

## BELEDİYELERDE VERGİLENDİRME YETKİSİ

İrfan TÜRKOĞLU\*

### Özet

1982 Anayasası'nda vergilendirme yetkisi yasama organına verilmiştir. Gelişen ekonomik ve teknik şartlara çabuk ayak uydurabilmek amacıyla Anayasa'nın 73. Maddesinde, 167. Maddenin ikinci fıkrası ve olağanüstü hallerle sınırlı kalmak kaydıyla bu yetkinin yürütme organına devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Yarar ilkesi gereğince yerel idarelerin vermiş oldukları hizmetlerin bir karşılığı olarak, sınırları yasama organınca belirlenmek üzere vergilendirme yetkisinin belediyelere de tanınıp tanınamayacağı, tanınırsa bu yetkinin nasıl kullanılacağı konuları bu çalışmamda ele alınmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Belediye Gelirleri, Vergilendirme Yetkisi, Vergi Rejimi, Yerel Vergiler

### The Power of the Local Taxation

#### Abstract

The taxation authority is given the monopoly of the Constitution of 1982 the legislature. In order to keep pace with rapidly evolving economic and technical requirements, according to in the Constitution 73 paragraph, taxation has been given to government authority. In accordance with the principle of benefit, it has been discussed that whether taxation authority is given or not. If this taxation authority has been given the municipalities, how they should use this authority. These issues are discussed in this study.

**Keywords:** Municipal Revenue, Taxation, Tax Regime, Local Taxes.

### GİRİŞ

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve yetkilerin akılcı bölüşümü ile birlikte vergi koyma ve toplama yetkilerinin de bu bölüşüme uygun olarak kapsam ve sınırlarının belirlenmesi gerekir (DDK,1996:114). Vergilendirme yetkisi dar anlamda, devletin veya bu yetkiyi devletten devralmış kamu tüzel kişilerinin vergi koyma konusundaki yetkilerini içerir. Bu yetki geniş anlamda, kamu giderlerini karşılamak üzere, gerçek ve tüzel kişiler üzerine konulan her çeşit mali yükümlülüğe ilişkin yetkiyi kapsar. Devletin egemenliğini sürdürebilmesi için düzenli mali kaynaklara ihtiyacı vardır. Bu açıdan vergilendirme yetkisinin kullanılması bir zorunluluktur; çünkü devletin kendisinden beklenen kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için bu hizmetlere

---

\* Yrd.Doç.Dr., Dicle Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Diyarbakır, irfanelturko@gmail.com.

karşılık olan kaynakları, vergilendirme yetkisini kullanarak sağlaması gerekmektedir (Çağan,1982:3-5).

### I. YEREL VERGİLER

Türkiye’de vergilerin konusu, matrahı, oranı, mükellefi ve istisna ve muafiyet gibi konular kanunlarla düzenlenmektedir. Bu vergilerin tahsili Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte bazı vergilerin alt ve üst sınırlarının kanunla belirlenmesi kaydıyla, vergi oranlarının değiştirilmesi ve tahsilinin yerel yönetimlere bırakılması, yerel demokrasinin ve yerel mali özerkliğin gelişiminde önemli bir adım olabilir (Yereli,2003:249). Ancak, yerel vergiler kaynak paylaşımında etkinliği sağlamalı, makro ekonomik dengeleri ve genel yönetim yapısı içinde siyasi dengeleri bozmamalıdır. Böylece bölgenin ekonomik durumu yerel yönetimlerce daha iyi değerlendirilerek, gelir getirici kaynaklar vergilendirilerek yerel hizmetler için ekonomik kaynak sağlanmış olacaktır.

Yerel vergiler değerlendirilirken etkinlik, eşitlik, yönetim kolaylığı, siyasi kabullenirlik, karşılık prensibi, yeterli gelir, esnek gelir, yerel serbesti gibi kriterler göz önünde bulundurulmalı ve yerel bütçe ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olmalıdır (Özdemir,2005a:352). Örneğin Avrupa Birliği (AB) ülkelerinden Belçika’da belediye meclisi ve belediye encümeni, mini meclis ve hükümet olarak ek vergi salmakta merkezi yönetim bu ek vergileri toplayarak bu yönetimlere transfer etmektedir (Yazıcıoğlu,1995:147).

Federal bir yapıya sahip olan Almanya’da da yerel yönetimlerden belediyelerin üç finans kaynağı bulunmaktadır. Bunlar federasyondan ve eyaletlerden gelen vergi gelirleri payları ile belediyelerin sanayi, avlanma vergisi gibi kendilerinin saptayarak topladıkları vergilerdir (Kaiser,1996:80).

