

Şahin İpek, E. A. (2018). Türkiye’de belediye gelirlerinin değerlendirilmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Aralık 2018, 20(2), 1-19.

## TÜRKİYE’DE BELEDİYE GELİRLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

ELİF AYŞE ŞAHİN İPEK<sup>1</sup>

### ÖZ

2006-2017 dönemini kapsayan bu çalışmada Türkiye’de belediye gelirleri, gelirin bileşenleri ve belediyelerin gelirleri üzerindeki kontrol yetkisi bakımından değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme sonucunda merkezi idareden elde edilen transfer gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının artış eğiliminde olduğu ve belediyelerin öz gelirleri üzerindeki kontrol yetkisinin sınırlı düzeyde bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Belediye öz gelirlerinin artırılması için, mali transfer sisteminin belediye hizmet performansı ve öz gelirleri artırma konusunda teşvik ediciliği sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, belediye meclislerine kanunda belirlenecek ölçüde tarife belirleme yetkisinin verilmesi, MTV, konakla vergisi, rant vergisi gibi alternatif vergi kaynaklarının belediyelere verilmesi, mali yönetim ve denetimde etkinliğin sağlanması önerilerinde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Belediyeler, Belediye Öz Gelirleri, Kamu Mali Yönetimi.

**JEL Kodları:** H70, H71.

## AN EVALUATION OF MUNICIPAL REVENUES IN TURKEY

### ABSTRACT

Covering 2006-17 period, in this study is evaluated municipal revenues in terms of components of the revenue and municipal authority on revenues in Turkey. As a result of this evaluation, the share of the transfer revenues from the central administration in the total revenues is tended to increase and the municipalities has limited control over their self-revenues. In order to increase the municipal self revenue, the proposal to reorganize the financial transfer system to provide municipal service performance and incentive to increase the right to set tariffs to be determined by the municipal councils, providing alternative tax resources such as motor vehicle tax, accommodation tax, rent tax and the to ensure the effectiveness of financial management and audit has been made.

**Keywords:** Municipalities, Municipal Self-Revenue, Public Financial Management.

**JEL Codes:** H70, H71.

<sup>1</sup> Dr. Öğretim Üyesi, İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, elifa.sahin.ipek@ikc.edu.tr - ORCID: 0000-0003-1256-8325

## GİRİŞ

Tarihsel geleneğine ve bugünkü anayasal düzenine bakıldığında, Türkiye’nin üç tür yerel yönetim örgütlenmesine sahip olduğu görülmektedir. Bunlar; belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir (Topal, 2014: 119). Ülkemizde 1950’li yıllardan bu yana artan kentleşme ile birlikte kentlerde yaşanan nüfus artışına paralel olarak, yerel hizmetler nitelik ve nicelik olarak artış göstermiştir. Bu durum, yerel hizmetlerin sunumunda temel yönetim birimi olarak belediyeleri ön plana çıkarmış ve belediyelerin sorumluluk alanlarını arttırmıştır (Arıkboğa, 2016: 277).

Belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Ülkemizde belediyeler, nüfus büyüklüklerine ve il, ilçe ve belde belediyeleri olmalarına bakılmaksızın 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununa göre yönetilmekte; büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri ise 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre yönetilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2006: 24).

2006 yılı itibariyle 16 büyükşehir belediyesi, 101 büyükşehir ilçe belediyesi, 283 ilk kademe belediyesi, 65 il belediyesi, 743 ilçe belediyesi, 2011 belde belediyesi olmak üzere 3.225 olan toplam belediye sayısı 2008, 2012, 2014 ve 2016 yıllarında yapılan değişikliklerle 1.399’a düşürülmüştür. 2017 yılı itibariyle ülkemizde 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 400 ilçe belediyesi, 397 belde belediyesi bulunmaktadır. Ülkemiz nüfusunun yaklaşık %94’ü belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2017: 14, 15).

Gerçekleştirilen reformlarla belediye sınırlarında yaşayan nüfus artışının yanı sıra, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediyelerin görev ve sorumluluk alanları genişletilmiş; büyükşehir belediyeleri dışında diğer belediyeler arasında nüfus büyüklüklerine göre bir hizmet ayrımı yapılmamıştır. Buna karşın, bu değişiklikler sonrası belediyelerin gelir kaynaklarını arttırmaya yönelik yapılan düzenlemelerle belediyelere merkezi idareden aktarılan mali transfer sisteminde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş ancak belediyelerin genişleyen hizmetlerini karşılamak üzere öz gelirlerini arttırmaya ve çeşitlendirmeye yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir.

Nüfus yoğunluğunu yakından ilgilendiren belediyelerin hizmetlerini gereğince yerine getirebilmesi için iki önemli konu ön plana çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olabilmeleridir. İkinci önemli konu ise gelirlerinin içeriğine ilişkindir. Buna göre belediye öz gelirlerinin yerel gelirler içindeki payının büyüklüğüdür (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 3). Bununla birlikte, bu oransal yaklaşım yanı sıra, belediyelerin öz gelirleri üzerindeki hâkimiyeti de önemlidir (Akbulut ve Tekeli, 2016: 353).

Bu çerçevede bu çalışmada belediye gelirleri değerlendirmeye alınmıştır. Yapılan değerlendirme 2006-2017 yıllarını kapsamaktadır. Bu amaçla çalışmanın ilk bölümünde belediye gelirlerinin yasal mevzuatta ele alınış biçimi irdelenmiş; ikinci bölümde belediye gelirleri, gelirlerin yeterliliği, gelirin bileşenleri ve belediyelerin gelirleri üzerinde kontrol yetkisi bakımından değerlendirilmiştir. Türkiye’de belediyelerin içinde bulunduğu mali sorunlar; gelirlerinin yetersizliği, merkezi yönetim yardımlarının şekli, öz gelir oranlarının düşüklüğü, öz gelirlerini belirleyebilme ve gelirlerini serbestçe harcayabilme konusundaki yetersizlikler şeklinde sıralanabilir (Yüksel, 2003: 52). Bu sorunlar öteden beri belediyelerin mali yapılarını karakterize eden gelir kaynaklarının azlığı ve merkeze bağlılık özelliğinin (Falay, 1997: 4) değiştirilememiş olduğuna işaret etmektedir. Çalışmanın son bölümünde belediye gelirlerinin geliştirilmesi konusunda önerilere yer verilmiştir.

## 1. TÜRKİYE’DE BELEDİYE GELİRLERİ

### 1.1. Tarihsel Süreçte Belediye Gelirlerine İlişkin Düzenlemeler

Cumhuriyetin ilk kurulduğu yıllarda belediyelerin gelirleri, 1914 yılında uygulamaya giren Rüsüm-u Belediye Kanununa dayanmaktadır. Daha sonra bu yasada 1924 yılında 338 sayılı Kanunla değişiklik yapılmıştır. Aynı yıl ayrıca 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu uygulamaya girmiştir. Bu Kanun ile belediyelere bazı vergi ve resimleri toplama yetkisi yanında bazı vergi ve resimlerin tutarlarını belirleme yetkisi verilmiştir. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu da bazı vergilerin tahsil yetkisini belediyelere vermiştir. 1936 yılında bina, arazi-yol vergileri ile buhran vergileri yerel yönetimlere bırakılmıştır. 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun yürürlüğe girmesi ile 423 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Öz, 2012: 69, 70).

1960’lı yılların sonlarına doğru İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından Belediye Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu, Özel İdareler Maliyesi Reformu Kanunu, Mali Tevzin Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu tasarıları hazırlanmış, ancak 1970 yılında yasalaşan, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu dışında

diğer tasarılar yasalaşamamıştır. 1970’li yıllara gelindiğinde, 5237 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği döneme ait iktisadi yapı ve koşulların değişmesine paralel olarak yeni bir belediye gelirleri kanun tasarısı hazırlanmış, ancak 1978 yılında bu tasarının da yer aldığı vergi paketi tasarısı mecliste kabul edilememiştir (Öz, 2012: 73, 74).

1981 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1981 yılında ayrıca 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarılarak büyükşehir belediyelerine ilave gelir olanakları sağlanmıştır. 1986 yılında Emlak Vergisi gelirleri yerel yönetimlere bırakılmış, 1993 yılında, 3194 sayılı Çevre Vergisi tahsis edilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 125, 126).

Tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde 1981 yılına öncesinde son derece verimsiz ve dağınık bir görüntü sergileyen belediye gelirlerinde 1981 yılında yapılan değişikliklerle önemli iyileşmeler sağlanmıştır. Ancak belediyelerin kendilerine verilen görevlerle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları mümkün olamamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 125, 126).

Günümüz itibariyle belediye gelirlerinin yasal dayanakları başta 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olmak üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur.

Belediye Kanununa göre belediye gelirleri; i) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, ii) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, iii) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, iv) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, v) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, vi) Faiz ve ceza gelirleri, vii) Bağışlar, viii) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ile ix) Diğer gelirlerden oluşmaktadır. Buna göre belediye gelirlerini belediye öz gelirleri ve transfer gelirleri şeklinde değerlendirmek mümkündür.

## 1.2. Belediye Öz Gelirleri

3

Öz gelirler; kanunların çizdiği sınırlar çerçevesinde, belediyelerin kontrol yetkisine sahip olduğu gelir kaynaklarıdır. Bu kontrol yetkisi öz gelirin türüne ve ülkelerin siyasi, idari, ekonomik yapısı ve geleneklerine göre farklılaşabilmektedir. Örneğin, bazı ülkelerde belediyeler vergi oran ve tarifelerini belirli sınırlar çerçevesinde belirleyebilmekte iken, özellikle merkezî yapıya sahip ülkelerde bu konularda belediyelere hiçbir yetki tanınmamakta ya da oldukça sınırlı bir yetki tanınabilmektedir. Bunun yanı sıra, belediyeler vergi ve harç gelirlerinde tarife, oran, istisna ve muafiyetlerin belirlenmesi konularında sınırlı yetkilere sahip iken; fiyat, taşınmaz mal gelirleri, teşebbüs gelirleri gibi gelir türlerinde alınacak miktarın belirlenmesinde daha geniş bir serbestiye sahip olabilmektedir.

Ancak, kapsam, matrah, oran belirleme gibi konularda belediyelerin kontrol yetkileri farklılık arz etse de, bir gelirin öz gelir olarak nitelendirilebilmesi için, tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin bizzat yerel yönetim birimleri tarafından yapılması ve kullanılması yerel yönetimlere ait olması zorunlu bir koşul olarak görülmelidir (Arıkboğa, 2016: 278).

Ülkemizde belediye öz gelirleri, belediye vergileri, belediye harçları, harcamalara katılma payı ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

### 1.2.1. Belediye Vergileri

Belediye vergileri belediye sınırları içinde bu yönetimlerin tarh ve tahsil ettiği, kendi bütçeleri içinde yer alan ve kanunlarla belirlenen sınırlar içinde belediyelerin verginin matrahında, oranında, istisna ve muafiyetleri gibi hususlarda değişiklik yapma yetkisine sahip olduğu gelir kaynaklarıdır. Ancak ülke uygulamalarına bakıldığında belediye vergileri bu özelliklerden sadece birkaç tanesine sahip olmaktadır (Güner, 2006: 63).

