



## Tax Inspection Authority of Municipalities: Should It Be? A Suggestion

Bilge Hakan Agun<sup>1,a,\*</sup>, Fatih Çavdar<sup>1,b</sup>

<sup>1</sup>Department of Public Finance, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Trakya University

\*Corresponding author

### Research Article

#### History

Received: 07/01/2022

Accepted: 25/01/2022

### ABSTRACT

The ability of municipalities to fulfill their functions, in other words, to meet the local needs effectively and efficiently, depends on having the financial resources to make the expenditure required by the services. In this sense, taxes are the primary source of municipalities' financing. Taxpayers play an active role in the principle of statement method, which is applied to most of the taxes that municipalities have the authority to collect. The success of this method, which is based on the idea that taxpayers will know the best about their own information, depends on the fact that the information in the declarations given by the taxpayers is accurate. Since municipalities do not have the authority to check or inspect the accuracy of taxpayers' declarations, they may face tax revenue losses. The aim of this study is to offer suggestions to prevent the losses in tax revenues, which are among the revenue sources of the municipalities. In this context, firstly tax audit and more specifically tax inspection, secondly taxes and transactions collected within the scope of municipal revenues in Turkey and the development of these revenues within the municipal budgets, and finally the authority of the municipalities in tax inspection have been covered. Additionally various suggestions have been brought regarding the verification of the accuracy of the taxpayers' declarations by the municipalities.

**Keywords:** Municipality, Municipality revenues, Tax audit, Tax inspection

## Belediyelerde Vergi İnceleme Yetkisi: Olmalı mı? Bir Öneri

#### Süreç

Geliş: 07/01/2022

Kabul: 25/01/2022

### Öz

Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri, diğer bir deyişle, yerel nitelikli ihtiyaçların etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi hizmetlerin gerektirdiği harcamayı yapabilecek finansal kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Bu anlamda, belediyelerin finansman kaynaklarının başında vergiler gelmektedir. Belediyelerin tahsil yetkisine sahip olduğu vergilerin büyük bir kısmında uygulanmakta olan beyan esaslı yönteminde mükellefler aktif bir rol oynamaktadır. Mükelleflerin kendilerine ait bilgileri en iyi kendileri bileceği düşüncesine dayanan bu yöntemin başarısı, mükellefler tarafından verilen beyannamelerdeki bilgilerin gerçeğe uygun olmasına bağlıdır. Çünkü belediyelerin mükelleflerin beyannamelerinin doğruluğunu kontrol etme, diğer bir ifadeyle, inceleme yetkileri bulunmadığından, vergi hasılatı kayıplarıyla karşılaşmaktadırlar. Bu çalışmanın amacı, belediyelerin gelir kaynakları içerisinde yer alan vergi gelirlerindeki kayıpların önlenmesine yönelik öneriler getirmektir. Bu bağlamda, ilk olarak vergi denetimine, özelinde vergi incelemesine, ikinci olarak, Türkiye'de belediye gelirleri kapsamında tahsil edilen vergiler ile harçlara, bu gelirlerin belediye bütçeleri içerisindeki gelişimine ve son olarak da belediyelerin vergi incelemesine yer verilmiş; mükelleflerin beyanlarının belediyeler tarafından doğruluğunun kontrol edilebilmesine ilişkin çeşitli öneriler sunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Belediye, Belediye gelirleri, Vergi denetimi, Vergi incelemesi

#### Copyright



This work is licensed under  
Creative Commons Attribution 4.0  
International License

<sup>a</sup> [bhakanagun@trakya.edu.tr](mailto:bhakanagun@trakya.edu.tr)

<sup>b</sup> <https://orcid.org/0000-0003-1270-7698> | [fatihcavdar@trakya.edu.tr](mailto:fatihcavdar@trakya.edu.tr)

<sup>b</sup> <https://orcid.org/0000-0003-4915-4599>

**How to Cite:** Agun B.H., Çavdar F. (2022) Tax Inspection Authority of Municipalities: Should It Be? A Suggestion, Journal of Economics and Administrative Sciences, 23(2): 566-574

## Giriş

Belediyeler merkezi yönetimden ayrı tüzel kişiliğe sahip olduğundan kendi bütçelerini hazırlama ve uygulama yetkileri de bulunmaktadır. Belediyelerin kendilerine bırakılmış yerel nitelikteki ihtiyaçları sunmak ve bu ihtiyaçlar için gerekli olan giderleri karşılamak için de kendilerine özgü gelirlere sahip olmaları gerekmektedir. Belediyelerin kendilerine özgü gelire sahip olmalarının en temel nedeni ise, sundukları hizmetlerin yerel ölçekte dışsallık yaymalarıdır. İşte bu nedenle, dışsallık yayan yerel hizmetlerin en önemli finansman aracı ise vergilerdir.

