dördüncü fıkrasında yürütme organına bırakılabilecek bu düzenleme yetkisine yer verilmiştir. Buna göre; “ vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kururulu’na verilebilir” (Gözübüyük, 1999:377).

Anayasa’nın 73. maddesinin birinci fıkrasıyla verginin yasallığını anlatan üçüncü fıkrası etkileşim içindeyken, dördüncü fıkra da yasama organına sosyal

devletin görevlerinin hatırlatılması bakımından verginin yasallığı ilkesine ışık tutar (Saraçoğlu, 2003:178).

1982 Anayasası'nın 121. ve 122. maddelerinde Bakanlar Kurulu'na olağanüstü durumlarda ve sıkıyönetim halinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verildiği belirtilmektedir. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim halinde Bakanlar Kurulu'nca çıkarılabilecek bu kararnameler vergi hukukunun bağlayıcı ve temel kaynağı olmaktadır (Saraçoğlu, 2003:178-179).

1.3.3. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Vergilendirme yetkisinin asıl sahibi olan devlet, bu yetkisini uygun gördüğü sınırlar içinde yerel yönetimlere devredebilir. Yerel yönetimler kendilerine devredilen vergilendirme yetkisi ölçüsünde mali özerkliğe sahip olurlar. Anayasalar, vergilendirme yetkisinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölünüşü konusunda çeşitli düzenlemeler yapabilirler (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2003:37). Buna göre vergilendirme yetkisinin bölüşümü şu şekilde sınıflandırılabilir.

Geniş mali özerklik: Vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere belirli vergi alanları itibariyle devredilmesidir. Bu yetkiye göre yönetim birimleri vergilerin konularını, yükümlülerini, matrahlarını, oranlarını ve diğer koşullarını saptama gibi sınırsız bir yetkiye sahip olmaktadır. Devletin yerel yönetimler üzerinde genel bir denetleme yetkisi vardır.

Sınırlı mali özerklik: Devlet, vergilendirme konusundaki yasama yetkisini yerel yönetimlere devretmez. Ancak bazı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisini devreder. Yerel yönetimlerin ayrıca bazı vergilerin oranlarını belirli sınırlar dahilinde belirleme yetkisi vardır.

Merkezi devlete bağlılık: Vergilendirme yetkisi yerel yönetimlere devredilmez. Yerel yönetimler sadece, merkezi devlet tarafından konulan ve yine merkezi devlet tarafından tahsil olunan vergilerden belli ölçütlere göre pay alırlar. Bu durumda yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsetmek olanaksızdır.

1.3.3.1. Yönetimlerarası Görev ve Gelir Bölüşümü

Toplumsal yaşam içerisinde kamu ekonomisi faaliyetlerinin tek elden yani devlet tarafından yürütülmesi, toplum hayatının gelişmesiyle beraber gittikçe artan kamusal faaliyetlerin karşılanmasında yetersiz hale gelmiştir. Bu noktada devlet üst kimliği altında merkezi ve yerel yönetim ayrımı ortaya çıkmıştır.

Gerçekten de devletin kamusal, yarı kamusal ve özel mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin tüm faaliyetlerin sürdürülebilmesindeki güçlük nedeniyle, yerel özelliklerin baskın olduğu bazı hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesi hem geleneksel hem siyasal hem de ekonomik nedenlerden ötürü daha rasyoneldir (Dönmez, 1999:47). Bu şekilde gerçekleşen kamu hizmetlerinin bölüşümü aynı zamanda bölüşülen hizmetler nispetince o hizmetleri finanse edecek kamusal kaynakların hangi esas ve yöntemlere göre belirleneceği ve bölüşüleceğinin düzenlenmesini gerekli kılmaktadır (Tortop, 1996a:27). Başka bir ifadeyle kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bölüşülmüş olması, bunların gerektirdiği mali araçların da paylaşılmasını ve bunun bir düzene bağlanmasını gerektirir (Nadaroğlu, 2001:50-51).

Terminolojik açıdan yazarlar ve ülkeler açısından bir birlik olmamakla beraber Türkiye’de yönetimler arası görev ve gelir bölüşümünü tanımlayan mali tevzin (denkleştirme) kavramı, kamu tüzel kişileri arasında (üniter devletlerde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında; federal devletlerde federal devlet, üye devletler ve yerel yönetimler arasında) bir taraftan kamu hizmetlerinin ve hizmetleri yürütürken yapılan giderlerin, öte yandan da bu hizmetlerin kaynağını teşkil eden gelir kaynaklarının paylaşılmasını ifade etmektedir (Tekin, 1977:117).

Mali denkleştirme, bir yönüyle kamu gelirin, üniter ve federe devletlerle yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesine ilişkin ilişkilerin düzenlenmesi ve her birinin vergi koyma yetkilerinin sınır ve kapsamının saptanmasıdır. Diğer bir yönüyle ise kamu hizmetlerinin belirtilen yönetimler arasında işin niteliği, kapsamı ve maliyetine göre pay edilmesi işlemidir. Mali denkleştirme nedenleri; iktisadi ve mali neden (yönetimlerin aynı kaynaktan vergi almaları, birey ve kurumlar açısından ise neyi hangi yönetime ve ne miktarda vermeleri gerektiğini bilmeleri gereği),

sosyal ve siyasal neden (her yerel yönetim biriminin gelişme güçleri ve gelir düzeylerinin bir olmaması ve yapılacak bölüşümün yerel yönetimler arasındaki makası daraltmaya yönelik olacak olması) ve yönetsel neden (gelir ve giderlerin merkezileşmesi eğiliminin yerel yönetimlerin aleyhine olması ve bu nedenle yerel yönetimlerin korunması gereği) olmak üzere üç tanedir. Mali denkleştirme ile güdülen amaçlara müdahale etmeden, iktisadi ve sosyal politikayı istenilen amaçlara yöneltmek mümkün değildir (Keleş, 1979:200-201).

Başka bir anlatımla mali denkleştirmenin sadece yönetsel ve siyasal değil mali yönü de bulunmaktadır. Ters açıyla bakıldığında mali denkleştirme yalnızca yönetimler arasında vergi koymak yetkisi de değildir. Bu yönüyle aynı zamanda yönetimler arasında görev ve hizmetlerin rasyonel bölüşümünü de karşılamaktadır. Mali denkleştirmenin ekonomik nedeniyönetimlerin, bireylerden ve ekonomik girişimlerden olan alacaklarını ne oranda ve ne şekilde tahsil yoluna gideceklerinin önceden belirlenmesi zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Mali denkleştirmenin siyasal ve toplumsal yönü ise, demokrasinin yalnızca zengin beldelerdeki değil yoksul beldelerdeki insanların da asgari kamu hizmetlerinden yararlanması gerektiği düşüncesinde kaynağını bulmaktadır (Karaduman, Öçal ve Özgür, 1990:98).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir ve giderlerin paylaşımında bazı ilkeler bulunmaktadır ve bu yetkilerin belirlenmesi kamu düzeninin korunması açısından ayrıca öneme sahiptir. Hangi yerel yönetim birimi hangi geliri toplayacak ve sınırı ne olacak belli olmalıdır. Yapılan paylaşımında kaynak israf edilmemelidir. Kaynak milli gelirdir ve yönetimlerin almadığı vergi kaynağı kalmamalıdır. Fakat merkezi yönetimle yerel yönetimlerin aynı kaynağı kullanmaları durumunda dikkatli olunmalıdır. Zira aşırı ve ölçsüz kullanım, kullanılan kaynağı kurutabilir. Aynı hizmetin yönetimler arasındaki sunumunda kalite farklılığı ve vergi ağırlıklarının farklı oluşları göçlere sebebiyet verebilir. Bu nedenle yerel yönetimler maliyesi arasındaki bölüşüm, bölgeler arası farklılığı azaltacak şekilde düzenlenmelidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hizmet bölüşümünde ise en önemli ayırma kriteri, hizmetlerin yerel vasıfta olanlarının yerel yönetimlere, ulusal vasıfta olanlarının merkezi yönetime bırakılmasıdır (Özer, 1986:249-252).

Yönetimler arası görev ve gelir bölüşümünü ifade eden mali tevzin geniş ve dar olmak üzere iki şekilde tarif edilmiştir. Geniş anlamıyla ele alındığında mali tevzin, hizmetler ve giderlerin paylaşılması ile hizmet ve giderlerin yapılmasını sağlayacak mali kaynakların paylaşılmasını ifade eden gelir ve gider paylaşımı iken dar anlamıyla ele alındığında, sadece gelir paylaşımını kapsayan bir anlam ifade etmektedir (Alaybek, 1961:7;Tekin, 1977:119-120).

Ulusal ve yerel planda kamu hizmeti sunan kamu tüzel kişileri için mali tevzin hükümlerinin uygulanmaya çalışılmasının nedeni, kaynakların, merkeziyetçi tek yönetime kıyasla merkezi ve yerel yönetimlerinin her ikisinin de istifadesine sunulmasıyla daha yararlı kullanımın oluşacağı ve kaynakların daha etkin değerlendirileceği düşüncesidir (Tekin, 1997:117).

Kamu düzeninin korunması aynı kaynaktan gelir elde etme zorunluluğu, bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi, kamu giderlerinin artması, gelirlerin merkezileşmesi, kaynak israfının önlenmesi, yerel yönetimler arasında mali eşitlik sağlanması mecburiyeti, yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı korunması gibi gerekçe ve ilkelerle, çeşitli kamu tüzel kişileri arasındaki görev ve gelir bölüşümünün akılcı ve kanuni bir yapıya kavuşturulması, devletler nezdinde sistematik olarak düzenlenmeye çalışılmaktadır (Tekin, 1997:120-122). Bu yönüyle görev ve gelir bölüşümü, mali, iktisadi, sosyal, idari ve politik yönleriyle her ülke için farklı uygulamaları da olsa yürürlük olanağına sahip bulunmaktadır (Alaybek, 1961:6).

1.3.3.1.1. Görev Bölüşümü Kavramı ve Yöntemleri

Görev bölüşümü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Görev bölüşümü ile amaçlanan, hizmetlerin vatandaşlara en iyi biçimde sunumunu sağlamak olmakla beraber, bunun ölçüsü hizmetleri en etkin ve yararlı biçimde yerine getirecek kuruluşların görevlendirilmesidir (Tortop, 1991: 39). Bunun için görev bölüşümünün nesnel ölçütlere bağlanması gerekmektedir. Bu yerel yönetimler için de güvence niteliğindedir. Aksi halde merkezi yönetimler, karşılığında kaynak göstermeksizin yerel yönetimlere birçok görev yükleyebilme gücüne sahiptirler.

Kamu hizmetlerinin hangilerinin devlet hangilerinin yerel yönetimlerce görüleceği hususunda kesin ayrımın yapılması oldukça güçtür. Bu konuda dikkat edilecek kriterler, içinde bulunulan ekonomik koşullara uygunluk, etkinlik, sosyal düşüncelere ve yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarına göre hareket etmektir (Tekeli, 1983:12 ; Tekin, 1977:124).

Klasik anlayışa göre kamusal olarak nitelendirilen hizmetlerin merkezi yönetimce, yarı kamusal ve yerel niteliği ağır basan hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesi gerekmektedir. Bu düşünce esasta doğru olmakla beraber uygulamada yetersiz kalabilmektedir. Zira günümüzde her hizmetin fayda alanı ulusal savunma, kent içi ulaşım hizmetleri gibi hizmetlerde olduğu gibi kesin bir biçimde belirlenmemektedir. Hava ve su kirliliğinin önlenmesine yönelik hizmetlerde olduğu gibi birçok hizmetin fayda ve zararı yerel sınırların ötesine taşabilmektedir. Özellikle teknikteki gelişmeler önceden yerel kabul edilen bazı hizmetlerin giderek merkezileşmesine neden olmaktadır. Ancak bu durum yerel yönetimin öneminin azalmasına yol açmamaktadır. Zira aynı etken yerel yönetimlerin de aynı şekilde yeni bazı görevler üstlenmesiyle sonuçlanabilmektedir (Dedeoğlu, 1997: 38-39).

Görev bölüşümü yöntemleri genellik ilkesi, liste ilkesi ve karma sistem ilkesi olmak üzere üç çeşittir.

Genellik ilkesi, hizmetlerin dağılımında kanunların yasaklamadığı ve açık bir kanunla başka bir yönetime bırakmadığı tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi anlamını taşımaktadır (Tortop, 1996a: 30). Buna göre yerel yönetimler sürdürülmesi gerekli tüm hizmetler için genel yetkili kuruluşlardır.

Liste ilkesi ise yerel yönetimlerin yapacakları hizmetler için merkezi yönetimden izin veya yetki alınmasını gerektiren sistemi ifade eder. Bu sisteme göre yerel yönetimlerin yapabilecekleri hizmetler, görevlerini düzenleyen kanunlarda teker teker liste halinde sayılmıştır. Yerel yönetimler ancak bu listede yer alan hizmetleri yürütmekle yetkili ve görevlidirler.

Görev bölüşümü yöntemlerinden sonuncusu olan karma sistem ilkesine göre yerel yönetimlerin görevleri, kendi kanunlarında teker teker sayılmaktadır. Bununla beraber, dünyadaki hızlı değişimin yerel hizmetlerde yarattığı niteliksel ve niceliksel değişime uygun olarak hizmetlerin verimliliği ve yeniden düzenlenmesi adına yasaklanmamış veya üretilmesi açıkça başka kuruluşlara verilmemiş hizmetlerin de yerine getirilmesinde yerel yönetimler yetkili kılınmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 57).

1.3.3.1.2. Gelir Bölüşümü Kavramı

Gelir bölüşümü, yönetimler arasında hizmetin gerektirdiği harcamayı yapabilecek gelirlerin belirli kurallara uygun olarak dağıtılması ve bölüşülmesidir (Tekin, 1977:130; Alaybek, 1961:13). Dar ve geniş olmak üzere iki anlamı bulunan gelir bölüşümünün dar anlamına göre gelir bölüşümü, yönetimler arasındaki özellikle mali alanda gerçekleşen eşiksizliği gidermek ve ilişkileri dengeye oturtmak için yapılan düzenleyici ödemelerdir. Geniş anlamıyla gelir bölüşümü ise denge sağlayıcı faaliyetlerin dışında ayrıca vergi kaynak ve gelirlerinin de bu amaca uygun olarak bölüşülmesini ifade etmektedir (Tekin, 1977:130).

Gelir bölüşümüne kaynaklık eden düşünce, hizmetlerin üretilmesinde gerçekleştirilen paylaşım sonucu, üretici birim konumuna gelen yerel yönetimlerin, sorumlu olduğu hizmetleri yerine getirebilmesi için giderleri ile doğru orantılı olarak gelir kaynaklarına sahip olması gerekliliğidir. Yani hizmetlerin ve dolayısıyla giderlerin yapılabilmesi için yerel yönetim organlarının gelir elde etmesi ve bu gelirin de hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yeter miktarda olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin, hizmetleri gereği gibi yerine getirebilmeleri ve başarılı olmaları için her şeyden önce yeterli mali kaynaklara sahip olmaları zorunluluğu, kaynakların tutarında ve çeşidinde yerel yönetimin büyüklüğü, hizmetlerin kapsamı, bölgelerarası farklar gibi faktörlerin gözönünde bulundurulmasını zorunlu kılar (Tortop, 1996a:33; Nadaroğlu, 2001:79). Mali kaynakların bölüşürülmesinde merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin rolü ve yerinin ne olacağı konusu dinamik bir yapı arz etmektedir. Bir diğer anlamda her zaman ve her yapıda geçerli olabilecek bir kaynak dağılım modeli söz konusu değildir (Ulusoy, 2002:145). Dolayısıyla gelir kaynaklarının sağlanmasını amaçlayan

mali ilişkinin temeli, ülkelere ve ülke yönetim sistemlerine göre farklılıklar arz edebilmektedir. Merkeziyetçi yapının hakim olduğu ülkelerde yerel yönetimlere yeterli kaynak çoğu zaman bırakılmazken federal yapıya sahip devletlerde yerel yönetimler, daha geniş mali özerkliğe sahip kılınarak yeterli gelir alanlarına sahip olabilmektedir.

1.3.3.1.2.1. Gelir Bölüşümünün Uygulama Şekilleri

Gelir bölüşümünün uygulama şekillerinin sınıflandırılması bakımından yazarlar arasında farklılaşma söz konusudur. İçerikte değil de başlıklar açısından mevcut olan bu farklılaşma sonucu bu çalışmada aşağıdaki başlıklar incelenecektir.

1.3.3.1.2.1.1. Bağımsız Vergileme Yetkisi

Anglo-Sakson sistemlerinde sıkça rastlanan bu sisteme göre yönetime idari etkinlik ve yerel sınırlara tabi olunması koşuluyla, vergi kaynağının seçiminde olduğu kadar kaynağın tasarrufunda da sınırsız vergileme yetkisi verilmektedir (Alaybek, 1961:7). Gelirlerin toplanmasından tahakkukuna kadar merkezi yönetimin yerel yönetimlere bir müdahalesinin söz konusu olmadığı bu sistemde, her kamu müessesesi istediği vergi kaynağından yararlandığı için, yerel yönetimler oldukça serbest hareket edebilmektedirler. Ancak siyasi ve iktisadi şartlar nedeniyle tam bir bağımsız vergileme yetkisi uygulanma olanağı bulamamıştır.

Bağımsız vergileme yetkisi veren sistemin yerel kuruluşlara mali özerklik tanınması, kaynakların etkin kullanımını teşvik etmesi, yerel yönetimlerin karar organlarının sorumluluk anlayışlarını geliştirmesi gibi olumlu yanları vardır. Bunun yanısıra aynı vergi kaynağı üzerinde mükerrer vergilemeye yol açabilmesi ihtimali, aynı vergi kaynağının tarh ve tahsili için ayrı ayrı vergi yönetiminin kurulması nedeniyle vergi tahsil maliyetlerinin artırması, çeşitli bölgelerde farklı matrah ve oranların uygulanabilmesi riski, bölgelerarası eşitsizliğin ortaya çıkmasına yol açması gibi sakıncalı yönleri de vardır (Tekin, 1977:134; Öncel, 1998:61-62).

1.3.3.1.2.1.2. Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması

Vergi kaynaklarının çeşitli idari birimler arasında paylaştırılarak bazı vergilerin merkezi yönetime, bazılarının da yerel yönetimlere bırakılmasını öngören sistem vergi kaynaklarının ayrılması sistemidir. Bu sistemde her yönetimin kendi gelir kaynağına sahip olması nedeniyle vergi kaynağına başka bir idari birimin vergileme yetkisini kullanarak tarhiyat işlemi yapamayacak olması, mükerrerliğin önüne geçilmesini sağlamaktadır. Buna göre, yerel yönetimler kendilerine bırakılmış olan konular üzerinde sınırsız vergilendirme yetkisine sahip olurken merkezi yönetim yerel yönetime bırakılan vergi konuları üzerinden yeniden vergi alma yoluna gitmemektedir (Öncel, 1998:62; Keleş ve Yavuz, 1989:175).

ABD’de, Avrupa’da federal yapıya sahip olan ülkelerde uygulanan bu sistem özellikle yerel yönetimlerin kendi bağımsız gelirleriyle hizmetlerin görmelerini savunanlar tarafından benimsenmiştir (Tekin, 1977:135).

Vergi kaynaklarının paylaştırıldığı bu sistemde yönetimlerin mali kapasitelerinde ve politikalarında yeknesaklığın sağlanmasının zorluğu ve ayrı ayrı saptanabilecek vergi oranlarının varlığı nedeniyle optimal yapıya ulaşmak mümkün olmamaktadır. Öte yandan sistemin, yerel yönetimlerin arzulanan düzeyde mali otonomiye sahip olabilmesini ve yerel seçmenin yönetime karşı duyarlı olmasını sağlaması gibi faydaları da söz konusudur (Nadaroğlu, 2001:86-87).

1.3.3.1.2.1.3. Karma Sistemler

Bu sistemlere göre bazı gelir kaynakları, bir taraftan yerel yönetimlerce tahsil edilirken diğer taraftan merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere çeşitli yöntemlere göre pay verilmektedir. Buna göre paylaşım yöntemine göre vergiler, elde ettiği geliri diğer yönetimlerle paylaşan, tek bir yönetim tarafından idare edilmektedir. genel uygulama şekline göre merkezi yönetimin topladığı vergilerden diğer yönetimlere, belli kriterlere göre pay verilmesi şeklinde paylaşırma gerçekleştirilmektedir (Öncel,1998:64; Tekin,1977:136). Bu paylaşırmanın gelirin merkezde toplanmasından sonra yapılabilmesi mümkün olduğu gibi, merkezi yönetime bağlı vergi yönetimince yerel yönetim bölgesinde toplanan vergilerden

belli bir miktarın ilgili yerel yönetime bırakılması Şeklinde de yapılması mümkündür (Pehlivan, 2001:34).

Paylaşım sistemine göre vergi tek merkez tarafından yönetildiği için vergi yönetiminde birlik sağlanmakta ve ifte vergilemenin önüne geçilmektedir. Ayrıca sistem, mali açıdan yeterli gelire sahip olmayan bölgeler arasındaki eşitsizliği gidermeye yaramaktadır. Öte yandan sistem, merkeze bağlılığa neden olmakta ve dağıtım Şartlarının merkez tarafından yürütülüyor olması nedeniyle idari ve mali anlamda yerel yönetimlerin etkinliğine engel olabilmektedir (Nadaroğlu, 2001:90).

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bazı vergiler için geliri yerel yönetimlere bırakılmak üzere, yüzde olarak belli bir vergi ilave etme yetkisinin verilmesi, munzam kesir ilkesidir. Buna göre merkezi yönetimin kendi saptadığı vergi oranlarına yerel yönetimlere ait olmak üzere ilave vergi oranının eklenmesiyle, yerel yönetimler adına vergi tahsil edilmektedir. yerel yönetimlere kolayca gelir sağlanması dışında hiçbir avantaja sahip olmayan bu yöntemin modern vergicilik kavramı ile bađdaŐtırılması mümkün değildir. Türkiye’de bu yöntem 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu ile il özel yönetimleri için getirilmiş ancak uyumlu bir Şekilde kullanılmadan 1929 yılında 1454 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır (Nadaroğlu, 2001:91).

Munzam vergi yoluyla vergi sağlama yöntemine göre, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin matrahları üzerinden yerel yönetimlere de belirli oranı aşmamak üzere, vergi tarh etme yetkisi verilmektedir. Munzam kesir yönteminden farkı; munzam kesirin merkezi yönetimin tahakkuk eden vergisi üzerinden yüzde esasına göre ve özel hesap yöntemine göre hesaplanıyor iken, munzam vergide elde edilecek gelirin merkezi yönetimin bazı vergilerinin matrahları üzerinden öngörülecek bir yüzdeye göre hesaplanıyor olmasıdır. Ek vergi miktarını yerel yönetim birimlerinin belirlemesine rağmen tahsilatının merkezi yönetim tarafından yapıldığı bu sistemde, merkezi yönetim ve yerel yönetimin aynı vergi konusu için farklı vergi oranı uygulaması, vergiden kaçınmaya yol açması ve artan oranlı vergi sistemlerinde farklı uygulamaların vergi yükünü aşırı Şekilde arttırabilmesi olumsuz yönlerdir (Nadaroğlu, 2001:92; ncel, 1998:65-66).

Vergi torbası (müşterek fon) yönteminde, genellikle daha üst seviyedeki yönetimler, belli vergilerin yönetimi ve tahsilini gerçekleştirdikten sonra, elde edilen tahsilatın belirli bir kısmını nüfus, vergi ödeme gücü, eğitim gören çocuk sayısı gibi önceden düzenlenen kriterlere göre daha alt seviyedeki yönetimlerle paylaşmaktadır. Bu yöntem, çoğu zaman vergi toplamada etkili performans sergileyemeyen idari birimin, bazı hizmetlerin görülmesinde etkin olabileceği düşüncesine dayanmaktadır (Tekin,1977:139). Almanya, Rusya gibi ülkelerde uygulama şansı bulan bu sistemde yerel yönetimler tarafından toplanan bazı vergilerin belirli bir oranı belli bir havuzda toplanmaktave havuzda toplanan gelirler yerel yönetimler arasında paylaştırılmaktadır.

1.3.3.1.3. Verginin Yerelleştirilmesi Sorunu

Mali sistemin yerelleşmesi sorunu, makro ekonomik politikalar ile uyumlu vergileme yetkisinin merkezi yönetimde kalması koşulu ile esaslı vergileme kaynaklarının yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Bunun gerçekleşmesi ve vergilendirme yetkisinin kullanılabilmesi için yerel yönetimlerin vergi oranlarını belirleme ve vergi tabanını tespit etme özerkliğine sahip olması gerekli temel koşullardır. Temel koşullar belli edilirken de dikkate alınması gereken bazı kıstaslar vardır. Bu kıstaslar; vergilerin merkezileştirilmesi ve böylece vergi tahsilatında ve idari harcamalarda tasarrufu sağlayacak olan etkinlik kıstası, merkezileşmiş vergilendirme yetkisi kullanılmasının geliri yeniden dağıtıcı amaçlara uygun düşmesi ve vergi yükünün mali güç ile doğru orantılı olarak hane halkları arasında paylaştırılmasını öngören eşitlik kıstası ve vergi konusunun izlenmesi ve tahsil edilmesinde yönetimin yeterli olmasını isteyen idari kolaylık kıstasıdır (Sakinç, 2000:112).

Çeşitli uzmanlara göre, bir yerel yönetimin mali özerkliğe sahip olması için öz kaynakların bulunması şarttır. Ancak öz kaynaklar konusunda şimdiye kadar kesin bir tanım yapılamamıştır. Bununla birlikte kuramsal bir tanım yapmak mümkündür. Öz kaynaklar, fiziksel bir koşulun varlığını kabul eder. Böylece kaynağın kökeni ile sonuçta bu kaynaktan faydalanan yerel yönetimler arasında bir bağ olduğunu varsayar. Bir başka deyişle öz kaynağın aslında yerel kaynak olarak düşünülmesi gerektiğini ileri sürer. Bu şart, mali özerklik için gerekli bir ölçütü yansıtır. Zira bir

vergi alanı ile bir seçmen arasında bir bağ kurmaya yarar ve böylece vergi yükümlüleri ile demokratik yönden bu kaynağı toplamaktan sorumlu kuruluş arasında doğrudan bir ilişki yaratır. Ancak hepsinin üzerinde öz kaynak kavramı yasal bir şartın yerine getirildiğini, yani yerel yönetimlerin bu kaynaklar üzerinde tam bir kontrolü olduğunu varsaymaktadır. Bu amaçla, yerel yönetimlerin bu kaynağı özgür bir şekilde oluşturabilmesi kaynağın kapsamı, vergi matrahı ve oranlar gibi tüm kanuni düzenlemeleri belirleyebilmesi ve bu vergileri toplayabilmesi gerekir. Yalnızca varlığı, miktarı ve kullanımını tümüyle yerel yönetimlere ait olan kaynaklar, öz kaynaklar olarak nitelendirilebilirler (Yerel Yönetimlerde Mali...,1995:19-20).

Belirlenen standartların oluşturulmasında dengeyi sağlayacak olan sacayaklarından biri, bu idealleri destekleyecek gelir kaynaklarının oluşturulması ve sağlanmasıdır. Yerelleşme ile birlikte halkın yerel kamu yönetimindeki etkinlik ve yetkinliğine paralel olarak yaratılacak kaynak, yerel vergilendirme değerlerine uygun olmak durumundadır. Bunu sağlayacak olan da yerel vergidir. Yerel vergi, yerel yönetimin sınırları içinde yaşayanlardan alınan ve oranı yerel siyasi organlarca belirlenen vergidir (Sergent, 1996:100).

Bir başka tanımla, yerel vergi, yerel meclisler tarafından kabul edilen, yerel bir bütçeye ayrılan ve vergilendirilebilir bir şey nedeniyle ödenen veya bu yerel yönetimin sınırları ile ilgili vergidir. Vergilerin yerelleşmesinde o bölge halkının ödedikleri vergilerle, o bölge bütçesine sağlanan gelir arasında yakın ilişki vardır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yeterli düzeye erişmesi onların gerçek özerkliklerine kavuşmuş olduğunun bir göstergesi sayılır (Tortop, 1991:44). Mali özerkliği sağlayacak olan genel anlamda vergiler, özel anlamda ise sadece yerel harcamaları karşılamak amacıyla alınan yerel vergilerdir (Sakinç, 1998:113).

Yerel vergiler, faydaları bireylere bölüştürülemeyen fakat bölgeselleştirilen hizmetlerin finansmanına uygun araçlardır. Çünkü bu hizmetlerin faydaları büyük ölçüde bölge içinde kalır. Yerel vergiler bir bakıma hizmet karşılığı alınan ücretlerin benzerleridir. Hizmet karşılığı ödenen miktarlar, yerel yönetimlerce üretilen ve faydaları özel olan hizmetlere karşı bireylerin taleplerini ortaya koydukları araçlar olarak nitelenebilir. Yerel vergiler, yerel hizmetlerden faydalananlara bunların

maliyetini yükleyerek, bu hizmetlerin finansmanında bir dereceye kadar coğrafi adaleti sağlama işlevini yerine getirirler (Ulusoy, 2000:135).

Yerel yönetim örgüt yapılanmalarının ve dolayısıyla vergilendirme yetkilerinin her ülke için farklı şekilde gerçekleşme ihtimaline karşılık genel olarak üst yapı olarak benimsenen devlet sistemleri, üniter ve federal devlet sistemleridir.

1.3.3.2. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Üniter devlet, devletin ülke, millet ve egemenlik unsurları ve bununla birlikte yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik özelliği gösteren devlet şeklidir (Gözler,2002:68). Tek yapılı ya da tekil devlet kavramlarıyla da ifade edilen üniter devletlerde, tek bir egemen güç mevcuttur ve egemenlik, birlik ve bütünlük gösterir (Teziç, 1998:121).

Üniter devlet yapısında ikili bir yönetim sistemi vardır. Bu yönetim sistemini oluşturan örgütlenmeler merkezi yönetim ve yerel yönetimlerdir. Her ülkenin kendi siyasal, sosyal, ekonomik ve tarihsel dokusu bu iki birim arasında hangisine öncelik verileceğini etkilemektedir. Buna göre, kimi ülkelerde merkezi yönetimin baskın karakter taşıması durumunda merkezden yönetimli üniter devlet; yerel yönetimlerin etkin ve etkili olması durumunda da yerinden yönetimli üniter devlet yapılanmasından söz edilmektedir .

Üniter devletlerde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi, devletin anayasasında bu konuda bir düzenleme olmasına bağlıdır. Anayasal yetki devri şartlarının varlığı halinde, yerel yönetimler devredilen yetkinin kapsamına göre vergilendirme yetkisine sahip olabilmektedir. Bu yetkinin üniter sistemde sadece yerel yönetimlere devredilmesi günümüze kadar sözkonusu olmamıştır. Vergi kaynaklarının ayrılması sistemiyle yerel yönetimlerin kısmen de olsa vergilendirme yetkisini kullanmaları sağlanır. Bu sisteme göre merkezi yönetimin idare ettiği vergilerin dışında kalan ve yerellik özelliği baskın olan bazı vergiler yerel yönetimlere bırakılmaktadır (Hatipoğlu, 2005:56).

Üniter devlet sisteminde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ara yönetimler bulunabilir. Örneğin Kore ve Filipinler'deki gibi küçük yerel yönetim birimlerinin maliyetlerinin düzenlenmesinde, bölge yönetimleri merkezi yönetimin ajanı olarak hareket ederler. Mali özerklik açısından üniter sistemlerin birtakım avantajları vardır. Örneğin, merkezi yönetim vermek istediği yardımları kolayca ve doğrudan belirli yerel yönetimlere aktarabilmekte, yerel yönetimler mali faaliyetleri açısından daha çok sorumluluk sahibi yapılabilmektedir. Bunun yanında bu sistemin dezavantajı da mevcuttur. Bu da, hizmet ihtiyaçları, mali imkan ve hizmet sağlama kapasitesi açısından oldukça çeşitlilik gösteren çok sayıdaki yerel yönetimlerle idari yönden meşgul olmanın zor olmasıdır (Kalabalık,2005:477).

Üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerden Fransa ve İngiltere'de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi konusuna üçüncü bölümde ayrıntısıyla yer verildiğinden burada daha fazla örneğe değinilmeyecektir.

1.3.3.3. Federal Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Federasyon, kendi içlerinde belli bir özerkliği koruyan iki veya daha çok devletin aynı merkezi iktidara tabi olmak suretiyle oluşturdukları devlet topluluğudur. Federasyon, federe devlet ve federal devlet olmak üzere ikiye ayrılır. Federe devletler, eyalet, kanton, devlet gibi isimler alır. Bunlar federasyonun üye ya da kurucu birimleridir. Federe devletlerin herbirinin kendisine özgü bir ülkesi, halkı ve belirli alanlarla sınırlandırılmış olmakla birlikte bir iç egemenliği vardır. Federal devlet de bir ülkeye, bir insan topluluğuna ve bir egemenliğe sahiptir. Bu nedenle federe devlet de federal devlet de birer devlettir. Bunlar ayrı tüzel kişiliklere sahiptir (Gözler, 2002:74-75).