Ülkemizde belediye vergileri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda sıralanan İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisidir. Bu vergilerin yanı sıra, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre Emlak Vergisi de belediye vergilerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Aşağıda yer verilen Tablo 1’de belediye vergilerinin konusu, mükellefi ve tarife yapısına ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

**Tablo-1: Belediye Vergilerinin Konusu, Mükellefi ve Tarife Yapısı**

Vergi Türü	Konusu ve Mükellefi	Maktu	Nispi
<b>İlan ve Reklam Vergisi</b>	Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamdaki alınan vergidir. Verginin mükellefi; yurtdışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran kişidir.	X	
<b>Eğlence Vergisi</b>	Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yer alan biletle girilen yerler, müşterek bahisler veya biletle girilmeyen eğlence işletmelerinin faaliyetlerinden alınan vergidir. Verginin mükellefi; bu eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir.	X	
<b>Haberleşme Vergisi</b>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faks mili ve data ücretleri üzerinden alınan vergidir. Verginin mükellefi; bu ücretleri tahsil eden PTT idaresidir.		X
<b>Elektrik ve Havagazı Vergisi</b>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi üzerinden alınan vergidir. Verginin mükellefi; elektrik ve havagazını tüketenlerdir.		X
<b>Yangın Sigorta Vergisi</b>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler üzerinden alınan vergidir. Verginin mükellefi; sigorta şirketleridir.		X
<b>Çevre Temizlik Vergisi</b>	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaları kapsamına almaktadır. Çevre temizlik vergisi su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanır. Verginin mükellefi binaları kullananlardır; mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar. Boş bulunan binalar verginin kapsamı dışındadır.	X	
<b>Emlak Vergisi</b>	Bina vergisi ve arsa vergisi olmak üzere iki kısımdan oluşan vergidir. Vergi; dört yılda bir bina, arsa ve arazilerin vergi değerini belirlemeye yönelik takdir işlemi yapılarak ya da vergi değerini değiştiren sebepler gerçekleştiğinde mükellefin yaptığı bildirimine dayalı olarak belediyeler tarafından yıllık olarak tarh edilir. Verginin mükellefi; bina, arsa ve arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa bina, arsa ve araziden malik gibi tasarruf edenlerdir. Bina, arsa ve araziye müşterek halde malik olanlar hisseleri oranında mükelleftir.		X

**Kaynak:** Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve Ulusoy ve Akdemir, 2017: 277’den faydalanılmıştır.

4

Yukarıda yer verilen Tablo 1’e ve Belediye Gelirleri Kanununa göre belediye vergilerinden Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Vergisi ile Yangın Sigortası Vergisi beyana dayanan vergilerdir. Ancak bu vergileri beyan ve ödeme yükümlülüğü bulunan taraflar bu hizmetleri sunan kuruluşlardır. Dolayısıyla belediyeler bu vergileri beyana dayalı olarak tahsil etmekte ve vergi inceleme yetkilerinin sınırlı olması sebebiyle kendilerine sunulan beyanları doğru kabul etmek durumunda kalabilmektedir.

Belediye vergi tarife yapıları incelendiğinde yukarıda yer verilen Tablo 1’e göre; İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Çevre Temizlik Vergisinin maktu; Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi ve Emlak Vergisinin nispi şekilde belirlenmiş tarife yapısının bulunduğu görülür. Belediye vergi tarifeleri Belediye Gelirleri Kanununda belirlenmiş olup, bu tarifelerin belirlenmesi konusunda belediyelerin yetkisi bulunmamaktadır. Belediye vergilerine ilişkin tarifeler Kanunda sabit bir oran şeklinde gösterilmekte ya da Kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar çerçevesinde Bakanlar Kurulu tarafından belediye grupları itibarıyla belirlenmektedir (Arıkboğa, 2016: 281, 282).

Ancak, Belediye Gelirleri Kanununun 96/A maddesine eklenen paragrafla İlan ve Reklam Vergisi ile biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden alınan Eğlence Vergisinin vergi tarifeleri, Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak *ilgili belediye meclislerinin önerisi*, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Tespit edilen bu tutarlar, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında arttırılır. Bu şekilde hesaplanan miktar ve tutarlar ilgili tarifeler için belirlenen en çok tutarı aşamaz. Bu uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Aşağıda yer verilen Tablo 2’de belediye vergilerinin belediye türlerine göre belediye vergilerinin tahsiline ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

**Tablo-2: Belediye Vergilerinin Belediye Türlerine Göre Tahsil Yetkisi**

Belediye Vergileri	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri
Emlak Vergisi	X		X
Çevre Temizlik Vergisi	X	%20 Pay	X
Yangın Sigortası Vergisi	X	X	
Eğlence Vergisi	X	X	X
İlan ve Reklam Vergisi	X	X	X
Haberleşme Vergisi	X		X
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	X		X

**Kaynak:** (Arıkboğa, 2016: 281).

Yukarıda yer verilen Tablo 2’ye göre Büyükşehir belediyeleri Kanunda sayılan vergilerden yalnızca İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisi’ni tahsil etmeye yetkilidir. İlçe belediyeleri tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisinden büyükşehir belediyelerine %20 oranında pay verilmektedir. Yangın Sigortası Vergisi ise, itfaiye hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülmesi nedeniyle büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilmekte, ilçe belediyeleri bu vergiyi tahsil etmemektedir (Arıkboğa, 2016: 281).

### 1.2.2. Belediye Harçları

Harçlar ve kullanıcı bedelleri fayda ilkesinin en fazla uygulanabildiği alanı oluşturmaktadır çünkü bu tür ödemelerde ödenen bedel ile alınan hizmet ve fayda arasındaki ilişki çok açık bir şekilde görülmektedir (Güner, 2006: 68).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na göre belediye harçları; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcından oluşmaktadır. Aşağıda yer verilen Tablo 3’de belediye harçlarının konusu, mükellefi ve tarife yapısına ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

Aşağıda yer verilen Tablo 3’e göre belediye gelirleri içerisinde yer alan harçlardan sadece Tellallık Harcı nispi olarak belirlenmiş; diğerleri maktu olarak belirlenmiştir. Harçların neredeyse tamamı, kanunda yazılı belirli tutarlar üzerinden ödenmektedir. Bu tutarlar da sık sık güncellenmediği için yıllar geçtikçe değer kaybedebilmektedir (Gerçek, 2010: 15). Bu sebeple harcın maliyeti harcın getirisinden daha fazla olabilmekte, belediyeler de ilgili harçları takip etmemeyi benimseyebilmektedir (Kerimoğlu, 2005: 29). İlgili harç tutarları, 5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 2004 Aralık ve 2005 Mayıs aylarında güncellenmiştir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 15). Diğer bir güncelleme 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan bir takım maktu vergi ile harç tarifelerinin belediye grupları tarafından tespitine yönelik ilaveli kararın yürürlüğe konulması hakkında 05/02/2014 tarihli ve 13844 sayılı Maliye Bakanlığı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulu tarafından 10/02/2014 tarihinde gerçekleştirilmiştir (Akbulut ve Tekeli, 2016: 365).

Belediye Gelirleri Kanununun 96/A maddesine göre Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Belediye Gelirleri Kanununun 96. maddesinin B bendinde İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı gibi harçların maktu tarifelerini belirleme yetkisi kanunda belirtilen alt ve üst limitleri aşmamak üzere belediye meclislerine verilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi 29.12.2011 tarihli ve 2011/175 sayılı Kararı ile bu düzenlemeyi iptal etmiştir. Söz konusu iptal kararı resmi gazetede yayımlandığı 19.05.2012 tarihinden itibaren bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sonrasında, 26.02.2014 tarih ve 6527 sayılı Kanunla Belediye Gelirleri Kanununun 96/A maddesine eklenen paragrafla Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak kaydıyla, mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak *ilgili belediye meclislerinin önerisi*, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine söz konusu harçların maktu tarifelerinin Bakanlar Kurulunca tespit edileceği ifade edilmiştir. Tespit edilen bu tutarlar, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında arttırılacaktır.

Tablo-3: Belediye Harçları

Belediye Harçları	Konusu ve Mükellefi	Maktu	Nispi
İşgal Harcı	Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından; Yol, meydan, Pazar, iskeleler, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali; Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali için sıralanan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi durumunda ortaya çıkar. Mükellefi söz konusu yerleri işgal edenlerdir. İzinsiz işgaller mükellefiyeti ortadan kaldırmaz.	X	
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	Konusunu ulusal bayram günlerinde çalışmalarını izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi oluşturur. Harcın mükellefi, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişilerdir.	X	
Kaynak Suları Harcı	Konusunu özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dâhil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması oluşturur. Kaynak sularını özel işaretli kaplara koyup satanlar bu harcın mükellefidir.	X	
Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, bu harca tabidir. Harcın mükellefi; hayvan veya et sahipleridir.	X	
Tellallık Harcı	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkthane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş sair yerlerde, gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı, bu harca tabidir. Mal ve mahsullerini satanlar harcın mükellefidir.		X
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçüklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, bu harca tabidir.	X	
Kayıt ve Suret	Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita ve krokilerin sureti bu harca tabidir.	X	
İşyeri Açma İzni	Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması bu harca tabidir.	X	
Muayene, Ruhsat ve Rapor	Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek; muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler bu harca tabidir.	X	
Sağlık Belgesi	Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri bu harca tabidir.	X	
İmar ile İlgili H.	Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı imar ile ilgili harçlar arasında yer almaktadır.	X	

**Kaynak:** Belediye Gelirleri Kanunu’ndan faydalanılarak hazırlanmıştır.

### 1.2.3. Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılım payı, idare tarafından yapılan somut bir hizmetin harcamaları için, kanunda belirtilen oranlar dâhilinde, bir defaya mahsus olmak üzere alınan paraya denir (Rüzgaresen, 2012: 95). Bu yönüyle harcamalara katılım payı ne bir vergi, ne bir harç ve ne de bir şerefiyedir. Şerefiye ve katılım paylarında ortak nokta, devletçe sağlanan bir bayındırlık hizmetinin bahis konusu olmasıdır. Bu hizmetten yararlanan ve mülklerinin değeri artan kişilerden bu yararlanma ya da değer artışıyla orantılı olarak bir bedel alınmakta, sağlanan bayındırlık hizmetinin maliyeti kısmen bu yolla karşılanmaktadır. Ancak harcamalara katılım payı, değer artışı vergilendirmek gibi sosyal bir amaçla değil, öngörülen harcamayı finanse edebilmek için alınmaktadır (Yılmaz, 2008: 78, 80).