### II. YEREL YÖNETİMLERDE VERGİLENDİRME YETKİSİNİN KULLANILMASI

Devletin varlık koşullarından biri olan vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücünü oluşturur (Çağan,1982:3-5). Mali sistemin yerelleşmesi, makro ekonomik politikalarla uyumlu vergileme yetkisinin merkezi yönetimde kalması şartıyla yerel yönetimlerin esaslı vergileme kaynaklarına sahip olmasıdır. Vergileme yetkisinin kullanılmasında, yerel yönetimlerin vergi oranlarını ve vergi tabanını belirleme özerkliğine sahip olması gerekmektedir (Sakinç,2000:112; Güner,2005:220). Devlet bu yetkisini bizzat kendisi kullanabileceği gibi yerel yönetimlere belli ölçüler içerisinde devredebilir. Vergilendirme yetkisinin kısmen

de olsa yerel yönetimlere aktarıldığı durumlarda vatandaşlar, vergilerin kişisel gelir üzerindeki etkisine ve kamu hizmetlerinin etkinlik derecesine bağlı olarak bir yerel yönetimden, diğer bir yerel yönetime doğru göç edebilir (Yereli ve Meriç,1992:66). “Ayaklarla oy verme” (voting with feet) şeklinde özetlenen yaklaşıma göre, yerel yönetimler sundukları hizmetlerin bedelini belde sakinlerinden karşılamak isterse bireyler de kendileri için en uygun hizmetlerin en uygun bedelle sunulduğu yerleri tercih etmeye başlayacaklardır (Musgrave,1994:453). Adem-i merkeziyetçi sistemlerde yerel yönetimler belirli bir dereceye kadar mali özerkliğe sahip oldukları için bu yönetimlerin vergi koyma, toplama ve belirli hizmetler için harcama bütçesini düzenleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Bu tür sistemlerde ülke halkının zevk ve tercihlerine göre yerel bölgeler arasında hareket etme serbestisine sahiptirler (Özdemir,2005:241). Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi koyma ve merkezi yönetimin almış olduğu vergilere oran ekleme yetkisi bulunmamaktadır. Vergi koyma yetkisinin merkezi yönetimin elinde bulunması belediyelerin topladığı vergi ve benzeri gelirlerin belde sakinlerine doğrudan yansımaları engellemekte, yerel halkın belediye hizmetlerine karşı duyarlılığını zayıflatmakta ve belediye kararlarına karşı otokontrol mekanizmasını engellemektedir

#### **A. VERGİLENDİRME YOLU İLE GELİR SAĞLAMA YÖNTEMLERİ**

Yerel yönetimlerin vergilendirme taleplerinin arkasında şehir içinde ve mücavir alanlarda yer alan arsa ve araziden elde edilebilecek rant gelirleriyle, şehirde yaşamının bedelinin yerel halktan alınması esasları yer almaktadır (Falay, Kalaycıoğlu ve Özkırımlı:1996:38). Yerel yönetimlerin vergiler yolu ile gelir sağlamalarına ilişkin oldukça karmaşık bir durum söz konusudur. Yerel yönetimler vergi gelirlerini çeşitli yöntemlerle sağlamaktadır. Bunlar, sınırsız vergilendirme yetkisi verilmesi, vergi kaynaklarının paylaşılması, munzam kesir ve munzam vergi yolu ile gelir sağlanması, genel bütçe vergi gelirleri üzerinden pay verilmesi gibi yöntemlerdir.

#### **B. SINIRSIZ VERGİLENDİRME YETKİSİ VERİLMESİ**

Bugüne kadar teorik planda çok tartışılmış olmakla birlikte pratik hayata aktarılamayan sınırsız vergilendirme yetkisi yönteminde yerel yönetimlerin vergi konu ve oranlarını belirleme konusunda belli bir sınırlamaya tabi olmaksızın tam bir vergileme yetkisine sahip olmaları amaçlanmaktadır. Mutlak vergilendirme yetkisinde yetki devri mümkün olmadığı gibi bu kullanım şekli demokrasi anlayışına da ters düşmektedir. Çünkü vergilendirme yetkisi demokratik, sosyal ve hukuk devleti olmanın verdiği bir zorunluluk ya da uluslar arası hukuk ve anlaşmalar gereğince sınırlandırılabilen veya kısmen devredilebilmektedir (Öncel, Kumrulu ve Çağan,2003:33-69).

Bu nedenle yerel yönetimlere merkezi yönetimin yanı sıra sınırsız vergileme yetkisi verilmesini öngören bu sistem Türkiye’de uygulanmadığı gibi

(Sakinç,2000:105) bugüne kadar saf bir biçimde hiçbir ülkede de uygulamaya konulamamıştır (TOBB,1996:18).