Merkezi yönetim ile federe devletler arasında anayasa ile güvence altına alınmış yerel düzeyde bir yetki paylaşımı söz konusudur (Gözler,2002:75-76). Yerel yönetimler genellikle federe devletlerin yetki ve sorumluluğunda olan kuruluşlardır. Yerel yönetimlerin mali yetkileri ve özerklikleri eyaletten eyalete değişebilmekte veya onlara sürekli mali yetkiler verilebilmektedir. Bu nedenle, federal sistemlerde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler anayasalarda güvence altındadır. Federal sistemlerde, yerel yönetimlerin mali denetimi sürekli olmasa bile

bazı durumlarda merkezi yönetimden ara düzey yönetimlere transfer edilebilmektedir. Bu sistemlerde federal hükümet yerel yönetimler maliyesinin sorumluluğunu temel olarak eyaletlere vermektedir. Yerel özerkliğin derecesi, eyalet hükümetlerinin yetkilerin yorumlamalarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır (Kalabalık,2005:477).

Üniter devlet yapısında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında olduğu gibi federal devlette de bazı vergi kaynakları federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Federal devletlerde yerel yönetim birimlerinin farklı vergi politikaları benimseme ihtimalleri, vergilemede en verimli seviyeye ulaşılmasına engel olabileceği gibi her vergi bölgesinin farklı vergi politikalarını uygulaması yönetimler arası vergi rekabetinin oluşmasına da neden olabilir. Bunun sonucunda iki yönlü netice ortaya çıkabilir. Bu neticelerden biri, ağır ve mükerrer vergilendirmenin, vergi mükelleflerini daha az vergi yüküne muhatap olacakları vergi konularına yönelmesini mecbur bırakacak olması, diğeri ise sanayi ve ticaretin korunması ve yeni iş girişimlerine cesaret vermek gibi amaçlarla yerel yönetimlerin kimi vergilerin uygulanmasından vazgeçilebilecek olmasıdır (Nadaroğlu, 2001:86).

Federal devlet yapısına sahip ülkelerden biri olan Almanya örneğine üçüncü bölümde yer verilmiş olduğundan burada örneklere değinilmeyecektir.

1.3.4. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Türkiye’de merkezi yönetim vergilendirilebilir kaynaklar üzerindeki tahsis edici etkinliği sayesinde milli gelirin önemli bir payını vergileme yoluyla harcamalarını genişletmek üzere kullanma olanağına sahiptir. Buna karşılık yerel yönetimler sınırlı vergileme yetkileri ve sınırlı sorumlulukları ile milli gelirden daha düşük oranda pay almaktadırlar. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki kaynakların paylaşımı sorunu bu bakımdan önem taşımaktadır. Türkiye’de merkezi yönetim vergilenebilir kaynakların üzerinden belirli bir orandaki payı yerel yönetimlere tahsis etmektedir. ancak pay dağıtım esasları ve yerel yönetimlere ayrılan paylar bu yönetimlerin sorumluluklarındaki artışlar ile doğru orantılı bir seyir izlememektedir (Hatipoğlu, 2005:47).

Türkiye’de yerel yönetimler, Anayasada belirtildiği gibi kanunlar çerçevesinde görevlerini kendi kuruluş kanunlarına göre belirlemekte ve yine vergilendirme yetkilerini de Anayasal çerçevede belirlendiği gibi kullanmaktadırlar.

1.3.4.1. Anayasal Çerçeve

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi anayasa ile düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nda yer alan düzenleme şöyledir:

Türkiye’de yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki ilişkiler yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmektedir. Yönetimler arasındaki sorumlulukların ve mali kaynakların paylaşımı ile ilgili esaslar, anayasada ve çeşitli yasalarda düzenlenmiştir (Tavşancı,2004:3).

1982 Anayasası’nda yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler 123. ve 127. maddelerde yer almaktadır. Anayasanın 123. maddesine göre;

“İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”

“İdarenin kuruluş ve görevleri,merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”

“Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”

123. maddede yer alan yerel yönetim ilkesi merkezi yönetimin yanında fakat ondan ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan özerk yerel yönetimlerin kanunla kurulmasının dayanağını oluşturur. Ayrıca bu hükümler, yerel yönetim özerkliğinin kanunla sınırlandırılmasına karşı bir güvence oluşturabilecek niteliktedir. Bu nedenle yerel yönetim özerkliğinin mali yapısının en önemli güvencesi, Anayasa’da yerinden yönetim ilkesinin yer almış olmasıdır (Kalabalık,2005:193).

Yerel yönetimlerin düzenlenmiş olduğu bir diğer madde olan 127. maddeye göre, yerel yönetimlerin tanımı şu şekilde yapılmıştır: “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları

kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”. Bu maddenin diğer fıkralarına göre;

“.....”

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

“Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Yerel yönetim özerkliğinin mali yapısı açısından Anayasal güvence olan bu maddede, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanmasının hükme bağlanmış olması oldukça önemlidir. Böylece yerel yönetim özerkliğinin mali boyutu da bir Anayasal ilke haline gelmiş olmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenleneceğine ilişkin hükme asıl manasını kazandıracak olan bu ilkede mali özerklik saklıdır. Mali özerkliği düzenleyen, ‘görevleriyle orantılı gelir sağlanacağı’ şeklindeki hüküm genel ve soyut bir güvencedir. Hangi yönetimlere ne oranda kaynak transferinin yapılacağı kanun koyucunun takdirine bırakılmaktadır. Ayrıca yerel nitelikli görevlerin büyük bir bölümü hem merkezi yönetim kuruluşlarına hem de yerel yönetimlere verilmiş bulunmakta, ancak mali kaynaklar sadece merkezi yönetimin kullanımına ayrıldığı için hizmetler sadece onlar tarafından yürütülmektedir. Bunun dışında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görevlerin üst üste gelmesi yüzünden, görevlerinde belirsizlik bulunan bu yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması güçleşmektedir (Kalabalık, 2005:494).

Yerel yönetimlerin gelir yapıları ikinci bölümde ayrıntılarıyla incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

VE VERGİ GELİRLERİ

Türkiye’de yerel nitelikli birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları; il özel yönetimleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç türdür. Bunlar içinde en eski olanı, köy yönetimidir. İl özel yönetimleri ve belediyeler ise Fransa örnek alınarak kurulmuştur.

Artan nüfus ve kentleşme, 1984 yılına gelindiğinde mevcut olan üç tür yerel yönetim kuruluşuna ek olarak, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan illerde, büyükşehir belediyesi adını taşıyan yeni bir yerel yönetim örgütünün kurulmasını zorunlu hale getirmiştir.

Bu bölümde yerel yönetim kuruluşlarının yapıları ve vergilendirme yetkileri; il özel yönetimleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler olmak üzere dört ayrı başlık altında incelenecektir.

2.1. İl Özel Yönetimlerinin Vergilendirme Yetkisi ve Vergi Gelirleri

Türk yerel yönetim yapısının temel taşlarından biri olan il özel yönetimlerinin idari yapısı, vergilendirme yetkileri ve vergi gelirleri aşağıda incelenecektir.

2.1.1. İdari Yapı

İl özel yönetimi il sınırları ile çevrili bir coğrafi alanda yaşayan insanların orada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yerinden yönetim kuruluşudur (Gözler, 2002:74). İl özel yönetiminin kuruluşu ile merkezi yönetimin taşra örgütünün kurulması arasında gerekli olan kanun açısından fark yoktur. Bir başka deyişle,

merkezi yönetimin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir ve merkezi yönetimin taşra örgütü olan ilin kurulmasını öngören kanun ile kurulur. İl özel yönetimlerinin kuruluşu herhangi bir şekilde bağlı değildir. Yeni bir il yönetimi oluşturulduğunda, o ilde il özel yönetimi kendiliğinden oluşur. Bununla birlikte yerel yönetim olarak il, merkezi yönetimden tamamen farklı olup, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir ve taşra örgütünden farklı olarak da il sınırları içerisinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş ve bu amaçla kendisine bazı görevler verilmiştir (Günday, 2002:406).

İl özel yönetimini düzenleyen ilk temel kanun 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati'dir. Bu kanun günümüze kadar pek çok değişikliğe uğramasına rağmen geçerliliğini korumuştur. Ancak bu değişim ve yenilenme sürecinde 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı kanun ile hükümlerinin çoğu değiştirilmiş ve ismi İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 2005 yılında ise 3360 sayılı kanun yerini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bırakmıştır.

22 Şubat 2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesi, il özel yönetimini “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder” şeklinde tanımlamıştır. Bu maddede adı geçen özel görevler aynı kanunun 6. maddesinde belirlenmiştir.

İl özel yönetiminin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri belli başlıklar altında sınıflandırmak mümkündür. Bunlar; ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temin etmek, binaların bakım ve onarımına ilişkin hizmetleri yürütmek gibi eğitim ve öğretim hizmetleri, ilin çevre düzenleme planını yapmak, erozyonun önlenmesi ve toprağın korunmasına yönelik çalışma yapmak gibi bayındırlık hizmetleri; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma gibi kentsel hizmetler ve tarım, sanayi ve ticaret hayatını düzenlemek gibi iktisadi hizmetlerdir.

İl özel yönetimlerine kanunla verilmiş olan geniş görevlere rağmen, bu idareler bu görevleri yerine getirebilecek mali güce ve personel desteğine sahip değildir. Bu nedenle il özel yönetimlerine verilen çoğu görevler kağıt üstünde

kalmıştır. Öte yandan, il özel yönetimleri, bu görevleri yerine getirebilmek için gerekli kolluk ve yaptırım gücü gibi yetkilere de sahip olamamışlardır. Bunun sonucu olarak il özel yönetimleri tarafından yürütülmesi gereken hizmetlerin çok büyük bir bölümü zaman içinde merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir (Günday, 2002:408-409).

İl özel yönetiminin organları il genel meclisi, il daimi encümeni ve validir. Vali il özel yönetiminin başı ve yürütme organıdır. İl genel meclisi ve encümenin aldığı kararları yürütür, genel meclise sunulacak olan bütçe ve çalışma programlarını hazırlar. Vali, hem genel meclisin hem de encümenin gündemini düzenler. İl özel yönetiminin tüzel kişiliğini temsil eder. Vali aynı zamanda il bütçesinin ita amiridir. İl özel yönetiminin memurlarını atama görevi de valiye verilmiştir (Gözübüyük, 2000:113).

İl genel meclisi, il özel yönetimin genel karar organıdır. Üyeleri, ilçeler adına 5 yıl için seçilir. Meclisin üye sayısı, ilçe sayısına ve nüfus oranına göre ilden ile farklılık gösterir. İl genel meclisinin seçilmiş bir başkanı yoktur. Bu görevi vali yürütür. İl genel meclisinin aldığı bütün kararlar, ancak valinin onayı ile yürürlüğe girer. Vali onaylamak istemediği kararlara karşı Danıştay'a itiraz eder. Danıştay yirmi gün içinde kararını verir ve bu karar uygulanır.

İl genel meclisinin; yasada belirli olan olağan veya olağanüstü toplantılar dışında toplanması, yasada belirli olan toplantı yeri dışında toplanması, yasayla verilen görevlerini belirlenen sürede yapmaması ve bu durumun il genel meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması, siyasal sorunları tartışması ya da siyasal temennilerde bulunması halinde vali durumu gerekçesiyle birlikte İçişleri Bakanlığına bildirmekle yükümlüdür. İçişleri Bakanlığının görüşü üzerine Danıştay, il genel meclisinin dağıtılmasına karar verir. Bu gibi yerlerde yeniden seçim yapılır. (MEÜSEM, 2002:26,28).

İl özel yönetiminin başlıca görevleri arasında vergi, resim, harç ve diğer mali yükümlülüklerin miktar, oran ve tarifelerini belirlemek, il bütçesini kabul etmek, bayındırlık sağlık ve öğretim işlerinde harcanmak üzere borçlanmaya karar vermek, il adına gelir getirecek mallar almak, satmak, değiştirmek, bunların gelirlerini idare

etmek, bir ya da birkaçını okul-hastane gibi hizmetlerin yürütülmesine ayırmak gibi hususlarda karar almak, her toplantı yılı başında vali tarafından bir önceki yıl alınan kararların uygulanmasına ve yürütülmesine dair hazırlanan faaliyet raporunu görüşmek, ilin mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkan ve ihtiyaçlarını da gözönünde tutarak yıllık program hazırlamak ve uygulamak⁽¹⁾ gibi görevler vardır.

İl özel yönetiminin ikinci karar organı, il daimi encümenidir. İl daimi encümeni, il özel yönetiminin karar alma, icra yetkilerini kullanma, danışma, nitelikli görüş bildirme ve denetleme fonksiyonlarını yerine getiren bir organdır (MEÜSEM, 2002:29). Encümen üyeleri, il genel meclisince kendi üyeleri arasından seçilir. İl daimi encümeni her zaman toplanmaz, gerekli görüldüğünde vali tarafından toplantıya çağrılır. Encümen, il genel meclisinin toplantıda bulunmadığı zamanlarda, genel meclis adına bazı kararlar alabilir. Bunun yanında, bütçe uygulamalarını denetler, ihale işlemlerini hazırlar. Encümenin en önemli yönetsel görevi, valinin yaptığı aylık harcamaları denetlemektir (Gözübüyük, 2000:112-13).

2.1.2. Vergilendirme Yetkileri

Türkiye’de merkezi yönetimle il özel yönetimleri arasında geçmişten gelen ilişki, iki farklı yönetim kademesinden ziyade tek merkezi yönetim ve onun idari şubesi arasındaki ilişkiye benzer bir seyir izlemiştir. Bunda illerde merkezi yönetimin taşra örgütü olan ve ilde merkezi yönetimin belirlediği politikaları uygulamakla sorumlu il genel yönetimi ile yerel yönetim birimi olarak kendisine verilen görevleri yürütmeye çalışan il özel yönetiminin aynı kaynaktan beslenmesi etkin rol

⁽¹⁾ Yıllık programlar; genel, katma ve özel bütçeli yönetimlerden ve diğer kaynaklardan yerel yönetimlere aktarılacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kurulları ile koordineli bir şekilde hazırlanacaktır. 1987 tarihli 3360 sayılı kanunda söz konusu programların il genel meclisince kabulünden sonra Bakanlıklarca aktarılan ödeneklere ait olan kısmı ilgili bakanlığın aynen veya tadilen onayı ile yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Ancak 1988 yılında Anayasa Mahkemesi 3360 sayılı kanunun 2.maddesinde öngörülen “il özel idarelerinin görevli olduğu yerel ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırının Bakanlar Kurulu’nca saptanması” hükmünü, Anayasanın ilgili hükümlerine aykırı bularak iptal etmiştir. Buna göre Anayasa Mahkemesi söz konusu kanun hükmünü, Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili hükümleri ile kanunla saptanması gereken bir konunun yürütme organının takdirine bırakılmayacağı, idarenin kanuniliği ve bütünlüğü, idari vesayetin kanunla düzenlenmesinin gerekliliği ve yerinden yönetim ilkelerine aykırı bulmuştur (Öncel,1998:111-112).

oyunmaktadır. Zira adı geçen iki farklı idari birimin de başında bulunan kişi, merkezi yönetimin atadığı validir.

Yerel yönetimlerin en bariz niteliklerinden birisi karar organlarının o belde yaşayan halk tarafından seçilmesi ve kendisine verilen görevleri kendi öz kaynaklarına başvurarak yürütmesidir. Yerel özerkliğin sağlanmasının en temel koşullarından birisi de budur. Oysa il özel yönetimlerinde karar organları seçimle göreve getirilmediği gibi yönetimin başındaki kişi de atama yoluyla göreve gelmektedir. Bu, aynı zamanda 1982 Anayasasının “mahalli idareler” başlığını taşıyan 127. maddesinde yer alan “*mahalli idareler ...karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir*” ifadesiyle yerel yönetimler için yapılmış tarife ve tanımlamaya da aykırıdır.

İl özel yönetimleri ile merkezi yönetim arasında ne rasyonel hizmet bölüşümünden ne de buna bağlı olarak gelirlerin bölüşümü ve yetki paylaşımından bahsetmek mümkündür. Başka bir deyişle, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev-hizmet ayrımı gerçekleşmemiştir. Bu nedenle de hizmetleriyle orantılı gelir kaynaklarının var olduğuna yönelik bir görüşün savunulması zordur (Meriç, 1992:15).

İl özel yönetimlerinin varlığı uzun yıllardır tartışma konusu olmuştur. Kanunlar çerçevesinde il özel yönetimlerine terkedilmiş pek çok görev ilk başta personel yetersizliği ve mali olanakların elverişsizliği nedeniyle önce gönüllü olarak merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekteydi. Ancak zaman içinde bu gönüllü tutum yerini, zorunlu bir şekilde yürütülen hizmetlere bırakmıştır. Böylece görevlerinin çoğu merkezi yönetim tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Görev konularının merkezi yönetime kaydığı ve yerel özerklik için gerekli koşulların tam olarak sağlanamadığı bir durumda il özel yönetimleri için vergilendirme yetkisinin gerekli olup olmadığı da tartışmaya açık bir konudur. Ancak her ne şekilde olursa olsun sınırları kesin hatlarla çizilmiş, görev alanları belirlenmiş bir il özel yönetim modeli vergilendirme yetkisini anlamlı hale getirebilir. Görev alanları birbirine geçmiş, görev tanımlamaları açık olmayan bir yerel yönetim birimine tanınacak, birey temel hak ve özgürlükleriyle doğrudan irtibatlı olan

vergilendirme yetkisi, yerel algılama açısından fazla bir değer ifade etmeyecek, merkezi yönetimin hizmetlerin yönetimi konusunda tek hüküm sahibi olduğuna dair inancı güçlü kılacaktır.

İl özel yönetimlerinin kuruluşundan bu zamana kadar az sayıda gelir kaleminden az sayıda gelir elde etmesi ve vergilendirme yetkisinin çok sınırlı tutulmasının nedenlerinden biri de merkezi yönetim ile arasındaki kimlik ve görev paylaşımı bunalımıdır. Çünkü il özel yönetimleri, merkezi yönetim tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirme noktasında düşülebilecek zaafi giderirken merkezi yönetimin görevleri tamamlayacağına inanmaktadır. Yapılan uygulamalar da bu inancın yerleşmesini, taban bulmasını sağlamaktadır. Diğer taraftan da merkezi yönetimin il özel yönetimlerinin teknik ve mali destekten yoksun olması nedeniyle görevler gerektiği gibi yerine getiremeyeceğini bilmesi, müdahaleci bir zihniyeti doğurmakta ve merkezi yönetimin faaliyetlerin içine girmesini zorunlu hale getirmektedir. Bu da sonuç olarak yetki ve kaynakların paylaşılması, vergilendirmeye dönük kudretin il özel yönetimlerine de tanınması gibi konularda sahip olunan düşünceye ve bunun uygulanmasına yönelik isteğe engel olmaktadır. Bu sebeple öncelikle yapılması gerekenler il özel yönetimlerinin var olma gerekçesini sağlamlaştırmak, özerklik kavramının icaplarını yerine getirmek, il özel yönetimlerini merkezi yönetimden ve merkezi yönetimin etkisinden kurtarmak, görev tanımlamasını ve görev sahalarını tespit etmek, son olarak da görevlerin yerine getirilmesini sağlayacak gelir kaynaklarını ve bunları sağlama yetkilerini vermektir.

Söz konusu düzenlemelerden sonra ancak il özel yönetimleri için mali kaynakların elde edilmesi ve ulusal veya yerel mali kaynaklar üzerinde nasıl tasarruf yapılabileceği konusu önem kazanacaktır. Böylece yerel olma, yerelden faydalanma vasfını kazanacak olan il özel yönetimleri için vergilendirme yetkisinin tanınması mümkün ve elverişli olacaktır.

İl özel yönetimleri günümüzde istikrarlı ve yeterli gelir kaynakları ile bunu sağlayacak vergilendirme yetkisine sahip değildir. Çeşitli kanunlardan elde ettiği vergiler kapsamında yer alan iskele resmini, çeltik resmini, taş ocakları resim ve harçlarını, İmar Kanununa göre alınan harçları tahsil etme dışında bugün için il özel yönetimlerinin vergilendirmeye yönelik sahip olduğu başka bir yetki yoktur.

2.1.3. Vergi Gelirleri

Türkiye’de 1950’li yıllara kadar, tek başlarına GSMH’nin %2,5’i büyüklüğünde gelire sahip kuruluşlar olan il özel yönetimleri, varlıkları haklarındaki olumsuz yorumlara karşın varlığını sürdürmektedir. Son yıllarda il özel yönetimlerinin gelirler toplamının büyüklüğü, GSMH’nin %1’inin altına gerilemiş, genel bütçenin ise yaklaşık %3,5’i oranında bir büyüklüğe sahip olmuştur. Bu rakamlar, il özel yönetimleri ile belediyeler arasındaki farkın, 1950’li yıllardan sonra belediyeler lehine değişiklik göstermeye başlamış olduğunu göstermektedir (Çınar ve Güler, 2004:47).

İl özel yönetimleri, cumhuriyet tarihi boyunca gelirleri açısından ele alındığında hem kaynakları hem de kaynakların büyüklükleri bakımından birbirlerinden oldukça farklı dönemler ile ayırt edilebilmektedirler. Buna göre 1913’ten başlayıp 1935’e kadar süren ilk dönemde il özel yönetim gelirlerinin dörtte üçü, merkezi yönetim tarafından toplanan gelirlere eklenen ya da gelirlere ayrılan paylardan oluşmuştur. 1925-1935 yılları arasındaki dönemde il özel yönetim gelirlerinin %90’ı yerel nitelik taşımayan merkezden yapılan yardımlarla sağlanmıştır. İkinci dönem, gelir yapısının tam tersine çevrilmesiyle 1936-1970 yılları arasında yaşanmıştır. Bu dönemde il özel yönetimleri merkezi yönetim gelirlerinden pay almamış, gelir sistemini kendisine bırakılan vergi, resim ve harçlardan oluşan yerel vergilere dayalı gelir yapısına dayandırmışlardır. Pay uygulaması kalkmış ancak merkezden transferler yardım adı altında sürdürülmüştür.

İl özel yönetimlerinde yerel vergilere dayalı gelir yapısı 1971 yılına kadar sürdürülmüş olsa da bu dönemin etkin olan özellikleri 1952 yılından başlayarak ortadan kalkma eğilimi göstermiştir. Yardımlar, özellikle 1950-1964 yılları arasında, özel yönetimi gelirlerinin %40-45 gibi bir bölümünü oluşturan yapısı ile dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır. 1971 yılından günümüze kadar uzanan üçüncü dönemde il özel yönetimlerinin yerel gelirlere dayalı yapısı ortadan kaldırılmış, yerine yine paylara bağlı bir gelir sistemi getirilmiştir. Ancak bu kez payların yalnızca merkezi yönetim gelirlerinden değil, ayrıca belediyelerce toplanan kimi vergi gelirlerinden de sağlanması yolu tercih edilmiştir (Güler, 1994:15).

İl özel yönetimlerinin sahip olduğu gelirleri çevreleyen kanun maddesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesidir. Buna göre gelirlerin, il özel yönetimleri bakımından önemli olanları, özel kanunlarla tanınmış vergi, resim ve harç gelirleri; genel, katma ve özel bütçeli yönetimlerden aktarılacak ödenekler; her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden doğacak gelirler; hizmet karşılığında alınacak ücretler; her türlü bağışlar; 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince tahsili öngörülen gelirler ve diğer gelirler şeklinde sıralanabilir (Çınar ve Güler, 2004:34-35).

Tablo 1
Gelir türlerine göre il özel idareleri kesin hesabı 1996-2004

İl Özel İdareleri	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gelir	92 130 062	229 684 397	458 534 608	603 864 755	956 524 204	1 494 126 446	2 017 115 043	2 484 105 450	2 907 516 709
(%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vergi gelirleri	19 882 286	47 123 268	94 867 104	146 134 858	267 960 070	388 816 238	522 426 182	703 083 786	885 507 229
(%)	21,6	20,5	20,7	24,2	28,0	26,0	25,9	28,3	30,5
Vergi dışı gelirler	47 173 336	91 431 331	93 491 595	171 136 199	185 981 679	366 034 508	526 854 759	618 836 458	657 898 742
(%)	51,2	39,8	20,4	28,3	19,4	24,5	26,1	24,9	22,6
Özel yardım ve fonlar	25 074 440	91 129 798	270 175 910	286 593 698	502 582 455	739 275 700	967 834 102	1 162 185 206	1 364 110 738
(%)	27,2	39,7	58,9	47,5	52,5	49,5	48,0	46,8	46,9

Kaynak : http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=541

2.1.3.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi

5 Şubat 1981 tarih ve 17242 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2380 sayılı, “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile bazı merkezi yönetim vergilerinden il özel yönetimlerine pay verilmesi yerine, genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden %1 oranında pay verilmesi öngörülmüştür. Daha sonra çıkarılan çeşitli kanunlar ile bu oranların tadili yoluna gidilmiş, en son olarak bu oran, 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ile geçerliliği 1 Ocak 2002 tarihinden olmak üzere 2001 yılında %1.12 olarak belirlenmiştir.

2380 sayılı kanunun birinci maddesinin belirttiği şekliyle aylık olarak hesaplanıp, tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere iller bankasına yatırılan paylar, iller bankası tarafından İçişleri Bakanlığı’na bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel yönetimlerine dağıtılmaktadır.

2.1.3.2. Emlak Vergisi

Emlak vergisi, bina ve arazi vergisi adıyla 1971 yılına kadar il özel yönetimleri tarafından tahsil edilmiş ve belediyelere %25 oranında pay verilmiştir. Bu tarihte her iki vergi türü emlak vergisi adı altında merkezi yönetim vergisine dönüştürülmüş ve 1981 yılına kadar elde edilen hasıllardan il özel yönetimlerine %35 oranında, belediyelere %45 oranında pay verilmiştir. Bu tarihten itibaren 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı kanunla tarh, tahakkuk ve tahsilinin belediyelere bırakıldığı 1986 yılına kadar yönetimi ve hasılatı tamamen merkezi yönetime geçmiştir (Karaduman, Öçal ve Özgür, 1990:5).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun m.85/g bendi ile yürürlükten kaldırılana kadar emlak vergisi gelirlerinin paylaşım sisteminin düzenlendiği Emlak Vergisi Kanununun mükerrer 38. maddesine göre; il özel yönetimleri, belediyeler tarafından elde edilen emlak vergisi gelirin % 15’ine sahiptir. Ancak mükerrer maddenin kaldırılması ile beraber il özel yönetimlerinin emlak vergisinden pay alma uygulaması son bulmuştur.

2.1.3.3. Çeşitli Kanunlardan Elde Edilen Vergi Gelirleri

Bu vergi gelirleri; iskele resmi, çeltik resmi, taş ocakları resim ve harçları ile imar kanunu gereği alınan harçlardır.

2.1.3.3.1. İskele Resmi

Sahil illeri bakımından söz konusu olan ve bugün için oransal önemi yok denecek kadar az olan iskele resminde, il özel yönetimleri tarafından inşa edilip, devletçe idare edilmek üzere, illerden devralınmış iskelelerden tahsil edilen bedellerin %30'u karşılığı olarak alınan pay, iskele resmine konu olmaktadır.

2.1.3.3.2. Çeltik Resmi

1936 tarihinden itibaren 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu gereğince, çeltik ekimi yapanların illerde kurulan komisyonlardan izin almaları gerekmektedir. Bu izin için belli bir yüzölçümüne göre komisyonlarca belirlenen belli bir miktar para tahsil edilmektedir. ayrıca çeltik tarlalarını genel kanallardan sulayanlardan da bu hizmet için belirli bir resim alınmaktadır (Öncel, 1998:120).

2.1.3.3.3. Taş Ocakları Resim ve Harçları

Önemli mermer, kireç, kum, çakıl ve alçı ocakları gibi her tür taş ocağı, kaplıca ve maden suyu işletmeleri için alınan ruhsatlardan tahsis olunan ve il özel yönetimleri için belli önemde gelir sağlayan taş ocakları resim ve harçlarının kanununa dayanağı 1901 tarihli Taş Ocakları Nizamnamesi'dir. Ancak bu gelirlerin il özel yönetimlerinin öz gelirleri arasına katılması cumhuriyet dönemi ile beraber yani 1925 tarihinden itibaren 12.4.1925 tarihli ve 608 sayılı kanunla mümkün olmuştur. O döneme kadar merkezi yönetimin idaresinde olan taş ocakları işletmeciliği, gelirleri ile beraber il özel yönetimine bırakılmıştır (Keleş, 2000:118-119).

Taş ocakları resim ve harçlarında alınacak harç ve resim miktarı, kanunla tespit olunmuştur. Buna göre taş ocağı işletmeleri için alınan izin ve ruhsat harcı ile taşların ocak yerinden satış için çıkarıldığı andaki safi değerine göre değişen

şartlarda %5 ila %20 arasında uygulanan nispetlere göre alınan pay, il özel yönetimlerinin gelir hanesine yazılmaktadır (Öncel, 1998:118).

2.1.3.3.4. İmar Kanunu Gereği Alınan Harçlar

Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde meydana gelen yapılaşmadan, il özel yönetimlerinin 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu ile sorumlu kılınması nedeniyle, inşa edilecek yapılardan alınacak olan harç ve resimler ve uygulanacak cezalar il özel yönetim geliri olarak bu yönetimler tarafından tahsil edilmektedir (Öncel,1998:118-119).

2.2. Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi ve Vergi Gelirleri

İnsanların topluca oturduğu belirli yerlerin yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan belediyelerin idari yapısı, vergilendirme yetkileri ve vergi gelirleri aşağıda incelenmiştir.

2.2.1. İdari Yapı

Bir beldenin ve belde halkının yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamak amacıyla hizmet gören kamu tüzel kişileri, belediyelerdir. 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunundan etkilenilerek hazırlanan 3 Nisan 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenen belediyeler, bugün temsil kimliğini 5393 sayılı Belediye Kanunu ile sağlamaktadır. Bu haliyle belediyeler, il özel yönetimlerinin aksine, insanların topluca oturdukları belirli ve sınırlı yerlerin idare birimleridir (Günday,2002:420).

Belediye Kanununda belediye yönetimlerinin görev ve sorumlulukları 14. maddede, yetki ve imtiyazları ise 15.maddede düzenlenmiştir. 14. maddenin başında belediyelerin görev sahasına girecek olan işlerin, yerel nitelikte olması gerektiğine vurgu yapılmış ve bu şekilde üstlenilecek görevler için ortak bir payda oluşturulmuştur.

1580 sayılı Belediye Kanununda belediyelerin görevleri, yerine getirilmesi zorunlu ve ihtiyari görevler şeklinde ayrı ayrı düzenlenmişti⁽¹⁾. Yeni kanun bu ayrımı ortadan kaldırarak görev sahasına girecek olan sorumlulukları 14.maddede hükme bağlamıştır. Buna göre belediyelerin kentsel altyapıyı düzenleme, çevre sağlığını geliştirme, ulaşım, mesleki eğitim, acil yardım, zabıta, park ve yeşil alan, konut, kültür ve sanat hizmetlerini koordine etme; eğitim, sağlık ve sporla ilgili tesisleşmeyi sağlama gibi belli başlı görevleri bulunmaktadır. Belediyelerin kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapma veya yaptırma konusunda sahip olduğu sorumluluklar vardır. Görüldüğü üzere belediyeler yeni kanunla, toplumsal yaşamın neredeyse yerel ölçekteki tüm gereksinimlerine muhatap ve sorumlu olacak şekilde taahhüt altına girmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin yürütmekle sorumlu tutulduğu tüm bu hizmetlerin ifasında idari, teknik, mali ve siyasi güce sahip olmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Belediye yönetimi, kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için onlara tanınan ve kamu gücünden kaynaklanan yetkilere sahiptir. Bu yetkilerin belli başlılarını, belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını düzenleyecek her türlü teşebbüsler kurmak ve yönetmek, kanunlar çerçevesinde belediye vergi ve resimlerini tarh ve tahsil etmek ve gerektiğinde cebri icra usulünü uygulamak, belediye sınırları içerisinde her türlü ulaşım ağını kurmak, işletmek veya imtiyaz vererek ya da ruhsat usulü ile bu işleri gördürmek, kanunda belirlenmiş koşullara uymak şartıyla tahvil çıkartmak, belde halkının sağlık ve refahını korumak amacıyla emirler vermek, yasaklar koymak şeklinde sınırlanmak mümkündür (BK.m.15).

Belediye yönetiminin organları belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı olup seçikle göreve gelmektedir (BK.m.37). Belediye başkanının belediye

⁽¹⁾ Görevlerden zorunlu olanlar içerisinde önemli olanlardan bazıları, çevre temizliğinin gerçekleştirilmesi, sosyal alandaki tesis ve yapılara ruhsat vermek, tarifelerini belirlemek ve denetlemek, cenaze işlerini gerçekleştirmek, yolları onarmak, aydınlatmak, kütüphane, okuma salonları, oyun yerleri yapmak, terkedilmiş çocukları, yardıma muhtaç kişileri koruyup gözetmek, meydan ve pazaryerleri yapmak, imar planlarının yapımı ve uygulanması gibi görevlerdir. İhtiyari görevlerden bazıları ise, belediye tiyatrosu, sineması, belediye oteli yapmak, sergi ve panayır yerleri ve müzeleri, belediye fırınları kurmak ve işletmek, beldenin ve belediye idaresinin muhtaç olduğu meslekler erbabı yetiştirmek üzere kurslar açmak ve yönetmek olarak sıralanabilir.

yöneticisi olarak ve belediyenin temsilcisi olarak iki farklı şekilde tanımlanabilecek fõrev ve sorumluluğu mevcuttur (BK.m.38). Belediye yöneticisi olarak belediye başkanı, belediye zabıtasının yönetimi, meclis ve encümenin ve vesayet makamlarının kararlarını uygulamak, belediye görevlerini yürütmek, belediyenin yerel nitelikteki sağlık, esenlik, bayındırlık, ekonomi düzenine ilişkin işleri izlemek gibi görevleri vardır. Belediye temsilcisi olarak ise, belediye mallarını yönetmek, belediyenin gelir ve alacaklarını izlemek ve tahsil etmek, belediye tüzel kişiliğini mahkemelerde temsil etmek gibi görevleri vardır.