Kanun koyucu 1981 yılında şerefiye uygulamasına son vermiştir (Yılmaz, 2008: 80). Belediye Gelirleri Kanununda harcamalara katılım payları; Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı şeklinde sıralanmıştır.

Yol Harcamalarına Katılma Payı; Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce i) Yeni yol açılması, ii) Mevcut yolların %40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi, iii) Kaldırılmı ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halinde

yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi, iv) Mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi suretiyle inşa, tamir veya genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden *alınabilir*.

Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı; Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce i)Yeni kanalizasyon tesisi yapılması, ii) Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi suretiyle kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden *alınır*.

Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı; Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce i) Yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, ii) Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi suretiyle su tesisi yapılması durumunda, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden *alınır*.

Belediye Gelirleri Kanununa göre harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Yapılacak giderler peşin ödendiği takdirde ilgililerden %25 noksanı ile alınır. Ancak, bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz.

Belediyelerin görüşü alınmak suretiyle, harcama katılma paylarını ½'ye (peşin ödemelerde 1/3'e) indirmeye, pay çeşitlerine göre farklılaştırma yapmaya, payların ödenecek miktarını birlikte veya pay çeşitlerine göre ayrı ayrı olmak üzere İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarını da dikkate almak suretiyle ve belediyeler itibariyle tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Belediye Gelirleri Kanununda, harcamalara katılma paylarının tahakkuku için, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı ve tahsilinin de iki yıl içinde 4 eşit taksit halinde olacağı belirtilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile değişmeden önceki halde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 86. maddesinin birinci fıkrasına göre belediyelerin, yapmış oldukları yol harcamaları karşılığında, kanunda belirlenen oran ve usullere göre vatandaşlardan Yol Harcamalarına Katılma Payı alınması zorunluydu. Ancak daha sonra 2012 yılında yapılan değişiklikle yasal düzenlemede, sadece yol harcamalarına katılma payı için, “alınabilir” ifadesi kullanılması, belediyelere bu gelirleri isterse talep etme hakkı getirmiştir. Bununla birlikte harcamalara katılım payları uzun yıllardır yasal bir düzenleme olarak bulunmasına rağmen çeşitli sebeplerle uygulanmamış veya eksik uygulanmış bir yerel kamu geliri olarak kalmıştır (Arslan, 2014: 129).

2464 sayılı Kanunla, harcamalara katılma paylarının tahakkuku için, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı ve tahsilinin de iki yıl içinde dört eşit taksitte olacağı belirtilmiştir. 1985 yılında Kanunda yapılan değişiklikle belediye yaptığı harcamaların ancak 1/3'ünü hizmet götürdüğü ilgililerden tahsil edilebilir maddesi, tamamı olarak değiştirilmiş, ancak aynı husus 2462 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte 1/3 olarak kalmıştır. Uygulamada bazı belediyeler harcamalara katılma payını ya hiç uygulamamakta ya da uygulamakla birlikte, kanunun öngördüğü şekilde yürütmemektedir (Yılmaz, 2008: 84).

#### 1.2.4. Diğer Öz Gelirleri

Belediye gelirleri içerisinde vergi gelirleri, harç gelirleri ve harcamalara katılım payı gelirleri yanı sıra ücret gelirleri, müze giriş ücretleri ile madenlerden belediye payı, ticari gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde ettiği sermaye gelirleri yanı sıra ceza gelirleri ve faiz gelirleri de bulunmaktadır. Belediyelerin elde ettikleri bu gelir kalemleri diğer gelirler başlığı altında değerlendirmek mümkündür. Bununla birlikte belediyelerin diğer gelir kalemleri içerisinde alacaklardan tahsilatlar ve diğer çeşitli gelirleri ile özel kişi ve kurumlardan elde ettikleri bağış ve yardım gelirlerini sıralamak mümkündür.

Belediyelerin diğer öz gelirleri başlığı altında bulunan gelir kalemleri vergi ve harçlardan elde ettikleri gelirlere nazaran daha fazla kontrol yetkisine sahip oldukları gelir kalemleridir. Bununla birlikte vergi, harç ve harcamalara katılma payından elde edilen gelirlerin aksine sürekli ve istikrarlı bir yapıya sahip olmamaları dolayısıyla belediye gelirlerinin değerlendirilmesinde öz gelirler içerisinde sahip oldukları payın büyüklüğü, gelirlerinin istikrarı açısından önemli bir parametre sunabilmektedir.

#### 1.3. Merkezi Transferlerden Elde Edilen Gelirler

Merkezi transferlerin çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki gelir kaynaklarının önemli bir kısmını merkezi idarenin elinde bulundurmasıdır. Bunun yanında merkezi idareler gelir esnekliği yüksek bir takım kaynakları da ellerinde bulundurmaktadırlar. Yerel kamusal mallara olan talebin gerek kenteleşme gerekse nüfus artışları dolayısıyla hızla artması, merkezi idare tarafından yerel yönetimlere

kaynak transferi yapılmasını gerektirmektedir. Yerel yönetimlere yapılan kaynak transferinin ikinci nedeni yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin yaydığı dışsallıklardır. Bir başka ifadeyle, bu yönetimlerin sundukları hizmetlerin bazıları genel toplum yararını ilgilendirebilmektedir. Yerel yönetimlere yapılan transferlerin bir diğer nedeni, yerel kamusal hizmetlerden bazılarının bütün yerel yönetimlerde asgari düzeyde sunulması ihtiyacıdır. Bazı yerel yönetimler mali bakımdan diğer yönetimlerle eşit seviyede olmayabilir. Ancak sunulması gereken hizmetin özelliği mali bakımdan zayıf durumda olan yönetimlere kaynak transferi yapılmasını gerekli kılmaktadır. Transfer uygulamasının bir başka nedeni, bir takım hizmetlerin sunumunun merkezi idare tarafından özendirilmesi gerekmektedir. Sosyal tesisler, halk kütüphaneleri ve müzeler gibi hizmetlerin sunulması merkezi idare tarafından özendirilmelidir. Zira bu tip hizmetleri sunmaya yanaşmayan yerel yönetimler olabilir (Vural, 2014: 54, 55).

Türkiye’de merkezden belediyelere mali transferlerin tarihi 1981 Öncesi Dönem, 1981-2008 Dönemi, 2008-2014 Dönemi (Sağbaş, 2010: 146) ve 2014 Sonrası Dönem olmak üzere dört dönemde incelenebilir.

Belediyelere mali transferlerde 1981 öncesi dönemde belediyelere mali transferler çeşitli merkezi vergilerden paylar şeklinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde çeşitli zamanlarda yapılan değişikliklerle birlikte, emlak vergisinin %45’i, gümrük vergisinin %15’i, motorlu taşıtlar vergisi ve trafik cezalarının %11’i, akaryakıt tüketim vergisinin %8’i, gelir vergisinin %5’i, kurumlar vergisinin %5’i, sigara, alkol ve çay üzerinden alınan verginin %2’si, reklam harçlarının %1’i menşe ilkesine göre belediyelere mali transfer olarak aktarılmıştır (Sağbaş, 2010: 146, 147).

Belediyelere mali transferlerde 1981-2008 Dönemi 2 Şubat 1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla başlamıştır. Bu dönemde genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden belediyelere, nüfus kriteri göre, %9,25 oranında pay verilmesi öngörülmüştür. Ancak uygulamada, bütçe kanunlarına konulan hükümler ve diğer kanunlarla %5 ile %9,25 arasında değişen çeşitli oranlar ortaya çıkmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 302).

Belediyelere mali transferlerde 2008-2014 Dönemi 2 Temmuz 2008 tarihinde çıkarılan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla başlamıştır. Kanunla pay dağıtımına esas teşkil eden havuz genişletilerek, pay dağıtım oranı ve dağıtım kriteri değişmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 302). Ayrıca yapılan yeni düzenleme ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak paylara ilaveten denkleştirme ödeneği de değiştirilmiştir.

Buna göre genel bütçe vergi gelirlerinin hesaplanmasına 2008 öncesi dönemde vergi iadeleri, petrol ürünleri, özel tüketim vergisinin tamamı, motorlu taşıtlar özel tüketim vergisinin %28’i, alkollü gazlı içecek özel tüketim vergisinin %60’ı, özel iletişim vergisinin tamamı, özel işlem vergisinin tamamı, şans oyunları vergisinin tamamı genel bütçe vergi gelirleri toplamından çıkarılıp kalanın %6’sı belediye payı olarak ayrılmaktaydı (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 4). 2008 yılı sonrasında yapılan düzenlemeler sonucunda, belediyelere dağıtılacak pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, sadece vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır (Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 159). Ayrıca 2008 yılı sonrasında yapılan düzenleme ile denkleştirme ödeneğinin siyasi kriterlerden uzaklaştırılarak nesnel kriterlere dayandırılması sağlanmıştır.

Belediyelere mali transferlerde 2014 sonrası dönem 12 Kasım 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile başlamıştır. Buna göre 6360 sayılı Kanun, 5779 sayılı Kanunun ikinci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında değişiklik yapmış, bu değişikliklerle ilgili hükümler 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe girmiştir.

Bu çerçevede 6360 sayılı Kanunun 25. maddesi ile 5779 sayılı Kanundaki belediyelere aktarılacak pay oranı ile büyükşehir belediyelerine aktarılacak pay havuzu ve pay oranında değişiklik yapılmıştır. Buna göre büyükşehir belediyeleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların belirli bir oranında pay almaları yanı sıra, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen ÖTV hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının belirli bir yüzdesini pay olarak alacaktır. ÖTV Kanununun (I) sayılı listesinde petrol ve doğalgaz ürünleri bulunmaktadır (Akçe, 2014: 43-44).

### 1.3.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar

Türkiye’de 1981 yılına kadar merkezi idare vergilerinin bazılarının ayrı bir fonda toplanıp nüfus esasına göre bölüştürülmesi sistemi uygulanmış, ancak sonra, 2380 sayılı Kanun çıkartılarak bu uygulamadan vazgeçilmiştir. Bu Kanun ile belediye finansmanında değişiklik yapılmış ve bazı vergilerden değişik



oranlarda pay aktarılması yerine, belediyelere genel bütçe vergi gelirleri üzerinden belli oranlarda pay aktarılması yöntemi kabul edilmiştir (Uzun, 2012: 42).

Aşağıda yer verilen Tablo-4’de ülkemiz belediyelerine mali transfer sisteminde 2380 sayılı Kanun, 5779 sayılı Kanun ve 6360 sayılı Kanun çerçevesinde öngörülen düzenlemelere belediye türleri itibariyle yer verilmiştir.