Vergilendirme yetkisi uygulamada kısmi kullanım ve sistem içinde düzenlenme yetkisi şeklinde söz konusu olmalıdır (Tosuner,1995:260). Yerel yönetimlere serbest vergileme yetkisinin verilmesini amaçlayan ve uygulamada bir örneği olmayan bu yöntemde, yerel yönetimlerin hiçbir kısıtlama ve sınırlamaya bağlı olmadan, kendi girişimleri ile tam vergilendirme yetkisine sahip olmaları öngörülmektedir (Dönmez,2002:174). Ancak, yerel yönetimlere konu ve oran sınırı olmaksızın diledikleri şekilde vergi koyabilme yetkisi verilse dahi ülkenin siyasi, sosyal, ekonomik şartları göz önünde bulundurularak merkezi yönetimin bu yetkiye bazı sınırlar koyması veya bazı kısıtlamalar getirmesi gerekir. Çünkü yerel yönetimlere belli ölçüler içinde vergi koyma yetkisi tanınması, vergi kaynaklarının aşırı tüketilmesine ve savurganlığa sebep olacaktır.

Yerel yönetimlerce salınan vergiler yerel halk tarafından yeterince iyi algılanmadığı takdirde yerel hizmetlerin maliyeti olduğundan daha az takdir edilecek bu da yerel kamusal malların aşırı arzına sebep olacaktır (Akalin,1994:13). Ancak yerel yönetimler, vergi kaynağına rahat nüfuz edebiliyor, merkezi yönetime oranla daha etkin olabiliyorlarsa, vergi etkinliği bakımından bu daha avantajlı olabilecektir. Önceden gerekli kısıtlamalar getirilmediği takdirde, her yönetim aynı vergi kaynağını aşırı ölçüde zorlayabileceğinden kaynağın kuruması, çifte vergilemenin görülmesi, vergiden kaçınma ve vergi direncinin doğması gibi sonuçlarla karşılaşılabilir.

Vergiler yerelleştikçe yani mali özerklik geliştikçe devletin ekonomiye müdahalesi küçülecektir. Yerel yönetimlerin devlet kaynaklarına ihtiyaçları arttığı oranda özerklikleri sınırlanacaktır (Tosuner,1995:260). Yerel yönetimler, yerel nitelikli bazı vergileri, vergi yükümlüsünün tercihlerine uydurabilme ve onların vergiye olan direncini kırabilme konularında merkezi yönetime kıyasla daha avantajlı durumdadır. Ancak, Türkiye’de böyle bir uygulamayı olanaksız kılan hukuki engeller mevcuttur. Anayasa, Bakanlar Kurulu’na vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi vermiştir.

Bu durumda, yerel yönetimlere bazı vergi ve harçları toplama yetkisi verilse bile, yerel yönetimlerin bunları toplumun tercihlerine uydurabilme konusunda yetkisi bulunmamaktadır (Hamamcı,1990:184). Yerel vergiler, mali kaynakların geliştirilmesi bakımından büyük önem taşımakta ve dünyanın değişik yerlerinde değişik tipte ve önemde yerel vergiler bulunmaktadır. Yerel vergileri türleri itibarıyla üçe ayırmak mümkündür:

**1. Emlak Vergileri:** Yerel verginin en yaygın biçimi olan emlak vergileri, arsa, arazi ve binaların kira ya da piyasa değerleri üzerinden alınan ve dünyanın

birçok ülkesinde merkezi yönetimlerce yerel yönetimlere bırakılmış olan önemli bir gelir kaynağıdır.

**2. Gelir Vergileri:** Kuzey Amerika’da ve Avrupa’nın bazı ülkelerinde yerel yönetimler, kişisel gelirlere ve kısmen de işletmelerin karlarına vergi uygulamaktadırlar. Böylece bazı metropollerde bu tür vergiler, kentte yaşamı pahalı bir duruma getirerek kente göçü caydırıcı bir rol oynarken, kentsel hizmetlerin finansmanında ilave bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. Özellikle “munzam kesir ilavesi” yoluyla belediyelere, kendi sınırları içinde toplanan devlet vergilerine yasa ile belirlenmiş sınırlar içerisinde vergi ekleme yetkisi verilerek, kentlerden elde edilen gelirlerin bir bölümünün yine ilgili kentlere geri dönmesi sağlanmaktadır.

**3. Tüketim Vergileri:** Halkın tükettiği mal ve hizmetlerden alınan değişik vergi türleri bulunmaktadır. Elektrik, su ve gaz tüketiminden, telekomünikasyon ve eğlence harcamaları üzerinden yerel vergiler alınmaktadır.