Belediye tüzel kişiliğinin bir tür parlamentosu sayılan belediye meclisleri (Akyılmaz, 2004:205) belediye yönetiminin en yüksek karar ve görüşme organıdır. Belediye meclisi, her ayın ilk haftası kararlaştırılan günde toplanır. Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki katip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk yerel yönetim seçimlerine kadar görev yapar. Meclisin toplanması için üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile toplanmak mecburiyetindedir. Kararlar ise toplantıya katılanlar arasında, çoğunluk esasına dayanılarak alınmaktadır (BK. m.22).

Belediye meclisinin müzakere edip karara bağladığı belli başlı görevler Belediye Kanununun 18. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre, kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek, bütçeyi hazırlamak, kesin hesap, bütçe değişikliği veya ek tahsisat yapmak, beldenin imar planını kabul etmek, kamu hizmeti imtiyazı vermek, ikraz ve istikraza karar vermek gibi görevleri saymak mümkündür. Ayrıca yeni kanunla beraber belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir (BK.m.24). Son olarak il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturma yükümlülüğü altındadır (BK.m.25).

Belediye yönetiminin ikinci karar organı belediye encümenidir. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim sorumluları arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır (BK.m33). Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile toplanan belediye encümeni, kararlarını çoğunluk esasına göre alır (BK.m.35).

Belediye encümeni, belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısını incelemek, kamulaştırma kararı almak, muhasebe hesaplarını incelemek, belediye cezaları hakkında kanunlara uygun olarak ceza belirlemek, belediyelere verilen görevlerin yerine getirilmesi için düzenleyici işlemler yapmak gibi belediyenin günlük işlerini yürütmek ve belediye meclisinin aldığı kararları yürütmekle görevlidir (BK.m.34). belediye encümeninin kararları kural olarak, idari vesayet denetimine tabi olmayıp, kararın alınmasıyla yürürlüğe giren kesin ve uygulanabilir kararlardır.

2.2.2. Vergilendirme Yetkileri

Yerel yönetimler kavramı içinde yer alan ve aslında yapılan veya yapılmak istenen pek çok hukuki ve siyasal düzenleme belediyeler için söz konusudur. Pek çok yerde mevcut sorunların çözümü için gösterilen çabanın içinde belediyelerin imar edilmesi ve geliştirilmesi amacı vardır. Dolayısıyla yerel yönetimler için yapılan düzenlemelerin pek çoğu belediye yerel yönetimlerinde somutlaşır. Zira yerel bazda yapılan hizmetler büyük oranda ve pratik olarak belediyelerin sorumluluk alanı içindedir ve bu nedenle düzenlemeler belediyelere etki etmektedir. Doğrudan doğruya en yukarıdan yöre insanına kadar ulaşan zincirleme olaylar içinde belediyelerin vergilendirme yetkilerinin varlığı, etki yüzdesi ve niteliğinin yüksek olması nedeniyle ayrıca önem taşımaktadır. Çünkü belediyeler için vergilendirme yetkisinin teorik temeli yöre kaynaklarının aktif hale getirilmesi ve bu kaynaktan belediyelerin yetkileri oranında faydalanmaları esasına dayanmaktadır. Bu ise

anayasal güvence altına alınmış olan ve vergilendirme yetkisinin aşırı ve ölçsüz kullanılması halinde bireyin yaşam alanı ve standardını bertaraf edecek olması nedeniyle ciddi değere ve öneme sahiptir.

Öz gelire dayanmak 'kaynak yaratıcı belediye' ifadesinde kendisini bulur. Bu da üretici ve vergici belediyeçilik olarak iki farklı şekilde formüle edilir. Vergici belediyeçilik kaynak yaratmak, yerel vergi oranlarının doğrudan doğruya yerel yönetimler tarafından belirlenmesi, yerel vergi koyma ve genel vergilere belli oran eklenmesi şeklinde belirlenmiştir. Öneri, demokratikleşme sürecine katkı sağlayacağı, uygulamanın bir yandan vergi verenlerin harcamalara karşı daha duyarlı ve yönetimi denetlemeye daha istekli olmalarına yol açacağı, öte yandan yönetimin de kendini daha sorumlu hissedeceği gibi düşüncelerle kabul edilmektedir. Böylece sorumlu ve şeffaf belediyeçiliğe ulaşılabileceği düşünülmektedir. Modelin gerekçesi davranışsal eksene dayandırılmaktadır. Demokrasinin bütün kuramsal, siyasal ve medeni kuralları ile uygulanabilmesi için sermaye ile emek arasındaki kaynak ve gelir dağılımında belli bir denge sağlanması önkoşulu vardır (Güler, 1994:31).

Mali konularda temel çözüm belediyelerin kendi kaynaklarını kendilerinin yaratmalarına olanak tanıyacak düzenlemelerin yapılmasıdır. Öz kaynak için en temel yetki vergi salma yetkisidir. Ayrıca yerel meclislere harç, resim, katılma payı gibi alanlarda düzenleme yetkisi bu konuda bahsedilmeye değerdir. Kuşkusuz bununla birlikte ulusal dengeleri sağlamak amacıyla bu yetkilerin sınırları kanunlarca belirlenmelidir. Ama asıl önemli olan öz gelir yaratma yetkisinin yerel meclislere verilmesidir. Böyle bir düzenleme her şeyin başında görülecektir ki inanılmaz oranlarda yerel kaynakların seferber edilmesini doğuracaktır. Böylece hizmetin vergi ödeyen üzerindeki hissiyatı da farklı olacaktır. Çünkü yapılan hizmetlerde mükellef, hem hizmetlerden yararlanarak hem de hizmetin finansmanına bizzat ortak olarak vergilendirme sürecine katılmakta ve kaynakların kullanımında dikkatli, duyarlı ve sorgulayıcı olmaktadır (Yalçındağ, 1993:64-65).

Başka bir açıdan bakacak olursak, madem bir belde halkı ortak ihtiyaçlarını görmek için belediye örgütünü demokratik olarak oluşturabilmektedir, o halde bu hizmetlerin görülmesi için yapacakları fedakarlıkların derecesini belirlemekte de belli esnekliklere sahip olabilecektir. Bir beldede yaşayanlar daha iyi bir kentsel

yaşantı için kendilerini vergilendirebilmelidirler. Önerinin mantığını daha iyi kavrayabilmek için kişilerin ya da ailenin tüketim harcamalarına bakmak gerekir; bir aile daha iyi bir evde yaşamak için tüketim yapma serbestisine sahiptir. Ancak evi için yaptığı harcamanın bir kısmını belediyeye vererek sokağını da güzelleştirmek seçeneğine sahip değildir. Kişi kendi tüketim harcamasını sınırsız bir şekilde yapabilirken toplu tüketim ile daha iyi çevrede yaşama olanağına sahip değildir. Toplumsal adalet açısından özendirilecek bir tüketim varsa o da kişisel değil toplu tüketimdir. Belediyelere belde halkını vergilendirmede bazı esneklikler tanımak, gerçekte o beldeye toplu tüketim yapabilme olanağını da tanımak olacaktır (Tekeli, 1983:21-22).

Belli bir yörede yaşayanların vergilendirmede sorumluluk denklemi gereğince sağlayacağı katma değer dışında tahakkuk ve tahsilini belediye yönetimlerinin yaptıkları vergilerde alt ve üst sınır kanunlarla belirlenmeli ve belediye meclisleri de her yıl alacağı kararlarla beldenin gereksinimlerine ve önceliklerine göre uygulayacağı oranı özgürce saptayabilmelidir. Böylece kimi vergilerde olduğu gibi hem yıllık enflasyon nedeniyle meydana gelen gelirlerdeki düşüş azaltılabilir hem vergi veren halkla yerel yöneticiler arasında birlik sağlanabilir hem belediye yöneticilerinin vergi konusunda halkı ikna etme zorunluluğu ortadan kalkabilir hem de halkın denetim yapabilme hakkına sahip olmasıyla vergilendirme işlemini sorgulayan doğal bir denetim mekanizması meydana getirilebilir. Bununla beraber belediyelerin seçimle gelmiş organları, hizmet yapma sorumluluğunun vergilendirme sorumluluğunu da beraberinde getirdiğinin bilincine vararak, halkın temsilcileri olarak halkın hizmet ihtiyacı ile vergi verme kudreti ve kabiliyeti arasındaki dengeyi bulmaya çalışabilirler (Çoker,1992:295).

Hızlı nüfus artışı ve onun paralelinde gerçekleşen kentleşme nedeniyle daha da önem kazanan belediyelerin maddi darboğaz içinde olduğu bir gerçektir. Vergi gelirlerinde dönem dönem değişen oran ve miktarlarda yapılan değişiklikler de bu hızın gerisinde kalmış, belediyelerin yeterli olanaklara sahip olabilmesi pek mümkün olmamıştır. Hatta yerel yönetimlerin elde etmesi gereken mali olanakları elde edememesi nedeniyle merkezi yönetimin yaptığı yardımların süreklilik kazanması, özerklik yönünden de belediyelere şüpheyle bakılmasına yol açmıştır. Bu bağlamda,

1981 yılında yapılan bir dizi kanuni düzenleme sonucu, yerel yönetim gelirlerinde görece bir artış sağlanmış olmakla birlikte, belediyelerin mali durumunda köklü bir değişiklik olmamıştır. Toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişme karşısında, ne kaynakların optimum etkinlikte kullanılmasına yönelik gelir bölüşümü, ne de buna paralel olarak bir görev bölüşümü ve bunların doğal sonucu olarak birlikte yürütülecek kamu hizmetlerinin belirlenmesi gündeme getirilmiştir. Bu bakımdan merkezi yönetim, yerel yönetimleri israfçı bir birim olarak görmeye devam etmiş, kaynak yaratma tekeli elinde tutmuştur (Topal,1997:75).

Demokrasiye koşul olarak kaynak ve gelir dağılımında denge sağlanması, yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetlerin finansmanını yeterli düzeyde sağlayabilmesi açısından da işlevseldir. Buna göre vergici belediyeçilik ekseninden ayrılmadan öz kaynak yaratma yetkisinin belediyelere tanınması zorunludur. Birçok gelişmiş ülkede belediyelerin öz kaynaklar aracılığı ile sağladıkları gelir oranı, tüm gelirlerinin yaklaşık %70-75'lerini teşkil etmektedir. Ülkemizde ise bu oran % 25'ler düzeyindedir. Bunun nedeni, belediyelerin vergi salma ve merkezi yönetim tarafından belediye sınırları içinde toplanan vergilere, yerel yönetim payı ekleme yetkilerinin olmamasıdır. Ayrıca harçlar, resimler konusunda da belediyelerin oran artırma, yerel koşullara uygun yeni harçlar, paylar oluşturma yetkileri yoktur. Bununla birlikte belediye meclislerine verilmiş olan ücret belirleme yetkisinin yaşama geçirilmesinin 'yönetmelik vesayet makamları'nın onayına bağlı olması hem yerel özerkliği hem de gelir oranlarını etkilemektedir (Yalçındağ, 1993:47-48).

Türkiye'de belediyelerin öz kaynakları ile özerk bütçe yapabilmesi, vergi koyma ve toplama yetkisine sahip olabilmesi, belediye geliri konusunda yer alan vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle ilgili tarifelerin zaman içinde değer yitirmesini önlemek için meclislerinde tarife düzenleme yetkisine sahip olabilmesi ve kanunla belirlenecek ölçü ve alanlarda vergi, resim, harç, katılma payı koyabilmesi yönünde yetkili kılınması gerekmektedir (Özfatura, 1995:448). Belediyelere kanun ile belirlenecek böyle bir yetki, belde halkına değişik düzeyde hizmet-vergi taahhüt eden alternatif programlardan birini seçme imkanı da sağlayacaktır. Bunun ise demokratik bir katılmaya zemin hazırlamak dışında özellikle belediyelerde vergi kaynağının büyük ölçüde harekete geçirilmesine katkısı mümkün olacaktır. Bu uygulamada

temel ilke, belediyelerin belirli hizmeti, mali ve belirli bir vergi oranı ile sürekli olarak sağlayabilmeleri olmalıdır. Bunun için mümkün olan durumlarda verileri maktu olarak değil de yüzde olarak belirlemeye çalışmak mümkün olmayan durumlarda ise kanun ile belirlenecek üst sınır değerlerinin bir fiyat göstergesine bağlanıp fiyatlarla hareketine imkan sağlamak gerekmektedir (Topal,1997:76-77).

Türk vergi hukukunda mali yükümlülüklerin belirgin olması yani tüm ana öğelerin, temel özelliklerin kanunlarda saptanmış olması gerekmektedir. 1982 Anayasasının 73. maddesi, vergilerin kanunla konulup, kaldırılıp değiştirilebileceğini hükme bağlarken, bakanlar kuruluna vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümler üzerinde kanunla belirlenmiş sınırlar içinde tasarruf edebilme hakkını tanımıştır. Anayasa, vergilendirme konusunda düzenleme yapabilme yetkisini sadece bakanlar kuruluna vermişken şu halde verginin ana öğelerinin tespiti belediyelerin ya da yerel yönetimlerin ilgili organlarının takdirine bırakılamaz. Aksi takdirde sözü geçenler hukuk dışı bir şekilde yalnızca yasama organına verilen vergilendirme yetkisine kavuşturulmuş olur. Bu nedenle yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, kanun hükümleriyle tarh ve tahsil ettikleri vergilerin ve çeşitli mali yükümlerin bazı ana öğelerini belirleyebilme yetkisine sahip kılınması durumunda bu kanunların mutlaka ve derhal kaldırılması yoluna gidilmelidir (Güneş, 2001:80).

Yerel yönetimler için hukuki aksaklıkların oluşmasını önleyecek veya önüne geçmesini sağlayacak düzenleme, 1961 anayasası için öneri düzeyinde tartışmaya açılmıştır. Yapılmak istenen düzenlemeye göre vergi ödevi ile ilgili anayasanın m.61/3. fıkrası şu şekildeydi; “kanunun belirlediği sınırlar içinde kalmak koşuluyla vergiler ile diğer mali yükümlerin muafiyet, istisna ve oranlarındaki hükümlerde de değişiklik yapmaya bakanlar kurulu ve yerel yönetimler yetkilidir” (Çağan, 1982:151). Ancak bu öneri kabul edilmemiştir. Değişen ve gelişen ekonomik koşullara uymak amacıyla kanunilik ilkesinin yürütme organı lehine yumuşatılması şartlarını hazırlayan ve 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği, bakanlar kuruluna bazı sınırlar içinde düzenleme yapabilme yetkisini tanımıştır. Ülke geneline yayılmış genel hizmetlerin icrasında yetkili olan yürütme organı gibi yerel planda hizmetleri planlayan ve yürüten yerel yönetimlerin de aynı yetkilere sahip olması gerektiğine duyulan inanç, yerel yönetimlerin düzenleme yapabilmesini sağlayacak böyle bir

önerinin gündeme taşınmasına sebep olmuştur. Ancak kabul edilmeyen bu öneri nedeniyle hukuka aykırılık taşıyan bazı vergilerin kanuni zemine kavuşması ihtimali diğer bir yönüyle de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine sahip olmasının da temeli olabilecek bir düzenlemenin mevcut olacak olması ihtimali bertaraf edilmiştir.

Prensip olarak bir hizmet veya mal kamu kuruluşlarının fiili ya da hukuki tekeli altındaysa, o hizmetin sürdürülmesinden vazgeçilemeyecekse ve satın alma özgürlüğü de yoksa burada özel hukukun varlığından söz edilemez. Başka bir yönüyle hizmet veya malın sunumunda özel tekellerin söz sahibi olması durumunda merkezi yönetimin hizmeti kontrol etmesi mümkündür ancak devletin tekel konumunda olması durumunda çoğu zaman herhangi bir kontrol mekanizması bulunmamaktadır. Kural olarak belli bir bedelin etkin bir yöntemin haklı göstereceği asgari maliyet unsurlarıyla açıklanmayan kısımları gerçek bir vergi niteliğindedir. Buna göre örneğin, belediye yönetiminin daha çok müsrif ve beceriksizce artan maliyet gerekçelerine dayanarak kullanıcılardan tipik bir tekелci rantı mantığıyla dışarıya ödenecek kredi karşılığı veya doğalgaz hizmetlerinde çalışanların ücretleri gibi isimler altında maliyet kalemleri ileri sürerek bu bedelleri tahsil etmesi hukuka uygun değildir (Uluatam,1993:6-8).

Türk vergi tarihinde TBMM'nin dışındaki bazı kurumlara ve ilgili birimlerine vergilendirme sürecini etkileyecek şekilde düzenleme yapabilme yetkisinin verildiği bazı hükümler ve dönemler olmuştur. Buna göre belediye gelirleri kanununun mali yükümlülüklerle ilişkin bazı hükümleri ne anayasada öngörülen vergilerin kanuniliği ilkesine ne kanuni idare ilkesine ne de vergilendirmede eşitlik ilkesine uymaktadır. Bunlardan en önemlisi ve belediyelerin vergilendirme yetkisinin uygulama alanı ve kanuni dayanağı olan, belediye gelirleri kanununun vergi, harç ve tarifelerinin tespiti üst başlığına sahip 96. maddenin (B) kısmında yer almaktadır. Buna göre belediye meclislerinin, çeşitli resim ve harçlara (ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, işgal harcı vb.) ilişkin maktu tarifeleri, mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkları gözönünde tutarak, kanunda öngörülen en alt ve üst limitler arasında tespit yapabilme yetkisi vardır. Bilindiği üzere vergi konuları üzerinde sınırlı düzeyde değişiklik yapabilme yetkisi 1982 Anayasasına göre sadece Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bu bakımdan BGK'daki bu hüküm

anayasal dayanaktan yoksundur. Bununla birlikte 1982 Anayasasının geçici 15. maddesi uyarınca aykırılığı ileri sürülemeyen bu kanun, uzun bir süre boyunca varlığını korumuştur. Fakat Milli Güvenlik Konseyi kararları aleyhine yargı yoluna başvurulamayacağını düzenleyen geçici 15. maddenin son fıkrasının 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanun ile kaldırılmasıyla artık yargı yoluna başvurma yönünde engel kalmamıştır. Bu nedenle belediye gelirleri kanununun, en kısa zamanda yasama organı tarafından 1982 Anayasasında öngörülen ilkeler doğrultusunda değiştirilmesi gerekmektedir.

Belediyelerin günümüz koşulları içinde BGK m.96/B'de öngörülen vergi ve harçların maktu tarifelerini tespit dışında sahip olduğu vergilendirme yetkisine yönelik tasarrufu yoktur. Bu yetki de tarifelerin maktu olması nedeniyle etkili olamamaktadır. Belediyelerin bu yetkilerinin dışında ayrıca belediye ve mücavir alanlar içinde gelir ve kurumlar vergisi ödeyen ticari, sınai ve serbest meslek faaliyetinde bulunan gerçek ve tüzel kişilerden tahsil edilen ve o şehirde oturanların, belediye hizmetlerinden faydalananların o şehre, gelirleri oranında katkıda bulunmaları amacını taşıyan meslek vergisine yeniden sahip olması, bu verginin yeniden ihdas edilmesi ve yönetiminin belediyelere bırakılması gerekmektedir. Bununla birlikte belediyelere konaklama vergisi adı altında vergi oluşturabilme ve üzerinde tasarruf yapabilme olanağı tanınmalıdır. Bu verginin, belediye ve mücavir alanlar içindeki otel, motel, pansiyon gibi yerlerde geçici ikamet edenlerden yatak bedeli üzerinden belli oranda vergi alınabilmesi mümkündür. Böylece her türlü hizmeti götüren belediyeye, geçici ikamet edenlerin katkısı olabilir. Ayrıca imar faaliyetleri sonucu artan değer için en çok olabilecek oranın belli edildiği bir verginin konulabilmesi mümkündür. Bunun dışında motorlu taşıtların belediyeye yaptıkları veya yaptırdıkları yol, viyadük, köprü gibi hizmetlerden yararlanmaları nedeniyle motorlu taşıt vergisine belediyelerin hesabına belli oranda belediye payı eklenebilmesi mümkün olmalıdır (Pirler, 1993:56-58).

2.2.3. Vergi Gelirleri

Cumhuriyet tarihi boyunca belediye gelirleri, toplam kamu gelirlerinin ortalama %8.81'i büyüklüğünde olmuştur. Yine aynı dönemde belediye gelirlerinin % 45'i özgelirlerden, % 36'sı genel bütçeden transfer edilen paylardan, % 19'u yine

genel bütçeden transfer edilen yardım-borçlardan meydana gelmiştir. Bu genel sıralama dönem dönem değişikliklere uğramıştır. 1925-1970 yılları arasında belediyelerin en büyük bölümü özgelirlerden oluşmaktayken, 1970-1989 yılları arasında özgelirlerin payı daralmış, genel gelirler içindeki payı % 30'lar seviyesine gerilemiştir. Başka bir şekilde ifade edecek olursak, cumhuriyetin ilk ve sonraki yıllarında oranların genişliğine göre öz gelir-pay-yardım şeklindeki sıralama, 1970'li yıllar sonrasında pay-yardım-özelgelir olarak değişmiştir. Son dönemde ise belediyelerin gelir ortalaması değerleri, merkezden transfer ve özelgelir dengesinin varlığı şeklinde gerçekleşmektedir.

Kent ve kentsel faaliyetler rant doğurur. Ranta maliye bilimi açısından kazanılmamış gelir denmektedir. Eski belediye gelirleri sisteminde yer alan şerhfiye, oluşan bu rantı sağlayan yerel yönetimlere maddi anlamda geri dönüşümünü sağlamaktaydı (Yeter,1992:96).

Belediye gelirlerinin genel çerçevesi, 5393 sayılı kanunun belediye gelirleri başlığını taşıyan 59. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre genel olarak belediye yerel yönetimlerinin gelirleri; kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay; genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler; belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler; faiz ve ceza gelirleri; bağışlar; her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirlerdir.

Tablo 2
Gelir türlerine göre belediye kesin hesabı 1996-2004

Belediye	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gelir	362 098 528	789 148 884	1 496 411 488	2 304 253 321	3 762 463 447	5 695 899 517	7 528 755 951	9 945 493 749	11 730 871 334
(%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vergi gelirleri	220 024 883	449 056 108	926 817 633	1 436 008 365	2 424 467 211	3 711 404 953	4 880 263 563	6 374 560 219	8 026 624 785
(%)	60,8	56,9	61,9	62,3	64,4	65,2	64,8	64,1	68,4
Vergi dışı gelirler	124 657 933	289 976 230	518 735 805	789 985 243	1 223 625 477	1 830 561 458	2 432 745 124	3 398 855 860	3 492 096 124
(%)	34,4	36,7	34,7	34,3	32,5	32,1	32,3	34,2	29,8
Özel yardım ve fonlar	17 415 712	50 116 546	50 858 050	78 259 713	114 370 759	153 933 106	215 747 264	172 077 670	212 150 425
(%)	4,8	6,4	3,4	3,4	3,0	2,7	2,9	1,7	1,8

Kaynak : http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=541

2.2.3.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi

Belediye yerel yönetimlerinin, 1981 yılı öncesinde harcamalarına temel teşkil eden gelir tiplerinden bir tanesi bazı devlet vergilerinden aldıkları paylardı. 2380 sayılı kanun öncesinde bazı vergi türleri için gelirlerin ayrı ayrı hesaplanmasının güçlüğü, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin uzaması ve problemlerin çıkması, her dönem için bu vergi türleri açısından verimliliğin değişkenliğe sahip olması gibi nedenler belediyelerin mali açıdan güvence altında bulunmasını önler nitelikteydi. Fakat sözü geçen kanunun kabul edilmesiyle pay gelirleri içerisindeki mevcut dağılım giderilmiş, belediyeler için merkezi yönetimin, idaresinden tahsiline kadar söz sahibi olduğu vergi gelirleri için toplam tahsilat üzerinden belli oranlar dahilinde pay aktarımı yapması, belediyelerin gider-gelir kontrolünü sağlamasına katkıda bulunmuştur. Zira önceki dönemde verilmesi öngörülen vergi paylarının çoğu zaman tam olarak ödenememesine, belediye yönetimlerini güç durumlarda bırakmaktaydı.

2380 sayılı kanunun, kabul edildiği sene için belediyelere verilmesini öngördüğü genel bütçe vergi geliri oranı % 5 idi. Daha sonra kanun farklı yıllarda değişik kanunlarla üç defa değişikliğe uğramış, payların oranı ilk önce % 9.25 daha sonra 2380 sayılı kanunda yer alan geçici 3. madde nedeniyle payların oranı 1985 yılı için % 8.15 , 1986 yılı için % 8.55 olmuş ve oran 1995 yılından itibaren 2001 yılına kadar tekrar eski oranı olan % 9.25 şeklinde uygulanmıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların oranı 2001 yılında değiştirilerek 2002 mali yılından itibaren geçerli olmak üzere % 6 olarak belirlenmiştir. Bu oran da nihayet 4833 sayılı mali yılı bütçe kanunu ile değiştirilerek 2003 yılı Şubat ayı gelirlerinden başlamak üzere % 5 olarak değiştirilerek son şeklini almıştır.

2380 sayılı kanunun öngördüğü şekliyle paylar, büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere, aynı il özel yönetimlerinde olduğu gibi son nüfus sayımı sonuçlarının gösterdiği rakamların etrafında dağıtılmaktadır. Ancak il özel yönetimleri ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan ve son sayımdaki saptamaların dikkate alınmak suretiyle nüfus kriterine göre yapılan pay dağıtımında sadece nüfus kriterinin dikkate alınması yeterli değildir. Nitekim birçok ülkede sözü geçen türdeki payların bölüştürülmesinde nüfusun yanı sıra ilgili yönetimin vergi kapasitesi, sınırları içerisindeki ilk öğretim gören çocukların sayısı, yaşlı nüfusun

yoğunluk derecesi gibi kıstaslar gözönünde tutulmaktadır. Ülkemizde dağıtımda meydana gelen bu probleme çare olarak uygulamanın bu şekilde sürdüğü yıllar içerisinde, 1989 yılında Bütçe Kanunu'na konulan bir madde ile belediyelere ayrılan payların dağıtımında, nüfus kriteri dışında kalkınmışlık derecesi, mali kaynaklar, coğrafi konum ve turistik oluşum gibi faktörlerin gözönünde tutulması kararlaştırılmış ve uygulamaya konulmuştur (Karaduman,Öçal ve Özgür, 1990:20).

2.2.3.2. Emlak Vergisi

Osmanlı Devletinde 19. yüzyılda komşuluk vergisi adı altında uygulamaya başlanan emlak vergisi, nesnel bir kısmi servet vergisi olmakla beraber, konutlara tanınan geçici muaflık, emeklilere tanınan indirim gibi bazı kişisel muaflık ve istisnaları barındıran modern bir vergidir (Çınar ve Güler,2004:99).

Yerel yönetim vergilerinin en tipik örneği olan emlak vergisi, genel olarak ve tercihen yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Bunun temel olarak iki nedeni vardır. Birincisi, vergi konusunun yerel sınırlar içinde yerleşmiş olması, diğeri de emlak değerini etkileyen faktörler arasında belediye hizmetlerinin önemli bir yer tutmasıdır (Nadaroğlu, 2001:87). Ayrıca servet unsurları arasında yer alan bina ve arazinin bir yandan vergi ödeme gücünün bir karinesi olarak kabul edilmesi, diğeri yandan kişilerin sahip oldukları bu malvarlıkları nedeniyle kamu hizmetlerinden yararlanmaları, bu tür vergilerin varlığını haklı kılan belli başlı nedenlerdir (Turhan,1998:182).

Türkiye'de 1986 yılına gelinceye kadar farklı yönetim birimlerinin sevk ve idaresine tabi olan emlak vergisi bu tarihte 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı kanunun yaptığı yeni düzenleme ile belediye yerel yönetimlerinin idaresine geçmiştir. Yerel hizmetlerin öbeğinde bulunan ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını sağlarken halka en yakın yönetim birimi olarak öne çıkan ve bu nedenle düzenli ve sürekli gelir gereksinimi olan belediyeler için yapılan bu düzenleme, vergi konusunun yerellik özelliğinin fazla oluşu ve ayrıca vergilendirilen suje açısından mobilite yeteneğinin olmaması gözönüne alındığında doğru bir düzenleme olarak ortaya çıkmaktadır. Bir diğeri anlamıyla belediyelerin, yüzyıllardan beri var olan emlak vergisi ile her zaman

için vergilendirmeye konu olacak ve dolayısıyla gelir elde edecek yapıya kavuşturulması, düzenlemenin önemini artırmaktadır.

Emlak vergisinin konusu bina ve arazi vergisi olmak üzere iki türdür. Bu iki tür içinde vergilendirilen değerler, Türkiye sınırları içinde bulunan binalar ile araziler ve arsalardır. Emlak vergisinin matrahı, bina ve arazinin rayiç bedelidir.⁽¹⁾ Vergi oranları ise, konutlarda ve arazilerde %0,1, konut dışındaki binalarda %0,2 , arsalarda %0,3 tür.

Emlak vergisi yükümlüsü, binanın veya arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa bina veya araziye malik gibi tasarruf edenlerdir. Verginin ödenmesi yükümlü tarafından yapılan beyanname ile belediyece yapılan yıllık tarh ve tahakkuk üzerine yapılmaktadır. Beyan sonrasında belediyeler tarafından tahsil edilen miktar, %15'i il özel yönetimi payı, %85'i ise belediyeler payı olarak taksim edilmekteydi. Ancak bu paylaşımı düzenleyen emlak vergisi kanununun mükerrer 38. maddesi 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırıldığı için bu paylaşımın yapılmasına gerek kalmamıştır. Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınmaktadır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel yönetime ayrıca pay kesilmemektedir (BK.m.59/son).

2.2.3.3. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Kapsamındaki Vergiler

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamındaki vergiler; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi ve çevre temizlik vergisidir.

2.2.3.3.1. İlan ve Reklam Vergisi

Belediye ve mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, bu verginin konusunu keşkil eder. Yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil

⁽¹⁾ Rayiç bedel bina ve arazinin beyan tarihindeki alım satım bedelidir.

olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran verginin mükellefidir. 2464 sayılı kanunda beyanname verme süresi içinde ödenmesi gerektiği belirtilmiş olan ilan ve reklam vergisi için 10 bentte çeşitli kurumlara ve çeşitli türde reklam faaliyetlerine istisna ve muafiyetler tanınmıştır. Eğlence vergisi tutarları reklam türüne göre belirlenmiş en az ile en çok hadler arasında belirlenmiş değerler üzerinde takdir ve tahsil edilir (BGK.m.12-16)

2.2.3.3.2. Eğlence Vergisi

Bilet satın alınarak girilen, film gösterim yerlerinin, tiyatro, opera, bale gösterimi yapılan yerlerin; müşterek bahisle oyun oynanan yerlerin; biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinin belediye ve mücavir alanlar içinde yer alması durumunda bu faaliyetleri yürüten işletmelerin faaliyetleri, eğlence vergisine tabi olmaktadır. Biletle girilen yerler için, eğlence vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayrisafi hasıllara; müşterek bahislerde, bahsi tertip eden kuruluşa isabet eden gayrisafi hasıllara uygulanan oran ile vergi miktarı bulunurken, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için, belediye meclislerince takdir edilen miktar ödenmesi gereken vergiyi ortaya çıkarır (BGK.m.17-22).

2.2.3.3.3. Haberleşme Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde posta idaresi tarafından tahsil edilen telefon, telefaks, faksmili, kopya ve data ücretleri haberleşme vergisine tabidir. Oranı % 1 olan haberleşme vergisinin matrahı, tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Haberleşme vergisini tahsil eden idare, vergi miktarını ilgili belediyeye tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar beyanname ile bildirmek ve bu sürede ödeme yapmakla yükümlüdür (BGK. M.29-33).

2.2.3.3.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimini gerçekleştirenlerin vergiyi ödemek durumunda olduğu elektrik ve havagazı tüketim vergisinde, satış bedelinden verginin tahsiline kadar belediyeye karşı muhatap

olanlar, elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlardır. Vergiye konulan istisnalardan yararlanan kuruluşların çokluğunun verginin belediyelere olan katkısını azalttığı bu vergide matrah, elektrik ve havagazının satış bedelidir. Matraha uygulanan nispet ise tüketimin yapıldığı alana göre değişmek üzere % 1 ile % 5 olmak üzere iki türdür (BGK.m.34-39).

2.2.3.3.5. Yangın Sigorta Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler, yangın sigorta vergisine tabidir. Belli bir ay içinde elde edilen tutarın % 10'u sigorta şirketleri tarafından belirlenip bu tutarın ertesi ayın 20'sine kadar bağlı bulunduğu belediyeye ödenmesi gerekmektedir (BGK.m.40-44).

2.2.3.3.6. Çevre Temizlik Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet, binanın kullanımı ile başlar. Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına 12 YKR olarak hesaplanırken, iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalar için çevre temizlik vergisi, bu yapılar için oluşturulan tarifeye göre belirlenir. Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturalarında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı kanun⁽¹⁾ hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir (BGK.m.44).

⁽¹⁾ Kanunun tam adı, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'dur.

2.2.3.4. Harçlar

Harçlar; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı ve çeşitli harçlar olarak sınıflandırılabilir.