Belediyelerde uygulanan vergilerin büyük kısmında ise, beyan esaslı geçerlidir. Beyan esasında mükellefler vergiye tabi gelirlerini kendileri beyan etmektedirler. Vergi mükelleflerinin bazıları vergisel yükümlülüklerini tam olarak ve zamanında yerine getirirken, bazıları ise bu yükümlülükleri bir yük olarak algılamaktadırlar. Bu sebeple, vergi mükellefleri çeşitli nedenlerle elde ettikleri gelirlerin tamamını veya bir kısmını beyan etmekten kaçınma eğilimi içindedirler. İşte bu noktada, vergi denetimi müessesesine ihtiyaç duyulmaktadır. Vergi denetimi; yoklama, vergi incelemesi, arama ve bilgi toplama gibi yöntemler kullanılarak yerine getirilmektedir.

Türkiye'deki belediyelerin beyana dayalı tahsil ettikleri vergileri inceleme yetkileri olmaması, vergi mükelleflerinin beyanlarının doğruluğunu kontrol edememelerine, buna bağlı olarak da vergi hasılatı kayıplarına neden olmaktadır.

Bu makalede, ilk olarak denetim ile vergi incelemesi kavramları ele alınacaktır. İkinci bölümde, belediye gelirleri özelinde belediyelerin tahsil yetkisine sahip oldukları beyana dayalı vergiler ile beyana dayalı olmayan vergiler ve harçlar kısaca açıklanarak, belediye gelirlerinin gelişimine değinilecektir. Son bölümde ise, belediyelerin vergi inceleme yetkisi irdelenerek çözüm önerilerine yer verilecektir.

## Denetim

Denetim sözcüğü ilk anda güvensizlik, baskı, otorite gibi kavramları çağrıştırdığı için itici bulunabilecek olmasına karşın, gündelik yaşamın pek çok alanında değişik anlamlar yüklenerek sıkça kullanılan bir kavram, dahası, adı konulmamış bile olsa bireysel ve toplumsal ilişkiler içerisinde çok farklı şekillerde yaşam alanı bulabilen bir orgudur (HUD, 2011: 5). Denetim en basit anlamıyla elde edilen bilgilerin değerlendirildiği bir kontrol mekanizmasıdır.

Denetim Latince "işitmek" ya da "dikkatlice dinlemek" kökünden gelmektedir (Tekin ve Çelikkaya, 2018: 25). Türk Dil Kurumu (TDK)'nın Güncel Türkçe Sözlüğüne göre denetleme, *bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol* olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2021). Denetimin çeşitli yönlerini ortaya koyan çok sayıda tanımı yapılmıştır. Buna göre;

Genel olarak denetim, bir konu ile ilgili olarak ileriye sürülen görüşler hakkında belirli kriterler göz önünde bulundurularak değerlendirme yapılması işlemidir (Understanding a Financial Statement Audit, 2013: 2).

Amerikan Muhasebeciler Birliği tarafından yapılan tanıma göre; denetim, ekonomik faaliyetlere ve durumlara yönelik olarak ortaya atılan iddialarla ilgili kanıtların elde edilmesi ve tarafsız bir şekilde değerlendirilmesine yönelik sistematik bir süreçtir. Diğer bir ifadeyle, denetlenenler arasında ilişki kurularak kanıtların, ileri sürülen iddialar ve belirli kriterler arasındaki uygunluk derecesine göre değerlendirilmesidir (Hayes ve ark., 1999: 2)

### Vergi Denetimi

Vergi denetimi mükelleflerin vergi ödevlerini tam olarak yerine getirip getirmediklerini tespit etmek amacıyla devlet tarafından düzenli olarak yapılan faaliyetleri ifade etmektedir. Denetimin etkin ve kolaylıkla yapılabilmesi ise, denetimden beklenen amaçlara ulaşmayı sağlamaktadır (Çavdar, 2016: 12).

Günümüzde, devletin üstlendiği yükümlülüklerini yerine getirebilmesi, gerekli kaynakların temin edilmesine ve söz konusu kaynakların verimli şekilde kullanılmasına bağlıdır. Bu kaynakların en önemlisi ve etkileri itibarıyla en yaygın olanı ise vergilerdir (Meriç, 2002: 19). Devletin vergi kaynaklarından en yüksek faydayı sağlayabilmesi için de etkin bir vergi denetim sistemi gereklidir.

Vergi denetimi, mükelleflerin vergi kanunlarından doğan yükümlülüklerini doğru ve düzgün bir şekilde yerine getirip getirmediklerinin vergi idaresi tarafından denetlenmesidir (Başpınar, 2009: 66).