**Tablo 4: 1981 Yılından Günümüze Belediyelerde GBVG Paylarına İlişkin Yasal Düzenlemeler**

<b>Büyükşehir Belediyelerinin GBVG Payları</b>		
<b>2380 sayılı Kanuna Göre</b>	<b>5779 sayılı Kanuna göre</b>	<b>6360 sayılı Kanuna Göre</b>
Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde toplanan GBVG’ nin (pay dağıtım havuzuna dahil edilenler) %5’inin %75’i doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine, %25’i nüfusa göre dağıtılmaktaydı.	İl sınırları içindeki vergi gelirinin %5’inin %70’ini doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine, %30’unu nüfusa göre dağıtmaktadır.	İl sınırları içindeki vergi gelirinin %6’sının %60’ını doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine, kalan %40’ının ise %70’ini nüfus esasına göre, %30’unu yüzölçümüne göre dağıtmaktadır.
Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG’ den (pay dağıtım havuzuna dahil edilenler) aldığı payın %35’i büyükşehir belediyelerine aktarılmaktaydı.	İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus esasına göre aldıkları payın %30’u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	İlçe belediyelerinin GBVG tahsilat toplamından nüfus ve yüzölçümü esasına göre aldıkları payın %30’u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.
<b>Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payı</b>		
<b>2380 sayılı Kanuna Göre</b>	<b>6360 sayılı Kanun Öncesi</b>	<b>6360 sayılı Kanun Sonrası</b>
GBVG’ nin (pay dağıtım havuzuna dahil edilenler) %2,47’si ilçe belediyeleri arasında belediye nüfusuna göre dağıtılmakta idi.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,50’si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. %2,5’lik bu pay nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Hesaplanan tutardan %30’luk pay büyükşehir belediye payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %4,5’i büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. %4,5’lik bu payın %90’ı nüfus esasına göre kalan %10’u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Hesaplanan tutardan %30’luk büyükşehir belediye payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.
<b>Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin GBVG Payı</b>		
<b>2380 sayılı Kanuna göre</b>	<b>6360 sayılı Kanun Öncesi</b>	<b>6360 sayılı Kanun Sonrası</b>
GBVG toplamının (pay dağıtım havuzuna dahil edilenler) %6’sı büyükşehir dışındaki belediyeler için nüfus kriterine göre dağıtılmıştır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,85’i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın; %80’i nüfus, %20’si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %1,5’i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın; %80’i nüfus, %20’si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.

**Kaynak:** (Arıkboğa, 2016: 283, 84; Ulusoy ve Akdemir, 2017: 352; Ulusoy ve Akdemir, 2010: 130).

Yukarıda yer verilen Tablo 4’den de anlaşılacağı üzere, 6360 sayılı Kanun ile merkezi idare vergi gelirlerinden, büyükşehir belediyelerine, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerine ve diğer belediyelere olmak üzere üç ayrı kategoride pay ayrılmıştır. Buna göre büyükşehir belediyelerine öncelikle kendi sınırları içinde merkezi idarece tahsil edilen vergi gelirlerinin %6’sı verilmektedir. Bir büyükşehir belediyesi bu gelirin %60’ını doğrudan almaktadır. Gelirin kalan %40’ı bir havuzda toplanmakta ve toplanan bu gelirin %70’i büyükşehir belediyelerinin nüfusuna; kalan %30’u büyükşehir belediyelerinin yüzölçümüne göre yeniden dağıtımına tabi tutulmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine merkezi idare tarafından tahsil edilen vergi gelirlerinin %4,5’i tahsis edilmektedir. Bu payın %90’ı bu belediyelerin nüfusuna, kalan %10’u belediyelerin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. Ancak, ilçe belediyesine düşen gelirin sadece %60’ı kendisine, %30’u bağlı olduğu büyükşehir belediyesine, %10’u su idaresine verilmektedir (TBB, 2015: 46, 47).

Diğer belediyelere merkezi idare tarafından tahsil edilen vergi gelirlerinin %1,5’i tahsis edilmektedir. Bu payın, %80’i beldenin nüfusuna, %20’si sosyal ve ekonomik gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır (TBB, 2015: 46, 48).

İyi düzenlenmiş bir mali transfer sisteminin mali özerklik, mali eşitlik, kaynak dağılımında etkinlik, öngörülebilirlik, basitlik, hesap verebilirlik, şeffaflık ve teşvik edicilik şeklinde sıralanan bir takım özelliklere sahip olması beklenir. Mali özerklik açısından transferlerin koşullu veya koşulsuz olarak verilmesi belediyelerin mali özerkliğinde belirleyici olmaktadır. Ülkemizde belediyelere GBVG’ den aktarılan payların kullanım alanı belirtilmediği için koşulsuz transfer niteliğindedir ve belediyeler bu gelir kalemlerinin kullanımı konusunda tamamen serbesttirler (Uzun, 2012: 43, 44). Bu bakımdan Türkiye’de

6360 sayılı Kanunun öngördüğü transfer sisteminin gelirleri serbestçe harcaıyabilmeleri konusunda belediyelere mali özerklik sağladığı ifade edilebilir.

Transfer sistemi içerisinde GBVG’ den aktarılan paylar mali eşitlik kriteri açısından değerlendirildiğinde, dikey mali eşitlik ve yatay mali eşitlik önem arz eder. Dikey eşitsizlik, merkezi yönetim kaynakları ile yerel yönetim kaynakları arasında ortaya çıkan açıktır. Yatay eşitsizlikler; yerel yönetimler arasında farklı mali kapasitelerin ortaya çıkmasında söz konusu olmaktadır. Dikey mali eşitlik; yerel idarelerin harcama ihtiyaçlarının her bir hizmet düzeyinde tek tek belirlenmesi ve yerel idarelerin bu ihtiyaçları karşılayacak mali kapasitelerinin hesaplanmasını gerektirmektedir. GBVG’ den aktarılan paylar aracılığıyla belediyelerin mali kapasite-harcama ihtiyaçları arasındaki fark kapatılabilecektir. Yatay mali eşitlik, mali transferlerin daha yoksul bölgelere dağıtılmasını gerektirir. Harcama ihtiyaçlarının ölçülmesinde değişik ülkelerde, demografik kriterler, sosyoekonomik kriterler ve coğrafi kriterler kullanılmaktadır. Mali kapasite ölçümlerinde ise en çok kullanılanlar, makroekonomik göstergeler ve temsili vergi sistemidir. Ülkemizde GBVG’ den aktarılan payların hesaplanmasında mali kapasite ve mali ihtiyaca yönelik bir kriterin bulunmaması buna karşın harcama ihtiyaçlarının belirlenmesinde büyük ölçüde nüfus kriterinden faydalanılması eleştirilmektedir. Dağıtım formülünde yer alan ilçe gelişmişlik endeksi kriteri sosyoekonomik bir faktör olarak ele alınabilir. Fakat söz konusu gelişmişlik endeksi mali transfer sistemi göz önüne alınarak hazırlanmadığı için belediyelerin mali kapasite ve ihtiyaçlarını da göz önüne almamaktadır (Uzun, 2012: 47, 48).

Ülkemizde GBVG’ den aktarılan paylar önceden belirlenmiş bir formüle göre dağıtıldığından ve dağıtım formülünde objektif kriterler kullanıldığından, transfer sisteminin şeffaflık özelliğini bir ölçüde karşıladığını söylemek mümkündür. Ayrıca paylar, sabit bir formüle dayandığından, payların dağıtımında merkezi idarenin keyfi uygulamalarına karşı bir engel oluşturulmuştur denilebilir (Uzun, 2012: 53). Bu durum sistemin basitlik ve öngörülebilirliğini de arttırmaktadır.

Tüm bu olumlu özelliklerine rağmen transfer sistemi düzenlemelerinde uygun bir teşvik düzeni kurulmadığı zaman belediyelerin öz gelirlerini artırma gayreti içine girmedikleri, harcama ihtiyaçlarını gelir kısıtından bağımsız planlama eğilimine girdikleri unutulmamalıdır. Bunun önüne geçmek için transfer sisteminin öz kaynaklarını artırma yönünde belediyeleri teşvik edici unsurları bulunmalıdır. Yani vergi gelirlerinde diğer belediyelere kıyasla daha fazla bir artış sağlayan belediyeye daha fazla transfer ödemesi yapılmalıdır (Vural, 2014: 56). Teşvik edicilik açısından değerlendirildiğinde GBVG’ den belediyelere aktarılan pay dağıtım sisteminde belediyelerin kendi öz gelirlerini arttırmalarını sağlayacak ve hizmet sunumunda kalite sağlayacak kriterlerin yer almadığı görülmektedir.

### 1.3.2. Denkleştirme Ödeneği

2008 yılı öncesi, Maliye Bakanlığı tarafından yerel yönetimlere Bakan onayı ile “Mahalli İdarelere Yardım Ödeneği” adı altında konulan ödenekten yapılan karşılıksız yardımlar 5779 sayılı Kanunla, denkleştirme ödeneği altında yeniden düzenlenmiştir. 2008 yılı öncesi dönemde uygulamada, ödeneğin dağıtılması belirli ölçüde bağıl değil iken 5779 sayılı Kanun ile bu transferlerin hesaplanması ve dağıtım esasları yasal bir zemine kavuşturulmuştur (Arıkboğa, 2016: 283). 2008 yılı öncesinde, vergi gelirleri tahsilatından yerel yönetimlere aktarılan paylara ilave olarak, Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten nüfusu 50 binin altındaki belediyelere yardım yapılmakta; Maliye Bakanlığı bütçesine konulan bu ödeneğin dağıtımına ilişkin yazılı bir kriter belirlenmemiş idi. Bu durum da öngörülen kaynağın belediyelere dağıtımının, idarenin takdirine bağıl olmasına sebep olmakta idi (Kesik, 2005: 91).

Denkleştirme ödeneği, 5779 sayılı Kanunla genel bütçe vergi gelirleri toplamının %0,1’i olarak belirlenmiştir. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında, İller Bankası hesabına aktarmak suretiyle, iki eşit taksit halinde dağıtmaktadır. Kanunla, 2008 yılındaki düzenlemeye göre, denkleştirme ödeneğinin %60’ının nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelere, %40’ının ise nüfusu 5.000-9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılması öngörülmüştür. Buna göre denkleştirme ödeneğinin amacı küçük ölçekli belediyelerin mali yapılarının güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir. Ancak bu uygulama nüfusu 5.000’in altında olan belediye sayısı 5.000-9.999 arasında olan belediyelerden sayıca fazla olması nedeniyle, yatay dengesizliği artırıcı yönde olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 305).

Bununla birlikte 5779 sayılı Kanunla, denkleştirme ödeneğinin, %30’unun, beş yıl süreyle, belediyelerin kentsel ihtiyaçlarının karşılanması için İller Bankasının yükümlülüğü altında bulunan; harita, imar planı, içme suyu, atık su, katı atık, deniz deşarjı, proje ve yapım işlerinin finansmanında kullanılmak üzere, Maliye Bakanlığı tarafından iki eşit taksit halinde İller Bankasına aktarılması ve aktarılan ödeneğin bu projeler dışında kullanılmaması öngörülmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 129). Dolayısıyla 2008 yılından 2013 yılına kadar söz konusu ödeneğin bir kısmı koşullu bir yardım olarak gerçekleştirilmiştir.