Belediyelerin vergi oranlarını yasal sınırlar içinde belirleyebilmeleri, farklı belediyelerin farklı vergi oranları uygulayabilmeleri belediyelerin kaynak imkânlarını arttırmaktadır. Kentlerden farklı hizmet alan kişi ve kuruluşların bu kent belediyelerine farklı oranda vergi ödemesi, hakça bir uygulama olacaktır. Tüm belediyeler için tekdüzen vergiler koymak yerine, farklılıkları değerlendirmeye olanak verebilecek bir esnekliği belediyelerin yetkisine bırakmak, uygulamada daha yararlı olacaktır. Bu usulde, yönetimlerin sonsuz vergileme yetkisi bulunmakla birlikte bu yetki, idari etkinlik faktörü, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanı ile seçmenlerin oyları tarafından sınırlandırılmaktadır. Bir belde halkı müşterek ihtiyaçlarını görmek için belediye teşkilatını demokratik olarak oluşturabiliyorsa, daha iyi kentsel yaşantı için kendilerini vergilendirebilmelidirler. Bu hizmetlerin görülmesi için de belediyelere belli sınırlar içinde vergi koyma yetkisi verilmeli (Tekeli,1982:328), kentlerde yaşamın bedeli olarak kent hizmetlerinin finansmanı için yerel vergiler alınmalıdır.

### C. VERGİ KAYNAKLARININ PAYLAŞTIRILMASI

Vergi kaynaklarının yönetimler arası paylaşılması, bazı vergilerin merkezi yönetime, bazılarının da yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Vergilendirme yetkisinin kullanımında ve bu yetkinin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki bölüşümün de her ülkenin sosyal, ekonomik, siyasi ve tarihsel birikimleri etkili olmaktadır (Tosuner,1995:263).

Vergi kaynaklarının paylaşılması uygulaması, idareler arasında tek vergilendirme otoritesi olacak şekilde bölüşülmesi sistemidir. Burada artık bir başka idarenin, aynı vergi kaynağına başvurma yani çifte vergileme tehlikesi bulunmamaktadır. Bu yöntem, yönetimlerin birlikte kullandıkları vergi kaynaklarının yeterli olmamaya başlaması üzerine XIX. Yüzyılın başlarında

özellikle federal devletlerde uygulanmaya başlanmış, çeşitli vergi kaynakları, bazı kıstaslar kullanılarak yönetimler arasında bölüşülmüştür. Ancak, tarihi gelişim sürecinde söz konusu vergi kaynakları zaman zaman yönetimler arasında el değiştirmiştir. Günümüzde vergi kaynakların paylaşılması uygulaması yöntemini, pek çok ülkede görmekteyiz. ABD’nde başlayan bu uygulama çeşitli değişimler geçirerek günümüze kadar gelmiş ve halen Avrupa’daki bazı devletler tarafından çeşitli boyutlarda uygulanmaktadır (Öncel,1992:68).

Ayırma sistemi de denilen bu yöntemde çeşitli vergilerin tarh ve tahsil etme yetkisi merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi öngörülmektedir. Bu bölüşümde merkezi yönetim şahsi vergilerde şahsileştirme yöntemini daha etkin bir biçimde kullanabileceği için şahsi vergilerin merkezi yönetime, yerel yönetimler tarafından daha kolay takip edilebilmesi nedeniyle aynı vergilerin de yerel yönetimlere bırakılması önerilmektedir (TOBB,1996:18).

Vergi kaynaklarının paylaşılması, kaynakların optimum etkinlikle kullanılmasına yardımcı olmaktadır. Çünkü yerel yönetimler, yerel nitelikteki bazı vergileri yükümlünün tercihine uydurabilmekte, vergiye direnci kırmada başarılı olabilmekte bazı vergilerde idari etkinliği sağlamada daha avantajlı olabilmektedirler (Dönmez,2002:162).

Her ülkede vergi kaynaklarının paylaşılmasıyla ilgili değişik uygulamalar olmakla birlikte genellikle gelir, servet ve gider vergileri gibi verimli vergilerin merkezi yönetim tarafından tahsili ve kullanılması esas alınmıştır. Bu vergiler ekonomik dalgalanmalarda ve sosyal politikada önemli bir müdahale aracıdır. Buna karşılık yerel meclisler tarafından kabul edilen bir hizmet nedeniyle yerel halkın ödediği, aynı zamanda o yerel yönetimin sınırları içinde tahsil edilen vergiler yerel yönetimlere ait olmuştur. Bazı ülkelerde, bu tür vergiler o bölge yerel yönetimlerine ait olmakla birlikte merkezi yönetim tarafından belirlenmiş; bazı ülkelerde ise, yerel meclislere belirli ölçülerde vergi koyma veya vergi oranları, toplama usul ve zamanları ile ilgili karar verme yetkileri tanınmıştır (Dönmez,2002:168). Türkiye’de ise merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin iktisadi gücü arttırılmadığından, yerel yönetimler önce iktisadi ve buna bağlı olarak da hukuki özerklik konusunda yeterince gelişmemişlerdir (Ortaylı,1990:67).

Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa sahip olması, kendi kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi bulunması, onlara güçlü ve özerk kuruluş niteliğini kazandıran en önemli unsurlardır. Bu nedenle demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilmesinde başvurulan temel çözüm, yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak sağlama yetkisinin tanınması olmuştur. Merkezi yönetim karşısında güçlü bir konumda bulunan yerel yönetimlere sahip gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, yerel

topluluğa karşı gerçek anlamda sorumlu olabilmelerini sağlayacak biçimde, kendi harcama ve gelir kalemlerini belirleyebilecek yetkilerle donatılmışlardır.

#### **D. BAZI VERGİLERİN YEREL YÖNETİMLERE BIRAKILMASI**

Yönetimler arası etkin bir mali ilişkiler sistemi yerel yönetimlerin istikrarlı ve yeterli bir gelir sağlama imkânına sahip olmalarını gerektirir. Bunun için de yerel vergi tabanının rasyonelleştirilmesi gerekir. Vergi kaynaklarını paylaşırma yönteminden yararlanan ülkeler geleneklerine, yasalarına, mali ve iktisadi olanaklarına göre değişik uygulamalara gitmektedirler. Geleneksel ve tarihsel faktörler nedeniyle yerleşmiş ve kökleşmiş yerel yönetim geleneğine sahip olan ülkelerde, bazı vergiler yerel yönetimler tarafından tahsil edilirken, Türkiye’de ise en verimli gelir kaynakları merkezi yönetimin tasarrufunda bulunmaktadır.

Yasama organının veya merkezi yönetimlerin belirlediği yasal sınırlar içinde belediyelerin vergi oranlarını belirleyebilmeleri, belediyelerin farklı vergi kaynaklarına yönelmesine ve belediye gelir kaynaklarının daha verimli kullanılmasına sebep olmaktadır.

Böyle bir esneklik ile farklı büyüklükte ve nitelikte şehirlerdeki belediyelere farklı ölçekte fırsatlar ve kaynaklar sağlanmış olacaktır. Ancak, bu durum yerel özerkliklere duyulan beklentilere karşı daha hassas bir vergileme düzeni gerektirmektedir (Emrealp,1993:49).

Bazı vergilerin yerel yönetimlere tahsisinde, genellikle gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergilerle, özel tüketim, muamele ve gümrük vergileri gibi dolaylı vergiler merkezi yönetime bırakılmakta; emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ikamet vergisi, meslek vergisi ve bazı yerel satış vergileri gibi vergiler yerel yönetimlere bırakılmaktadır (Nadaroğlu,1986:104). Merkezi vergilerin bir kısmının yerel yönetimlere bırakılmasında Brezilya ve Arjantin gibi ülkelerde başarısız sonuçlar alınırken, dikkatlice planlayıp kademe kademe uygulayan Malezya ve Endonezya gibi ülkelerde başarıyla uygulanmıştır (Tanzi,1995:74). Türkiye’nin aksine bazı Avrupa ülkelerinde emlak vergisi yerel yönetimler açısından önemli bir gelir kaynağıdır. Emlak vergisinin belediye vergileri içindeki ağırlığı, emlak vergisinin dışında yerel geliri olmayan İngiltere’de %100 iken, Hollanda’da %63, Fransa’da %52, İspanya’da %36 ve İtalya’da %22’lik bir paya sahiptir (Topal,2005:38). Ayrıca ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkelerde emlak vergisinin tamamı yerel yönetimlere bırakılmıştır. Emlak vergisinin iyi bir yerel yönetim finansman kaynağı olabilmesi için vergi oranlarının mükelleflerince algılanabilecek kadar yüksek oranlı olması gerekir (Sağbaş,2003:172).