2.2.3.4.1. İşgal Harcı

Belediye sınırları içinde bulunan pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezar yerlerinin, yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi kamuya ait yerlerin, belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen araç parklarının herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun olarak işgal edilmesi, işgal harcına tabidir. İşgal eylemini gerçekleştiren kişinin yükümlü olduğu işgal harcında matrah, işgal edilen yerlerin metrekare olarak alanı veya taşıt adedine göre belirlenmiş hadlere göre tespit edilir (BGK.m.52-57).

2.2.3.4.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı

Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları, belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi harcın konusunu oluşturur. Harcın mükellefi ruhsat alan gerçek veya tüzel kişidir. Harç, belediye meclislerince belirlenen hadler arasında düzenlenen tarifeler üzerinden yıllık olarak hesaplanmaktadır (BGK.m.58-62).

2.2.3.4.3. Kaynak Suları Harcı

Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara işaret konulması, kaynak suları harcına tabidir. Kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar harcın ödenmesi ile mükelleftirler. Matrah, litre karşılığı takdir edilen belirli hadler dahilindeki tarifeye göre belirlenmektedir. Harç, özel taba konan işareti takip eden sürede belediyelerce verilen makbuz karşılığında peşin olarak ödenmektedir (BGK.m.63-66).

2.2.3.4.4. Tellallık Harcı

Tellallık harcının konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye tellalı bulundurulmuş diğer alanlarda, gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve ürünlerin satışlarıdır. Harcın yükümlüsü mal ve ürünlerini satan gerçek veya tüzel kişidir. Tellallık harcının matrahı, harcın konusuna giren satışların gayrisafi tutarıdır. Oranı % 2 dir. 100 YTL'yi aşan satışlarda aşan kısım için oran % 1'dir (BGK.m.67-71).

2.2.3.4.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi veya kuruluşlarca yapılan hayvan kesimi öncesi ve sonrasında yapılan muayene veya belediye sınırları ve mücavir alanları dışında kesilmiş olup belediye sınırları içinde satışa arz edilecek etlerin muayene ve denetlenmesi harcın konusunu teşkil etmektedir. Hayvan başına belirlenen en az ve en çok miktarlar ile düzenlenen tarifeye göre belirlenecek olan harcın ödenmesi ile yükümlü kişiler hayvan veya et sahipleridir (BGK.m.72-75).

2.2.3.4.6. Ölçü ve tartı Aletleri Muayene Harcı

Ölçü ve tartı alet ve vasıtalarının ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre damgalanması, aletin türüne göre belirlenen tarife ölçüsünde harca tabi tutulmaktadır. Harç, damgalama sırasında makbuz karşılığında ödenmektedir (BGK.m.76-78).

2.2.3.4.7. Bina İnşaat Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve onarımlar dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında inşaat alanına göre değişen en az ve en çok tutarların yer aldığı tarifede belirlenen miktarlar nispetince bina inşaat harcına tabidir. Bina inşaat harcını inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar ödemekle yükümlüdürler (BGK.ek m.1-6).

2.2.3.4.8. Çeşitli Harçlar

Yukarıda önemli olanları açıklanan harçlar dışında diğer bazı harçlar da vardır. Bunlar, belediyelerden istenecek her türlü kayıt, harita, plan, kroki gibi taşınmaz mallara it belgelere ilişkin belge suretleri için alınan kayıt ve suret harcı; parselasyon işlemleri, proje tasdik işlemleri, zemin açma izni verilmesi işlemleri için alınan imar ile ilgili harcı; işyerinin açılması için alınan işyeri açma izni harcı; ayrı bir belediye harcına tabi tutulmamışsa kanun gereği zorunlu olan veya istek üzerine yapılan muayeneler, verilen ruhsatlar ve raporlar için alınan muayene, ruhsat ve rapor harcı ve kanun gereği sağlık belgesi almak zorunda olanlara verilecek belgeler için alınan sağlık belgesi harcıdır (BGK.m.79-85).

2.2.3.5. Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler için yapılan giderlerin tamamını ifade etmektedir. Şu kadar ki yapılacak giderler peşin ödendiği takdirde bu paylar ilgililerden % 25 noksanı ile alınır. Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin % 2'sini geçemez. Paylar, yol harcamalarına katılma payı için bu hizmetin yapıldığı yollardan faydalanan kişiler arasında, su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma payları için ise hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında % 2 esasına göre hesaplanıp tahakkuk ettirilmektedir. Söz konusu tahakkuk işlemi, hizmetin tamamlanarak halkın yararına sunulması aşamasından sonra gerçekleştirilmektedir.

2.2.3.5.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı

Yeni yol açılması, mevcut yolların % 40 oranında veya daha fazla genişletilmesi, kaldırım, parke, beton veya asfalt yolu yapımı, mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi gibi işlemlerin belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce inşa, tamir ve genişletmeye tabi tutulması durumunda, bu yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı bulunmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahipleri, yapılan harcamalara yol harcamalarına katılma payı ile kaynak aktarmak durumundadır (BGK.m.86).

2.2.3.5.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

Yeni kanalizasyon tesisi yapılması, mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi gibi çalışmaların yapılması durumunda, bunlardan yararlanan gayrimenkul sahipleri, belediyelerce veya belediye müesseselerince yapılan masrafların bir kısmına katılmak mecburiyeti altındadır (BGK.m.87).

2.2.3.5.3. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce, beldede, yeni içme suyu şebeke tesislerinin yapılması veya mevcut şebeke tesislerinin yeniden düzenlenmesi durumunda dağıtımın yapıldığı alan içindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, su tesisleri harcamalarına katılma payı alınmaktadır (BGK.m.88).

2.3. Büyükşehir Belediyelerinin Vergilendirme Yetkisi ve Vergi Gelirleri

Aşağıda büyükşehir belediyelerinin idari yapısı, vergilendirme yetkileri ve vergi gelirleri incelenecektir.

2.3.1. İdari Yapı

Büyükşehir belediyelerini yeniden düzenleyen 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı kanunda, büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini⁽¹⁾ kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır (BBK.m.1).

Büyükşehir belediyelerinin kurulması için, belediye sınırları içerisindeki ve bu sınırlara en fazla onbin metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusunun yedi yüz elli binden fazla olması gerekmektedir. Bu

⁽¹⁾ Büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye, ilk kademe belediyesidir.

standarda sahip il belediyeleri için fiziki yerleşim ve ekonomik yapı düzeyi de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülme olanağı vardır⁽¹⁾.

Sahip olduğu görev, yetki ve sorumlulukların yapısı, sayısı ve kapsamı incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin hamisi kimliği ile yönetsel işlevlerini yerine getirdiğini ifade etmek mümkündür. Büyükşehir Belediyesi Kanununda bu görev, yetki ve sorumluluklar 7,8,9,10,11. maddelerde belirlenmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanununda yer alan bu görevlerin, ulaşım hizmetleri, altyapı-üstyapı hizmetleri, sağlık hizmetleri, zabıta işleri, imar ve parselasyon işleri, işyeri ruhsat işleri, mezarlık yerlerinin inşası, sosyal tesislerin inşası gibi temel başlıklar içerisinde sınıflandırılması mümkündür.

Büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümenidir. Büyükşehir belediye başkanı, Büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak büyükşehir sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkanının temel görevleri arasında, belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, mahkemelerde belediyeyi temsil etmek, belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, belediye stratejik yönetim planını hazırlamak ve uygulamak, bütçeyi bu plan doğrultusunda hazırlamak, düşkün ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği sarf etmek ve belediye adına sözleşmelerde yer almaktır.

Büyükşehir belediyesinin temel karar organı büyükşehir belediye meclisidir. Meclis üye sayısı, belediye sınırları içerisinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayıya tekabül etmektedir. Buna göre meclise katılacak üyeler, her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sırasına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmesi suretiyle bulunur. İlçe belediye başkanları meclisin doğal üyeleridir.

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen olağan toplantı yerinde toplanır. Meclis tarafından alınan

⁽¹⁾ Türkiye'de büyükşehir belediyesine sahip iller; Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun'dur.

kararların kesinleşmesi iki yol ile gerçekleşmektedir. Bunlardan birincisi büyükşehir belediye başkanının, hukuka aykırı olduğunu belirlediği meclis kararlarını, yedi gün içerisinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşmek üzere belediye meclisine iade etmesi prosedürünü uygulamaması; diğeri ise yeniden görüşülmesi istenen kararların, belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunca verilen kararda ısrar edilmesi kararıyla kabul edilmesidir (BBK.m.13-14).

Büyükşehir belediye encümeni, belediyenin ikinci derecede karar organı olup belediye meclisinin kendi üyeleri arasından her yıl için seçeceği beş üye ile bir genel sekreter, bir mali hizmetler birim yöneticisi olmak üzere belediye başkanının her yıl birim yöneticileri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, koordinatlık görevini, uygulamada, ilçe belediyeleri üzerinde ağır bir idari vesayet haline dönüştürmüştür. Bu ise ilçe belediyelerinin yerel özerklikten mahrum birer şube müdürlüğü haline gelmesine yol açmaktadır. Bu sebeple iki yönetim birimi arasındaki hukuki zeminin belirlenmesi gerekmektedir. Aksi halde ilçe belediyelerinin varlık nedenleri tartışmaya açık hale gelir.

2.3.2. Vergilendirme Yetkileri

Büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu vergilendirme yetkisinden bahsetmek mümkün değildir. Büyükşehir belediyeleri vergi gelirlerinin çoğunu, genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay ve sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri üzerinden hesaplanan paylardan karşılamaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler daha çok büyük yatırımları, belli bir organizasyon şemasını ve ciddi gelir kaynaklarının var olmasını gerektiren işlerdir. Yapılan işlerin kapsamı ve büyüklüğüne göre de bu koordinasyon görevinin gideri büyümektedir. Yerel düzeyde yer almaya henüz başlamış büyükşehir belediyelerinin yüklendiği görevlere bakıldığında, kendi vergi kaynaklarını düzenleyebilmesi gerektiği yönünde görüşler ileri sürülebilir. Fakat bu zamana kadarki süreçte büyükşehir belediyelerinin mali yapısına bakıldığında gelir kaynaklarının, paylardan elde edilen gelirlere bağlı olduğu görülmektedir.

Esasen büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında aynı vergi konuları üzerinde sahip olunacak vergilendirme gücü, vergi konusunun aşırı yıpranmasına ve tüketilmesine yol açacak sonuçlar içerebilir. Zira kurulduğu yıldan bugüne kadar iki farklı yerel yönetim birimi birbiri ile daha fazla vergi geliri elde etmek üzerinde yaşadıkları ciddi bir rekabet vardır. Hatta öyle ki genel bütçe vergi gelirlerinden elde edilecek payların oranlarında, ilçe belediyelerinin tahsil ettiği bazı vergi gelirlerinden büyükşehir belediyeleri hesabına yapması gereken kesintide ve kesintinin miktarında çelişme sözkonusu olmuştur.

Nesnel değerleri referans kabul ederek yerel yönetim siyasetinin takip edilmemiş olması ve vergilendirme konusunda hüküm kazanamamış varsayımlar ile uygulamasında birliğin sağlanamadığı pratik uygulamalar, büyükşehir belediyelerinin mali karakterinin paylardan elde edilen gelirlere bağlı şekilde oluşmasına yol açmıştır. Unutulmamalıdır ki büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleri nezdinde işbirliği temelinde gerçekleştirmesi ve uygulaması gereken siyaset esastır. 1982 Anayasasında hüme mevzu edilmeyen büyükşehir belediyelerinin görevlerin niteliği, belediyeler arasında uyumu ve koordinasyonu, sürdürülen hizmetlerde yeknesaklığı ve kaliteyi sağlamaktır. Bu sebeple pay sahibi olarak da olsun veya başka gelir kaynakları vasıtasıyla da olsun gelir sahibi kılınması ve kendi kanunuyla yerine getirmesi gereken görevleri mali-idari-siyasi güce ve kaynaklara sahip olarak sunması, ilk önce dikkate alınması lazım gelen temel özellik olmalıdır. Buna göre büyükşehir belediyelerinin vergilendirme alanında söz sahibi olmasını zorunlu bir unsur olarak değerlendirmemek de olasıdır.

2.3.3. Vergi Gelirleri

Diğer yerel yönetim birimlerinin aksine büyükşehir belediyelerinde, belediyenin elde ettiği gelirler ve gelir türleri, kimi vergi gelirlerinden alacağı paylar, büyükşehir belediyelerini düzenleyen temel kanunların mali hükümler bölümü başlığı altında bir arada gösterilmektedir.

2.3.3.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Kapsamındaki Vergiler

Yürürlükte bulunan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununun belediye gelirleri ve vergileri hakkında öngördüğü düzenlemeler 23. maddede toplanmıştır. Buna göre Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar dahilinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen payların içinden ayrılarak büyükşehir belediyelerine, iller bankası tarafından gönderilecek pay, 23.maddenin öngördüğü ilk gelir türüdür.

Diğer bir vergi geliri, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak % 5'lik paydır. Bu payın Bakanlar Kurulu tarafından iki katına kadar çıkarılabilmesi veya kanuni haddine düşürülebilmesi mümkündür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin % 50'si büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Geri kalan %50 oranındaki tutarın % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u da nüfublarına göre dağıtılmak üzere ilçe ve ilk kademe belediyelerine bırakılmaktadır.

Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil sahalar içinde tahsil edilecek belediye vergi, resim ve harçları ile büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde, anayollar ve bu belirtilen alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri büyükşehir belediyesi vergi gelirleri arasında sayılmıştır. Ayrıca hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı kanunda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı ile belediyenin belirleyeceği park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak % 50'sinden sonraki % 50'si büyükşehir belediyesi vergi gelirleri arasındadır.

2.3.3.2. Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi

Emlak Vergisi Kanunu'nda yapılan ve 01.03.2002 tarihinde yürürlüğe giren düzenleme ile büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının % 50'sini almakta ayrıca geri kalan tutarın % 15'i il özel idare payı olarak ayrıldıktan sonra kalan tutarın %20'si ayrıca büyükşehir belediyesi payına ilave edilmekteydi. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu ile büyükşehir sınırları içinde toplanan emlak vergisinden büyükşehir belediyelerince pay alması ortadan kaldırılmıştır.

Su ve kanalizasyon idarelerinin, büyükşehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alanları içinde yer alan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisinin %80'ini, tahsilatı takip eden ayın yirminci gününe kadar ilgili belediyeye ödeme yükümlülüğü vardır. Bununla birlikte tahsil edilen verginin %20'sini de çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanmak üzere büyükşehir belediyesi hesabına aynı sürede aktarmak zorundadır.

2.4. Köylerin Vergilendirme Yetkisi ve Vergi Gelirleri

En eski yerel yönetim birimi olan köylerin idari yapısı, vergilendirme yetkileri ve vergi gelirleri aşağıda incelenecektir.

2.4.1. İdari Yapı

Köy yönetimi, yöneticileri seçimle oluşan, köy yerleşim biriminin dirlik ve düzenini, gelişip kalkınmasını ve burada oturan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan, kamu tüzel kişiliğine sahip bir yerel yönetim kuruluşudur. Köy yönetimi 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir.

Köy Kanununa göre, nüfusu yüz elliden fazla, iki binden az olan yerler (KK.m.1-89) cami, okul, otlak gibi orta malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte teşkil ettikleri ortak alanlar (KK.m.2) ile bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip ve bu kanunla kendisine verilen görevleri, işleri yapan başlı başına bir varlık, köy tüzel

kişiliğidir (KK.m.7). Köylerin büyük çoğunluğu kendiliklerinden ortaya çıkmış tarihsel topluluklardır. Bunların ayrıca idari işlemlerle kurulmaları gerekli değildir. Köy Kanununun yürürlüğe girdiği dönemde nüfusu yüz ellinin üstünde bulunan yerleşim yerleri kendiliğinden köy tüzel kişiliğini kazanmıştır. Bunun dışında, doğal afetler sonucunda bir köyün yerinin değiştirilmesi, göçmenlerin yerleştirilmesi gibi nedenlerle yeni bir köyün kurulması söz konusu olabilmektedir. Köy yönetiminin kalkması da ya o yerin nüfusunun yüz ellinin altına düşmesi veya o yerin orada oturanlarla birlikte doğal afetler sonucu ortadan kalkması sonucu olmaktadır (Günday,2002:446).

Köy yönetiminin mecburi ve isteğe bağlı olarak yerine getirdikleri görevleri vardır. Köyün mecburi işlerinin sayıldığı görevler Köy Kanununun 13. maddesinde 37 bent halinde sayılmıştır. Bu görevler, köylülerin sağlık, güvenlik, eğitim, okul, yol, temizlik ile ilgili işleridir. Köy yönetiminin isteğe bağlı işleri ise 14. maddede 32 bent halinde sayılmıştır. Bunlar genellikle hamam, çamaşırlık, pazaryeri, çarşıyeri yapmak, köyün ihtiyacı olan sanat erbabını yetiştirmek, ortaklaşa tarım aletleri almak gibi daha ziyade köylülerin ekonomik ve sosyal kalkınma ve gelişmesini sağlamaya yönelik hizmet ve faaliyetlerdir.

Köy Kanununa göre köy tüzel kişiliğinin organları, köy muhtarı, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğidir. Köy muhtarı, köy derneği tarafından, ihtiyar meclisi üyeliğine seçilme şartlarını taşıyanlar arasından çoğunluk sistemine göre seçilmektedir. Adaylık usulünün uygulanmadığı muhtarlık seçimlerine katılabilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak ve altı aydan beri o köyde ikamet ediyor olmak yeterlidir. Köy muhtarının köy yönetiminin başı, yürütme organı ve temsilcisi olması ve de devletin bir görevlisi olması nedeniyle belirlenmiş iki tür görev sorumluluğu vardır. Bunlardan biri, köy yönetiminin başı ve yürütme organı olarak yerine getirdiği köyün genel işleyişine yönelik olarak belirlenmiş 'köy işleri' diğeri devletin görevlisi sıfatıyla yerine getirdiği 'devlet işleri'dir (KK.m.35).

Köy ihtiyar meclisi, köy derneği tarafından seçilmiş üyeler ile doğal üyelerden (öğretmen ve köy imamı) oluşmaktadır (KK.m.23). üye sayısının belirlenmesi, köy nüfusuna göre kararlaştırılan dilimlemeye göre yapılmaktadır. Köy yönetiminin karar organı olan köy ihtiyar meclisinde, muhtarlık seçimlerinde olduğu

gibi adaylık usulü yoktur ve 25 yaşını dolduran ve ikemat koşulunu yerine getiren herkes üye seçilebilmektedir. İhtiyar meclisinin görev ve yetkileri Köy Kanununun 43 ila 48. maddeleri arasında açıklanmıştır. Bunlar arasında en önemlileri, imece ve salmaya karar vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, kamulaştırma yapmak, köy bütçesini kabul etmek gibi görevlerdir. Kural olarak ihtiyar meclisinin kararları, vesayet denetimine tabi değildir.

Köy derneği, köydeki tüm seçmenlerin oluşturduğu bir kuruldur. Bu yönüyle doğrudan demokrasinin bir örneğini teşkil etmektedir. Temel görevi, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek (KK.m.20) olan köy derneğinin, köyün isteğine bağlı işlerini zorunlu hale getirmek, köy imamını seçmek gibi başka görevleri de vardır (KK.m.12,83).

2.4.2. Vergilendirme Yetkisi

Köyler, bugün için teorik olarak da kalsa vergilendirme yetkisi anlamında pek çok yerel yönetim biriminin sahip olmadığı özgürlüklere sahiptir. Bunlar arasında yer alan imece, yüzyıllardan beri Türk soylarında ve bu arada Anadolu köylerinde yaşayan bir ekonomik yardımlaşma örneğidir. Köy halkının birleşerek köye ait yürütülmesi gereken hizmetlerin el birliği içinde bedeni çalışma ile yerine getirilmesi anlamını taşıyan imecenin, yılda kaç gün sürebileceğine, yükümlülerinin kimler olacağına ilişkin konularda Köy Kanununda bir hüküm yoktur. Kaç gün imece yapılacağına ihtiyar kurulları karar vermektedir (KK.m.44). Salmada olduğu gibi imece olgusunu düzenleyen kurallarda da verginin temel öğeleri gösterilmemiş olduğundan verginin belirgin olması ilkesi çiğnenmektedir. Ayrıca imece olgusu ile anayasadaki zorla çalıştırılma ilkesi de zedelenmektedir.

Köylü-kentli vatandaşlar arasında hakta ve yükümlülükte eşitlik olması gerektiğine yönelik sav, kentli vatandaşlardan imece gibi bir fedakarlık istenmediğine göre köy halkından da istenmemesi gereklidir şeklinde savunulan görüşleri ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak imecenin anayasaya aykırı olduğu yolundaki görüşler anayasa mahkemesine taşınmıştır. Yüksek mahkeme ise imecenin anayasal hükümlere aykırı olduğuna dair görüşleri verdiği kararda reddetmiştir.

Köy yerel hizmetlerini karşılamak üzere köyde oturan veya oturmamakla beraber köy ile mali boyutlu ilişkisi olan kişilerden alınan ve aynı zamanda nakdi yükümlülük olan salmanın Köy Kanununda düzenleniş şekli belli başlı eksiklikleri barındırmaktadır. Öncelikle salmanın yükümlüsü belli değildir ve hangi işler için salma salınacağı kanunda gösterilmemiştir. Bunun dışında ne kadar salma salınacağı ve itiraz yöntemleri ve süreleri açıklanmamıştır⁽¹⁾.

Verginin kanuniliği açısından Köy Kanununda salmanın yükümlüleri, konusu, matrahı, oranı, itiraz yöntemlerinin açıkça gösterilmemesi, vergilendirmenin temel kurallarına aykırıdır ve değerlendirilmeye muhtaçtır. Zira salmada mali güç ölçütü dahil yükümlülüğün temel öğeleri köy ihtiyar meclisi tarafından belirlenmektedir.

Burada vergilendirme yetkisi anlamında ihtiyar meclisine sınırsız yetki tanınmış olmaktadır. Halbuki vergilendirmede vergi subjeleri üzerinde temel belirleyici organ TBMM'dir ve vergiler ancak vergilendirmeye dair tüm yönlerin detaylı olarak belirleneceği kanunlar vasıtasıyla salınabilmektedir. Buna göre salma ile ilgili olarak verginin kanuniliği ilkesinin verginin belirgin olması boyutunun öngördüğü verginin ana öğelerinin kanunda yer alması gereği gözardı edilmektedir.

Köy Kanununda, 1982 Anayasasının vergilendirmenin temel hükümlerine ilişkin hakim hükümlerin aksi yönünde kabul edilmiş ve vergilendirme yetkisi itibariyle ihtiyar meclisinin söz sahibi olduğu vergi konuları imece veya salmayla sınırlı kalmamıştır. Köy Kanununun köy parası başlığını taşıyan 17. maddesinde yer alan, mühürlenecek ilmuhaberlerden alınacak resim; çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak resim; köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınan resim; köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak olan alım satım resmi ve köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit gibi ocaklardan alınacak resim de ihtiyar meclisleri tarafından belirlenenen tarifeye göre tahsil edilmektedir.

⁽¹⁾ Yeni bir düzenlemede salmanın varlığının korunması için verginin tavanının yükseltilmesi ve enflasyona bağlı olarak esnek bir sisteme dönüştürülmesi ya da yerine köy hizmetlerine katılma payı adıyla yeni bir verginin konulması gerekmektedir (Keleş, 2000:144).

2.4.3. Vergi Gelirleri

Köy yönetimleri, 1981 öncesi dönemde belediye ve il özel idarelerinin içinde bulunduğu durum gibi gelir yetersizlikleri içinde varlıklarını sürdürmeye çalışmışlardır. Bu süreçte köy yönetimlerinin kamuoyu yaratma kapasitesine sahip olmaması ve politik yaşama yansıyan doğrudan herhangi bir etkilerinin olmaması köyleri, yeterli kaynaklara erişebileceği bir mali-ekonomik zemine kavuşmaktan yoksun şekilde hizmetlerini yürütmek mecburiyetinde bırakmıştır. Bunun dışında politik temsile sahip olmamaları, baskı gruplarını kendi inisiyatifleri düzleminde harekete geçirememeleri ne yazık ki bugün için de geçerli olan yoksunluk ve kendi kaderlerine razı olma halini ortaya çıkarmıştır (Nadaroğlu, 2001:249).

Sonuç olarak bugün neredeyse yüzyılın yaklaşan yürürlük süresiyle kanuni çerçevesini ve bunun içinde gelirlerini düzenleyen köy yerel yönetimleri, genel bütçe vergi gelirlerinden herhangi bir pay almamakta, bunun dışında uygulanabilirliği tartışma konusu olan bazı vergi türleri ile verimsez bir takım diğer gelirlerle yaşam mücadelesi vermektedir. Bilinmelidir ki düzenli ve verimli mali kaynaklar olmadan yerel yönetim birimleri varlık nedenlerini izah etmekte ve varlıklarını sürdürmekte güçlük çekerler. Bu nedenle köylerin düzenli gelir kaynaklarına kavuşturulması gerekmektedir.

2.4.3.1. 442 Sayılı Köy Kanunu Kapsamındaki Vergi Gelirleri

442 Sayılı Köy Kanunu kapsamındaki vergiler; imece, salma ve diğer vergi gelirleri olarak sınıflandırılabilir.

2.4.3.1.1. İmece

Bedenen çalışabilecek durumda olan bütün köy halkının ücretsiz olarak şahsen veya araçları ile el birliği ile köy işlerinde çalışması anlamını taşıyan imece (Nadaroğlu, 2001: 249) bedeni bir mükellefiyet olmasına rağmen günlük cari işçi ücreti dikkate alınarak köy bütçesine gelir olarak kaydedilmektedir.

Aslında eski bir gelenek olan ve gönüllü işbirliğine dayanan imece için herkesin aynı duyarlılığı göstermeyeceği düşüncesi, bazı kuralların doğmasına neden olmuştur. Buna göre imecenin, 18 ve 50 yaş aralığında bulunan erkeklerden çalışma gücü ve sağlık durumu elverişli olanlar için yükümlülük olduğu esası, İçişleri Bakanlığı'nın genelge ve görüşleri doğrultusunda getirilmiştir. Bazı istisnai durumlar için işin niteliği ve geleneklerin öngörüsü gereği, kadınların da gönüllü imece faaliyetine katılabilmesi kabul edilmektedir (Aytaç, 1990:124).

İmeceyi düzenleyen Köy Kanununun 15. maddesine göre, *'köy işlerinin bir çoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır'* demek suretiyle köy işlerinin görülmesinde imecenin esaslı bir araç olduğu ortaya konulmaktadır. Bunun dışında imece için hangi işlerin köylü tarafından doğrudan doğruya çalışarak veya hangi işlerin para veya işçi çalıştırarak görülebileceği ve ne kadar süre ile çalışılacağı hakkında karar mercii, ihtiyar meclisidir (KK.m.44).

İmece yükümlülüğünü yerine getirmeyen köylülerin, ihtar yolu ile işe katılmaları veya parasal karşılığını ödemeleri için davet edilmeleri sözkonusudur. Köylülerin ihtar üzerine imeceye katılmamaları durumunda ihtiyar meclisince gelmedikleri gün veya günlerin karşılığı para icra yolu ile tahsil edilmektedir (KK.m.66). Ayrıca imece yükümlülüğünü yerine getirmeyenler, ihtiyar meclisince para cezasına çarptırılmaktadır.

2.4.3.1.2. Salma

Salma, köy halkından aile başına alınan bir vergi türüdür. Salma, köy gelirlerinin, köyün ücretli kişilerinin aylıklarına ve köy işleri giderlerinin karşılanmasına yetmediği durumlarda, en yüksek sınırı yirmi lirayı aşmamak kaydı ile herkesin mali durumu, ödeme gücü dikkate alınarak, köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köy ile mali-maddi ilişkileri bulunanlara salınır. Köy dışında oturup da köy ile maddi ilişkisi bulunanlar için takdir edilecek vergi miktarı, o köydeki ilişki ve yararlarının derecesi ile ölçülür ve ona göre belirlenir.

Salma yolu ile alınacak miktarlar tahsisli vergi gelirleridir. Yani salma, ancak köyün ücretli çalışanları ile köy işlerinde kullanılmak üzere salınır ve ancak bu

amaçla kullanılır. Bunun dışında başka herhangi bir maksatla herhangi bir adla salma salınması mümkün değildir.

Salma borcu parayla ödenebileceği gibi paraya çevrilmesi mümkün olan mal veya ürünle ödenmesi de mümkündür. Bu iki şekilde de ödeme yapılmaması durumunda bedenen çalıştırarak bu borcun tahsili imkanı mevcuttur (KK.m.16/son).

2.4.3.1.3. Diğer Vergi Gelirleri

Köy Kanunu ile yukarıdaki iki gelir kaynağı dışında sağlanması öngörülen gelirler sembolik değer taşımaktan öte anlam taşımamaktadırlar. Köy Kanununun 17. maddesi, imece ve salma dışındaki köy gelir kaynaklarını toplu bir şekilde sıralamaktadır. Bunların içinde yer alan vergi gelirleri, mühürlenecek ilmuhaberlerden alınacak resim; çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak resim; köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınan resim; köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak olan alım satım resmi ve köy sınırı içindeki taş, kireç, kiremit gibi ocaklardan alınacak resimdir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİMLERİN

VERGİLENDİRME YETKİSİ

Bu çalışmanın, bu bölümdeki amacı Avrupa Birliği'ndeki yerel yönetim yapısını, bazı Avrupa Birliği ülkelerini de örnek vererek incelemek ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetim yapısıyla karşılaştırmaktır.

3.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler

Avrupa Birliğinin yapılanması sürecinde, üye devletlerin egemenliklerinin önemli kısmını Birliğe bırakıyor olması sonucu yerel özerkliklerin önemi artmıştır. Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde yerel yönetim kavramı, şu şekilde tanımlanmıştır: “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır”. Tanımdan da anlaşıldığı gibi yerel yönetimler alanında gelişme sağlanması, siyasetin halka daha çok yaklaştırılması ve vatandaşların kararlar üzerindeki etkisinin artması ile etkin bir demokrasinin gerçekleştirilmesi sonucu başarılı olacaktır.

Aşağıda genel olarak Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin önemi ve vergilendirme yetkisi incelenecektir.

3.1.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Önemi

Yerel yönetimler Avrupa Birliği'nin gelişimi üzerinde önemli rol oynar. İlk olarak yerel yönetimler vatandaşa yakınlığıyla Avrupa'nın demokratikleşme sürecini artırır. İkinci olarak Avrupa Birliği'ndeki yerel yönetimler kamu sektörüne ait görevlerin büyük bir kısmının sorumluluğunu taşırlar (The Comitee of the Regions,

1996:7). Birlik büyüdükçe birçok alanda ulusal yapı, egemenliğini Birliğe devreder ve bu durum da Birliğin yerel yönetimlerin yetki alanına karışması tehlikesini ortaya çıkarır. Avrupanın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin işlevi, 7 Şubat 1992’de Avrupa Birliği Antlaşmasının Maastricht’te imzalanması ile ayrı bir önem kazanmıştır. Bu açıdan antlaşmaya konulan *yerellik (subsidiarity)* ilkesi ile *Bölgeler Komitesi* adında bir danışma organının kurulması önem taşımaktadır. Böylece yerel yönetimlerin Birlik düzeyinde daha iyi temsil edilmeleri yolu açılmış olmaktadır (Keleş, 2000:79).

Birlik çalışmalarının başlangıcından beri, güçlü ve birleşik bir Avrupa’nın yerel birimleri zayıflatacağı ve hatta ortadan kaldıracacağı korkusu var olmuştur. Yerel yönetimler. Sahip oldukları yetkilerin Birliğin merkezine aktarılacağından hep kuşku duymuşlardır (Keleş, 2000:79). Bu nedenle Avrupa Komisyonu, 1986 Avrupa Tek Senedi ile ortak Pazar politikalarının hızlanmasıyla birlikte, bölgesel politikaların hazırlanması ve uygulanması sürecine üye ülkelerin katılımını artırmayı amaçlamıştı. Bu amaca yönelik olarak Komisyon, bölgesel kalkınma politikaları konularında ve Birlik politikalarının yerel ve bölgesel yönetimler üzerindeki etkileri ile ilgili konularda danışılmak üzere, 1988 yılında Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyi’ni kurmuştur. Konsey, kuruluşundan itibaren AB içinde resmi bir statüye sahip olmak istemiş ve Komisyon üzerinde etkili olmuştur. Bunun sonucunda AB, bölgesel ve yerel yönetimlerin endişelerini gidermek ve onların AB yapısı içinde temsil edilmelerini sağlamak için resmi statüde bir danışma organı olarak 7 Şubat 1992’de imzalanan Maastricht Anlaşması ile Bölgeler Komitesi’ni kurmuştur (Köseçik, 2002:3 - 4).

Bölgeler Komitesi, Avrupa Konseyi prensiplerinin yerel yönetimler düzeyinde geliştirilmesini amaçlamaktadır. Komite, yerel ve bölgesel yönetimleri güçlendirmeyi, inisiyatiflerini ön plana çıkarmayı ve daha iyi temsil edilmelerini sağlamayı hedeflemektedir. Bunun yanında, yerel ve bölgesel yapılanmaların hukuki ve idari açıdan incelenip aralarındaki sınırötesi işbirliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapar. Komitenin amacı, yerel demokrasiyi, Avrupa’daki yerel ve bölgesel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali özerkliğini korumak ve geliştirmektir (Avrupa Yerel ve Bölgesel..., 2003:4).