6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile denkleştirme ödeneğinin %65’i eşit şekilde, %35’i ise nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Buna göre söz konusu tahsisat, mali kapasiteyi ve yerel alt yapı yatırımları

dolayısıyla ihtiyaç duyulan kaynak miktarını dikkate almak yerine, kaynak ihtiyacının belirlenmesinde nüfusu ölçüt alması dolayısıyla eleştirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 305).

### 1.3.3. Belediyelere Koşullu ve/veya Koşulsuz Yardımlar

Yönetimlerarası transferlerin gelir paylaşımı ayağını oluşturan payların yanı sıra, yerel yönetimlere yardım amacıyla, koşullu ya da koşulsuz yardımlar da yapılmaktadır.

Bu yardımlar önceleri, Belediye Fonu, İl Özel İdaresi Fonu, Mahalli İdareler Fonu, Geliştirme ve Destekleme Fonu, Türk Sporunu Teşvik Fonu, Afetler Fonu, Gecekondu Fonu gibi fonlar aracılığıyla yapılmıştır. Ancak, bu fonlar 2000 ve 2001 yıllarında yapılan değişikliklerle kaldırıldığından, yerel yönetimlere yapılan yardımlar, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlar bütçelerine konulan ödenekler aracılığıyla yapılmıştır. Bu kapsamda DPT Müsteşarlığı, Kültür Turizm Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı bütçelerinden yerel yönetimlere yardımlar yapılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 128).

Türkiye’de yerel yönetimlere verilen şartlı bağış ve yardımlara; KÖYDES ve BELDES Projeleri çerçevesinde kullanılan ödenekler, Kalkınma Bakanlığı bütçesinden kullanılan ödenekler (Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı ve Sosyal Destek Projesi kapsamında), GAP, KOP, DAP ve DOKAP gibi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının bütçelerinden kullanılan ödenekler, sokak aydınlatma bedellerinin Hazine’den ödenmesi, belediyelerin katı atık tesisi yapımına sağlanan destekler, atık su arıtma tesisi yapımına sağlanan destekler, atık su arıtma tesislerine enerji desteği örnek olarak verilebilir. 5779 sayılı Kanunla yapılan yeni düzenlemeye göre, bunların dışında artık belediyelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamamaktadır.

Bugün, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine bağış ve yardım amacıyla ödenek konulamamakla birlikte, genel ve özel bütçeli idarelerin belediyelere şartlı bağış ve yardımları devam etmektedir. Belediyelerin şartlı bağış ve yardım türü gelirleri; genel ve özel bütçeden alınan proje yardımlarının yanı sıra, alt yapı yatırımları için genel bütçeden alınan yardımlar, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlardan alınan yardımlardan oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 306).

## 2. BELEDİYE GELİRLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

### 2.1. Belediye Öz Gelirlerinin Toplam Gelirine Oranı

Kent nüfusunun artması ve teknolojik gelişmelerin hizmet çeşitliliğini arttırmasına paralel olarak belediyelere yönelik halkın beklentisinde de artış olmaktadır (Agun ve Güler, 2018: s.y.). Özellikle 2004 yılı ve sonrasında yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında önemli bir artış sağlanmasına karşın, bu birimlerin öz gelirlerini arttırmaya yönelik düzenlemeler aradan geçen yıllara karşın hala hayata geçirilememiştir. Yapılan düzenleme ile yerel yönetimlerin öz gelirlerinden ziyade, yönetimler arası transferler aracılığı ile elde ettikleri gelirlerin arttırıldığı görülmektedir. Bu durum da belediyelerin mali transferlere olan bağımlılıklarını arttırmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 132).

Aşağıda Tablo 5’de belediyelerin toplam geliri içinde öz gelir ve transfer gelirlerinin paylarına ilişkin gerçekleştirmelere yer verilmiştir.

**Tablo- 5: Belediyelerin Öz Gelir ve Transfer Gelirlerinin Toplam Gelir İçindeki Payı (%)**

GELİR TÜRLERİ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
<b>Toplam Transfer Geliri</b>	47	46	50	51	51	52	53	52	56	60	59	60
<b>GBVG’ den Aktarılan Pay</b>	46	44	49	50	51	51	51	51	55	58	58	59
<b>Diğer Transferler</b>	1	2	1	1	0	1	1	1	1	2	1	1
<b>Toplam Öz Gelir</b>	53	54	50	50	49	49	47	48	44	40	41	40
<b>Toplam Gelir</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Ekim-Aralık ayı dâhil değildir.

**Kaynak:** www.muhasibat.gov.tr

Yukarıda yer verilen Tablo 5’e göre 2009 yılına kadar toplam gelirler içinde öz gelirler ve transfer gelirlerinin aldıkları payın yaklaşık olarak yarı yarıya olduğu görülür. Ancak 2010 yılından itibaren söz konusu dağılımın mali transferler lehine bozulduğu; 2017 yılı itibariyle toplam gelirler içinde mali transfer gelirlerinin toplam gelirler içinde aldığı payın %60 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu artışta 2008 yılında ve 2014 yıllarında yapılan yasal değişikliklerin etkisinin olduğu ifade edilebilir.

Bununla birlikte merkezi transferlerle belediye harcamaları arasında bağlantı kurulmadığından iyi mali yönetimi teşvik edici nitelikte değildir. Aksine, belediyelerin mali transferlere olan bağımlılığını arttırdığından yerel özerkliği zedeleyebilecek, yerel vergi çabasını ve gelir elde etme girişimlerini olumsuz yönde etkileyebilecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 133). Bu da belediye harcamalarının yerel vergilerden

bağımsız artmasına dolayısıyla mali özerkliğin zedelenmesinin yanı sıra öz gelir-harcama arasında ilişki kurulamaması sebebiyle yerel hesap verebilirliği olumsuz yönde etkileyebilecektir.

Bu durum literatürde Flypaper Effect (Sinek Kâğıdı Etkisi) kavramı ile ifade edilmektedir. Bu kavrama göre yerel yönetimlere koşulsuz nitelikte verilen mali transferlerin harcamalar üzerindeki etkisi öz gelirlerdeki artıştan daha büyüktür (Yaş ve Akdoğan, 2013: 53). Dolayısıyla koşulsuz mali transferler flypaper etkisi ile yerel yönetimlerin merkezi transferlere bağımlılığı arttırmakta ve öz gelirlerini artırma gayretlerini düşürmektedir. Sağbaşı ve Saruş (2004: 89) tarafından yapılan çalışmada, Türkiye’de mali transferlerin belediyelerin harcamaları üzerindeki etkisinin, öz gelirlerin etkisinden daha çok olduğu kanıtlanmıştır. Belediyelerin mali transferlerindeki artış, belediye harcamalarını öz gelirlerindeki artıştan daha büyük bir katsayıyla etkilemektedir. Bu etki belediyelerin nüfusu ve mali transfer artış oranı arttıkça artmaktadır.

Bu çerçevede Türkiye’de merkezi idareden belediyelere aktarılan mali transferlerin belirli bir koşula bağlanmadan verilmesi, dolayısıyla belediyelerin bu transferleri harcama alanlarına karar verme konusunda serbestiye sahip olması, mali özerklik açısından önemli olmakla birlikte; harcama artışı konusunda yarattığı etki ile harcama artışına nazaran harcama kalitesi ve performansı arasındaki ilişki düşünüldüğünde mali transfer sisteminin yeniden düşünülmesi daha önemli hale gelmektedir. Bununla birlikte öz gelirlerin artırılması önerisini değerlendirebilmek için öz gelir bileşenlerinin de ayrıca değerlendirmesi gereklidir. Çünkü öz gelirlerin artırılması hususunda iki faktör öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi yasal düzenlemeler çerçevesinde belediyelerin öz gelirleri üzerindeki kontrol gücü ve yetkisi; ikincisi ise belediyelerin kendilerine tanınan yetkiyi ne etkinlikle değerlendirebildikleridir. İkinci faktörde belediyelerin kurumsal kapasitelerinin yeterliliği yanı sıra aynı zamanda birer siyasi kurum olması da etkili olabilmektedir.

## 2.2. Belediye Öz Gelir Bileşenleri ve Öz Gelirlerin Arttırılamaması Sorunu

Türkiye’de belediye öz gelirleri vergi gelirleri, harç gelirleri, harcamalara katılma payı, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, özel kişi ve kuruluşlardan alınan bağış ve yardımlar, gayrimenkul ve menkul değerlerden elde edilen sermaye gelirleri, faiz gelirleri, para cezaları, alacaklardan tahsilatlar ve diğer çeşitli gelirlerden oluşmaktadır. Aşağıda yer verilen Tablo 6’da belediye öz gelir türlerinin öz gelir toplamı içindeki dağılımına yer verilmiştir.

12

**Tablo- 6: Belediye Öz Gelir Bileşenlerinin Yüzdesele Dağılımı (%)**

ÖZ GELİRLER	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
<b>Birincil Nitelikli Gelirler</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>39</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>39</b>
Vergi Gelirleri	21	19	22	19	25	26	25	23	25	28	27	24
Harç Gelirleri	10	10	9	9	11	9	9	9	8	9	9	11
Harca Katılma P	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4
<b>İkincil Nitelikli Gelirler</b>	<b>67</b>	<b>68</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>63</b>	<b>65</b>	<b>64</b>	<b>60</b>	<b>61</b>	<b>61</b>
Teşebbüs ve Mülkiyet G	28	29	29	31	29	27	30	31	24	26	25	26
Bağış ve Yardımlar	1	2	1	1	1	1	2	2	1	2	2	2
Sermaye Gelirleri	17	15	13	9	15	17	14	19	13	17	17	19
Faiz Gelirleri	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Para Cezaları	4	3	4	4	4	3	3	3	3	3	4	3
Alacaklardan Tahsil	3	0	0	5	1	1	2	0	12	1	2	1
Diğer Gelirler	12	17	17	18	10	12	11	9	10	9	9	9
<b>TOPLAM</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Ekim-Aralık ayı dahil değildir.

**Kaynak:** www.muhasabat.gov.tr

Yukarıda yer verilen Tablo 6’ya göre belediye öz gelirleri içerisindeki en önemli pay sırasıyla teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri ve vergi gelirlerine aittir. Bu durum belediyelerin vergi geliri, harç geliri ve harcamalara katılma payından elde ettikleri geliri arttırmama sorunu karşısında diğer gelir kaynaklarına yöneldiğine işaret etmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri belediyelerin ticari faaliyetlerinden elde ettikleri gelirlerden oluşurken sermaye gelirleri ağırlıklı olarak gayrimenkullerin satışından veya kiralanmasından elde edilen gelirlerdir. Bu durum belediyelerin temel faaliyet alanlarından uzaklaştıklarına; diğer bir deyişle ticari faaliyetlerine ağırlık verdiklerine işaret etmekle birlikte belediye sınırları içerisinde yaşayan yerel vatandaşlar açısından yerel vergi yükü-hizmet ilişkisinin kurulamamasına yol açacak niteliktedir.