#### **E. VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNDEN PAY VERİLMESİ**

Bu yöntemde vergiler tek bir yönetim tarafından tarh ve tahsil olunmakta, sonra da bazı vergilerin toplam hâsılası üzerinden diğer yönetimlere belli kriterlere göre pay verilmektedir. Payların dağıtımında, nüfus ölçütü yanında, ihtiyaç

duyulan hizmetler, az gelişmiş bölge olma, özel bölge olma, terör, kentleşme hızı (Falay, Kalaycıoğlu ve Özkırımlı:1996:39), vergi ödeme gücü, eğitim gören çocuk sayısı, merkeze uzaklık, yolların uzunluğu gibi esaslar da ölçü olarak alınmakta; bunlardan biri veya birkaçı birlikte uygulanabilmektedir (Öncel,1992:74; Nadaroğlu ve Keleş,1991:40). Gelir paylaşımında birkaç ölçütün birlikte uygulanması bölgeler arası gelir dağılımında etkinliği sağlayacaktır.

Bu yöntemde vergilerin merkezi yönetim tarafından tahsili esas olup, belli kriterlere bağlı olarak bazı vergilerin yerel yönetimlere aktarımı söz konusu olmaktadır. Birçok ülkede merkezi yönetimler kendilerine ait vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay vermektedirler (Dönmez,2002:171).

Üniter devletlerde vergilerin üzerinden pay verme yetkisi merkezi yönetime ait olduğu için vergiler önce merkezi yönetim tarafından toplanmakta; sonra öngörülen kriterlere göre yerel yönetimlere, bu vergi gelirleri üzerinden pay verilmektedir. Vergi potansiyeli ve yönetim örgütü zayıf olan yerel yönetimlerin kaynaklarının zayıf oluşu, idari etkinlik koşullarının bulunmaması nedeniyle gelir kaybına uğrayacaklarından bu yönetimler pay verme yönteminden yararlandıkları ölçüde mali olanaklarını güçlendirmiş olacaktırlar (Nadaroğlu,1986:108).

Pay esasının ilk örnekleri 1919'dan sonra Almanya'da görülmeye başlamıştır. Gittikçe kuvvetlenen merkezi yönetim (Reich), daha önceleri Federe Devletler ve yerel yönetimlerce toplanan vergilerden önemlilerini almış ve bunlardan elde edilen gelirlerden tahsil yeri esasına göre bölgelere pay vermiştir. Keza 1934'de ABD'de bazı vergiler, sözü edilen yöntemle, eyaletlerle merkezi yönetim arasında bölüştürülmüştür. Ancak, eyaletlerin kendi kaynaklarından vazgeçmemesinden dolayı sistem çok gelişmemiştir.

Pay esasına dayanan bu yöntemin Türkiye'deki ilk örneği, 1972 yılında Emlak Vergisi uygulaması ile ortaya çıkmış ve 1981 yılına gelinceye kadar il özel idareleri ve belediyelere çeşitli vergi gelirleri üzerinden belli oranlarda pay verilmiştir (Nadaroğlu ve Keleş,1991:33;TOBB,1996:19).

1981 yılında kabul edilen 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la belediye finansmanında köklü bir değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle, bazı vergilerden değişik oranlarda pay verilmesi yerine, belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belli oranda pay ayrılması ve bu payın belediyelere dağıtılması yöntemi kabul edilmiştir. Vergi gelirleri üzerinden pay verilmesi yöntemi, merkezi yönetimin özellikle tercih ettiği bir yöntem olmasına rağmen yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı hale getirerek, yerel yönetimlere mali kişilik kazandırmayacağı yönünden de eleştirilmektedir (Dönmez,2002:162). Pay verme yönteminde önemli sorunlardan biri de payın hangi kritere göre verileceğinin saptanmasıdır.



## SONUÇ ve ÖNERİLER

Merkezi yönetim vatandaşın tepkisinden çekindiği için vergi koymak istemediği gibi gelirlerinden daha fazla pay ayırarak gelir kaybetmek de istememekte, yerel yönetimlerin gelirlerinin artmasıyla yerel yönetimler üzerindeki otoritesinin ve merkezileşme eğilimlerinin zayıflamasından çekinmektedir. Böylece yerel yönetimler yakın ilişkiler içerisinde olduğu seçmenleriyle ters düşmek, merkezi yönetim ise, vergileri arttırarak makro ekonomik dengeleri bozmak istemediği için mali özerklik tam olarak sağlanamamaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler tarafından alınan vergiler özellikle masraflar alanında özerk bir davranış ve uzun vadeli bütçe tahminleri için sağlam bir temel oluşturmalıdır. İleri derecede bir yerel özerklik şehirlerin belli bir büyüklükte olmasını ve bunun için yerel yönetimlerin sayılarının azaltılmasını hedef alan bir reform yapılmasını gerektirir. Yerel yönetimler, yerel halkın ödemesinden emin olduğu birkaç yerel vergi oranını tespitte yetkili olmalı, vergi yükümlüleri de verdikleri vergiler hakkında bilgi sahibi olmalıdırlar. Yerel vergiler ekonomik büyümeye cevap vermeli, halkın artan ihtiyaçlarına uygun olmalı ve istikrarlı bir gelir kaynağı olmalıdır.