Yukarıda da belirtildiği gibi Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin karar verme süreçlerinde yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi temsil edilmesine olanak sağlayan bir organ olarak Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının yanı sıra, kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka yakın olarak yerel düzeyde yerine getirilmesini öngören hizmette yerellik, halka yakınlık (subsidiarity) ilkesi getirilmiştir (Köseçik, 2002:10).

Yerellik ilkesi ilk kez 1987 yılında Tek Senet içinde sadece çevreye ilişkin konularda kullanılmak için oluşturulmuş, daha sonra Maastrich Antlaşmasıyla AB'nin tüm faaliyet alanlarını kapsayacak şekilde yaygınlaştırılmıştır. Maastricht Antlaşmasında siyasal birlik konusunda uluslararası bir anlaşmanın sağlanması bu ilke sayesinde gerçekleşmiştir (Emil ve Yılmaz, 2006:5).

AB'de kamu yönetimi içinde yerel yönetimlerin yapısı esas olarak yerellik ilkesi çerçevesinde tanımlanmakta ve gerektiğinde yerel düzeyde demokratik yaşamın bir güvencesi olarak öne çıkmaktadır (Emil ve Yılmaz, 2006:5). Yerellik ilkesi ile ilgili olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartınının 4/3. maddesinde şu ifade yer almaktadır: “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”. Yerellik ilkesi Maastricht Antlaşması'nın 3/b maddesinde de şu şekilde tanımlanmıştır: “Salt kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda, hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca Topluluk, ancak tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilmeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibariyle Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi, bu anlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşmaz”.

Tanımlardan da anlaşılacağı gibi yerellik ilkesi yerel yönetimlerin yetkileriyle sınırlı olmayıp kamu hizmetlerinin görülmesinde değişik yönetim düzeylerindeki işbölümünü belirlemek ve hizmet konusunda eylemin gerçekleştirileceği düzeyin yetkilendirilmesi açısından da işlev görmektedir. Yerellik ilkesi üst kademedeki birimlerin, alt kademedeki birimlerin işlevlerini yüklenmeye kalkışmasının engeli

olmaktadır. Gerçekte, bu ilkeyle birlikte saydamlık, açıklık ve özellikle de demokrasi ilkeleri ön plana çıkarılmaktadır (Tekeli ve İlkin, 2003: 83).

3.1.2. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Vergilendirme yetkisi, devlet egemenliği gibi kural olarak devlet ülkesinin sınırları içinde geçerlidir. Devletler vergilendirme yetkilerinin sınırlarını uluslararası ilişkilerindeki çıkarları doğrultusunda bağımsız ve özgür bir biçimde belirlerler. Devletlerin kendi vergilendirme yetkilerini iradi olarak yasalarla ya da uluslararası anlaşmalarla sınırlandırmaları mali egemenliklerinin doğal bir sonucudur (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2003:57).

Avrupa Birliği'ni oluşturan devletlerin ekonomik ve sosyal yapıları birçok bakımdan birbirinden farklı olduğu gibi vergilendirme sistemleri de farklıdır. Ancak üye ülkelerin kararları, diğer üye ülkeleri de etkilediğinden ortak pazarın düzgün işlemesi için üye ülkelerin vergi politikalarının düzenlenmesi gerekmektedir (Moussis,2004:284). Ortak pazarın amacı olarak birlik içinde malların serbest dolaşımı söz konusudur ve bunun vergi düzenlemeleri ile engellenmemesi gerekmektedir.

Roma Antlaşması ile amaçlanan ekonomik bütünleşme, Avrupa Birliği vergi politikasının sınırını oluşturmaktadır. Avrupa Birliği bir yandan birliği kuran Roma Antlaşması, diğer yandan birlik kurumlarının anlaşma hedefleri doğrultusundaki düzenlemeleriyle üye devletlerin vergilendirme yetkilerini sınırlandırmaktadır. Ancak üye devletlerin izledikleri bir kısım ekonomik ve sosyal politikalar kendi alanlarında kaldığından vergilendirme yetkisi, Birlik düzeyinde bu politikaların aracı olarak kullanılmamaktadır (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2003:64).

Yerel yönetim yapıları Avrupa Birliği'nde ülkeler arasında farklılık gösterir. Dolayısıyla mali yapılarında da farklılıklar söz konusudur. Almanya ve Avusturya'da harcamalar ve vergiler arasındaki sıkı ilişki, farklı yönetim seviyeleri arasında büyük vergi gelirleri paylaşımının bir sonucudur. Yunanistan, İrlanda, İtalya, Hollanda ve Birleşik Krallık'taki farklı yapı, yerel yönetimlerin finansmanında merkezi yönetimin bağışlarının önemi ile açıklanabilir (The Comitee of the Regions, 1996:21).

Yerel yönetimler genellikle dört ana gelir kaynağı ile finanse edilirler; vergiler, vergisiz gelir kaynakları (hizmet masrafları ve ücretler), bağışlar ve borçlanmalar. İrlanda, Hollanda ve Birleşik Krallık'ta yerel yönetimler merkezi hükümetin bağışlarına güvenirlere ve düşük vergi gelirlerine sahiptirler. Diğer taraftan, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Fransa, Lüksemburg, İspanya ve İsveç yerel vergilerden yüksek gelir elde ederler ve buna rağmen bütün bu ülkelerde merkezi hükümet bağışları önemli bir yere sahiptir. Bazı üye ülkelerde, yerel vergilemenin önemi ve potansiyel rolü bilinir. Bu yüzden, İtalya ve İspanya gibi ülkelerde yerel vergilemeye güven duyulur. Vergisiz gelirlerin kullanımı, bunların toplam yerel yönetim gelirlerinin % 30'undan daha fazlasını oluşturduğu Yunanistan, Lüksemburg ve Portekiz hariç, diğer üye ülkelerde yerel yönetim maliyesinde küçük bir rol oynar (The Comitee of the Regions, 1996:22).

3.2. Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimler ve Vergilendirme

Avrupa Birliği ülkelerinin tek tek yerel yönetim yapıları ve vergilendirme yetkilerinin incelenmesi bu çalışmanın amacı dışında olduğundan burada sadece İngiltere, Fransa ve Almanya ülkelerinin yerel vergi yapıları incelenecektir.

3.2.1. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Tek hükümet tarafından idare olunan İngiltere üniter bir devlettir. Aslında İngiltere olarak nitelendirilen ülke Büyük Britanya resmi kimliğini taşır ve İngiltere, Kuzey İrlanda, Galler ve İskoçya olmak üzere dört ülkeyi kapsar. Ancak bu çalışmada ülke sınırlamasına gidilerek sadece İngiltere incelenecektir.

3.2.1.1. Yerel Yönetim Yapısı

Tarihsel gelişim içinde İngiltere'de her kentin ayrı bir idari düzeni olduğundan, 1970'lerde gerçekleştirilen reformlar öncesinde yerel yönetimlerin organizasyon yapısı oldukça karmaşıktı. Bu yapı hükümetin 1972'de çıkardığı ve 1 Nisan 1974'ten itibaren yürürlüğe giren yerel yönetim kanunuyla nüfus sıklığı ve sosyo-ekonomik şartlar dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir (Kızılcık, 2003:59).

Mevcut İngiliz yerel yönetim yapısı beş grup halinde incelenebilir:

- Metropol Olmayan Bölgeler : Bunlar başlıca il (county) ve ilçe (district) belediyelerinden oluşur.
- Metropol Bölgeler : Altı metropol bölge vardır. Bu bölgelerde bulunan ilçelerin yaklaşık 36 tanesi yerel hizmetlerin çoğunu yerine getirirler.
- Londra İlçeleri ve Eğitim Otoritesi (ILEA) : Londra'da 32 ilçe vardır. Ayrıca, City of London denilen şehrin tam ortasında bir bölge vardır. Buranın yönetimi özel hükümlere tabidir. Nisan 1990'da kaldırılan Eğitim Otoritesinin görev ve yetkilerini ilçeler ve City Of London devralmıştır.
- Kurullar (Joint Boards) : Büyük Londra İdaresi ve Büyükşehir Belediyelerinin kaldırılmasıyla bunların görev ve yetkilerinin ilçe belediyelerine transferini kolaylaştırmak ve itfaiye, ulaşım, polis, sivil savunma gibi geniş çaplı bazı hizmetleri yürütmek üzere kurulmuşlardır.
- Köy ve Kasaba Belediyeleri : Temel yerel hizmetlerle donatılmış en küçük yerel yönetim birimleridir (Bilgiç, 1998: 413).

İngiliz yerel yönetimleri oldukça geniş görev, sorumluluk ve yetkiyle donatılmış kapsamlı bir özerkliğe sahiptirler. 1940'lardan günümüze kadar İngiliz yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevlerinde azalma olmamış, özerklikleri devamlı bir şekilde artırılmıştır. Bunun yanında gaz, elektrik gibi hizmetler özel statülü yönetim kuruluşlarına bırakılmıştır. Bu süreci hızlandıran en önemli etmen merkezi yardımların artması nedeniyle mali bağımsızlığın azalmasıdır. İkinci dünya savaşı sonrasında sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler alanında bakanlıklar kanalıyla merkezi müdahale artmıştır (Ulusoy ve Vural, 2002:1).

Yerel yönetimlerin en üst karar ve yürütme organı, yerel halk tarafından seçilmiş üyelere oluşan yerel meclislerdir. Yerel meclis, yerel çevre içinde yerel yönetimleri ilgilendiren işlerde kararların tümünü almaya ve yürütmeye yetkilidir. İngiltere’de yerel yönetim meclislerinin hepsi komite sistemi ile çalışmaktadır. Yerel otoriteler tarafından idare edilen hizmetlerin, bütün meclisin bir arada görüşüp karara bağlayamayacağı derecede geniş ve çeşitli olması nedeniyle İngiltere’de yerel meclisler tarafından çeşitli hizmetlerin yerine getirilmesini sevk ve idare etmek üzere komiteler kurulmaktadır. Yerel meclislerin, yetkilerinin bir kısmını veya tamamını komitelere veya personele bırakabilme hakları vardır (Canpolat,1999:328 ; Yıldırım, 1990:178-179). Yerel yönetimlerce kurulan komitelerin bazı hafif suçlarla ilgili görevleri de vardır. Özellikle ilk defa, bazı hafif suçları işleyen kişiler ceza evlerinde değil özel gözetim evlerinde tutulurlar. İşte bu yerler sözü edilen komitelere idare edilirler. Komite üyeleri sulh hakimleri ve atanmış bazı üyelere oluşmaktadır (Bilgiç, 1998:416).

İngiltere’de üç kademeli yerel yönetim birimleri mevcuttur. Bunlar il (county), ilçe (district) ve köy (parish) dır. Bu birimlerin yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Buna göre county’lerin görevleri, sosyal hizmetler, kolluk hizmetleri, eğitim, kütüphane, çevre planlama, itfaiye,acil yardım, tarım, iktisadi kalkınma, müze, eğlence ve sportif faaliyetler; district’lerin görevleri,konut, planlama, ulaşım, çevre sağlığı, parklar, eğlence ve dinlenme yerleri inşası, teknik hizmetler, sanat, turizm, ruhsat tanzimi, tüketici koruma; panish’lerin görevleri ise çöp, aydınlatma işleri, park ve oyun alanları düzenlemesi olarak özetlenebilir (Bilgiç, 1998:414-415).

3.2.1.2. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkileri

İngiltere’de toplam kamu harcamalarının yaklaşık olarak % 30’unu bulan yerel yönetim harcamaları yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayı gerektirir. Yerel halkın yerel harcamalar üzerinde kısmen de olsa söz sahibi olabilmesi için yerel özerklik ve demokrasi gereği yerel yönetimler, belirli ölçüde yerel vergiler üzerinde takdir yetkisine sahip olmalı (Bilgiç,1998: 447). Bu nedenle İngiltere’de genel vergi sisteminin bir parçası olarak yerel yönetim birimlerine sınırlı vergilendirme yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimlerin besledikleri çeşitli vergi kaynaklarının

varlığına rağmen İngiltere’de yerel yönetimlerin başvurdukları temel vergilendirme tabanı, mülke dayanarak yapılan vergilendirmeler olmuştur. Yani İngiltere’de 1601 yılından itibaren vergilendirme yetkisinin uygulandığı alan, gayrimenkullerdir. Bu vergi konusu dışında İngiltere’de yerel yönetimler, daha çok merkezi yönetim tarafından yapılan finansal yardımlar ile faaliyetlerini sürdürmektedir.

İngiltere’de tarihsel süreç içinde yerel vergiler yönünden geniş çapta değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler, mülke veya oranlara dayalı vergi sisteminden, şahsa veya topluma dayalı vergi sistemine bir geçiş ve hatta bu noktadan sonra ‘meclis vergisi’ denen bir yerel vergiye doğru gidiş anlamına gelir (Yerel Yönetimlerde Mali ...,1995:78).

Bir tür emlak vergisi olan *rate*’in tarihi Ortaçağa kadar gitmektedir. İlk olarak 1601 tarihli Poor Relief Kanunu’nda öngörülmüştür. Zaman içinde uğradığı değişikliklerle 1990’a kadar uygulanmıştır (Bilgiç, 1998:447). Söz konusu vergi, vergi tabanının yaygınlaştırılması ve hem yerel yöneticilerin hem de yerel halkın sorumluluk ve duyarlılığını artırmak adına yapılan reform ile adını ve alanını değiştirerek toplumsal vergi (community charge – the poll tax) yani Türkiye’deki tanımıyla “baş vergisi” adı altında tahsil edilmeye başlanmıştır.

Arazi ve binaların vergilendirilebilir değerinin yani mülkün yıllık kira bedelinin matrah olarak kabul edildiği ve ikamet edenler, yoksa mülk sahibinin vergi yükümlüsü olduğu, emlak vergisinden sonra uygulamaya konan baş vergisi, hemen hemen 18 yaşın üstündeki bütün seçmenleri potansiyel vergi mükellefi haline getiren bir vergi türü olarak varlığını çok kısa sürdürmüştür. Buna göre istisnalar hariç belirlenen yaş haddine sahip her kişi yerel yönetim birimlerinin belirlediği oranda⁽¹⁾ ödenen bir vergi türü olan baş vergisi, azalan oranlı vergi olması ve halkın özellikle eşitlik ilkesine vurgu yaparak tepki göstermesi üzerine 1993 yılında kaldırılmıştır (Kay ve King, 1989:141-142).

1992 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Finansman Kanunu ile 1 Nisan 1993’ten itibaren baş vergisinin yerini meclis vergisi (council tax) almıştır. Esas

⁽¹⁾ Hükümetin belirlenen oranı aşırı ve ölçsüz bulması durumunda vergi oranlarını sınırlandırmaya yetkisi vardır.

itibariyle emlak vergisine paralel bir vergi olan meclis vergisinde vergi, yerel yönetimlerin vatandaşlara verdiği hizmetler karşılığında mülk sahiplerinden veya kiracılarından alınmaktadır. Verginin miktarı gayrimenkul değerine göre hesaplanmaktadır (Bilgiç, 1998:451- 453).

İngiltere’de yerel yönetimler, vergiye esas olan rayiç bedeli 1950 yılına kadar belirleyebiliyorken, bu tarihte, 1948 tarihli Yerel Yönetimler Kanunu ile rayiç bedeli belirleme yetkisini, bağımsız bir kuruluş olan “the Board of Inland Revenue”ye devretmiştir. Ayrıca 1982 ve 1984 yılında çıkarılan iki gayrimenkul kanunu ile önce vergi artırımını konusunda sahip olduğu yetki yerel yönetimlerin elinden alınmış, daha sonra ise yerel yönetimlerin vergi oranlarının üst limitini belirleme yetkisi Maliye Bakanlığı’na devredilmiştir.

Mevcut düzenlemeye göre İngiltere yerel yönetimlerinin temel ve tek vergi⁽¹⁾ geliri olan meclis vergisinde vergiyi toplama yetkisi bölge meclislerine bırakılmıştır. Ancak bu yetki bölge meclisi adına şehir meclisi tarafından da yerine getirilebilmektedir. Bölge meclisinin meclis vergisini toplaması durumunda elde edilen vergi geliri, şehir meclislerine, polis birimlerine ve küçük belediye ve köylere dağıtılarak paylaştırılmaktadır. İngiltere’de yerel yönetimlerin vergi salma yetkisi yoktur, fakat yerel yönetimler meclis vergisinin oranını saptama yetkisine sahiptir (Tortop, 1995:48-49).

Yerel yönetimler, yürüttükleri bazı yerel hizmetlerin karşılığı olarak yerel halktan harç adı altında tahsilat da yapmaktadırlar. Bu çerçevede 1984 tarihli Yerel Yönetimler ve Konut Kanunu ile yerel yönetimlere, eğitim, polis, itfaiye, seçim ve kütüphane hizmetleri dışında bütün hizmetler için harç koyma yetkisi tanınmıştır (Özarlan, 1994:192).

İngiltere’de vergilerin tahsilatı büyük oranda merkezi yönetim tarafından kontrol edilmektedir. bu nedenle yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu gelirlerin belli

⁽¹⁾ Ayrıca ticari ve sanayi tipi gayrimenkuller üzerinden alınan bir çeşit ticari vergi olan tek tip iş vergisi vardır. Ancak bu vergi ile ilgili tasarruflar büyük ölçüde merkezi yönetimin kontrolünde olduğundan, yerel yönetimlerin idaresinde olan bir vergi gelirinden çok merkezi hükümet yardımı olarak kabul edilmektedir (Canpolat,1996:331).

bir yüzdesi, merkezi yönetim tarafından yapılan bağışlarla karşılanmaktadır (Kay ve King, 1989:144).

3.2.2. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Üniter devlet yapısına sahip olan Fransa yönetim yapısıyla Türkiye Cumhuriyeti’ne örnek oluşturmuştur. Bu çalışmanın amacı doğrultusunda aşağıda Fransa’nın yerel yönetim yapısı ve vergilendirme yetkisi incelenecektir.

3.2.2.1. Yerel Yönetim Yapısı

1958 tarihli Fransız Anayasası m.72/1’e göre, Fransız yönetiminin yerel yönetim organları; belediyeler (komünler) ve il özel yönetimi (department)’dir. Belediyeler ve il özel yönetimleri hariç herhangi bir yerel yönetim biriminin kurulabilmesi ancak kanunla mümkündür. Bu çerçevede Fransa’da 2 Mart 1982 tarihinde çıkarılan bir kanunla bölge yerel yönetimleri kurulmuştur. Fransız yerel yönetimleri kuruluşlarındaki farklılık nedeniyle anayasal yerel yönetimler ve kanunla kurulmuş yerel yönetimler olarak farklı şekilde ifade edilmektedir. Ayrıca Fransız yerel yönetimleri, anayasanın m.72/2. fıkrasına göre serbest yönetim ilkesine göre ve özerk bir yapıya sahip şekilde yönetilmektedir. Serbest yönetim ilkesi, yerel yönetimin bir meclis tarafından yönetilmesini ve bu meclisin seçimle işbaşına gelmesini gerektirir. Fransa’da yerel yönetimlerin ortak karakteristik özelliği, kanuni ayrıcalıklar dışında, aynı düzeydeki tüm yerel yönetimlerin genel oyla seçilen bir meclisle, bu meclis içinde bir icra organı tarafından yönetilmesidir (Özer, 1992:35).

Fransa’da belediyelerle ilgili ilk düzenleme, 1884 yılına kadar eskiye dayanmaktadır. Bu yıldan sonra çıkarılan pek çok kanun belediyelerin görev, yetki ve organlarında değişiklikler yapmıştır. Fransa’da belediyelerin karar organı belediye meclisi, yürütme organı belediye başkanıdır. İki yönetsel organ da seçimle işbaşına gelmektedir. Belediye meclisi belediye başkanından, başkan vekillerinden ve meclis üyelerinden oluşmaktadır. Belediye meclisleri komisyon usulüyle çalışmakta ve meclis, istediği kadar komisyon kurabilmektedir. Belediye meclislerinde kanunla belediyeye verilen ve belediyeyi ilgilendiren konularda karar alınabilmektedir. Uygulamada belediye bütçesinin oylanması, belediye mülkünün yönetimi veya bazı

kamu hizmetlerinin ortaya konması gibi kararların alınması zorunludur (Karaer, 1990:63-64 ; Meriç,1989:2).

Belediye başkanı ve yardımcıları belediye meclisince seçilir. Başkan yerel politik faaliyetlerde önemli roller üstlendiği gibi devlet memuru olarak belediye meclisi kararlarını uygulamak, belediyenin yerine getirdiği hizmetleri kontrol etmek, hükümetin çıkardığı kanunları uygulamak gibi görevleri vardır. Belediyelerin yürüttüğü hizmetler kanunla belli edilenlerin dışında belediye yetkililerince belirlenmektedir. Yürütülen hizmetlerin bir bölümü de merkezi hükümetin verdiği destekle yürütülmektedir (Cantemir, 1999:30).

10 Ağustos 1871 tarihli kanunla hukuki varlığına kavuşan Fransız il özel yönetimleri 1982 ve 1983 reformları ile ciddi oranda değişikliğe uğramıştır. 1982 reformunun en önemli yanı, il özel yönetimi yürütme görevinin seçimle gelen bir organa yani il genel meclisine ve başkanına verilmesidir. O zamana kadar bu görev, hem hükümetin temsili hem de vesayet makamı olan vali tarafından, kendi asli görevi ile birlikte yürütülmekteydi (Ünusan, 1996:50-51).

İl özel yönetiminin organları il genel meclisi ve il genel meclisi başkanıdır. İl genel meclisi doğrudan genel oy ile seçilen kişilerden oluşan ve müzakere yolu ile ilin hizmetlerini düzenleyen bir meclistir. İl genel meclisi halk tarafından seçilir. Seçim iki türlü çoğunluk sistemine göre yapılır. Seçilebilmek için adayların 21 yaşında olması, ilde ikamet ediyor olması ve vergi mükellefi olması gerekmektedir.

İl genel meclisi başkanı, il özel yönetiminin siyasal sorumlusu ve yönetimi ile görevli yürütme organıdır. Genel meclis toplantılarını hazırlar ve yürütür. Meclis başkanı, genel meclis tarafından üye sayısının salt çoğunluğu ile seçilir. İl genel meclisi başkanı ildeki hizmet birimlerinin başıdır ve ilin hizmetlerini il üzerinde genel yetkiye sahip olan genel meclis ile birlikte yürütür

Bölge yerel yönetimi ilk kez 1982 reformu ile Fransız yerel yönetim dizgesindeki yerini almıştır. Fakat, ancak 1986 yılından itibaren gerçek anlamıyla yerel yönetim birimi olarak faaliyetlerde bulunmaya başlayabilmiştir (Özer, 1992:58 ; Karaer, 1990:58).

Bölge yerel yönetiminin karar organı, bölge konseyidir. Bölge meclisi, bölgenin ekonomik gelişmesi, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi, arazi düzenlemesi gibi konularda yetkili organdır. Bölge meclisi birçok uzmanlaşmış danışma organından yardım görür. Bölgeye ait belli başlı mali ve ekonomik kararlar alınmadan önce görüş bildirmekle yükümlü “ekonomik ve sosyal komite” , bölge meclisinin en önemli yardımcı organıdır. Bölge meclisinin üyeleri, bölge sınırları içindeki illerden seçilerek gelmektedirler (Keleş, 1994:10-11).

Bölge yerel yönetiminin başı, bölge meclisi başkanıdır. Başkan bölge meclisi üyeleri tarafından salt çoğunluğa ulaşmış olma esasına göre seçilir. Bölge meclisi başkanı meclisteki çoğunluktan aldığı güçle bölge yerel yönetiminin siyasal sorumlusu olarak, siyasal tercihlerin yaşama geçirilmesinde rol oynamaktadır. Bölgedeki hizmet birimlerinin de başı konumundaki bölge meclisi başkanı, harcamaları denetleme ve aksi kanunla belirtilmediği sürece gelirleri de belirleme yetkisine sahiptir.

Her devlet düzeninin kendine özgü bir işleyiş tarzı vardır. Bu özgürlük içerisinde önemli bir yere sahip yerel yönetimler, Fransa’da serbest yönetim ilkesi sayesinde ciddi güvencelere sahip kılınsa da devletin birliği, ülkenin bölünmez bütünlüğü , ulusal egemenlik, yurttaşların kanun önünde eşitliği gibi ilkeler yerel yönetimlerin özerklik ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına yol açmaktadır. Bununla beraber Fransa’nın belediyelerini federal bir devletteki federe devlet ile kıyaslamamak gerekir. Belediyeler üniter devlette de federal devlette de benzeri sınırlandırmalara tabi tutulmaktadır. Üniter devletin yerel özgürlükler yönünden federal devletin gerisinde kaldığı düzey, bölge yönetimidir. Federal devletteki federe birimler egemenliğin kullanımına katılırken üniter devletteki bölge yönetimi, yönetsel bir yerinden yönetim birimi olmanın ötesine gitmez (Canatan, 2001:23).

3.2.2.2. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkileri

Her ülke anayasasında vergilendirmeye ilişkin temel hükümler ve uygulamaya yönelik temel prensipler yer almaktadır. Fransız Anayasasının beşinci başlığı parlamento ile hükümet arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Başlıktan sonraki ilk madde olan 34. madde, kanunların parlamento ürünü olduğunu ve her

çeşit verginin dayanağının, oranının, toplumsal biçimlerinin ve uygulanmasına yönelik tüm detayların kanunların saptadığı kurallara bağlı olduğunu ifade etmektedir. Mali kanunlar ile öngörülen koşullar ve kayıtlar altında, devletin gelir kaynakları ve giderlerini de belirleyen Fransız anayasasının 34. maddesinde ayrıca yerel yönetim kuruluşlarının serbestçe yönetileceği, bunların yetkileri ve gelir kaynaklarına yönelik temel ilkelerin de yine kanunlarca belirleneceği hükme bağlanmaktadır. Anayasanın 47. maddesi ise mali kanunların bütünsel bir kanun ile parlamento tarafından oylamaya tabi tutulacağını kayıt altına almaktadır.

Anayasal hükümlere bakıldığında Fransız vergi sisteminde vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisinin yalnızca parlamentoya tanınmış olduğu sonucuna rahatlıkla varılması mümkündür. Fransa’da yerel yönetimlerin temelde hiçbir şekilde, bütçelerini finanse etmek amacıyla vergi geliri yaratma yetkileri yoktur denilebilir. Bu yasaklama, “ulusal egemenliğin sembolü olan kanun koyucunun vergi yaratma yetkisi vardır” şeklindeki geleneksel ilkedен kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, yerel vergi sistemlerinin kapsamı, sadece merkezi yönetimin ayrıcalığıdır. Bu konuda tek farklı unsur “ihtiyari yerel vergiler”dir. Bu konuda yerel yönetimlere her ne kadar kanunla izin verilmişse de nasıl uygulanacağı konusunda yerel yönetimler tam olarak yetkilidirler.

Fransa’da yerel yönetimler doğrudan vergi koymak yetkisine sahip değildir. Yerel yönetimler, katı Fransız merkezîyetçi yapısı içerisinde 1982 reformlarına kadar bu özelliğini korumuştur. Ancak 1982 reformları ile beraber Fransa’nın merkezîyetçi yapısından sıyrılıp yerinden yönetim modeline ağırlık vermesi, beraberinde yerel yönetimlerin bazı yetkilerle donatılmaları sonucunu ortaya çıkarmıştır. Reformla birlikte yerel yönetimler, adaletsizliğe ve aykırılıklara neden olunmaması için konulan bazı sınırlandırmalarla beraber, tahsiline yetkili oldukları temel vergilerin oranlarını doğrudan doğruya tespit etme yetkisine sahip kılınmışlardır. Fakat bu sınırlı yetki çok karmaşık usullerle uygulamaya konulduğu için ancak büyük ve profesyonel kadroları olan yerel yönetim birimleri tarafından uygulanabilmektedir (Yıldırım, 1997:196).

Fransa’da bunun yanı sıra sınırlı da olsa yerel yönetimlerin bazı yerel vergilerin uygulama alanında değişiklik yapabilme, bazı vergi yükümlülerine geçici

veya sürekli muafiyetler getirebilme ve yerel vergi oranlarını belirleyebilme yetkileri vardır. Oysa ki Fransa'da 1980 yılına kadar yerel yönetimlerin, yerel vergilerin oranlarını saptamada hiçbir serbestisi yoktu. Sadece gelirlerinin toplamını kabul eden yerel yönetimler, genel vergi toplamının belirtilmesinde söz sahibi iken, bu toplamın çeşitli yerel vergi yükümleri arasında dağıtımında herhangi bir yetkiye sahip değillerdi (Tortop, 1994:57).

Fransa'da anayasanın yerel yönetimlerle ilgili olarak fazla detaya girmemesi nedeniyle bu alanda Anayasa Konseyi kararları büyük önem kazanmış ve yüksek mahkeme kararları, anayasal denetimin etkinleştiği tarihten yerleşme reformlarının yapıldığı tarihe ve sonrasına yönelik olarak yerel yönetimler dizgesinin anayasal konumunun netleştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Bu bağlamda Fransız Anayasası'nın 34.maddesi yerel yönetimlerin mali kaynaklarını görevleri ile orantılı olarak belirlenmesinde tek yetkili olmakla birlikte Anayasa Konseyi, 91-298 DC nolu ve 24 Temmuz 1991 tarihli kararında “Kanun hükümleri, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının serbest yönetim ilkesi anlamını yitirecek düzeyde azaltılması sonucunu doğurmamalıdır” diyerek yerel yönetimlerin gelirlerinin serbest yönetim ilkesi çerçevesinde var olması ve korunması gerektiğini güvence altına almıştır.

Fransa'da belediyelerin vergi gelirleri, dolaysız vergiler ve dolaylı vergiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dolaysız vergiler bina vergisi (bina veya ev sahipleri tarafından vergi dairelerinde takdir 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) ve meslek vergisi (endüstri, iş sahipleri, hizmet sağlayanlar, meslek sahipleri tarafından ödenir) dir. Bu vergiler belediye vergi gelirlerinin % 80'ini oluşturur. Gelirlerinin çoğunu bu vergi gelirlerinden elde eden belediye yönetimleri, 1980'li yıllardan itibaren vergilendirme yetkisi anlamında bu vergilerin oranını tayin ve tespit etme yetkisine sahip olmuşlardır (Özer, 1992:37). Buna göre yerel yönetimlerin her birinen birbirinden farklı sorumluluk üstlenerek farklı gelir kaynaklarına sahip olabilmesi ve yükümlülükler arasında da fark yaratabilmesi mümkündür. Ancak bu alanda aşırılıklara ve

adaletsizliğe neden olmamak için bazı sınırlandırmalar getirilmiştir (Tortop, 1996a:75).

Dolaylı vergiler, birçok vergi kaleminden oluşmaktadır. Sınıflandırılma yapıldığı takdirde dolaylı vergileri; ruhsat ücreti niteliğindeki vergiler, yapı ve şehirleşme işlemlerine bağlı vergiler, kamuya açık yerlerden alınan vergiler, reklam faaliyetleri ile ilgili vergiler ve tüketim vergileri olarak sıralamak mümkündür (Yerel Yönetimlerde Mali...,1995:22).

Fransa'da il özel yönetimlerinin, belediye 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 dolayında ek vergi koyma yetkisi vardır (Tortop, 1996b:20).

Bölgeler de belediyeler ve il özel yönetimlerinin tahsiline yetkili kılındığı dört tür dolaysız vergiden pay almaktadır. Bunun dışında bölge yerel yönetimlerine, 1983 yılında yapılan düzenlemeyle motorlu araç ruhsatlarından alınan vergiyi tahsil etme hakkı tanınmıştır. Ayrıca bölge yerel yönetimleri, taşınmaz mallarla ilgili reklam vergisi ve kayıt harçları vergileri üzerine ek vergi koyma yetkisine sahiptirler (Tortop, 1996b:20-21). Bölge yerel yönetimlerinin bütçeleri, bu sayılan gelir kalemleri dışında ayrıca devlet sübvansiyonları ve işletme ödenekleri ile de karşılanmaktadır (Özer, 1992:43).

Anlaşıldığı gibi, temel dolaysız vergiler dışında kalan vergiler, yerel yönetim birimleri arasında paylaşılmıştır. Bunun amacı, yerel vergileme yetkisinin hangi yerel yönetim örgütüne ait olduğunu belirlemek ve aydınlığa kavuşturmaktır. Belediyeler, çöp vergisinin yanında, imar, yoğunluk sınırlarının aşılması, taban alanı katsayısının aşılması gibi durumlarda alınan vergileri, 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 yönetimleri ile belediyeler arasında paylaşılır. 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 koymak yetkisine sahiptirler. Bunların oranları da yerel yönetimlerce belirlenmektedir (Keleş, 1994:15).

Fransız yerel yönetimlerinin vergi gelirleri dışında, merkezi yönetimin transferleri, borçlanma, hazine yardımları, işletme ve mülk gelirleri gibi yararlanmış oldukları gelir kaynakları da vardır.

3.2.3. Almanya’da Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Aşağıda federal devlet yapısına sahip olan Almanya’nın yerel yönetim yapısı ve vergilendirme yetkileri incelenecektir.

3.2.3.1. Yerel Yönetim Yapısı

23 Mayıs 1949’da kabul edilen Federal anayasanın 20. maddesine göre “Almanya, demokratik ve sosyal bir federal devlettir.” 3 Ekim 1990 tarihinde gerçekleşen birleşme ile esi Doğu Almanya topraklarında kalan bölgeler için de bu anayasa geçerlik kazanmıştır.