Vergi gelirleri açısından 2009 yılında 2008 yılına nazaran bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Bunda 2009 yılında merkezi yönetim bütçe kanunu ile bir yıllık süre ile elektrik ve havagazı tüketim vergisinin genel bütçe geliri hale getirilmesinin etkili olduğu ifade edilebilir. Buna göre 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 29. maddesinin 9 numaralı bendinde yapılan düzenlemeyle vergi, 1.1.2009 tarihinden itibaren mükelleflerin kurumlar vergisi yönünden bağlı buldukları vergi dairesine yatırılmak durumundadır. Bu

düzenlemeyle Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisini tahsil etme yetkisi bir yıl süreyle belediyelerden alınarak vergi dairesine verilmiş, bu da verginin belediye gelirlerinden çıkarılarak genel bütçe geliri haline getirilmesine neden olmuştur (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 4). Nitekim aşağıda yer verilen Tablo 7’de söz konusu verginin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı 0’dır.

Aşağıda yer verilen Tablo 7’ye göre belediye vergilerinin toplam belediye vergileri içerisinde payı göz önüne alındığında vergi gelirleri içerisinde en önemli vergi türlerinin sırasıyla emlak vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile çevre temizlik vergisinin ve reklam vergisi olduğu görülmektedir. Emlak vergisi en önemli belediye vergisi olmasına rağmen istikrarlı bir seyre sahip değildir.

**Tablo- 7: Belediye Vergilerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı (%)**

Vergi Gelirleri	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Emlak Vergisi	60	60	60	74	65	69	66	67	71	72	74	71
ÇTV	10	10	9	12	8	8	7	7	5	5	5	5
Haberleşme Vergisi	2	2	2	2	1	1	1	1	1	0	0	0
Elektrik ve Havagazı T.V.	18	18	19	0	18	15	17	19	16	16	13	14
Eğlence Vergisi	3	3	3	4	3	3	2	3	2	2	2	3
Yangın Sigortası V	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
İlan ve Reklam V	5	5	5	6	5	5	5	5	4	4	5	5
Diğer V.	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Toplam Vergi Gelirleri</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Ekim-Aralık ayı dahil değildir.

**Kaynak:** www.muhasibat.gov.tr

Ülkemizde Anayasanın yetkileri kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı hükmü (Md. 73/3, 4) karşısında, Türkiye’deki yerel yönetimlerin kendilerine bazı vergileri toplama yetkisi verilse dahi bunları toplumsal tercihlere uydurabilmesi hususunda (vergi matrahında, oranında, istisna ve muafiyetlerde değişiklik yapabilme gibi) gerekli hukuki tasarruflarda bulunamamaktadır (Tavşancı, 2010: 82). Ülkemizde vergilendirme yetkisinin belediyelere devredilmesi ile ilgili rastlanan yöntem olarak vergi matrahının belediyelerce belirlenmesi gelmektedir. Buna göre Emlak Vergisi matrahının belediyelere bağlı takdir komisyonlarının belirlenmesi söz konusudur (Gerçek, 2010: 26). Emlak vergisinden sağlanan gelirler belediye gelirleri içinde önemli bir paya sahip olsa da istikrarlı olmadığı görülür. Bunda emlak değerlerinin belirlenmesinde yaşanan sorunlar da etkili olmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 15).

13

Türkiye’de emlak vergisinin uygulanması sürecinde birçok sorun ortaya çıkmıştır. Bu sorunların en önemlilerinden biri verginin matrahı ile ilgilidir. Emlak vergisinin matrahı taşınmazların vergi değerleridir. Vergi değerini belirleyebilmek için arsa ve arazinin metrekaşe değeri ve/veya binaların normal inşaat maliyet bedellerinin tespit edilmesi gereklidir. Arsa ve metrekaşe değerleri, belediyeler tarafından oluşturulan takdir komisyonları tarafından belirlenmektedir. Binaların ise normal inşaat maliyet bedelleri, Maliye Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tespit edilmektedir. Bu değerlerin tespitinin, piyasa değerlerinin farklılık göstermesinin temelinde birçok sorunun da varlığı bilinmektedir. Bu sorunlardan bazıları; değerlendirme sürecinde uzman kişilerden yararlanılmaması, bina inşaat maliyet bedellerinin tespitine ilişkin sorunlar, taşınmaz değerlerinin dört yılda bir güncellenmesi, yeniden değerlendirme oranlarının taşınmazların gerçek piyasa değer artışlarını yansıtamaması gibi nedenler gösterilebilir. Ayrıca, emlak vergisi oranlarının vergiye konu olan taşınmazların, niteliğini, konumlarını, bölgelerin gelişmişlik düzeyini, kamusal hizmetlerden yararlanma derecelerini kavramaktan uzak olması, vergi muafiyet ve istisna kapsamının oldukça geniş olması, emlak vergisi gelirlerinin düşük kalmasına yol açmaktadır (Organ ve Çiftçi, 2015: 128). Nitekim emlak vergisi gelirlerinin, belediyelerin vergi gelirleri arasındaki payının yüksek olmasına rağmen, toplam gelirler arasındaki payının düşük olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 2010 yılında Emlak Vergisi yapılan zammın ve kredi faiz oranlarındaki değişikliklerin etkisiyle konut taleplerinde düşüş emlak vergisinden elde edilen gelirlerin toplam vergi gelirleri içindeki oranının, 2009 yılına kıyasla düşmesine neden olmuştur (Agun ve Güler, 2018: s.y.). Bu düşüşün 2016 yılına kadar sürdüğü gözlenmektedir.

Belediye öz gelirlerini kendi içerisinde ikiye ayırarak değerlendirmek de mümkündür. Birincil nitelikli öz gelirler ki bunlar vergi, harç, katılma payı ve ücretten oluşurken (kullanıcı bedeli), ikincil nitelikli gelirler ise teşebbüs ve mülk gelirleri, kişi ve şirketlerden alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler ve cezalar ile sermaye gelirlerinden oluşmaktadır (Agun ve Güler, 2018: s.y.). Türkiye’de yerel yönetimlerin öz gelirleri denildiğinde ilk akla gelen yerel vergi, harç, katılma payı ve ücret bedelidir. Bunun dışında yerel yönetimlerin teşebbüs ve mülk gelirleri, özel kişi ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar ve cezalar gibi ikincil nitelikteki gelirleri de bulunmaktadır. Birinci grupta yer alan gelirlerin temel özelliği kesintisiz olarak yerel ihtiyaçlara cevap verebilecek nispeten esnek ve öngörülebilir bir yapıya sahip olmaları ve ödenen vergi ile alınan hizmet ve fayda arasında güçlü bir bağ kurulabilmesidir (Güner, 2006: 70, 71).

Tablo 6’da birincil nitelikli ve ikincil nitelikli gelir kaynaklarının toplam belediye öz gelirlerinden aldıkları paylara ilişkin değerlendirmeler gözlemlenebilir. Tablo 6’ya göre yıllar itibariyle öz gelirler içerisinde ikincil nitelikli gelirlerin payı birincil nitelikli gelirlerden yüksek seyrettiği görülmektedir.

İkincil nitelikli gelir kalemlerinin birincil nitelikli gelir kalemleri ile karşılaştırıldığında öz gelirler içinde daha yüksek bir orana sahip olması birincil öz gelir kaynaklarını artırma yeteneğinden yoksun olan belediyelerin, farklı yollardan gelir elde etme arayışının bir sonucudur (Güner ve Yılmaz, 2006: 86).

Nitekim ülkemizde belediyelerin öz gelirlerini oluşturan vergi, resim, harç ve harcamalara katılma paylarının oran ve sınırları kanunla tespit edilmiş olup, bu oran ve sınırlarda değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin vergi, harç ve benzeri zora dayanan yerel gelir kalemleri üzerinde tasarruf yetkilerinin olmaması ve gelir toplama sırasında vergi dairesi yetkilerinden yoksun olmaları gelirleri gereğince denetleyememelerine de neden olmaktadır (Topal, 2004: 122).

Harcamalara katılma payı konusunda ise belediyeler tahsil edecekleri tutarı belirleme konusunda yetkili olmakla birlikte, bu konuda da Belediye Gelirleri Kanunu ile bazı sınırlamalara sahiptir (Arıkboğa, 2016: 298). Harcamalara katılma payının oranı toplam öz gelirler içerisinde oldukça düşük bir orana sahiptir. Bu durumun ortaya çıkmasında harcamalara katılma payına konu olan hizmetlerin belediyelerce ve hizmetten yararlananlarca zorunlu bir hizmet olarak algılanması etkili olmaktadır (Yılmaz, 2008: 87).

### **3. BELEDİYE ÖZ GELİRLERİNİN ARTTIRILMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER**

#### **3.1. Mali Transfer Sisteminin İyileştirilmesi**

Ülkemizde belediyelerin gelir yapısı değerlendirildiğinde merkezi idareden elde edilen transfer gelirlerinin öz gelirlere nazaran toplam gelir içindeki payının giderek arttığı gözlenmektedir. Bu durum yerel ölçekte fayda ve maliyetler eşleştirilemediğinden, hizmet sunumunda merkezi yönetimin önceliklerinin ön plana çıkmasına ve yerel halkın tercihlerinden sapmaların ortaya çıkmasına neden olabileceğinin göstergesi olarak değerlendirilebilir (Akdemir, 2010: 194).

Ülkemizde basit kriterlerle belirlenmiş bir transfer sistemi mevcut olduğu için, sunulan hizmetler de maliyet ve fayda açısından veya kamu yararı/özel amaç ayrımı perspektifinden değerlendirilmeden dikkatsizce verilebilmektedir. Bu durum, yüzünü yerel halka ve öz kaynaklara değil de merkezi yönetime dönmüş bir yerel yönetimler yapısı ortaya çıkarmaktadır. Bunun en önemli sonucu, vergi veren yerel halka karşı ilgili yönetim birimlerinin hesap verebilirliğinin azalması ve transfer sisteminin etkinliğinin zayıflamasıdır. Dolayısıyla, oluşturulacak transfer sistemi, bir yandan yerel yönetimlerin temel ihtiyaçlarını karşılamaya özen gösterirken diğer yandan da bu yönetimlerin öz kaynaklarını arttırmalarını teşvik etmelidir. Hizmet sunumunda kaliteyi ve kamu yararını dikkate almadan hazırlanmış bir transfer sistemi de doğal olarak daha iyi yönetim ve öz kaynakların artırılması konusunda yerel yönetimlere fazlaca bir teşvik sunmamaktadır (Yılmaz ve Beriş, 2006: 110, 114).

Belediyelere pay aktarımında nüfusun dominant kriter olarak kullanılması (Sağbaş, 2010: 150) sistemin mali transfer sisteminin basitliğini ve öngörülebilirliğini arttıran bir durum olarak ortaya çıkmakta ve merkezi idareden elde edilen gelirlerin kullanım yerlerinin belirli bir şarta bağlanmaması belediyelerin mali özerkliği ile ilişkilendirilmektedir. Ancak mevcut mali transfer sistemi yerel hesap verebilirliğin ve dolayısıyla hizmet performansının artırılmasında yerel vatandaş talebinin göz ardı edilmesine neden olabilmektedir.