Türkiye’de, yerel nitelikteki çoğu hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekte ve yerel yönetimlere bırakılmış birçok görevin yerine getirilmesi sürecinde ise, merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Türkiye’de gelir kaynaklarının büyük bir kısmı merkezi yönetimin tasarrufunda bulunmakta ve yerel yönetimlerin gerek merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler genellikle merkezi yönetimce belirlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de yönetimler arası rasyonel, adil ve düzenli bir kaynak bölüşümü de yapılmamıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve gelir bölüşümü konusunda yetki ve sorumluluklar kesin ilkelere bağlanmadığından, gerek kaynakların toplanmasında, gerek hizmetlerin yerine getirilmesinde boşluklar doğmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ekonomik etkinliğin sağlanmış olduğunu rahatlıkla söyleyemeyiz.

Yerel yönetimler vergi, resim, harç ve benzeri zora dayanan yerel gelir kalemleri üzerinde tasarruf yetkileri sınırlı olduğu için, bu kaynaklardan etkin bir şekilde yararlanamamaktadırlar. Yerel yönetimlerin toplam harcamalarının GSMH’ya oranındaki gelişimine baktığımızda bu oranın çok düşük olduğu görülmektedir. Yerel kaynakların oldukça arttırıldığı bir dönem olan 1988 de bile bu oran %2,4 seviyesinde kalmıştır.

Yerel hizmetlerdeki gelişmelere paralel olarak yarar ilkesi gereğince yerel yönetimlere konaklama, otopark vb. yerel vergi kaynakları sağlanmalıdır. Bu hizmetlerden yararlanan veya hizmetlerin maliyetine katılan yerel halkın, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri gereğince yönetime katılımı sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin, kaynakların etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanıp

kullanmadıklarının denetlenebilmesi için harcamaların ilanı, hizmet maliyetlerinin duyurulması, meclis oturumlarının rahatlıkla takip edilebilmesi, kararların ilanı gibi gerekli şartlar oluşturulmalıdır.

Belediyelerin gelirleri arasında yer alan vergi, harç ve harcamalara katılma payları belirli oranlar arasında yerel meclislerin tercihinin bırakılmalıdır. Bunun içinde Anayasa'nın 73/4. maddesinde yer alan "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 verilebilir." hükmü "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 ve kendi sorumluluk alanları ile sınırlı kalmak şartıyla Belediye Meclisine ve İl Genel Meclisine verilebilir." şeklinde yeniden düzenlenmelidir. Bununla beraber belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen BK mad. 18'e "Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak," hükmü ilave edilmelidir. Seçilmiş bir meclis tarafından o yörenin en temel kaynakları en etkin bir şekilde anayasadan aldıkları yetkilerle mali yükümlülük oranlarında değişiklik yapılarak uygulanabilecektir. Bu uygulama Türkiye'nin üniter yapısına da uygun olacaktır. Böylece yerel yönetimler kendi kaynaklarını anayasanın belirlediği oranlar arasında kendileri belirleyeceklerdir. Böylece anayasal ve yasal sınırlar içerisinde yerel mali yükümlülükler üzerinde yerel yönetimlere düzenleme yetkisi verilebilecektir.

İl özel idareleri ve belediye gelirleri yasa tasarısında il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçeden aktarılacak payların tahsisinde nüfus kriterinin yanı sıra yüzölçümü, kırsal nüfus, gelişmişlik düzeyleri ve o ilde toplanan vergi gelirleri kriterlerinin getirilmiş olması, yeni gelir kaynaklarının uygulamaya konulmak istenmesi, birçok kanunla düzenlenmiş gelir kaynaklarının tek bir kanunda toplanarak dağılımının giderilmesi, 1992 yılından beri güncellenmeyen vergi miktarları üzerinde bir güncelleme çalışması yapılması yeni bir kanun açısından önemli bir husustur. Bununla birlikte bu tarifelerdeki artışın neye göre, ne şekilde yapılacağı konularında belirsizlik olması, eğlence vergisinde olduğu gibi bazı vergi tarifelerinin belirlenmesinde belediye meclisinin takdir hakkının sınırlandırılması, tasarıda sayılmış olan gelir kaynaklarının genellikle büyük ilçe ve il belediyelerine yönelik gelir kaynaklarını düzenlemiş olması, 2000 civarında küçük belediyenin bu vergi kaynaklarından etkin olarak yararlanamayacağını göstermektedir. Bu nedenle elektrik ve su tüketimleri üzerinden veya bu faturaların içerisinde tahsil edilmek üzere başka vergi kaynaklarının da bu tasarının içerisinde olması küçük belediyeler için önemli bir gelir kaynağı olacağı gibi merkeze olan bağımlılığı azaltması yönünde önemli bir gelişme de olacaktır. Yeni yasa tasarısında bina ve arazi vergilerinde mevcut oranların artırılması öngörülürken, belediyeler tarafından

toplanan bu vergilerin oranlarının belli sınırlar içinde belediye meclisleri tarafından değiştirilebilmesine izin verilmesi yerinde bir karar olacaktır.

#### KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri, (1994), “Türkiye’de Mahalli İdareler”, ÇYYD, III, Mart 1994: 9-24.
- ÇAĞAN Nami, (1982), Vergilendirme Yetkisi, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları, 1982.
- DDK, (1996), Yerel Yönetimler Sorunları- Çözüm Önerileri, DDK Yayınları-1, 1996.
- DÖNMEZ, Mustafa, (2002), “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü.”, Mülkiye Dergisi, XXVI, Temmuz-Ağustos 2002.
- EMREALP, Sadun, (1993), Belediyelerde Mali Yönetim, İstanbul, TOKİ ve IULA EMME Yayını, 1993
- FALAY N, KALAYCIOĞLU E ve ÖZKIRIMLI U, (1996), Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, İstanbul, TESEV Yayınları: 2, Boyut Matbaacılık, 1996
- GÜNER, Ayşe, (2005), “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme.” Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20. Maliye Sempozyumu, Karahayıt- Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005: 220-229.
- HAMAMCI, Can, (1990), “Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu.” 1990 Yılına Girerken Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu, Ankara, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APKK Yay. No: 1990/308, 1990
- KAISER, Gerrit, (1996), Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans, 5-6 Aralık 1996, Ankara, TBD-KAV, 1996
- MUSGRAVE R. A, ve MUSGRAVE P. B, (1994), Public Finance in Theory and Practice, Fifth Edition, İstanbul, Literatür Yayıncılık Dağıtım, 1994.
- NADAROĞLU Halil, (1986), Mahalli İdareler, Üçüncü Baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 1986
- NADAROĞLU, H, ve KELEŞ, R, (1991). “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)” Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris-Altinyunus 23-25 Mayıs 1991, MÜ İİBF Maliye Bölümü ve MAUM Yayını, İstanbul, 1991:24-52.

- ORTAYLI, İlber, (1990), “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras.” Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum, Ankara, Maya Matbaacılık, 1990: 63-74.
- ÖNCEL, M., KUMRULU, A, ve ÇAĞAN, N, (2003), Vergi Hukuku, 11. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003.
- ÖNCEL Yenal, (1992), Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1992.
- ÖZDEMİR, Ali Rıza, (2005), “Desentralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi.” Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20. Maliye Sempozyumu, Karahayıt- Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005:239-251.
- ÖZDEMİR Ali Rıza, (2005a), . “Yerel Yönetimlerin Mali Seçenekleri”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar: 1, Editör: ÖZGÜR Hüseyin, ve KÖSECİK Muhammet, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005a:347-367.
- SAĞBAŞ, İsa, (2003), “Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye’de Yerel Vergilerin Algılanması” AİD, XXXVI, Mart 2003: 169-178.
- SAKINÇ, Süreyya, (2000), “Vergilendirme Yetkisinin İdareler arası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması” Anayasal Mali Düzen, 13. Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs,1998, MÜMAUM Yayın No:12, 2000.
- TANZİ, Vito, (1995), “A Taxing Problem.” The Ekonomist, 335, June 3rd 1995:74.
- TEKELİ İlhan, (1982), “Türkiye’deki Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirilmesi ve Yeni Model Arayışı” Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Editör: TÜRKCAN Engin, Ankara, Halkevleri Matbaası, 1982.
- TOBB, (1996), Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması ÖİKR, Ankara, TOBB Yayın No:303, 1996.
- TOPAL, A. Kadir, (2005), “İdareler Arası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma” AİD, XXXVIII, Haziran 2005: 25-50.
- TOSUNER, Mehmet, (1995), “Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi.” DEÜİİBF Dergisi, XX, 2, 1995: 259-272.
- YAZICIOĞLU Recep, (1995), Bu Sistem Değişmeli, Erzurum, Birey Yayıncılık, 1995
- YERELİ, A. B. ve MERİÇ M., (1992), “Vergilendirme Yetkisi ve Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı”, Maliye Yazıları, Nisan-Haziran 1992:63-74.
- YERELİ A. Burçin, (2003), Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye’de Devlet-Birey İlişkisi, Ankara, Gazi Kitabevi, 2003.