Federal Almanya devlet yapısı federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler olmak üzere üçlü yönetim sınıflandırmasına sahiptir. Eyaletlere ayrılan Almanya’da her eyaletin seçilmiş bir parlamentosu vardır ve prensip olarak eyaletler, anayasal görevleri yerine getirmede otonomdur. Parlamentoların başında eyalet başbakanı bulunmaktadır. Eyalet hükümetleri, vergi koyma, eğitim ve kültür politikası, polis teşkilatının denetimi gibi çok kapsamlı yetkilere sahiptir (Koçdemir, 1999:7). Anayasanın 30. maddesi de “Kamu yetkilerinin kullanılması ve kamu görevlerinin yerine getirilmesi, bu anayasa ile başka bir düzenleme getirilmemiş veya düzenlemeye izin verilmemişse eyaletlerin hakkıdır” diyerek eyaletlerin sorumluluk çerçevesini belirlemiştir. Gerçekten de Federal anayasanın sırf federal devlete tanıdığı görevler dışındaki kanun koyma, idari kararlar alma ve yargılama yetkisi eyaletler tarafından kullanılmaktadır.

Eyaletler arasında, farklı tarih, sosyal, kültürel, demografik, ekonomik vb. şartların var olması ve yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yetkisinin eyaletlere ait olması nedeniyle Almanya’da eyaletlere göre değişen farklı yerel yönetim birimleri ortaya çıkmıştır (Mengi, 1997:93). Bununla birlikte Federal anayasanın m.28/1. fıkrasına göre eyaletlerin, ilçelerin ve belediyelerin halkın genel, doğrudan, hür, eşit ve gizli seçimlerle belirleyeceği bir temsil organına sahip olması gerektiği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla Almanya’da temel yerel yönetim birimleri, ilçeler ve belediyeler olmak üzere anayasal kayıt altına alınmışlardır. Almanya’da bu iki temel yerel yönetim yapısının dışında ilçeden bağımsız büyükşehirler de üçüncü bir yapı olarak varlığını sürdürmektedir.

Almanya’da yerel yönetimlerin kanunlar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında yerel topluluğun işlerini düzenleme hakkı, anayasanın 28.maddesinin ikinci fıkrasında teminat altına alınmıştır. Ayrıca fıkranın devamında yerel yönetim birimlerinin, kanuni düzenlemeler içerisinde kalarak, kendi görev alanları ile ilgili faaliyetleri, yerinden yönetim prensipleri çerçevesinde düzenleyebileceği vurgulanarak, yerel yönetimlerin özerklikleri güvenceye kavuşturulmuştur.

İlçe yerel yönetim biriminin organları, karar organı olarak ilçe meclisi, yürütme organı olarak ise ilçe yöneticisi (kaymakam) dir. İlçe meclisi anayasanın 28.maddesinde belirtildiği gibi ilçe halkının açık, doğrudan, özgür, eşit ve gizli oylarıyla seçilerek oluşturulur. İlçe meclisi ilçenin en önemli organı olarak özellikle bütçe, personel işleri, borçlanma gibi konular olmak üzere bütün önemli konularda karar vermektedir. Kaymakam ise hem alt seviyede merkezi yönetim birimi hem de yerel bir teşkilat olan ilçenin idari organıdır. Kaymakamın bu ikili özelliği, efektif bir idareyi mümkün kılmakta ve ilçe seviyesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimi birbiriyle bağdaştırmaktadır (Yalçındağ,1992:40-41). Bu özellik nedeniyle bazı yerlerde ilçe yöneticisi olan kaymakam ya seçimle işbaşına gelmekte ya da merkezi yönetimin memuru olarak eyalet başbakanı tarafından atanmaktadır.

Kanuni statüsü ve yapısı eyalet anayasaları tarafından belirlenen ve bu nedenle eyaletler arasında bazı farklı yönetim modellerinin benimsenebildiği belediyelerde temsil organı, üyeleri seçimle işbaşına gelen meclistir. Belediyenin

bütün önemli işleri tedbirlerini karara bağlamaya yetkili olan belediye meclisi, yerel kanun olarak nitelendirilebilecek tüzükler konusunda da tek söz sahibidir (Cantemir, 1999:31).

Evrensellik ilkesi olarak adlandırılan ve belediyelerin kendi sınırları içerisinde her türlü kamu hizmetini yerine getirebilme hak ve sorumluluğunu yerine getiren ilkenin belediyelere kattığı özerkliğin derecesi, belediyelerin üstlendikleri görevlerin kendilerine ait bir görev mi yoksa devlet tarafından aktarılan bir görev mi olduğu durumuna göre değişmektedir. Belediyeler kendilerine ait görevleri yerine getirmede serbestçe takdir hakkı kullanırken, talimatla verilen zorunlu görevlerde takdir hakkına sahip değildir (Mengi, 1997:102-103).

Federal Almanya’da temel yapısal özellikleri bakımından üç değişik belediye modelinden bahsedilebilir. Bunlar, belediye başkanının güçlü bir konuma sahip olduğu, belediye yönetiminin asli unsuru ve icracısı olduğu “Güçlü Belediye Başkanı Modeli”, belediye meclisinin seçtiği belediye başkanının sadece temsil görevine sahip olduğu belediye işlerinin yürütülmesinin meclis adına yürütmenin başı olarak şehir yöneticisi sıfatıyla, profesyonel yöneticiler tarafından yapıldığı “Profesyonel Yönetici Modeli” ve son olarak belediye yönetiminde esas karar organının yerel halk tarafından seçilen belediye meclisinin olduğu ve yürütmenin meclis tarafından göreve getirilen bir kurul –Magistrat- tarafından yürütüldüğü “Belediye Meclisi Modeli”dir (Yeter ve Koçdemir ,1997:5-6 ; Yalçındağ, 1992:51-55).

Federal Almanyada belediyelerin sunduğu ve sunmakla yükümlü olduğu yerel yönetim hizmetleri oldukça geniş yelpazeye yayılmıştır. Belediyelerin yerine getirdiği hizmetlerin bir bölümü geleneksel olarak belediyeler tarafından yürütülen sağlık işleri, okul yapımı, spor tesisleri, huzur evlerinin yapımı, çöp toplama, konut yapımı, itfaiye, kütüphane, elektrik, su ve gaz sağlama gibi hizmetlerdir. Diğer bazı hizmetler ise federal devlet veya bağlı eyalet tarafından yürütülmesi istenen doğal afet hizmetleri, mültecilerle ilgili işler, istatistik hizmetleri, askere alma işlemleri, pasaport işlemleri gibi hizmetlerdir (Karşılaştırmalı Yerel..., 1993:50-51).

İlçeden bağımsız büyük şehirler, belediye hizmetlerini ilçeden bağımsız olarak kendi başına yürütürler. Bunlar üzerinde ilçe yönetiminin değil ancak valilerin

ve eyalet içişleri bakanının vesayet yetkisi vardır. Bu belediyelerin hak ve sorumlulukları belediyelerinki ile aynıdır. Belediye ve ilçe görevlerinin tamamı büyük şehirlerin görev alanı içerisinde. Karar organı büyükşehir meclisi olan ilçeden bağımsız büyükşehir belediyelerinde meclise başkanlık eden ve şehri temsil eden kişi büyükşehir belediye başkanıdır (Yeter ve Koçdemir , 1997:3).

Federal Almanya'da yerel yönetimler belediyeleri, şehirleri ve ilçeleri de kapsayacak şekilde günümüzde devlet kanunlarının büyük bir kısmının uygulanmasını üstlenmektedirler. Bunun yanısıra sanayi veya ticari yönü ağır basan kamu hizmetlerinin çoğunun yönetimi de yine yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir.

3.2.3.2. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkileri

Yasama yetkisinin, Federal Millet Meclisi ve Federal Senatodan oluşan parlamento tarafından kullanıldığı Federal Almanya'da, anayasanın 70. maddesine göre, anayasanın federal devleti yetkili kılmadığı durumlarda yasama yetkisi eyaletlere aittir. Yani federal devletin yasama yetkisi ancak federal anayasada açıkça düzenlenmesi durumunda sözkonusu olabilmektedir. Gelirleri tamamen veya kısmen eyalet ve belediyelere ait olan vergiler konusundaki federal kanunlar, federal senatonun onayına bağlıdır (Can,2004:31). Yasama faaliyetlerinde yetkili kurumların genel olarak belirlendiği Federal Almanya'da, vergilendirme yetkisi, vergilerin dağılımı ve mali yönetim hakkında, federal anayasada ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre 105. maddeye göre federal devlet, gümrük vergisi ve mali tekeller konusunda inhisari vergilendirme yetkisine sahiptir. Federal devletin belirli yasama yetkisi kapsamına giren konularda, eyaletler, yalnızca federal kanunlarda açıkça yetkili kılındığı durumlarda ve bu yetki sınırları dahilinde vergilendirme yetkisini haizdir (AY.m.71). Federal devlet ile eyaletler arasında ortak yasama alanına giren konularda federal devletin kendi yasama hakkını kullanmadığı hallerde ve ölçüde eyaletlerin vergilendirme yetkileri vardır⁽¹⁾ (AY.m.72/1).

⁽¹⁾ Federal Almanya'da anayasanın 106.maddesi yönetimler arası vergi bölüşümünü düzenlemektedir. Birinci fıkraya göre gümrük vergileri, tüketim vergileri, karayolu mal taşıma vergisi, sermaye hareketleri vergisi, sigortacılık vergileri, döviz işlemleri vergileri, servet ve eyaletler arası mali

Federal anayasada, yerel yönetimlerin özerk olduklarına yönelik hükümleri içeren 28. maddenin varlığı, yerel yönetimlere kendilerine ait vergileri seçme ve düzenleme yetkisini vermemektedir. Yerel yönetimler, gelirleri kendine ait olan vergilerin yasama yetkisi açısından eyalet hükümlerine bağlıdır (Çağan, 1982:73).

Federal Almanya’da ilçelerin anayasalarla garanti altına alınmış özel vergilendirme yetkileri yoktur. Eyalet kanunları, vergi açısından kimi vergilerin ilçe tarafından konulmasına (av ve balıkçılık vergisi, içki vergisi gibi) izin vermekte, bazıları için ise ilçenin yerel emlak, tüketim vergilerinden pay almasına olanak tanımaktadır. İlçenin ayrıca öz gelir olarak resim ve harç alma yetkileri vardır (Dorukkaya, 1993:83).

İlçelerin gelir kaynakları içerisinde vergiler ve harçlar gibi gelir kaynakları, eyaletlerin yaptığı genel ve özel amaçların yanında önemsiz kalmaktadır. Vergiler ve harçlara nazaran ilçe gelirleri arasında önemli bir yere sahip olan başka bir gelir kaynağı, ilçe sınırları içerisinde tahsil edilen belediye gelirlerinden aldıkları “ilçe payı”dır. İlçe payı, ilçe sistemi içindeki belediyelerin öz vergi gelirleri üzerinden, ilçe meclisi kararı ile alınmaktadır (Tortop, 1996a:80; Mengi, 1997:106).

Her yerel yönetim yapılanmasında olduğu gibi Federal Almanya’da da yerel yönetimlerin sunduğu hizmet ağının başında, belediyeler bulunmaktadır. Kanuni ve sosyal sorumluluğu yüksek olan belediyelerin, hizmetlerin devamının sağlanması gereğince sahip kıldıkları bir takım yetkiler vardır.

Federal Almanya’da belediyeler, öz kaynak yaratmak açısından, vergi, resim, harçları belirlemek ve bu alanda yeni kaynaklar oluşturmak yetkisine sahiptir. Belediyelerin ayrıca, kanunlar çerçevesinde, yönetmeliklerle kendi beldeleri ile ilgili hukuksal düzenlemeler yapma ve kural koyma yetkileri de vardır (Yalçındağ, 1992:56). Başka bir ifadeyle Federal Almanya’da gerek eyalet yönetimleri, gerekse yerel yönetim birimleri kendi topladıkları öz vergi oranlarını belirleyebilme

tevzinle ilgili dengeleme vergileri, gelir ve kurumlar vergisiyle ilgili ilave vergiler, federal devletin tahsil ettiği vergilerdir. İkinci fıkraya göre servet vergisi, veraset ve intikal vergisi, taşıt vergisi, trafik vergileri, bira vergisi, şans oyunlarından alınan vergi, eyaletler tarafından tahsil edilmektedir. Üçüncü fıkraya göre ise belediyelere ait olmayan gelir vergisi ile kurumlar ve katma değer vergisi gibi toplum vergileri, müştereken federal devlet ve eyalet yönetimine aittir.

yetkilerine sahiptir. Ancak her iki yönetim düzeyi de paylaşılan vergiler yoluyla sağladıkları vergi gelirlerinden alacakları payı belirleme hakkından yoksundurlar. Bu paylar. Federal düzeyde belirlenmektedir (Arıkboğa, 2004:75).

Federal anayasaya göre, ayrıntıları federal bir kanunla düzenlenmek koşuluyla, belediye sınırlarında ikamet edenlerin elde ettiği ve eyaletler tarafından tahsil edilen gelir vergisinden belediyelere pay verilecektir. Ayrıca belediyelerin belediye payları üzerinde munzam vergi uygulaması yapabilmesi de anayasal hükme bağlanmıştır. Böylece belediyelerin gelir vergisinden alacağı pay ve belediye payları üzerinde ilave vergi uygulaması en üst derecede koruma altına alınmış olmaktadır.

1960'ların ortalarına kadar belediyelerin bağımsız ve en büyük gelir kaynağı yerel binalardan alınan vergilerdi. Ancak bu tarihten sonra federal cumhuriyette kamu yatırımlarının önemli bir yüzdesini karşılayan belediyelerin mali kaynak açısından zor duruma düşmesi, 1969 yılında vergi sisteminin revize edilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu çerçevede belediyeler, yerel binalardan alınan bedelin % 40'ından vazgeçmiş, bu kısım federal devlet ile eyaletler arasında paylaştırılmıştır. Bunun karşılığında ise belediyeler, yerel planda toplanan gelir vergisinden % 15 oranında pay almaya hak kazanmışlardır (Kızılcık, 2003:95 ; Cantemir,1999:32).

Kurumlar vergisi ve katma değer vergisi yalnızca federal devlet ile eyaletler arasında paylaşılan vergiler olmakla birlikte gelir vergisi, federal devlet, eyaletler ve belediyeler arasında paylaşılan bir vergidir. Kurumlar vergisi federal devlet ile eyaletler arasında eşit olarak paylaşılmaktadır. Gelir vergisinin ise % 15'i belediyelere aktarıldıktan sonra geriye kalan kısmı federal devlet ile eyaletler arasında paylaşılmaktadır. Katma değer vergisinin federal devlet ve eyalet yönetimleri arasında nasıl paylaşılacağı da anayasada belirtilen esaslara göre, federal düzeyde çıkarılacak bir kanunla düzenlenmektedir (Koçdemir,1999:9 ; Arıkboğa, 2004:74).

Alman Federal Anayasasınının 106. maddesinin birinci ve ikinci cümlesine göre belediyeler, gerçek vergiler ile yerel tüketim ve işletme vergilerinden elde edilen gelirin sahibidir. Yani belli bir nesne, örneğin arazi, atölye ya da işyeri

üzerinden alınan gerçek vergilerle, gelirin belli bir şekilde elde edildiği durumlarda alınan vergiler belediyelere aittir.

Belirlenen genel çerçeve içerisinde 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 sahiptir. Fakat belediyelerin tahsil ettiği işletme vergisinin tümü belediyelere ait olmamaktadır. Alınan verginin yaklaşık %15'i eyaletlere, %5'i ise federal devlete aktarılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir,2002:86).

Federal Almanya'da belediyelerin işletme vergisi ve emlak vergisi dışında köpek vergisi, içki vergisi, meşrubat vergisi, av ve balıkçılık vergisi, ikinci ev vergisi, eğlence vergisi gibi vergi gelirlerini toplama ve yönetme yetkisi vardır. 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).

3.3. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Vergilendirme Yetkisinin Sağlayacağı Faydalar ve Getireceği Sorunlar

Bu kısımda, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerinde gelişmeler sağlanması durumunda, ortaya çıkması muhtemel faydalar, sorunlar ve sonuçlar etkinlik, özerklik ve sorumluluk temelinde ele alınacaktır.

3.3.1. Yerel Yönetim Hizmetlerinin Etkinliği ve Etkin Sunumu Açısından

Bir kamu kuruluşunun meydana gelmesi ve varlığını sürdürmesi o kuruluş tarafından yapılması zorunlu ve yararlı bir takım kamu hizmetlerinin bulunmasına bağlıdır. Diğer bir ifadeyle bir kurumun oluşturulabilmesi veya sayısının artırılabilmesi için bir kamu hizmetinin ve onu destekleyecek gelir düzeneğinin varlığına ihtiyaç vardır. Yerel yönetimler planında ise yürütülmesi zorunlu yerel hizmetlerin varlığı durumunda hizmetlerin yerine getirilmesi için yeni yerel yönetim

birimleri oluşturulabilmeli veya mevcut yerel yönetim birimine ilgili hizmet ihale edilebilmelidir. Buna göre görev bölüşümünde esas alınacak unsur, kamu hizmetlerinin hangi kuruluş tarafından yapılması durumunda ekonomik, verimli ve etkin olacağının doğru bir şekilde saptanmasıdır. Bu bakımdan örneğin anayasal bir kuruluş olan belediyelerin görev ve gelir dengesi kurulmalı ve kendilerine ait karar ve eylemlerin üzerindeki vesayet azaltılmalıdır. Belediyeler herşeyden önce seçilmiş organlara sahip bir yerel yönetim birimidir ve bu nedenle seçilmiş organlarına etkili ve geniş yetkiler verilmelidir (Tamer, 1997:53).

Modern anlayışa göre ulusal hükümetlerin üç temel bütçe aracı vardır. Bunlar ekonomik büyüme-istikrar, gelir ve servetin yeniden dağılımının sağlanması ve mali kaynakların tahsisi meselesidir. Ekonomik büyüme ve gelir dağılımının tesis edilmesi görevi ülke mali, idari ve siyasi politikaları üzerinde etki güçleri ve üstlendikleri görevlerin çeşidi ve niteliği itibariyle merkezi yönetime bırakılmıştır. Kaynakların tahsisi ile ilgili görevin ise yerel yönetimlere bırakılması eğilimi görülmektedir. Kaynakların tahsis edilmesinin yerel yönetim birimlerine bırakılmak istenmesi, her bir hizmet için ne kadar harcama yapılacağına ve bu harcamaların nasıl karşılanabileceğine ilişkin kararların merkezi yönetimden daha alt birimlere devri yönündeki rasyonel istekten ileri gelmektedir. Bu yetki ve kaynak devri yerel yönetimlerin ekonomik etkinliğini hem hizmet hem de kaynak planında sağlanmasına olanak tanımaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin yerel seçmenlerin tercihlerine en uygun şekilde hareket edebilme kabiliyetleri, vergilendirme ve harcama kararlarının alınmasında ve uygulanmasında idari etkinliğin oluşmasını da sağlamaktadır (Sakınç, 2000:106-107).

Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin temel ilkesi, hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi, yerinden yönetimin temel ilkesi ise hizmetlerin seçimle gelen organlar tarafından özerk kuruluşlarca yürütülmesidir. Dikkat edilirse özellikle belirli bir beldede yaşayan veya belirli bir belde ile herhangi bir şekilde ekonomik veya sosyal bağı olan vatandaşların etkin ve etkili bir şekilde kamu hizmetlerinden yararlanması hizmetlerin ancak kendilerine en yakın olan birimlerce yerine getirilmesine bağlıdır. Son dönem yaklaşımı içinde bunu sağlayacak birimler elbette ki yerel yönetim birimleridir. Demek oluyor ki hem yerel

halkın hizmetlerden yararlanırken maksimum faydayı elde edebileceği birimler hem de kamu yönetiminde en etkili şekilde yerel halka hizmet götürebilmenin ön koşulu yerel yönetim modelidir.

Ekonomi prensiplerinin savunduğu görüşe göre sınırlı kaynaklarla, gün geçtikçe artan ihtiyaçların en etkin ve verimli biçimde karşılanabilmesi, kaynakların akılcı şekilde kullanımını zorunlu kılmaktadır. Buradan hareketle yerel yönetimlerde hizmetlerin yerine getirilmesinde görev paylaşımı sırasında ihtiyaçlarda öncelikleri saptayacak ve bölgeler arası dengesizliği giderecek bir mekanizma kurulmalıdır. Diğer bir deyişle ihtiyaçlar, masraflar, hizmetler ve gelirler arasında denge sağlanmalıdır (Karaduman, Öçal ve Özgür, 1990:19-20).

Toplum yapısındaki gelişmeye paralel olarak batılı ekonomilerde sosyal devlet anlayışına geçiş, devletin yapmakla yükümlü olduğu hizmetleri, gerek çeşit gerekse kapsam yönünden hızla genişletip yaygınlaştırmıştır. İkel otoritenin yerini alan sosyal ve organize otorite, toplum yapısı ile bağlı bulunduğundan aynı etkiyi yerel yönetimler üzerinde de göstermiştir. İçinde bulunulan yüzyıl içinde sosyal devlet anlayışının yarattığı mali genişlemeye cevap verebilmek için yerel yönetimler, gelirlerini çoğaltmak ve yeni mali kaynakları bulmak mecburiyetindedirler. Başka bir bakış açısıyla belirli dönemlerde hazırlanan plan ve programlarda, hızlı şehirleşme hareketinin problemleri artırdığı, buna paralel olarak yerel yönetim hizmetlerinin nitelik ve nicelik yönünden verimsiz kaldığı, yerel yönetimlerin yetersiz finansman kaynaklarının da giderek daha da yetersizleştiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının ve görevlerinin günün ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesinin zorunluluğu sözkonusudur (Karaduman, Öçal ve Özgür, 1990:4).

Kendi kendini yöneten, etkin ve demokratik bir yerel yönetim yaratmanın temel koşullarından birisi, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını geliştirebileceği bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu ise ancak yerel yönetimlerin, vergilendirme ve kaynak yaratma konusunda daha geniş yetkilerle donatılması ve bu yetkilerin yaşama geçirilmesini sağlayacak kurumsal düzenlemelerin yapılması ile mümkün olabilir.

Yeterli düzeyde geliri olan yerel yönetim birimleri etkin olabilir ve etkinlik büyük oranda kaynağın tasarrufu ile ilgilidir. Kaynakların tasarruf edilmesinde ise

üzerinde etkin olunabilecek tüm vergi konuları kullanılmalı, herhangi bir boşluk olmamalıdır. Ayrıca etkinlik için mali özerklik ve mali zenginlik şarttır. Diğer türlü mevcut gelir türleri ile görevler merkezi yönetimler yönünde kulvar değiştirmektedir. Bu durum ise kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin azalmasına yol açmaktadır. Bunun önüne geçmek için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kaynak ve görev dağılımında eşitlik düşüncesini hayata geçirmek zorunluluğu vardır.

Genel anlamda ve yerel yönetimler için de geçerli olmak üzere en iyi vergiyi belirlerken göz önünde bulundurulacak belli başlı bazı kriterler vardır. Ayrıca gelir elde ederken gösterilen etkinlik ve kudret, daha sonra hizmetlerin ifasında gösterilecek seviye ile doğru orantılıdır. Bu nedenle en iyi vergiye ulaşmada güçlü olan belirleyici kriterler, vergiyi tahsil edenler ve vergilendirilenler açısından önem taşımaktadır. Buna göre, kriterlerden birincisi, toplanan vergilerin toplam meblağıdır. Toplanan vergiler içerisinde ayakbağı vergiler olmamalıdır. İkincisi, vergilendirmede adil olunmasıdır. Üçüncüsü, ekonomik verimliliktir⁽¹⁾. Son kriter olarak da yerel vergilendirme, büyük ölçüde siyasal açıdan kabul edilebilirliğe ve idari açıdan uygunluğa bağlı düzenlemeler içermelidir.

Vergilemede verimlilik prensibi, belli bir dönemde vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamaya yeterli gelmesi demektir. Kamu harcamalarının vergi gelirleri ile karşılanma oranı arttıkça verginin verimliliği de artar. Yerel yönetimler açısından vergilendirme yetkisinin tanınması, yerel yönetimlerin tahsil edeceği vergi miktarını baştan öngörebilmesini sonuçlayacağı için hem vergilendirmede yeterlilik oranını yükseltir⁽²⁾ hem de hizmetlerde etkinliği sağlayacak olan mali zemini sağlamlaştırır.

Her hizmetin parasal bir maliyeti vardır, bu da hizmetin gerektirdiği giderdir. Bu nedenle anayasal kuruluşlar olan yerel yönetimlerin ve özelde belediyelerin görev ve gelir dengesi kurulmalı ve kendilerine ait karar ve eylemlerin üzerindeki vesayet yetkisi azaltılmalıdır. Bunun dışında her şeyden önce seçilmiş organlara sahip yerel yönetimler ve belediyeler birer kamu birimleridir ve bu nedenle seçilmiş organlarına

⁽¹⁾ Bu durumda kaynak kullanımı olumlu etkilenmelidir. Örneğin emlak vergisi oranının yüksek olması inşaat sektörünü tehdit edebilir.

⁽²⁾ Yerel yönetimler önce gelirlerini tahmin ve tespit etmek, daha sonra harcamalarını sınıflandırmak mecburiyetindedir. Sağlanacak vergilendirme yetkisi bu anlamda denge sağlayıcı roller üstlenebilir.

etkili ve geniş yetkiler verilmelidir. Etkili ve geniş yetkinin en somut yansıması ise, bireyin malvarlığına doğrudan müdahale niteliği taşıyan düzenleme yapabilme yani vergilendirme yetkisine sahip olabilme yetkisi şeklinde tecelli etmektedir. bunun gerçekleşmesi durumunda hem gelirden yeterli ve etkin hem de hizmetlerin üretilmesinde yetkin ve başarılı yerel yönetim modeli ortaya çıkacaktır (Tamer, 1997:53).

Ulusal düzeyde izlenmesi kolay ve vergi tabanı esnek olan vergilerin yerel yönetimlere tahsisi vergi kayıplarına neden olabilir. Ayrıca merkezi vergi gelirlerinin yönetiminde vergi harcamalarında azaltım yapma olanakları, yerel vergileme yetkisinin paylaşımında yönetimlerarası vergileme bakımından rekabet unsurlarını oluşturma ihtimalini ortaya çıkarabilir. Bu da vergi harcamalarında artış meydana getirebilir. Bunun dışında vergilendirme yetkisinin farklı yönetim kademeleri tarafından bağımsız bir şekilde kullanılması vergi kaosu yaratabilir. Aynı zamanda bu durum vergi yönetimi ve vergi tahsilatı harcamalarının artışına neden olabilir. Bu nedenle yapılacak düzenlemelerde olumsuzlukların önüne geçilecek ve etkinliğin zedelenmesine engel olacak vergi düzenlemelerinin yapılması gerekmektedir (Sakıncı, 1998:96,98).

Yerel yönetimler içinde en geniş hizmet portföyüne sahip olan belediyeler için gelişmiş ülkelerde prensip halini alan ‘belediye hizmetlerinden yararlananlara hizmet bedelini ödemeleri gerektiği’ ilkesi esası dikkate alınmalıdır. Ayrıca belediyeler devletten alacakları yardım yanında kendi kaynaklarını kendileri yaratabilmeli ve kendi hizmetlerini kendileri üretmelidirler⁽¹⁾.

3.3.2. Yerel Yönetim Birimlerinin Özerkliği Açısından

Genel anlamıyla özerklik, sosyal bir topluluğun veya tüzel kişilerin, kendisini idare eden kuralların tamamını veya bir kısmını bizzat saptayabilme veya devletçe konulan kuralların çizdiği sınırlar içinde hareket serbestliği yetkisidir. Özerklik mutlak olduğu zaman, bağımsızlığın olumlu yansıması sayılır. Mutlak özerklik,

⁽¹⁾ Örneğin cadde ve sokakların bakımını yapan belediyeler için motorlu taşıt vergisine ilave oran getirilerek belediyelerin araç sahiplerinden bunun karşılığını alabilmesi mümkün olmalıdır (Yeter, 1992:95).

çalışma sahası ve konusu üzerindeki egemenlik kavramına denktir (Meriç, 1992:57). Yerel yönetim kuruluşları yönetimde birliği sağlamak için merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadır. Bu kuruluşların özerklikleri, üzerindeki genel yönetimin vesayet denetimi ile ters orantılıdır. Bunlar üzerindeki vesayet denetimi arttıkça yerel yönetimlerin özerklikleri de azalmaktadır. İdari vesayet genişlediğinde yerel yönetim kuruluşlarının özerkliği zedelenmektedir (Gözübüyük, 2000:38).

Bir ülkede idari vesayet ve özerkliğin hangi boyutlarda olacağı o ülkenin yerel yönetim anlayışına göre değişmektedir. Günümüzde çoğulcu demokrasilerde egemen anlayış, yerel özerkliğin sağlanması ve idari vesayet kaldırılarak yerine hukuka uygunluk denetiminin getirilmesidir. Belediyelerin ve genel olarak yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olması, onları merkezi yönetim karşısında güçlü kılmaktadır. Dolayısıyla daha fazla özerkliğe ve hareket serbestisine sahip olmaktadır. Yerel yönetimler, üzerlerindeki idari vesayet azaldığı ölçüde özerkliğe sahiptirler. Özerklik yerel yönetimlerin iyi hizmet üretmelerinin önemli şartlarından birisidir. Ancak yerel yönetimlerin özerkliği sınırsız değildir ve kendi içinde bazı denetim mekanizmaları barındırmaktadır. Söz konusu denetim, yerel yönetimler üzerinde halk denetimini daha etkin hale getirme, hukuksal denetimi idari vesayetini yerine ikame etme biçiminde ortaya çıkmaktadır (Coşkun, 1996:46-47).

Yerel özerklik yerel yönetimlerin en temel ve vazgeçilmez unsurudur ve vatandaşın kendisini ilgilendiren işlerine daha çok katılma, böylece vatandaşlık duygularını geliştirme ve güçlendirme, onları bizzat sorumluluk almaya ve sorumluluk bilinci içinde hareket etmeye teşvik isteğinden doğmuştur. Yerel yönetimlerin iş ve işlemlerini yürütürken ve karar alma süreçlerini çalıştırırken tam bir serbestiyeye sahip olmaları şeklinde ifade edilen yerel özerklik, öncelikle finansal gelir kaynakları alanında kendini göstermelidir. Bu amaçla, gerek ulusal gelirin merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşımında gerekse yerel gelir bazının temel gelir kaynağı durumuna getirilmesinde ve gerekse bu amaçla kurulmuş olan merkezi kredi-finans kurumlarında bu açıdan düzenlemeler yapılması yerel özerkliğin sağlıklı şekilde uygulanması için gerekli koşullardandır. İkinci olarak, yerel yönetimlerde seçilmiş organların bağımsız yargı veya en yüksek karar organı olan meclis kararı dışında bir kararla görevden alınmaması güvence altına alınmalıdır. Üçüncü ve son

olarak ise yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenme düzenlerini ve personel yapılarını saptama konusunda tam ve kesin bir serbestliğe sahip olmaları gerekmektedir.

Yerel yönetim birimleri içerisinde yalnızca belediye ve köylerin özerkliği kavramı tam karşılığını bulmaktadır. Çünkü bu birimlerde yöneticiler seçimle işbaşına gelmektedir. İl özel idarelerinde ise yürütme organının başındaki kimse merkezi yönetim elemanıdır. Bu nedenle özerklik kavramı içinde yer alan yöneticilerin seçimle işbaşına gelmesi şartı il özel idarelerinde havada kalmaktadır. Merkezi yönetimin her an için il özel idaresinin başındaki memuruna karşı tasarrufta bulunma ihtimali vardır. Bu ihtimal her halde özerkliğin tanıyacağı haklardan yararlanmada istikrarı etkileme, hizmetlerin ve kaynakların idaresinde uygulamaların etkin biçimde sağlanmasına gölge düşürme gibi sonuçları ortaya çıkarabilir. Başka bir yönüyle idari vesayetin varlığını sürekli hissedecek olan il özel idare yöneticileri, sorumlu olduğu alanlarda vermesi gereken özeni göstermekte de cimri davranabilir.

Yerel özerklik kimi zaman egemenlik kavramı ile karıştırılmaktadır. Oysaki yerel yönetimler, doğası gereği egemenliği kullanmaya veya paylaşmaya sahip olmayan birimlerdir. Egemenliği kullanmaya yetkili birim merkezi yönetim yani devlettir (Keleş, 2000:45). Ancak bir kısım kamu hizmetlerinin etkili, hızlı ve dengeli yürütülebilmesi için siyasal erkin bir ölçüde paylaşılması söz konusu olabilmektedir. Her iki düzeyde birimlerin alacakları payı belirleyen ölçütler ülkeden ülkeye ve zamanla değişebilmektedir. Bu paylaşımın sınır ve çevresi her ülkenin yasama organı tarafından belirli kurallara tabi tutulmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerkliği, yalnızca hizmet yapma sorumluluğunu değil, bu hizmetin finansmanını sağlama sorumluluğunu da kapsamaktadır. Hizmetleri, kendisinin seçip oluşturduğu organlar eliyle ve özerk statüde, kendilerinin belirlediği ölçüler içinde yürütmek isteyen halk, bu hizmetin finansmanını sağlamak üzere vergilendirme gücünün sorumluluğunu da üstlenebilmelidir. Kuşkusuz buradaki vergilendirme gücü kesin olarak algılanmamalıdır. Bu noktada merkezi yönetimin belirleyeceği temel sınırlandırmalar ve saptadığı politikalar esas alınmalıdır. Bunun dışında uygulamaların yapılması ulusal birliğin bozulması tehdidini meydana getirebilir. Bu nedenle yerel yönetimlerin temel gelir kaynakları milli kalkınma ve vergi politikasına uygun olarak oluşturulmalıdır. Açıkçası genelde yerel yönetimlerin

özelde ise belediyelerin, daha kaliteli hizmet gereksinmesiyle karşılaştıklarında bunun mali kaynağını kendi girişimleri ile saptayıp ihtiyaçlarını karşılayabilecek yapıya ve imkanlara kavuşturulması gerekmektedir (Çoker, 1992:294-295).