Bu sebeplerle belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak payın belirli proje ve programların yerine getirilmesine yönelik karşılıklı yardım şeklinde verilmesi ve bu yardımların belirli bir üst sınıra kadar yerel yönetimlerin yardım konusu proje ya da programa yaptığı katkı ile eşleştirilmesi önerisi (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 137) yanı sıra payın belediye hizmet performansı, işlem maliyetleri gibi diğer kriterlere bağlantı kurularak dağıtılması; belediyelerin hizmet performansını da göz önüne alarak öz gelirlerini arttırmayı teşvik eden bir mali transfer sistemi açısından önemlidir. Bu da mali transfer sisteminin kurulmasında ve işletilmesinde belediyelerin çok yönlü olarak, mali ve idari kapasitelerini de kapsayacak şekilde, izlenmesini ve değerlendirilmesini gerektirir. Ancak bu sayede mali transferlerin belediyelere dağıtımında belediyeler arasında hizmet maliyet farklılıklarının, değişken nüfus farklılıklarının, hizmet ve mali performans farklılıklarının göz önüne alınabilecek ve dolayısıyla yerel hesap verebilirlik arttırılabilecektir.

#### **3.2. Belediyelere Vergilendirme Yetkisinin Verilmesi**

Belediye öz gelirlerinin artırılmasında ortaya çıkan önerilerden bir tanesi yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin verilmesidir. Üniter devletlerde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi, devletin anayasasında bu konuda bir düzenleme olmasına bağlıdır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belediyeler için 6 adet vergi ve 13 adet harç öngörülmüştür. Vergi ve harçlardan maktu olarak düzenlenenler için alt ve üst limitler konulmuş, bu limitler arasında miktar tespit etme yetkisi; vergiler ve harçlarda Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 29.12.2011 tarih ve esas sayı 2010/62, Karar Sayı 2011/175 sayılı kararı ile Belediye Gelirleri Kanununun 96. maddesinin B fıkrasında belediye meclislerine tanınan yetki Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin kararı çerçevesinde 6487 sayılı Bazı Kanunlar ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılan düzenlemeyle Belediye Gelirleri Kanununda yer alan bütün vergi ve harçlar için, Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harç tarifelerinin Bakanlar Kurulunca tespit edilmesi sağlanmıştır (Acar ve Aydın, 2015: 2).

Bu çerçevede belediyelerin tarife belirleme konusundaki yetkileri, kanunda belirtilen bazı vergilerde (ilan ve reklam vergisi, biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerden alınan eğlence vergisi) belediye meclisinin aldığı kararla öneride bulunulması ya da emlak vergisinde vergi takdir komisyonlarına katılarak vergi değerinin belirlenmesine katılım sağlanması yoluyla çok sınırlı ölçüde ortaya çıkmaktadır (Arıkboğa, 2015: 8, 9).

Belediye Gelirleri Kanununun belediye meclislerine alt ve üst limitler içerisinde yetki veren 96/B fıkrası ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının, “yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilmesi” hükmünü içeren 9/3 fıkrası arasında bir paralellik bulunmaktaydı. Ancak Anayasa Mahkemesinin iptal kararı, bu olanağı ortadan kaldırmıştır. 1982 Anayasasının 90. maddesine göre usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi sebebiyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümleri esas alınır. Bu durumda uluslararası sözleşme hükmü ile 1982 Anayasası düzenlemesi arasında uyumsuzluk ortaya çıkmış bulunmaktadır (Öz, 2012: 83).

Türkiye’de belediyelerin öz kaynakları ile bütçe yapabilmesi, vergi koyma ve toplama yetkisine sahip olabilmesi, belediye gelirleri kanununda yer alan vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle bağlı tarifelerin zaman içinde değer yitirmesini önlemek için belediye meclislerinin de tarife düzenleme yetkisine sahip olabilmesi ve kanunla belirlenecek ölçü ve alanlarda vergi, resim, harç, katılma payı koyabilmesi yönünde yetkili kılınması gerekmektedir. Belediyelere kanun ile belirlenecek böyle bir yetki, belde halkına değişik düzeyde hizmet-vergi taahhüt eden alternatif programlardan birini seçme imkânı da sağlayacaktır. Bunun demokratik bir katılmaya zemin hazırlaması dışında özellikle belediyelerde vergi kaynağının büyük ölçüde harekete geçirilmesine katkısı mümkün olacaktır. Ayrıca, yerel vergilerin, mümkün olan durumlarda maktu olarak değil de nispi olarak belirlenmesi gerektiği, mümkün olmayan durumlarda ise yasa ile belirlenecek üst sınır değerlerinin bir fiyat göstergesine bağlanarak, fiyatlarla birlikte hareketine imkân sağlanması gerektiğini önerilmektedir (Tekeli, 1992: 49, 50; Tavşancı, 2010: 87, 88).

### 3.3. Alternatif Gelir Kaynaklarının Sağlanması

Belediye öz gelirlerinin arttırılmasında öne çıkan önerilerden bir diğeri Motorlu Taşıtlar Vergisinin (MTV) belediyelere bırakılması ya da hiç değilse MTV’ den belediyelere yüksek oranda bir pay verilmesidir (Tavşancı, 2010: 89; Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 15). Aslında 1963 tarihli MTV Kanunu, bu vergiyi bir merkezi idare vergisi olarak kabul etse de bu vergi gelirinden mahalli idarelere pay verilmesini hüküm altına almıştır. Buna göre Kanunun mülga 17. maddesine göre MTV’ den tahsil edilecek yıllık gelir tahmini üzerinden belediyelere %11, il özel idarelerine %3 oranında pay verilmek üzere Maliye Bakanlığı bütçesine konacağı belirtilmekteydi. Ancak bu hüküm 1981 yılında kabul edilen Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırıldı. Bu olumsuzluğuna rağmen MTV’ den ilgili idarelere dolaylı bir şekilde pay verilmiştir. 5779 sayılı Kanuna göre de MTV’ den belediyelere yine dolaylı da olsa pay verildiğini söylemek mümkündür. Bu önemli bir gelişme olmakla birlikte kanun koyucunun, 1963-1981 yılları arasında davrandığı kadar cömert davranmadığı söylenebilir (Demirbaş ve Çetinkaya, 2010: 120, 121).

Türkiye’de MTV merkezi idare tarafından toplanmaktadır. Oysa Almanya, Japonya gibi ülkelerde yerel vergi kaynaklarındandır. Olması gereken bu verginin de Türkiye’de yerel bir vergi kaynağı olması ve toplanacak gelirlerin sadece yol ve benzeri işlerde kullanılmasıdır. Verginin belediyelere bırakılması önerimizin nedeni şehir içi yolların daha çok yerel taşıtlar tarafından kullanılması ile beraber taşıtların çevreye verdikleri zararları (egzoz gazı, gürültü, vs.) yöre insanlarının direk hissetmeleridir. Bu verginin yerle bırakılması ile yerel halk hizmetin sunumundan doğrudan belediyeyi muhatap alacak ve yerel yolların daha kaliteli, çevrenin daha sağlıklı olabilmesinde hesap sorma anlayışı etkisini gösterecektir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 15).

MTV’ den belediyelere önemli derecede pay verilmesi ya da bu verginin bir belediye öz geliri haline getirilmesi istenen bir durum olmakla birlikte hayata geçirilememektedir. Demirbaş ve Çetinkaya (2010: 122) tarafından yapılan 2006-2008 dönemini kapsayan çalışmada MTV’ nin tak başına bütün belediye vergi gelirlerinin neredeyse tamamına yakın gelir getirici özellikle olduğu ortaya konmuştur. Ancak MTV’ nin gelir arttırıcı özelliğinin, olağanüstü dönemlerde, merkezi idare açısından bu verginin önemini arttırdığı bilinmektedir (bkz. Demirbaş ve Çetinkaya, 2010: 119).

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 yönetimin 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 alınabilecek tutarın belli edildiği bir verginin konulabilmesi mümkündür (Tavşancı, 2010: 89). Şehirleşme rantı, belediyelerin ulaşım, eğitim, bayındırlık, sosyal ve kültürel hizmetler, çevre düzenlenmesi, kentsel dönüşüm projeleri gibi fonksiyonlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış gelir kaynağı olduğu için belediyeler bu kaynağı etkin olarak kullanabilmelidir. Belediyelerin mali özerkliği bağlamında değer artış vergisi veya şerefiye uygulamalarının etkin bir hale getirilmesiyle, kentsel rantlar belediyelere ve topluma aktarılırken, belediyeler önemli bir gelir kaynağına kavuşturulmuş olacaktır (Türkoğlu, 2012: 305).

Kentsel rant kavramı merkezi ve yerel yönetim politikaları çerçevesinde kent planlamasında yaşanan dönüşüm çerçevesinde meydana gelen değişimleri içermektedir. Kentsel rant, emek ve sermaye kullanımı olmadan meydana gelen değer artışları ya da kent yaşamı içerisinde olmanın bir sonucu da olabildiği gibi spekülasyondan kaynaklı bir araç da olabilir. Sonuç olarak ortaya bir değer artışı çıkmaktadır. Kentsel rant sadece yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği hizmetler sonucunda oluşmamakta bunun yanı sıra hızlı kentleşme ve nüfus artışı, enflasyon, spekülasyon vb. durumlarda da meydana gelebilmektedir. Örneğin bir belediyenin kent nazım imar planında kentleşme yönünün tayinine yönelik aldığı kararlar bile kentsel rantların ciddi bir şekilde ortaya çıkmasında etkili olabilmektedir. Bu sebeple yerel yönetimler için yeni bir finansman kaynağı olabilecek olan kentsel rant vergisinin vergi adaletini ve ödeme gücünü de dikkate alacak biçimde formüle edilerek yerel yönetimlerin faydalanabileceği bir kaynak olabilmesinin yolu açılmalıdır (Sakal ve Demirhan, 2015: 412).

### 3.4. Mali Yönetim ve Denetiminde Etkinliğin Sağlanması

Belediyelerin vergilendirme yetkilerinin ve gelir kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle bütçe tahmininde gelirlerin tahmini, giderlerin tahmininden önce yapılmak durumundadır. Bu nedenle, gelir tahmini yerel yönetim bütçesinin ilk ve en önemli aşaması olarak nitelendirilebilir. Gelir bütçe tahmininin gerçekçi ve doğru şekilde yapılması, yerel yönetimlerin hangi hizmetler için ne ölçüde kaynak ayıracakları konusundaki kararları üzerinde etkili olacaktır. Ülkemizde belediyeler verginin konusu, mükellef sayısı ve vergiyi etkileyen yerel koşullar gibi bilgilere sahip olabilmeleri ve tahsilat ve denetim yetkilerinin kendilerine ait olması gibi nedenlerle öz vergilerden elde edebilecekleri gelirleri daha kolay tahmin edebilme imkânına sahiptir. Ancak, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin oran ve tarifelerini belirleyememeleri, kaynaklarını ihtiyaçlarına göre ayarlamalarını engellemekte ve mali özerkliğini sınırlandırmaktadır (Arıkboğa, 2015: 10, 11).

Bununla birlikte unutulmaması gereken nokta belediye gelirlerinin doğru şekilde yerel topluluğun ihtiyaçları doğrultusunda doğru yerlere harcanabilmesi gereklidir. Kaynakların bu şekilde kullanılmasını destekleyecek iki mekanizma bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel topluluğun belediye yönetimine ve kararlarına katılmasıdır. Kaynakların yerinde kullanılması konusunda ikinci önemli araç ise denetimdir. Belediyelerde yönetimin performansını ortaya koyan ve idareyi geliştirmeye yönelik tavsiyeler üreten performans denetimine işlerlik kazandırılması belediyenin topladığı gelirlerin nasıl kullanıldığını göstermesi ve belediye yönetiminin başarısını değerlendirme şansı vermesi açısından önemli tamamlayıcı bir etken olacaktır. Bu belediye öz gelirlerinin arttırılması ve halkın hesap sorabilmesi önerisi ile beraber işleyecektir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 16).

### SONUÇ

2006-2017 yılları arasında belediye gelirlerini değerlendirmeye alan bu çalışmada belediye gelirleri; i) toplam belediye gelirleri içinde öz gelir-merkezi idareden elde edilen transfer gelirlerinin payı, ii) Öz



gelirlerin birincil ve ikincil gelir olma özelliğine göre payları ve iii) Belediyelerin öz gelirleri üzerindeki kontrol yetkisi ve merkezi transferlerin belediye gelirlerini arttırma/belediye gelirlerini etkin kullanma konusunda teşvik edicilik özelliği bakımından değerlendirilmiştir.

Bu değerlendirmede Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan belediye bütçe verilerinden ve belediye gelirleri ile yasal düzenlemelerden faydalanılmıştır.

Belediye gelirlerinin bu perspektiften değerlendirilmesi sonucunda belediyelerin toplam gelirleri içinde merkezi idareden elde edilen transfer gelirlerinin öz gelirlere kıyasla artma eğiliminde olduğu gözlenmiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında son dönemde yapılan reformlar çerçevesinde merkezi idareden belediyelere aktarılan payın arttırılmasına ilişkin düzenlemelerin önemli bir etkisi olduğu düşünülmektedir. Oluşan mali transfer sistemi basitlik, öngörülebilirlik, şeffaflık açısından yeterli ve mali transferlerden elde edilen gelirleri harcama serbestisi tanınması sebebiyle mali özerkliği arttırıcı olarak değerlendirilse de belediyelere hizmet sunum etkinliği, yerel hesap verebilirliğin geliştirilmesi, öz gelirlerin arttırılması konusunda motivasyon unsuru barındırmadığı ortaya koyulmuştur. Bu sebeple mali transfer sisteminin teşvik edicilik unsuru da göz önünde bulundurularak yeniden gözden geçirilmesi önerisinde bulunulmuştur.

Öte yandan belediye öz gelir bileşenleri değerlendirmeye alındığında belediye öz gelirleri içerisinde ikincil nitelikli olarak değerlendirilen gelirlerin birincil nitelikli öz gelirlere göre daha yüksek bir paya sahip olduğu gözlenmiştir. İkincil nitelikli öz gelirlerin özelliği öngörülebilirlik özelliğinin birincil nitelikli öz gelirlere göre zayıf olması ve yine birincil nitelikli öz gelirlere göre vergi-fayda ilişkisini kuramıyor oluşudur. Bu durum yerel hesap verebilirliğin geliştirilmesi, belediye hizmet etkinliği açısından olumsuz olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte belediyelerin ikincil nitelikli gelirlerini arttırma çabası birincil nitelikli öz gelirlerin yetersizliğinden kaynaklanıyor görünmektedir. Buna göre ülkemizde mevcut anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde belediyelerin birincil nitelikli olduğu kabul edilen vergi ve harçlar üzerinde kontrol yetkisi oldukça zayıftır. Dolayısıyla bu gelirlerini tarife belirleme yetkileri bulunmadığından arttırma ve yerelde vergi-fayda ilişkisini kurma ihtimalleri zayıftır. Belediyelerin bu gelirlerini arttırma imkânları tahsilat etkinliği ile sağlanabilir. Ancak burada da özellikle beyana dayalı vergilerde, vergi inceleme yetkilerinin sınırlı olması sebebiyle, beyan etmekle yükümlü kurumların beyanını kabul etme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Vergi gelirleri içinde en büyük paya sahip emlak vergisi ise vergi değerinin belirlenmesine ilişkin sorunlar yanı sıra söz konusu vergi gelirinin emlak piyasasına duyarlı olması dolayısıyla istikrarlı bir yapıya sahip olamamaktadır. Belediyelerin harcama katılma payları konusunda diğer birincil öz gelirlerine göre yetkileri bulunmakla birlikte bu gelirlerin toplam öz gelirler içinde payının oldukça düşük seyrettiği gözlenmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında aynı zamanda birer siyasi kurum olan belediyelerin seçmen algısına öncelik vererek, harcamalara katılma payını tahsil etmede isteksiz davranması ihtimali olduğu varsayılabilir.

Bu sebeplerle çalışmada belediye öz gelirlerinin arttırılması için, kanuni sınırlar çerçevesinde belediyelere tarife belirleme konusunda yetki verilmesi önerisi yanı sıra motorlu taşıtlar vergisi, konaklama vergisi ve rant vergisi alternatif vergi kaynaklarının belediye geliri haline dönüştürülmesi önerilerinde bulunulmuştur.

Bununla birlikte bu çözüm önerilerinin hiç biri tek başına öz gelirlerin arttırılması konusunda yeterli olmayabilir. Bu sebeple, ayrı bir çalışma konusu olarak ele alınması gerekmele birlikte, belediyelerde mali yönetimin bir bütün olarak düşünülüp belediyelerin gelir yönetiminde etkinliğin sağlanması çalışmaları yanı sıra belediyelerde harcama yönetimi, denetimi ve raporlanmasına da işlerlik kazandırılması önerisinde bulunulmuştur.

## KAYNAKÇA

- Acar, F. ve F. Aydın (2015), *Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri Vergiler, Harçlar, Ücretler, Katılım Payları*, 2. Baskı, Ankara: TBB Yayınları.
- Agun, B. H. ve M. Güler (2017), “Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(4), www.yyusbedergisi.com (Erişim Tarihi: 01.03.2018).
- Akbulut, A. ve R. Tekeli (2016), “Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları”, *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 40(1): 351-369.
- Akdemir, T. (2010), “Yönetimlerarası Görev ve Harcama Tahsisi: Teori ve Türkiye Uygulaması”, (Ed.: F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Bursa: Ekin Kitabevi, 151-202.
- Arıkboğa, Ü. (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapıları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33): 276-297.
- Arıkboğa, Ü. (2015), “Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi”, *Maliye Dergisi*, 168: 1-19.
- Çetinkaya, Ö. ve T. Demirbaş (2010), Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları*, 53.
- Demirbaş, T. ve Ö. Çetinkaya (2010), “Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması”, (Ed.: F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Bursa: Ekin Kitabevi, 117-130.
- Falay, N. (1997), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6(2): 3-13.
- Gerçek, A. (2010), “Belediye Vergi Türleri ve Analizi”, (Ed.: F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Bursa: Ekin Kitabevi, 7-30.
- Güner, A. (2006), “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, (Ed. A. Güner ve S. Yılmaz), *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 61-82.
- Güner, A. ve S. Yılmaz (2006), “Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi”, (Ed. A. Güner ve S. Yılmaz), *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 83- 92.
- Kesik, A. (2005), “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 5(10): 75-103.
- Kızılar, N. ve Ö. Çetinkaya (2015), “Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye’deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 3(1): 135-65.
- Organ, İ. ve T. E. Çiftçi (2015), “Türkiye’de Emlak Vergisi Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(4): 127-147.
- Öz, S. (2012), “Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(4): 63-88.
- Rüzgaresen, C. (2012), “Su ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Alınan Harcamalara Katılım Payları ve Bu Paylar Nedeniyle Tüketici Mahkemelerinde Açılan Davalar”, *Ankara Barosu Dergisi*, 3: 89-122.
- Sağbaş, İ. (2010), “Merkezden Yerel Yönetimlere Mali Transferlerde Yeni Döneme İlişkin Gözlemler”, (Ed. N. Falay, A. Kesik, M. Çak, M. Karakaş), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2. Baskı, 143-171.
- Sağbaş, İ. ve T. Saruç (2004), “Intergovernmental Transfers and the Flypaper Effect in Turkey”, *Turkish Studies*, 5(2): 79-92
- Sakal, M. ve H. Demirhan (2015), “Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu, Finans Sorunları ve Yeni Kaynak Arayışları”, (Ed. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Antalya: Bekad Yayınları, 405-416.
- Tavşancı, A. (2010), “Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi”, (Ed. F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Bursa: Ekin Kitabevi, 63-96.
- Tekeli, İ. (1992), *Belediyecilik Yazıları*, İstanbul: IULA EMME Yayını.
- Topal, A. K. (2004), “Belediyelerin Özgelirlerinin Arttırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18(3-4): 119-133.

Türkoğlu, İ. (2012), “Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(40): 293-305.

Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2010), “Yönetimlerarası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması”, (Ed. N. Falay, A. Kesik, M. Çak, M. Karakaş), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2. Baskı, 113-141.

Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2017), *Mahalli İdareler*, Ankara: Seçkin Yayınları, 10. Baskı,

Uzun, A. (2012), “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Değerlendirilmesi”, *Global Journal of Economics and Business Studies*, 1(2): 41-58.

Vural, T. (2014), “Mali Yerinden Yönetim ve Yönetimler Arası Gelir Paylaşımı”, (Ed. M. Sakal, A. Kesik ve T. Akdemir), *Mali Yerinden Yönetim Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, Ankara: Nobel Yayınevi, 51-84.

Yakar, S. ve İ. O. Gündüz (2014), “Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: Var Mı Yok Mu İşte Bütün Mesele Bu”, *Sayıştay Dergisi*, 92: 117-141.

Yaş, H. ve U. Akduğan (2015), “Türkiye’de Belediyelere Yapılan Mali Transferlerin Flypaper Effect Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, 168: 49-68.

Yılmaz, N. (2008), “Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı”, *Sayıştay Dergisi*, 71: 75-90.

Yılmaz, S. ve Y. Beriş (2006), (Ed. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz), “Yönetimlerarası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 95-119.

Yüksel, F. (2003), “Belediye Gelirlerinde Yetersizlikler ve Alternatif Çözüm Önerileri”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 49-60.