Yerel harcamaların merkezi yönetimin vereceği katkıyla karşılanması ne pratikte mümkün ne de uygun bir yoldur. Çünkü bu, yerel yönetimlerin aşırı bir şekilde merkezi yönetime bağlı olmasını gerektirir ki bu durum yerel özerklik ve demokrasi adına pek kabul edilecek şeyler değildir. Yerel özerklik ve yerel demokrasinin gereği olarak, yerel yönetimler belirli ölçüde yerel vergiler üzerinde takdir yetkisine sahip olmalıdır ki yerel halk yerel harcamalar üzerinde kısmen de olsa söz sahibi olabilsin (Bilgiç, 1998:460).

Görülmede olduğu gibi genelde yerel yönetimlerin özelde ise belediyelerin gelirleri gibi teknik ve dar görünen başlık ekonomik-toplumsal, siyasi ve elbette ideolojik düzlemlere açılabilir. Yerel yönetimlerin gelir yapısı ve gelir kaynağını oluşturabilme kapasitesi ve hakkı özerklik boyutuyla ele alındığında da önemli sonuçları barındırmaktadır. Buna göre kısaca, özgelire dayalı bir yerel yönetim gelir yapısı, özerkliğin garantisi olmayacağı gibi vergi ile ulaşılabilecek kaynak yaratıcı belediyeçilik hedefi de özgelir-özerklik-güçlülük sağlama yoluyla demokrasiye tam manasıyla açılmayabilir. Ancak yerel yönetimler lehine herhangi bir yeniden düzenlemeyi, yalnızca bu birimlere daha fazla yetki,görev,kaynak verileceği için demokrasi adına kutsamak, başka bir deyişle konuya yerel yönetim fetişizmi içinde yaklaşmak da düş kırıklığının ilk adımı olacaktır. Çünkü ileri sürüldüğü gibi yerel yönetimler söz konusu olduğunda ‘özgelir-özerklik-güçlülük-demokratiklik’ nitelemeleri, ardışık ve her biri bir diğerini çoğaltan doğrudan ilişkili halkalar değildir. Bu halkaların her biri aynı zamanda, aynı düzende ve seviyede bir arada olması gereken olgulardır. Halkaların hiçbirisi tek başına diğer halkayı doğurabilecek bir yapıya sahip değildir. Ancak bir halka diğerinin varlığına karine teşkil edebilir. Fakat bu doğru olan çözümü her zaman vermez⁽¹⁾.

(¹) Yerel yönetimlerin büyük oranda özgelirlerine dayanmaları, özerkliğin ve güçlü yerel yönetimin doğrudan en önemli ögesi olmadığı hakkında ileri sürülen görüşler vardır. Buna göre güçlülüğü belirleyen şey, toplam gelirlerin hacmi, yani kuruluşların harcama kapasiteleridir. Rakamlara bakıldığında özellikle belediyelerin güçlü oldukları dönemlerin, genel olarak özgelir payının düştüğü ve merkezden aktarılan kaynak payının genişlediği dönemler olduğu görülmektedir. Bu düşünceye

Yerel yönetimlerin özerkliğe dayalı vergi politikalarını uygulaması özerkliğin doğrudan garantörü olmadığı gibi özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öğelerden biri, bu kuruluşların yeterli mali kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağlı kalmamalarıdır. Güçlü yerel yönetim oluşturma amacının gerçekleştirilmesinde başvuru temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kaynak yaratma yetkisinin yani vergilendirme yetkisinin tanınmasıdır (Yalçındağ, 1991:128).

Yerel yönetimler sisteminde temel düşünce, özellikle gelirler arasında önemli bir bağlantının var olduğu üzerinde yoğunlaşmıştır. Buna göre özerk bir yönetimin gerçekleşmesi için sadece karar alma yetkisine sahip özerk organların varlığı yeterli değildir. Bununla beraber yeterli gelir kaynaklarının bulunması ve yerel yönetimlerin bu gelir kaynaklarının oranlarını ve miktarlarını saptayabilme yetkilerinin bulunması gerekmektedir. Zira merkezi yönetimin tek yetkili olarak temel vergileri hem vergilendirme yetkisine dayanarak koyabilmesi hem de toplayabilmesi yerel yönetimlere mali transfer yapmasını zorunlu kılar. Bu da yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağlı olmasını kaçınılmaz hale getirir (Tortop, 1993:3).

Yaygın anlayışa göre yerel yönetimlerin kendi kendine yeterli olması bir erdem veya hedeftir. Bu erdeme ulaşmanın en somut şekli, yerel yönetimlerin özgelirlere dayalı gelir yapısına sahip olmasıdır. yerel yönetim gelirlerinin genel bütçe geliri içindeki oranı hakkında nasıl ki herhangi eşik belirlenmemişse, yerel yönetimlerini toplam gelirleri içinde de özgelirlerin payı için de belirli ideal bir orandan söz edilmesi güçtür. Ancak istenen şey, belediye gelirlerinin büyük oranda özgelire dayalı olması, yani en azından yüzde elliden fazlasının özgelirden oluşmasıdır (Güler, 1994:29).

göre özgelir elde etme tek başına özerklik için veri teşkil etmemektedir. Güçlülük için gelir miktarının fazlalığı gibi sayısal değerler önemlidir. İkinci olarak özerkliğin derecesini belirleyen temel unsur, yerel yönetimlerin özgelirlere dayanmaları ve böylece ekonomik özgürlüklerini elde etmeleri değil, basitçe merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımıdır. Bir başka deyişle özerkliğin en önemli unsuru mali değil, hukuksal içeriğe sahiptir. Bir yerel yönetim biriminin bütün gelirlerini yerel kaynaklardan karşılamış olması halinde bile idari vesayet çerçevesi genişletilerek özerkliği ortadan kaldırılabılır. Bunun tersi de mümkündür. Bütün gelirler transferlerden oluşsa bile, sahip kılındığı yetkilerin genişliği ile tam özerkliğe kavuşturulabilir. Bu görüşe göre ikisi birbirinden bağımsız olarak yerel yönetimlere özerklik statüsünü kazandırabilir. Paradoksal olarak doğru savlar ileri sürüyor gibi gözükse de bu görüş, yerel yönetimlerde özerkliğin tesis edilmesinin idari, siyasi ve mali otonoma ve bu yöndeki hukuki düzenlemelere bağlı olması gerektiği gerçeğini ıskalamaktadır (Sekizinci Beş Yıllık.....,2001:48 ; Güler,1994:30,32-33).

İleri derecede demokratik bir uygulama, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ile donatılmalarını gerekli kılmaktadır. Bu anlamda yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi yerel nitelikteki vergilerin belirlenmesi ve bu konudaki yasama yetkisinin kullanılması konusunda olabileceği gibi yalnız bu vergilerin tarh ve tahsiline ilişkin de olabilir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki vergilendirme yetkisinin bölüşümü anayasalarda belirlenmektedir. Yerel özelliği ağır basan vergilerin yerel yönetimler tarafından belirlenmesi ve tahsili demokratik ilkelere daha uygundur. Yerel yönetim gelirlerinin önemli bir kısmının merkezi yönetim tarafından sağlanması, bu yönetim birimlerinin özerkliklerinin zayıflamasına yol açar. Dolayısıyla yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri mali özerklikleri ölçüsünde kapsamlıdır (Çağan, 1982:136). Ancak yerel yönetimlere sınırsız gelir artışı sağlayacak vergilendirme yetkisinin tanınması durumunda da makroekonomik dengesizliklerin ortaya çıkması ihtimali vardır. Öte yandan yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerinin kısıtlanması, bu yönetimlerin sahip olduğu sorumlulukların derecesine de kısıtlama getirebilir. Bu nedenle mali dengesizliği önleyecek sınırlı bir hizmet sorumluluğu ile mali kaynaklar üzerinde sınırlı kontrolün sağlanabileceği mali özerklik arasında denge sağlanmasına çalışılması gerekmektedir (Sakınç, 1998:109).

Yakın dönemde yerel yönetim anlayışı içinde herşeyi devletten bekleyen, devlet gelirlerinden daha çok pay verilmesini isteyen ve bu surette kendi öz kaynaklarını yeteri kadar değerlendiremeyen ve yeni gelir arayışına yönelmeyen bir belediye anlayışı vardır (Yeter, 1992:97). Bu anlayış yerel yönetimler için her yönüyle sıçrama yapılacak dönemde tıkaç vazifesi görmüştür. Özellikle yerel yönetim kadrosunu işgal eden yöneticilerin siyasi ve günübirlik politika izlemeleri, yerel yönetimlerin merkezden almak istediği belli kaynaklar ve yetkiler için negatif etki oluşturmuştur. Daha çok merkez yardımı alma düşüncesi ile özerk olma düşüncesi birbirine tezat iki durumu ifade etmektedir. Ancak gözardı edilmemesi gereken husus, yardım gelirinin gelir olarak garanti olması nedeniyle rağbet görmesinin açıklanabilir olma özelliği taşımasıdır. Zira belediyelerin sayısındaki artış genel bütçe vergi gelirleri payının düşmesine, nüfusun artışı da kişi başına düşen vergi gelirleri payının düşmesine, nüfusun artışı da kişi başına düşen vergi gelirinin düşmesine yol açmaktadır. Bununla beraber bölgesinde sahip olduğu siyasi rantı

kaybetme endişesi gibi nedenlerle özellikle belediye yerel yönetimleri, halktan vergi benzeri gelirleri toplamaktan kaçınmaktadır. Bu da etkin ve özerk yerel yönetimler idealini yönetsel planda sekteye uğratmaktadır (Falay, 1997:5).

Merkezi yönetim açısından bakıldığında ise yerel yönetimlerin mali özerkliğini, merkezden daha fazla vergi payı verilmesi olarak algılayan merkezi yönetim aygıtı, vergilendirme yetkisini yerel yönetimlerle paylaşmak istememektedir. Yani merkezi yönetimin odaklandığı husus mali özerklik için kaynağın nereden geldiği ve nasıl elde edildiği değil yerel yönetimlerin ne miktarda mali kaynağa sahip olduğudur. Yerel yönetimlerin içinde bulunduğu noktadan değerlendirme yapılacak olduğunda Türkiye’de yerel yönetim sistemi, yerel halkın belediyelere olan taleplerini sınırsız bir şekilde genişletmelerine olanak vermektedir. Yerel vergilenebilir kapasite üzerinde vergi koyma ve matrah ve oran belirleme hakkı olmayan yerel yönetimler, merkezi yönetimin transferlerine aşırı derecede bağlı kalabilmektedir. Merkezi yönetimden bölge ve yerel yönetim düzeylerine kaynak transferi, seçmenlerin hizmet taleplerini artırdığı gibi kaynak kullanımları da denetim yetersizliği nedeniyle israfa ve yolsuzluklara meydan verebilmektedir (Sakıncı, 1998:125).

Yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere mali özerkliğin sağlanabilmesi, bu yerel birimlere belirli sınırlar içinde vergiyi uygulama yetkilerinin verilmesi ve hatta kısmen bazı tür mükellefiyetleri getirme yeteneğinin artırılması ile mümkündür. Mali özerkliğin verilmesi, aynı zamanda yerel halkın yerel yöneticileri denetleme yollarının geliştirilmesi ile paralel olarak ve kendiliğinden başlatılabilecektir. Aksi halde önerilebilecek çözüm yollarının tümü geçici olacaktır. Geçici nitelikteki tedbirler ise belediyelerin mali yükünü kısmen hafifletecek fakat mali özerkliği sağlayamayacaktır. Çünkü mali özerklik ancak vergi salma yetkisi ile söz konusu olabilmektedir (Falay, 1997:174). Uygulamada değişen oranlarda olmakla birlikte, kaynakların bir bölümünün merkezi yönetimce sağlanması, ilk bakışta merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimini artıran ve güçlü yerel yönetim yaklaşımına ters düşen bir görünüm sergilemektedir. Çünkü demokratik ve etkin bir yerel yönetim yaklaşımında kural olarak her belde halkının kendi gelir ve harcamalarını belirlemesi ve kaynakların mahallinde yaratılması öngörülmektedir. Bununla birlikte

önemli olan, kaynak bölüşümü sürecinde yerel yönetimlerin kendi kaynakları üzerinde tasarruf yetkisinin olabilmesidir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gelir bölüşümü sistemi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temelini oluşturmaktadır. Hatta yerel yönetimlerin varlıklarının devamı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki gelir bölüşümünün makul, rasyonel veya adil esaslara göre gerçekleşmesine bağlıdır. Yönetimler arası hizmet bölüşümü zorunlu olunca hizmetlerle orantılı ekonomik kaynakların bölüşümü aklın ve adaletin gereğidir. Ancak hizmetlerle orantılı olarak yerel yönetimlere bizzat kendi kaynağını yaratmada tam serbestlik tanımak da tam anlamıyla ve tüm koşullarıyla mümkün olamamaktadır. Zira binlerce yerel otoritenin vergilendirme ve ekonomik kaynak yaratmadaki tam serbestliği, birbirinden farklı uygulamaları doğurma ihtimali taşımaktadır. Bu durumun ise mali anarşiye giden yolda ilk adımı tetikleyebilme potansiyeli vardır. Bu nedenle anayasal ve kanuni düzenlemeler aracılığıyla yapılacak düzenlemelerde temel çerçeve ortaya konulmalıdır (Özfatura, 1995:444).

Yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olması çözümlenmesi gereken önemli bir sorundur. Bu kapsamda atılacak her adım, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini sonuçlayacak ve dolayısıyla uygar yerel yönetim modeli ortaya çıkmış olacaktır. Bunun için de yerel yönetimlere, bazı vergileri alabilme, bazı vergilere en yüksek oranı belirlemek suretiyle eklenti yapabilme (kurumlar vergisi gibi), belediyelerce ifa edilen hizmet karşılıklarının ücret veya pay adı altında ilgisinden tahsil edebilme (çöp toplama, değerlendirme, kanalizasyon, yol ve su hizmetleri gibi) yetkileri tanınmalıdır. Bununla birlikte mali özerklik sağlanmadan idari vesayeti kaldırıp hareket serbestisi sağlamanın, nazari ve psikolojik bakımdan etki yaratması sözkonusu olabilir. Ancak etkili ve verimli hizmet üretme amacının gerçekleşme ihtimali yine de güç olur (Meriç, 1992:58-59).

3.3.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye Uygulaması İle Özerklik Şartının Vergilendirme Yetkisi Açısından Taşındığı Anlam

Özerklik şartına geçmeden önce sorunların ele alınmasında ve kamu hizmetlerinin üretilmesinde, ekonomik olarak verimlilik ilkesinin göz önünde tutulması ve vatandaşlara en yakın düzeyde kalınması gerektiğini ifade eden yerellik ilkesine değinmekte yarar vardır. Kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak yerellik ilkesi, ‘yetkinin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin yetkisini üst düzeye, ancak mutlaka gerekli olduğunda hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi’ biçiminde tanımlanmaktadır. Hizmetlerin hizmete en yakın yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Bu şekilde hizmetin yönetimine halkın en etkili katılımı ve denetimi olanaklı olur. Bu bağlamda merkezi yönetim hangi görevi, kamu hizmetini ne zaman ne şekilde hangi oranda yerine getireceğini; hangi görevleri ve yetkileri nasıl, hangi oranda diğer kamu kuruluşlarına, yerel yönetimlere bırakacağını, toplum yararı kriteri ışığında çözüme kavuşturması gerekmektedir. Batı Avrupa toplumlarında bu sorun, yerelleşme, yerel halka yakınlaşma, yerel halka özerklik tanıma, yerel halkı girişimci olarak öne çıkarma ve katılımcı bir yönetim ve demokratikleşme yoluna başvurularak çözülmeye çalışılmaktadır (Özel, 2000:42).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15.10.1985 tarihinde Strasbourg’da Avrupa Konseyi tarafından hem siyasi hem de bölgesel ve yerel hedeflerin yaşama geçirilmesi ve demokrasinin yürütülmesi için etkin çalışmalar yapmak üzere kabul edilmiştir. Şart, 18 maddeden oluşmaktadır ve birinci bölümün 11.maddesi icrai niteliktedir. Buna göre, özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla veya anayasal düzenlemelerle garanti altına alınacağı (m.2), yerel yönetimlerin, kanunların çizdiği sınırlar içinde kalarak kamu işlerinin belli bir bölümünün kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkına sahip olacağı ve bu hakların serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan meclisler eliyle kullanılabileceği (m.3/1-2), kamu sorumluluklarının genel olarak ve tercihen halka en yakın yerel yönetimlerce kullanılacağı ve yerel yönetimlerin yetki alanlarının dışında bırakılmamış olan veya başka bir yönetimin görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir yetkisine sahip olacağı, yerel yönetimlere verilen yetkilerin tam ve münhasır olduğu, dolayısıyla

öteki merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından sınırlandırılmayacağı (m.4/2,3,4), yerel yönetimlerin sınırlarının güvence altına alınacağı ve yerel yönetimlerin görevleri için gereken idari örgütlenme ve kaynakların sağlanacağı (m.5-6), yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşullarının ve yerel yönetim faaliyetlerinin idari denetimin belli kurallara bağlı tutulacağı (m.7-89) ve yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma hakkıyla birlikte özerk yerel yönetimlerin kanuni olarak korunmasının anayasal ve kanuni olarak güvence altına alınacağı (m.10-11) Şart'ın kabulü ile birlikte hükme bağlanmıştır.

Şart'ın yerel yönetimlerin mali kaynaklarına ilişkin olan 9. maddesine önemi nedeniyle ayrıca değinmek gerekmektedir. Madde yerel yönetimlerin mali gereksinimlerini kapsayacak düzeyde geniş düzenlemelerin yapılmasını Şart'ın tarafları nezdinde şart koşmaktadır. Bu kapsam yeterli mali kaynakların sağlanmasından yerel yönetimlerin sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebilecekleri hukuki ve siyasi zemini oluşturabilmesine kadar geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Maddeye göre, ulusal ekonomik politika çerçevesinde yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde mali kaynaklar sağlanacaktır (fıkra 1) ve bu kaynaklar yerel yönetimlerin anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumluluklarıyla doğru orantılı olmalıdır (fıkra 2). Ayrıca yerel yönetimlerin, mali kaynaklarının en azından bir bölümünü, kanunun belirleyeceği sınırlar dahilinde oranlarını kendilerinin belirleyeceği bir takım yerel vergi ve harçlardan sağlaması gerektiği öngörülmektedir (fıkra 3). Bu hüküm yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi tanınması gerektiğine karşı konseyin verdiği açık bir destek niteliğindedir. Bunun dışında Şart'ta, yerel yönetimlere sağlanacak mali sistemlerin görevlerin yürütülmesi esnasında harcamalardaki artışları izleyebilecek esneklikte ve çeşitte olması gerektiği (fıkra 4), mali bakımdan zayıf olan yerel yönetimlerin korunması ve eşitsizliklerin giderilmeye çalışılması gerektiği (fıkra 5), kaynakların dağıtımında yerel yönetimlere danışılacağı (fıkra 6), mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimler yapılacak yardımların belli bir hizmete tahsis şartını taşımayacağı ve yapılan yardımların yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde kendi politikalarını uygulamadaki sahip oldukları temel özgürlükleri sınırlandırmayacağı (fıkra 7) ve son olarak büyük sermayeleri gerektiren işler için

sermaye piyasasına girebilme imkanlarının tanınacağı (fıkra 8) hükme bağlanmaktadır.

Türkiye açısından özerklik şartının kabul serüveni, yerel yönetimler özerklik şartı için yapılan konferans sırasında Türk delegasyonunun, Şartın gücünün tavsiye kararı niteliğinde olması gerektiği yönünde görüş belirtmesi ve o yönde vaziyet alması ile başlamıştır. Sonuçta Şart 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmıştır. Türkiye, 20.09.1988 tarih ve 13296 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla şartın imzalanması için Avrupa Konseyi nezdindeki daimi temsilcinin yetkili kılınması üzerine 21.11.1988 tarihinde sözleşmeyi imzalayarak taraf olmuştur. Şart, daha sonra 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı kanunla parlamento tarafından ve 06.08.1992 tarihli bir kararla Bakanlar Kurulu tarafından bazı maddelerine çekince konularak onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler; özerk yerel yönetimler kapsamında ele alınan yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine danışılacağını öngören hüküm (m.4/6), seçimle gelinen görevlerle bağdaşmayan işlev ve faaliyetlerin kanunla düzenleneceği hakkında hüküm (m.7/3), yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin, yetkiyle ulaşılmak istenen amaçla orantılı olması gerektiğini ifade eden hüküm (m.8/3) ve yerel yönetimlerin çıkarları için birliklere üye olabilme veya uluslararası yerel yönetim birliklerine üye olabilme (m.10/2) hakkına ilişkin maddelerdir.

Türkiye, mali hükümlerle ilgili olarak da bazı çekinceler ortaya koymuştur. Bu çekinceler, yerel yönetimlerin mali sistemlerinin hizmet maliyet artışlarına karşı esnek, çeşitli ve işlevsel olması (m.9/4), devletçe yerel yönetimlere dağıtılacak kaynakların paylaşılmasında yerel yönetimlere danışılması (m.9/6) ve yerel yönetimlere yapılan merkezi yardımların yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulamayı engellemeyecek olması (m.9/7) gerektiğini ifade eden çekincelerdir. Dördüncü fıkra Türkiye açısından özellikle enflasyonun yoğun yaşandığı geçmiş yıllarda beklenmeyen maliyet artışlarına sıkça rastlanıyor olması nedeniyle önem arz ederken en azından günümüz koşulları içinde önemini yitirmiştir. Altıncı fıkraya dönük olarak yerel yönetim sistemimizde bir hüküm veya uygulama yoktur. Yedinci

madde ise yerel yönetimlerin yaşadığı olağan bir sıkıntıdır ve buna yönelik olarak da Türk hukuk sistemine getirilmiş nesnel ölçütler bulunmamaktadır.

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının dokuzuncu maddesinde yer alan mali hükümlerin bir kısmı yerel yönetimlerin özerklik hakkı ve vergilendirme üzerinde sahip olacakları yetkiler üzerinde durmaktadır. Buna göre dokuzuncu maddenin birinci ve ikinci fıkrasında yer alan ve Türkiye'nin çekince koymadığı hükümler, yerel yönetimlerin belirli gelir kaynaklarına sahip olmasını ve bunun görevleri ile doğru orantılı olmasını gerektiren hükümler içermektedir. Bu hükümler 1982 anayasasının mahalli idareler alt başlığı altında yer alan 127. maddenin son fıkrasına koşut bir niteliği haizdir. Anılan maddenin son fıkrasının son cümlesinde yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır yönünde bir hüküm yer almaktadır. Şart'ta yer alan hükümle 1982 Anayasasının sonundaki hüküm birbirine aynı paralelde düzenlemeler içermektedir. Ancak geçen yıllar içinde hükümlerin icrası yönünde atılmış herhangi bir olumlu adım yoktur.

Şart'ın üçüncü fıkrasında yer alan hükümler ise vergilendirme yetkisi ile doğrudan ilgili özellikler taşımaktadır. Fıkarda yer alan bir kısım vergi ve harçların oranlarının kanunun koyduğu sınırlar içinde yerel yönetimlerce belirlenebileceğine dair yargı kuşkusuz modern yerel yönetim algılamasına, vergilendirme yetkisinin var olması gerektiğine ve yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olması gerektiğine dair olan güçlü inanca uygundur. Türk hukuku açısından bunun uygulaması, belediye gelirleri kanununda yer alan ve belediye meclislerinin bazı vergilerin tarifelerini alt ve üst limitler arasında tespit edebileceğine dair hükümle (BGK.m.96/B) teorik olarak aynı özellikleri taşımaktadır. Şöyle ki; iki hükümde de yerel yönetimlere vergilendirmede söz sahibi olmalarını sağlayan hükümler vardır. Ancak 1982 Anayasasının 73. maddesi bu hükümleri desteklememektedir. Zira anayasanın 73. maddesi vergilendirme alanında söz sahibi olarak yalnızca parlamentoyu işaret ederken belli sınırlar içinde ancak Bakanlar Kuruluna bazı yetkiler tanımaktadır. Bu açık çelişki ne belediye gelirleri kanununun kabul edildiği 1981 yılından ne de Şart'ı kabul ettiğimiz 1992 yılından bu yana düzeltilmemiştir. Ancak bu yönde yapılacak düzenlemelerle çelişkinin düzeltilmesine şiddetli ihtiyaç vardır.

3.3.3. Yerel Yönetim Birimlerinin Sorumluluğu Açısından

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin karşılığını yerel halka yaslanarak tahsil etmesi sorumluluğun temel esaslarından bir tanesidir. Bir başka deyişle yerel yönetimlerin, halkın kamu hizmetlerine olan talebindeki değişikliğe en uygun biçimde karşılık vermesi, halkın da bu hizmetlerin karşılığı olarak hizmet giderlerinin finansmanını sağlamaya razı ve istekli olması sorumlulukla açıklanır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin halka karşı sorumluluklarının artırılması, uygun vergilendirme kaynaklarına ulaşmalarını gerektirdiğinden, vergilendirme yetkisinin de genişletilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlere sorumluluk ve yetki vermede yönetsel vesayet ve merkezin yerel yönetimlere karşı duyduğu güvensizlik günümüz anlayışını ortaya koymaktadır. Bu ise yarattığı karmaşa ve yerel yönetimlerin itibarsızlığını sonuçlaması, başarısızlığı yerel yönetimler için kader haline getirmiştir. Ancak kabul edilmelidir ki bu güvensizlik tam olarak nedensiz değildir (Yalçındağ, 1993:47). Yerel yönetimlerin başarısı için kabul edilen sayısal yüzdelerden biri personel harcamalarının toplam harcama tutarı içindeki yerinin yüzde otuzları aşmaması gereğidir. Fakat bugün için Türkiyede pek çok yerel yönetim birimi bu eşiği çoktan aşmış hatta gelirlerinin çoğunu bu harcama kalemine ayırmak zorunda kalmıştır. Bu örnekte olduğu gibi yerel yöneticiler, kimi kısa vadeli siyasi çıkarları uğruna bir takım yollara başvurarak kamu kaynaklarının gereksiz yerlere sarf edilmesine neden olmaktadır. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde demokrasi ve objektif yöneticilik gibi temel bir takım ideallerin yeni yeni yeşerdiği yerlerde halen daha yandaşlık ve siyasal rant uğruna keyfi tutumlarla karşılaşılabilir. Bu açılarından bakıldığında yerel yönetimlere duyulan güvensizlik nedeniyle yerel yönetimlere bazı hak ve yetkileri tanımamak ve yönetsel vesayet denetimi altında sürekli gözlem ve gözetim altında tutmak makul gibi gözükmektedir. Ancak evrensel kurallar ve kamu yönetiminde yeni yorumlar çerçevesinde bakıldığında bu durumun meşru olmadığı açıktır. Gerçek olan şu ki her yönetim düzeyi ve birimin kurulma amacı ülkede yaşayan herkese hizmet sunmaktır. Bu nedenle karşılıklı güven ve profesyonel yönetim anlayışı içinde güven ve istikrarı kazanmak zorunludur. Yerel yönetimlerin kuruluş amacında yer alan temel hedefler ve bu hizmetleri yürütmede

yararlanılacak temel kaynakların temini ve tahsili meselesinin çözüme kavuşturulabilmesi ancak bu şekilde mümkün olabilecektir.

Yerel yönetimler için temel amaç özerk, üretken, güçlü ve katılımcı bir yapının sağlanmasıdır. Yerel yönetimlerin güçlenmesi ile kalkınma ve çağdaşlaşma arasındaki bağ doğru orantılıdır ve bu bağın önemi her geçen gün artmaktadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, güçlenme ve özerkliğin keyfilik demek olmadığıdır (Yeter, 1992:100). Bu nedenle keyfiliği önleyecek ve sorumluluk alanının sınırlarını belirleyecek ölçütlerin her bir yerel yönetim biriminin kendine göre yorumlayabileceği subjektif kriterler dışındaki kriterlerle kanuni hükümlere bağlanması gerekmektedir. Ancak özellikle bölgeler ve beldeler arasındaki ekonomik koşul ve zenginliklerin farklılığı nedeniyle oluşabilecek eşitsizliği gidermeye yönelik tedbirler, belirlenecek temel kriterlerin istisnasını oluşturabilir. Buna göre örneğin özerklik çerçevesinde yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi içerisinde herhangi bir yetkinin transfer edilmesi durumunda bunun uygulayıcıları, sorumluluk sınırlarını aşmadan yetkinin işlerlik kazanmasını sağlayıcı uygulamalar yapmakla yükümlü olabilir.

Demokrasilerde vergi çeşitleri ve oranları siyasi süreçte belirlenir. Siyasi süreci yürütenler halkın oylarıyla seçilen ve halka karşı sorumlulukları olan parlamenterlerdir. Merkezi yönetimdeki bu sorumluluk ve özerklik anlayışı yerel yapıda da daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilir (Ulusoy,2000:133). Ancak ölçüsüz ve denetimsiz özerkliğin ve sorumsuzluğun ortaya çıkaracağı bazı dezavantajlar da vardır. Nitekim özerklikle yerel derebeylerin oluşacağına dair bir takım görüşler bile ileri sürülebilmektedir. Fakat bu tür sakıncaları etkili bir halk denetimi, iyi bir hukuksal denetim gibi unsurlarla yok etmek veya en aza indirmek olasıdır. Bu anlamda Türkiyenin merkeziyetçi yapısını aldığı Fransanın bile 1982 reformları ile beraber merkeziyetçi yapıyı terk edip idari vesayetini yerine hukuksal denetimi ikame ettiği anılmaya değer bir gelişmedir. Zira bu gelişmeler sonucunda hizmette yerellik ilkesinin kabul görmeye başladığı söylenebilir. Sonuç olarak belirlenen problemlerin oluşmaması veya giderilmesi için özerkliğin tanıyacağı hakların sorumluluk kriterlerine vardığı noktada bitmesi gerekmektedir (Coşkun, 1996:47).

Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin vergileme özerkliğine sahip olmaları ve bütçe gelirleri içinde öz kaynaklarının veya aldığı paylarının artırılması yerel yönetimler için düzenlenmesi zorunlu olan bir durumdur. Ne var ki yerel yönetimlerin kendi gelirlerini saptama ve toplamalarına ilişkin kanuni düzenlemenin, merkezi yönetimin mali vesayetinden kurtulmak ve kaynakları her zaman israf etmeden kullanmak yönünde kesin bir sonuç yaratacağını söylemek güçtür. Ancak yerel yönetimlerin kaynak yaratma, özgelire dayanma ve vergilendirme yetkisine sahip olma emelinin gerçekleşmesinin, her türlü sonuç ve ihtimalin üzerinde bir gelişme olacağı iddiasında bulunmak, günümüz anlayışı içinde gerçekten uzak değildir (Falay,1997:10).

Türk yerel yönetim sistemi, yerel yönetimlerin tanımına uygun olmayan bir yapı göstermektedir. yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile ilişkilerinde yetki, sorumluluk ve mali kaynakların tahsisi bakımından bir karmaşıklık yaşanmaktadır. Mali özerkliğin temel gereklerinden olan vergi matrahını ve oranlarını belirleme yetkileri yerel yönetimlere ya hiç verilmemiş ya da sınırlı bir takdir yetkisi tanınmıştır (Sakınç, 2000:131). Sorumlulukların yerel yönetim düzeyleri arasında tahsisi, yani hangi yönetim düzeyi tarafından sunulacağına ait en uygun çözümün bulunması beraberinde bir diğer tahsis sorunu olan vergi tahsisini getirmektedir. Yerel yönetimler kamusal hizmet yükümlülüklerini yerine getirirken uygun vergileme araçlarının önemi burada ortaya çıkmaktadır. Çünkü eğer yerel yönetimler vergilendirme yetkilerine ve gelir artırma olanaklarına sahip değillerse, yerel halkın kamusal hizmetleri yerine getirme sorumluluklarını etkin olarak yerine getiremeyeceklerdir (Sakınç,1998:85-86). Bu nedenle yerel yönetimlerin istikrarlı bir hizmet ve maliye politikası geliştirmesi zordur. Bu kapsamda yerel yönetimlere belli ölçütler içinde öz kaynak yaratma ve vergi koyma yetkisi tanınmalı, ancak bu yetkinin vergi kaynaklarının aşırı tüketilmesine ve savurganlığa yol açmaması da önceden belirlenmiş nesnel ölçü ve sorumluluk sınırı içinde kalarak çözümlenmelidir. Ayrıca bölgesel farklılıkların giderilmesi için yapılan yardımlar objektif kriterlere bağlanmalı, mali kaynak ayırımında öz kaynaklara öncelik verilmelidir (Tamer, 1997:49).

3.4. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi İle İlgili Olarak Yapılmak İstenen Anayasa Değişikliği

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde yerel yönetimler ve vergilendirme yetkileri konusunda yapılan değişiklikle ilgili olarak günümüz Türkiye'sinde atılmak istenen en önemli adım, iktidar partisi olan AKP tarafından hazırlatılan 2 Ağustos 2007 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Önerisi" başlıklı Taslak'ta yer almaktadır.

Taslakta yer alan Mahalli İdareler başlıklı 96. maddede; "Mahallî idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır ve *bu amaçla gerekli düzenlemeler yapılır.*" denilmektedir. Burada italik yazılan cümle yeni eklenmiştir.

Bu maddenin Vergi Ödevi başlıklı 41. madde ile birlikte değerlendirilmesinde yarar vardır.

Vergi ödevi başlıklı madde de; "Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna; *mahallî idareler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilenler için ise ilgili mahallî idarenin seçimle oluşan karar organına verilebilir.*" cümlesi yer almaktadır. Burada da italik yazılan cümle yeni eklenmiştir

Yapılan değişikliği gerekçesi olarak da; "Sözü edilen madde ile vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisna, indirim ve oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapma konusunda Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin, mahallî idareler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilen vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler için de mahallî idarelerin karar organlarına tanınması sağlanmaktadır. Bu suretle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının mahallî idarelerle ilgili olarak öngördüğü ilkelerden birinin daha ülkemizde hayata geçirilmesi mümkün olacaktır." denilmektedir.

Vergi ödevi başlıklı 41. maddede yapılan bu değişiklikle;

Bakanlar Kurulu'na tanınmış olan yetki, yerel gelirler bakımından il genel meclisi, büyükşehir belediye meclisi ve belediye meclisine de tanınmaktadır.

Belirli sınırlar içerisinde uygulanacak miktarı belirleme yetkisinin belediye meclislerince kullanıldığı altı yerel gelir vardır. Bunlar: İlan ve Reklam Vergisi, biletsiz eğlence yerlerinde Eğlence Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İşgal Harcı, Tatilde Çalışma Ruhsatı, İşyeri Açma İzni.

Yerel gelirlerde, yasaca belirlenmiş sınırlar içinde oran belirleme bakımından istisnai durumda olan belediye yetkisi, Taslak tarafından kural haline getirilmekte ve tüm yerel gelirler için geçerli kılınmaktadır.

Mevcut belediye gelirleri yasası, Bakanlar Kuruluna yasada belirtilen en az-en çok miktarlarını belirleyen hadleri on katına kadar artırma; hadleri değiştirme; sıfıra kadar indirme gibi geniş yetkiler vermiştir. Taslak bu yetkileri belediyelere bırakmaktadır. Herhangi bir ölçütü olmayan bu yetki tek tek belediyelerce kullanılabilir.

Taslak, yerel gelirlerde uygulanılacak muafiyet, istisna, indirimleri belirlemeyi de yerel yönetime bırakmaktadır. Öngörülen herhangi bir muafiyet ya da indirim bir belediyece gerçekleştirilirken bir başkasında gerçekleştirilemeyebilecektir ; karar ilgili yerel yönetimindir.

Bu durumda, her yerel yönetim örneğin arsa, arazi, bina ya da çevre temizlik vergilerinde yasada belirlenmiş yukarı ve aşağı sınırları artırma, sınırlar içindeki oranları belirleme ve dolayısıyla değiştirme yetkisine sahip olacaklardır. Bu durumda, iki komşu belediyede birbirinden farklı vergi had ve oranları uygulanabilecektir.

Yine tek tek belediyeler, yasada tanınan muafiyet, istisna ve indirimleri yapıp yapmama konusunu belirleme yetkisine sahiptir. Yasal yetki bazı belediyelerce kullanılırken bazılarında kullanılmayabilecektir.

Örneğin bir belediye imar harçlarını en yüksek düzeye çekerek kendi bölgesine girişi mali engellerle zorlaştırabilecek ya da işyeri açma izin harcını diğer belediyelerden daha az düzeyde tutarak yerel gelirleri şirketler için kolaylaştırıcı, destekleyici olarak kullanabilecektir.

Farklı vergilendirme bazı kentlerde yaşamayı kolaylaştırabilecek, bazı kentlerde ise zorlaştırabilecektir. Belirli bir gelir seviyesinde olanlar bazı belediyelerde duruma göre daha zor ya da kolay yaşayabilecektir.

Bu değişikliği halen TBMM’de bulunan “Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanunu Tasarısı” ile birlikte değerlendirmekte yarar vardır. Bu tasarı ile birçok yeni vergi konulmaktadır.

Anayasadaki bu değişiklik girişimi, neoliberal politikaların yerel yönetimlere yansımaları olan “yarışan, rekabet eden kentler” politikasının bir devamıdır. Bu politikaya göre, tüm diğer kamusal alanlar gibi, belediyeler de bir biri ile rekabet edebilmelidir. Rekabetin olduğu her yerde yıkıcılık vardır. Bu yıkımın emekçiler aleyhine olduğu ve olacağı açıktır. Bu yolla ülke genelinde dengeli ve adil bir yerel yönetim düzeni yaratılamayacağı ortadadır (Anayasa Taslağında...,2008:1-3).

SONUÇ

Devlet sınırları içerisinde, belirli bir coğrafi alanda yaşayan insan toplulukları tarafından seçilen kişilerce yönetilen, tüzel kişiliği olan ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere belli bir hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş anayasal yönetsel kuruluşlar olan yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olması esastır. Yapılacak temel düzenlemelerin ana eksenini yerel yönetimlerin özerkliğinin tesis edilmesi etrafında örgütlenmek zorunluluğu altındadır. Zira eğer geniş ve sağlıklı bir hizmet ağı oluşturulmak isteniyorsa bunun için yapılması gereken temel çalışma, yerel yönetimlerin güçlü kılınması çalışması olacaktır.

Türkiye’de yerel yönetim geleneği henüz istenilen seviyeye ulaşamamıştır. Modern anlamda kurulan ilk yerel yönetim birimlerinin tarihi henüz bir asrı geçmemiştir ve şu an için kapsamlı bir yerel yönetim modelinin oluşmuş olmasından söz etmek olası değildir. Yerel yönetimlerin kurulma amaçlarının başlangıcında yerel alanda hizmet sunmak ve toplu yaşama kültürünün oluşmasına katkıda bulunmaktır. Bu nedenle günün koşullarından zarar görmeyecek, siyasal erkin keyfi tasarrufundan etkilenmeyecek ve kendi kaynaklarını yaratabilecek bir yerel yönetim dizgesinin oluşturulması ulaşılması amaçlanan emel olmalıdır. Bu uğurda yapılacak düzenlemeler günümüzde zorunlu bir kimlik taşımaktadır ve toplum-devlet-yerel yönetimler sarmalı bunun gereklerini yerine getirme adına gerekli tüm çabayı göstermelidirler.

Günümüzde yönetimler arasında görev ve gelir bölüşümünün yapılması son derece önem kazanmıştır. Tarihi süreçte devletler kamu yönetimi sorumluluğunu çeşitli devlet sistemleri çerçevesinde paylaşmışlardır. Bu nedenle görevlerin yürütülmesinde birden çok yönetim kademesinin söz sahibi olabilmesi mümkündür. Bu anlamda iktisadi ve mali nedenler, sosyal ve siyasal nedenler ve yönetsel nedenler görevlerin idaresinde yetki sahibi olacak birimin tayininde yön belirleyici özellik taşımaktadır. Buna göre görev ve gelirlerin yönetimler arasında akılcı paylaşımı, paylaşımın kurallara bağlanması ve paylaşım ilkelerinin belirlenmesi ortaya konulması gerekenler arasında yer almaktadır.

Kamu görevlerinin hangilerinin devlet hangilerinin yerel yönetimlerce görüleceği hususunda kesin ayırımın yapılması oldukça güçtür. Bu konuda ayırımın kurallarını belirlerken dikkat edilmesi gereken kriterler; içinde bulunulan ekonomik koşullara uygunluk, etkinlik, sosyal düşüncelere ve yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarına göre hareket etmektir. Gelir bölüşümüne kaynaklık eden düşünceye göre ise görevlerin sunumunda gerçekleştirilen paylaşım, görevlerin üretici birimi konumuna yerel yönetimleri taşımaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin sorumlu olduğu görevleri yerine getirebilmesi için giderleri ile doğru orantılı olarak gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir. Yani görevlerin ve dolayısıyla giderlerin yapılabilmesi için yerel yönetim organlarının gelir elde etmesi ve bu gelirin de görevlerin yerine getirilebilmesi için yeterli miktarda olması gerekmektedir.

Yönetimler arasında görev ve gelir bölüşümünün meydana getirdiği başka bir sorun daha vardır. Bu da mali sistemin –verginin- yerelleştirilmesi sorunudur. Mali sistemin yerelleşmesi sorunu, makro ekonomik politikalar ile uyumlu vergileme yetkisinin merkezi yönetimde kalması koşulu ile esaslı vergileme kaynaklarının yerel yönetimlere bırakılmasını ifade etmektedir. bunun gerçekleşmesi ve yerel yönetimlerce vergilendirme yetkisinin kullanılabilmesi için yerel yönetimlerin vergi oranlarını serbestçe belirleyebilmesi ve vergi tabanını tespit edebilme özerkliğine sahip olması gerekmektedir. Bununla birlikte bu gereklilik yerine getirilirken etkinlik, eşitlik ve idari kolaylık kıstaslarının da gözardı edilmemesi gerekmektedir.

Mali sistemin yerelleşmesi sorunu aynı zamanda yerel vergi konusu içerisinde de değerlendirilmektedir. Buna göre mali sistem yerelleştirilirken yerel meclisler tarafından kabul edilen, yerel bir bütçeye ayrılan ve vergilendirilebilir bir şey nedeniyle ödenen veya byerel yönetimin sınırları ile ilgili olan yerel vergiyi düzenlemek ve tarh etmek zorunludur. Bu nedenle yerel yönetimlerin yerel vergi elde etmesi ve gelirlerinin yeterli düzeye erişmesi onların gerçek özerkliklerine kavuşmuş olduğunun bir göstergesi sayılırlar. Bu açıdan bakıldığında mali özerkliği sağlayacak olan genel anlamda vergiler, özel anlamda ise sadece yerel harcamaları karşılamak amacıyla alınan yerel vergilerdir.

Hangi devlet şekli olursa olsun kesin olan bir şey var ki, vergi alma yetkisi sadece kamu tüzel kişilerine aittir. Buna göre en büyük kamu tüzel kişisi olan devlet,

vergilendirme yetkisinde birinci derecede söz sahibidir. Zira vergi koyma ve alma yetkisi sadece devlete aittir ve bunlar kanunlar aracılığı ile yapılmaktadır. Bu noktada, devleti vergilendirme alanında vergiyi koyma, kaldırma, değiştirme, istisna ve muafiyetler tanıma gibi hususlarda temsil etme görevi esasta yasama organı tarafından yerine getirilmektedir ve buna ilişkin düzenlemelerin genel çerçevesi ülke anayasalarında düzenlenmektedir. Devlet tüzel kişiliği dışında kalan diğer kamu tüzel kişileri ise ancak devletten aldığı yetkinin miktarı nispetince vergilendirme alanında söz sahibi olabilmektedir. Ayrıca yerinden yönetimli kamusal karar alma modellerinde kamu kararları ve uygulamaları yerel halkın isteğine uygun nitelik taşıırken, merkezden yönetimli karar alma ve uygulamada daha çok politikacıların istekleri yanıtlanır. Bunun önemi kaynakların tahsisi ve yetkilerin devri noktasında daha belirgin şekilde ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de aslında Osmanlı döneminden beri, vergi reformlarının amacı, vergi toplama usulerini, yani vergi idaresini yeniden düzenlemek ve hazineye gelir artışı sağlamak olmuş, daha adil ve etkin bir vergi sistemi yönünde vergi yapısı oluşturma hareketleri oldukça sınırlı düzeyde kalmıştır. Bu süreçte bu yapıdan yerel yönetimler de payını almış ve son çeyrek asra kadar idari-mali destekten yoksun bırakılmışlardır. Aynı şekilde yerel yönetimler son döneme kadar idari vesayetin gölgesinde ve yetersiz gelir kaynaklarıyla yaşamlarını sürdürmeye çalışmışlardır. Oysa 1982 Anayasası özellikle mali özerkliğe vurgu açısından bir ifadeye yer vermektedir. Buna göre anayasanın 127/son md.’nin son cümlesinde “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” ifadesi kullanılmaktadır. Bu ifade aslında yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanması gerekliliğinin ve mali yeterliliğe sahip olma zorunluluğunun sloganı olmuştur. Ancak bu hüküm, gelir kaynaklarının nelerden ibaret olduğunu veya nelerden ibaret olacağını güvence altına almamış olması nedeniyle bugün için yaptırım gücündn yoksundur. Bu nedenle anayasal güvence dikkate alınarak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin temel ilkesi, hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi; yerinden yönetimin temel ilkesi ise hizmetlerin seçimle gelen organlar tarafından özerk kuruluşlarca yürütülmesidir. Dikkat edilirse özellikle belirli bir beldede yaşayan veya belirli bir belde ile herhangi

bir şekilde ekonomik veya sosyal bir bağı olan vatandaşların etkin ve etkili bir şekilde kamu hizmetlerinden yararlanması hizmetlerin ancak kendilerine en yakın olan birimlerce yerine getirilmesine bağlıdır. Son dönem yaklaşımı içinde bunu sağlayacak birimler elbette ki yerel yönetim birimleridir. Demek oluyor ki hem yerel halkın hizmetlerden yararlanırken maksimum faydayı elde edebileceği birimler hem de kamu yönetiminde en etkili şekilde yerel halka hizmet götürebilmenin ön koşulu yerel yönetim birimlerinin en rasyonel şartlar içinde güçlendirilmeleridir. Bunun gelip dayandığı nokta ise hem mali hem de idari özerkliğe sahip yerel yönetim modelidir.

Bir ülkede idari vesayet ve özerkliğin hangi boyutlarda olacağı o ülkenin yerel yönetim anlayışına göre değişmektedir. Günümüzde çoğulcu demokrasilerde egemen anlayış, yerel özerkliğin sağlanması ve idari vesayet kaldırılarak yerine hukuka uygunluk denetiminin getirilmesidir. Belediyelerin ve genel olarak yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olması, onları merkezi yönetim karşısında güçlü kılmaktadır. Dolayısıyla daha fazla özerkliğe ve hareket serbestisine sahip olmaktadır. Yerel yönetimler üzerlerindeki idari vesayet azaldığı ölçüde, özerkliğe sahiptirler. Özerklik, yerel yönetimlerin iyi hizmet üretmelerinin önemli şartlarından birisidir. Ancak yerel yönetimlerin özerkliği sınırsız değildir ve kendi içinde bazı denetim mekanizmaları barındırmaktadır. Söz konusu denetim, yerel yönetimler üzerinde halk denetimini daha etkin hale getirme, hukuksal denetimi idari vesayet yerine ikame etme biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin iş ve işlemlerini yürütürken ve karar alma süreçlerini çalıştırırken tam bir serbestiye sahip olmaları şeklinde ifade edilen yerel özerklik, öncelikle finansal gelir kaynakları alanında kendini göstermelidir. Bu amaçla, gerek ulusal gelirin merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşımında gerekse yerel gelir bazının temel gelir kaynağı durumuna getirilmesinde ve gerekse bu amaçla kurulmuş olan merkezi kredi-finans kurumlarında bu açıdan düzenlemeler yapılması yerel özerkliğin sağlıklı şekilde uygulanması için gerekli şartlardandır.

Yerel yönetimler sisteminde temel düşünce, özerklikle gelir arasında önemli bir bağlantının var olduğu üzerinde yoğunlaşmıştır. Buna göre özerk bir yönetimin gerçekleşmesi için sadece karar alma yetkisine sahip özerk organların varlığı yeterli

değildir. Bununla beraber yeterli gelir kaynaklarının bulunması ve yerel yönetimlerin bu gelir kaynaklarının oranlarını ve miktarlarını saptayabilme yetkilerinin bulunması gerekmektedir. Zira merkezi yönetimin tek yetkili olarak temel vergileri hem vergilendirme yetkisine dayanarak koyabilmesi hem de toplayabilmesi yerel yönetimlere mali transfer yapmasını zorunlu kılar. Bu da yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağlı olmasını kaçınılmaz hale getirir.

Yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere mali özerkliğin sağlanabilmesi, bu yerel birimlere belirli sınırlar içinde vergiyi uygulama yetkilerinin verilmesi ve hatta kısmen bazı tür mükellefiyetleri getirme yeteneğinin artırılması ile mümkündür. Mali özerkliğin verilmesi, aynı zamanda yerel halkın yerel yöneticileri denetleme yollarının geliştirilmesi ile paralel olarak ve kendiliğinden başlatılabilecektir. Aksi halde önerilebilecek çözüm yollarının tümü geçici olacaktır. Geçici nitelikteki önlemler ise belediyelerin mali yükünü kısmen hafifletecek fakat mali özerkliği sağlayamayacaktır. Çünkü mali özerklik ancak vergi salma yetkisi ile söz konusu olabilmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gelir bölüşümü sistemi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temelini oluşturmaktadır. Hatta yerel yönetimlerin varlıklarının devamı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki gelir bölüşümünü makul, rasyonel veya adil esaslara göre gerçekleşmesine bağlıdır. Yönetimler arası hizmet bölüşümü zorunlu olunca hizmetlerle orantılı ekonomik kaynakların bölüşümü aklın ve adaletin gereğidir. Ancak hizmetlerle orantılı olarak yerel yönetimlere bizzat kendi kaynağını yaratmada tam serbestlik tanımak da tam anlamıyla ve tüm şartlarıyla mümkün olamamaktadır. Zira binlerce yerel otoritenin vergilendirme ve ekonomik kaynak yaratmadaki tam serbestliği, birbirinden farklı uygulamaları doğurma ihtimali taşımaktadır. Bu durumun ise mali anarşiye giden yolda ilk adımı tetikleyebilme potansiyeli vardır. Bu nedenle anayasal ve kanuni düzenlemeler aracılığı ile yapılacak düzenlemelerde temel çerçeve ortaya konulmalıdır.

Yerel yönetimler için temel amaç özerk, üretken, güçlü ve katılımcı bir yapının sağlanmasıdır. Yerel yönetimlerin güçlenmesi ile kalkınma ve çağdaşlaşma arasındaki bağ doğru orantılıdır. Bu bağın önemi her geçen gün artmaktadır. Ancak

burada dikkat edilmesi gereken nokta, güçlenme ve özerkliğin keyfilik demek olmadığıdır. Bu nedenle keyfiliği önleyecek ve sorumluluk alanının sınırlarını belirleyecek ölçütlerin her bir yerel yönetim biriminin kendine göre yorumlayabileceği subjektif kriterler dışındaki kriterlerle kanuni hükümlere bağlanması gerekmektedir. Ancak özellikle bölgeler ve beldeler arasındaki ekonomik koşul ve zenginliklerin farklılığı nedeniyle oluşabilecek eşitsizliği gidermeye yönelik önlemler, belirlenecek temel kriterlerin istisnasını oluşturabilir. Buna göre örneğin özerklik çerçevesinde yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi içerisinde herhangi bir yetkinin transfer edilmesi durumunda bunun uygulayıcıları, sorumluluk sınırlarını aşmadan yetkinin işlerlik kazanmasını sağlayıcı uygulamalar yapmakla yükümlü olabilir.

Demokrasilerde vergi çeşitleri ve oranları siyasi süreçte belirlenir. Siyasi süreci yürütenler halkın oylarıyla seçilen ve halka karşı sorumlulukları olan parlamenterlerdir. Merkezi yönetimdeki bu sorumluluk ve özerklik anlayışı yerel yapıda da daha etkin bir şekilde gerçekleşebilir. Ancak ölçsüz ve denetimsiz özerkliğin ve sorumsuzluğun ortaya çıkaracağı bazı dezavantajlar da vardır. Özellikle derebeylerin oluşacağına dair bir takım görüşler dahi ileri sürülebilmektedir. Fakat bu tür sakıncaları etkili bir halk denetimi, iyi bir hukuksal denetim gibi unsurlarla yok etmek veya en aza indirmek olasıdır. Bu anlamda Türkiye'nin merkezîyetçi yapısını aldığı Fransa'nın bile 1982 reformları ile beraber merkezîyetçi yapıyı terk edip idari vesayetini yerine hukuksal denetimi ikame ettiği anılmaya değer bir gelişmedir. Zira bu gelişmeler sonucunda hizmette yerellik ilkesinin kabul görmeye başladığı söylenebilir. Sonuç olarak belirlenen problemlerin oluşmaması veya giderilmesi için özerkliğin tanıyacağı hakların sorumluluk kriterlerine vardığı noktada bitmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, Abdurrahman. (2003): *Kamu Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi, 9.Baskı.
- Aksoy, Şerafettin. (1998): *Kamu Maliyesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi , Gözden Geçirilmiş ve İlaveli 3. Baskı.
- Aktan, Coşkun Can. *Türkiye’de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktanarastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf (15.07.2006).
- Akyılmaz, Bahtiyar. (2004): *İdare Hukuku*, Konya: Sayram Yayınevi
- Alaybek, Ali. (1961): *Belediye Maliyesi Reformu*, Ankara: MBTK.
- Anayasa Taslağında Yerel Yönetimler ve Sendikal Haklar. (2008): *KESK*, http://www.tumbelsen.org.tr/dokuman/KESK_Anayasa.doc (30.04.2008).
- Arikboğa, Ülkü. (2004): *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, İstanbul.
- Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (2003): *AB Yerel Güncel Dergisi*, Ferzan Yıldırım (haz.), İstanbul: WALD Akademisi, C.2-3, Ağustos: 4-5.
- Aytaç, Fethi. (1990): *Açıklamalı Köy Kanunu*, Ankara.
- Bilgiç, Veysel K. (1998): *Yerel Yönetimler (Teorik Çerçeve, Öğreti, Uygulama-Yargı Kararları, Uluslararası Metinler) İngiltere Mukayeseli*, Ankara: 21.Yüzyıl Yayınları.
- Can, İsmail. (2004): *Almanya’da Devletin Yapısı ve vergi Sisteminin Anayasal Temelleri*, <http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md145/ismailcan.pdf> (30.12.2008).
- Canatan, Bilal. (2001): “Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.10, S.1, Ocak:7-25.
- Canpolat, Hasan. (1999): “İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler”, in Muammer Türker (ed.), *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara: MİGM.
- Cantemir, Hamza. (1999): “Bazı Yabancı Ülkelerde Belediyeler”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.4, S.10, Ekim:29-41.
- Coşkun, Bayram. (1996): “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.5, S.3, Mayıs:35-47.
- Çağan, Nami. (1982): “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, *AÜHFD*, C.37, S.1-4, 129-151.
- Çağan, Nami. (1982): *Vergilendirme Yetkisi*, İstanbul : Kazancı Yayınevi.

- Çelik, Abdullah , Şuayip Aykanat. (2007): “Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri” , *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.6, S.22, <http://www.e-sosder.com/dergi/22101-115.pdf> (16.02.2008).
- Çınar, Tayfun, Birgül A. Güler. (2004): *Yerel Maliye Sistemi*, Ankara:TODAİE Yayın No:313.
- Çoker, Ziya. (1992): “Belediyelerin Finansman Sorunları ve Öneriler”, *İller ve Belediyeler*, Haziran-Temmuz: 283-296.
- Çoker, Ziya. (2002): “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, *Türk idare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı, S.436, http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/ziya_cokerbolgekurulus.pdf (16.02.2008).
- Dedeoğlu, Erdoğan. (1997): “Kamu Gelirlerinin Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Bölüşümü (Mali Tevzin) ve Bu Bölüşümden İl Özel İdarelerine Ayrılan Payın incelenmesi” , *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.2, S.3, Nisan:38-46.
- Dorukkaya, Şakir. (1993): *Mahalli İdarelerin Mali Yapılarının Yeniden Düzenlenmesi ve Danimarka Örneği*, Ankara: Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Vakfı Yayın No:6.
- Dönmez, Mustafa. (1999): “Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü” , *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.4, S.6, Haziran.
- Eker, Aytaç. (2004): *Kamu Maliyesi*, İzmir: Kanyılmaz Matbaası.
- Emil, M.Ferhat, H.Hakan Yılmaz. (2006): *Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Yönetim Uyumlaştırılması*, <http://maliesempozyumu.pamukkale.edu.tr/femilhyilmaz.pdf> (16.07.2006).
- Erginay, Akif.(1983): “Yeni Anayasamızın Mali Hükümleri” , *Fadıl H. Surun Anısına Armağan*, Ankara: AÜSBF, Yayın No:552:55.
- Falay, Nihat. (1997): “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler” , *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.6, S.2, Ocak:3-13.
- Gözler, Kemal. (2002): *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2. Baskı.
- Gözler, Kemal. (2003): *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, Şeref. (2000): *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, 13.Baskı.
- Güler, Birgül Ayman. (1998): *Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE Yayını, 2. Baskı.
- Güler, Birgül. (1994): “Belediye Gelirlerinin Yapısı:1925-1989” , *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.3, S.1, Ocak:13-28.

- Güler, Birgül. (1994): “İl Özel İdaresi Gelirleri : 1925-1990”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.3, S.3, Mayıs: 13-28.
- Günday, Metin. (2002): *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, 5. Baskı.
- Güneş, Gülsen. (1998): *Verginin Yasallığı İlkesi*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Güneş, Gülsen. (2001): “Yeni Binyıl Türkiyesinde Yer Almaması Gereken Vergi Kuralları”, Arif Nemli’ye Armağan, *MAMK*, 39. Seri, 2000/2001, Yayın No:84, İstanbul:71-87.
- Hatipoğlu, Cengizhan. (2005): *Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkileri*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İnce, Macit. (2001): *Devlet Borçları ve Türkiye*, Ankara:Gazi Kitabevi, 6. Baskı.
- Kalabalık, Halil. (2005): *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karaduman, Emine, M.Kemal Öçal, Nevzat Özgür. (1990): “Belediye Gelirleri”, *Maliye Dergisi*, S.98, Mart-Haziran:3-21.
- Karaer, Tacettin. (1990): “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.3, Eylül: 47-67.
- Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması* (1993): T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul:Kent Yayınevi.
- Kay, J.A., M.A.King. (1989): *The British Tax System*, Oxford University Press.
- Keleş, Ruşen. (1979): “Kentleşmenin Mali Sorunları”, *MEK*, 25.Seri, 1976-1977, İstanbul:195-224.
- Keleş, Ruşen (2000): *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul:Cem Yayınevi, 4. Basım.
- Keleş, Ruşen. (1994): “Fransa’da Yerinden Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.3, S.1, Ocak:3-17.
- Keleş, Ruşen., Fehmi Yavuz. (1989): *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Yayınevi, 2. Baskı.
- Kızılcık, Recep. (2003): *Türk ve Liberal Batı Demokrasilerinin Yerel Yönetim Sistemlerindeki Eğilimler*, Ankara: MİKD Yayın No:19.
- Koçdemir, Kadir. (1999): “Almanya’da Mahalli İdareler”, in Muammer Türker (ed.), *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara:MİGM.
- Kösecik, Muhammet. (2002): “Avrupa Birliği’nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, in Bekir Parlak, Hüseyin Özgür (ed). *Avrupa Birliği İle*

- Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, İstanbul: Alfa Yayınları, 1.Baskı.
- Kuzu, Burhan. (1999): *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, İstanbul:Filiz Kitabevi.
- Local Government In The United Kingdom. (1996): *The Committee of The Regions*, <http://www.ibb.gov.tr/IBB/doclib/word/abbirligi/bolgeselyerel.doc> (14.07.2006).
- Mengi, Ayşegül Kaplan. (1997): “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.6, S.4, Ekim:93-112.
- Meriç, Osman. (1989): “İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme”, *Türk İdare Dergisi*, S.382, Mart: 1-16.
- Moussis, Nicholas. (2004): *Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi*, Ahmet Fethi (çev). İstanbul:Mega Press.
- Muter, Naci. (2000): *Vergi Teorisi*, Manisa: Emek Matbaacılık, 2.Baskı.
- Nadaroğlu, Halil. (1981): *Kamu Maliyesi Teorisi*, Kırklareli: Sermet Yayıncılık.
- Nadaroğlu, Halil. (2001) : *Mahalli İdareler*, İstanbul : Beta,7. Bası.
- Okandan, G. Recai. (1976) : *Umumi Amme Hukuku*, İstanbul.
- Öncel, Mualla, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan. (2003): *Vergi Hukuku*, Ankara:Turhan Kitabevi, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 11.Bası.
- Öncel, Yenal. (1998): *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul:Filiz Kitabevi, 3.Baskı.
- Özarslan, Mustafa. (1994): “İngiltere’de Yerel Yönetimler Maliyesi”, *Türk İdare Dergisi*, S.104, Eylül: 179-197).
- Özel, Mehmet. (2000): “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.9, S.3, Temmuz:25-43.
- Özer, Ahmet. (1992): “Fransa’da Merkezi İdare”, *Türk İdare Dergisi*, S.395, Eylül:27-52.
- Özer, İlhan. (1986): *Devlet Maliyesi*, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayın No:277, C.II.
- Özfatura, Burhan. (1995): “Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik” , *İller ve Belediyeler*, Eylül:444-448.
- Öztekin, Ali. (1997): *Yönetim Bilimine Giriş*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1.Bası.
- Pehlivan, Osman. (2001): “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Tevzin ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.6, S.6, Haziran: 32-35.

- Pirler, Orhan. (1993): “Belediyelerin Gelirleri Yetersizdir”, *Maliye Postası*, S.315, Ekim:53-59.
- Sakınç, Süreyya. (1998): *Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik (Türkiye İçin Bir Model Önerisi)*, Manisa.
- Sakınç, Süreyya. (2000): “Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması”, *XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Anayasal Mali Düzen*, 14-16 Mayıs 1998, İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, 105-134.
- Saraçoğlu, Fatih. (2003): “Vergilendirme Yetkisi ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri” *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, S.3, <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pubs.aspx?x=5>
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler (Özel İhtisas Komisyonu Raporu)*, (2001): Ankara.
- Sergent, Lucien. (1996): *Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği*, Ankara:TBD
- Seyidoğlu, Halil. (1999): *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*, İstanbul:Güzem Can Yayınları 16, 2.Baskı.
- Soysal, Mümtaz. (1997): *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul:Gerçek Yayınevi , 11.Baskı.
- Tamer, Mustafa. (1997): “Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, S.415, Haziran:42-56.
- Tavşancı, Aykut. (2004): “Türkiye’de Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkisi ve 1982 Anayasası”, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.4, S.1, Haziran.
- Tekeli, İlhan, Selim İlkin. (2003): *Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik*, IULA-EMME Yayını.
- Tekeli, İlhan. (1983): “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.16, S.2, Haziran:3-22.
- Tekin, Fazıl. (1977): “Mali Tevzin”, *EİTİA*, C.XIII, S.1, Ocak:116-163.
- Teziç, Erdoğan. (1998): *Anayasa Hukuku*, İstanbul:Beta, Beşinci Bası.
- Topal, A.Kadir. (1997): “Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi Üzerine”, *Maliye Dergisi*, S.124, Nisan : 74-78.
- Toprak, Zerrin. (2001): *Yerel Yönetimler*, İzmir: DEÜY.
- Tortop, Nuri. (1991): *Mahalli İdareler*, Ankara: TODAİE Yayını, 4. Bası.
- Tortop, Nuri. (1994): “Fransa’da Komünlerin Bütçeleri, Giderleri ve Gelirleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.27, S.3, Eylül:51-63.

- Tortop, Nuri. (1994):“İngiltere’de Yerel İdare Bütçeleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.3, S.5, Eylül:47-52.
- Tortop, Nuri. (1996a): *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara:TODAİE Yayını
- Tortop, Nuri. (1996b): “Fransa’da Yerel İdare Bütçeleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.5, S.1, Ocak: 15-24.
- Turhan, Salih. (1998): *Vergi Teorisi ve Politikası*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 6.Baskı
- Uluatam, Özhan. (1993): “Belediyeler Vergi Koyabilirler mi?”, *Mali Hukuk*, S.44, Mart-Nisan:6-8.
- Ulusoy, Ahmet, Tarık Vural. (2002): *Birleşik Krallıkta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları*, http://www.geocities.com/ceteris_tr/ulusoy_vural2.doc (14.07.2006).
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir. (2002): *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Ulusoy, Ahmet. (2000): “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, *Vergi Sorunları*, S.145, Ekim: 13-142.
- Ünüsân, Teoman. (1996): *Avrupa’da Yerel Yönetimler*, Ankara:MİGM Yayın No:9.
- Yalçındağ, Selçuk. (1992): *F.Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE Yayın No:239.
- Yalçındağ, Selçuk. (1993): “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.26, S.1, Mart:42-69.
- Yerel Yönetimler. (2005): *Golden Akademi Yayınları*, Ankara: Golden Akademi Yayıncılık.
- Yerel Yönetimler II. (2002): *Yerel Yönetimler Eğitim ve Destek Birimi - No:2*, Mersin: MEÜSEM.
- Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Fransa ve İngiltere Örneği. (1995): *Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi*, Konrad Adenaur Vakfı (çev.) Ankara: MİGM.
- Yeter, Enis, Kadir Koçdemir. (1997): *Federal Almanya’da Mahalli İdarelerin Bütçe Yapısı*, Ankara: MİGM Yayın No:14.
- Yeter, Enis. (1992): “Belediyelerin Mali Durumu Nedir?”, *Türk İdare Dergisi*, S.395, Eylül:87-100.
- Yıldırım, M.Ali. (1990): “Tarihi Gelişimi İçinde İngiliz Mahalli İdareleri”, *Türk İdare Dergisi*, S.389, Aralık: 167-187.

Yıldırım, Uğur. (1997): “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması”, *Türk İdare Dergisi*, S.414, Mart:196.