Vergi denetimi, ödenmesi gereken vergi borcunun zamanında ve eksiksiz olarak ödettirilmesini sağlamak amacıyla gelir idaresinin ve mükelleflerin vergi kanunlarından doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediklerinin araştırılmasıdır (Sarılı, 2003a: 62).

Diğer bir tanımla vergi denetimi, belirli aşamalardan geçirilerek hesaplanan vergi borcunun zamanında ve eksiksiz olarak ödettirilmesini sağlamak amacıyla verginin karşılıklı tarafları olan gelir idaresi ile mükelleflerin vergi kanunlarından doğan sorumluluklarını yerine getirip getirmediklerinin araştırılmasıdır (Sarılı, 2003b: 103).

Yukarıda belirtilen vergi denetimi tanımlarından hareketle vergi denetiminin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Dalak, 1999: 75-76; Aydın, 2006: 3-4):

- Vergi denetimi hukuki bir denetimdir,
- Vergi denetimi devamlılık arz eder,
- Vergi denetimi bir hesap denetimidir,
- Vergi denetimi kamusal nitelikli bir denetimdir,
- Vergi denetimi önleyici ve caydırıcıdır,
- Vergi denetimi bir süreçtir,
- Vergi denetimi, elde edilen bilgilerin önceden belirlenmiş ve genel kabul görmüş ölçütlere göre değerlendirilmesidir,
- Vergi denetimi, uygunluk ve uyum derecesi belirler.

Ülkemiz vergi sisteminde kaynakta kesilenler dışında vergilerde beyan esaslı geçerlidir. Diğer bir ifadeyle, mükelleflerin beyanname ile vergilerini bildirmesi şeklinde

ifade edebileceği beyan esasında, mükellef beyanlarının doğruluğunun denetlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Çok yönlü bir kavram olarak karşımıza çıkan vergi incelemesi, vergi denetim yöntemlerinden biri olmasına rağmen çoğu zaman vergi denetimi ile aynı anlamda kullanılmaktadır (Çavdar, 2021: 33).

### Vergi İncelemesi

Vergi incelemesini, beyan edilen vergilerin defter, belge, kayıt veya hesaplara uygunluğunun kontrol edilmesi ve araştırılması sonucunda ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunun tespit edilmesi ve sağlanması olarak tanımlayabiliriz (Şeker, 1993). Ödenmesi gereken vergilerin doğruluğu için her türlü araştırma yapılabilecektir. Bunun tespiti ve doğruluğunu sağlamak içinde; eğitici, önleyici ve yaptırım uygulanmasına yönelik her türlü yasal yetki kullanılabilir (Akdoğan, 2011: 102).

VUK'un 134. maddesinde vergi incelemesinde amacın ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunun araştırılması, tespit edilmesi ve sağlanması şeklinde olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, söz konusu maddeye göre incelemeye yetkili olanlar tarafından lüzum görülmesi halinde inceleme, işletmeye dahil iktisadi kıymetlerin fiili envanterinin yapılmasına ve beyannamelerde gösterilmesi gereken unsurların incelenmesini de kapsamaktadır.

Vergi incelemesinin kanunlarda belirtilen kişiler dışında kalanlar tarafından yapılması, tarhiyat işlemi yetki açısından kusurlu kılmaktadır. VUK'un 135. Maddesinde (10.07.2011 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 646 Sayılı KHK'nın 4. maddesiyle VUK'un 135. maddesinde değişiklik yapılmıştır) vergi müfettişleri, vergi müfettiş yardımcıları, ilin en büyük mal memuru, vergi dairesi müdürleri ile GİB'in merkez ve taşra teşkilatında müdür kadrolarında görev yapanlar vergi incelemesine yetkili kişiler olarak sayılmıştır.

Ayrıca, VUK'un 135. maddesinde sayılan vergi incelemesine yetkili olanlar dışında "takdir komisyonlarının", "bankalar yeminli murakıplarının" ve "vergi yargı organlarının" inceleme yetkileri bulunmaktadır. Ancak bu yetki sınırlı bir yetkidir ve ancak kanunların belirlediği alanlarda kullanılmalıdır (Tekin ve Çelikkaya, 2018: 193).

Vergi incelemesinin hukuki dayanağının ne olacağı, VUK'un 1., 2. ve 137. maddelerinde ifade edilmektedir. Buna göre, gümrük idareleri tarafından alınan vergi ve resimler dışında, genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlar ile *il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar vergi incelemesi kapsamındadır*. Bununla birlikte söz konusu vergi, resim ve harçlara bağlı olan vergi, resim ve zamlar da vergi incelemesine tabidir.

VUK'un 137. maddesinde ise kimlerin incelemeye tabi olacağı hüküm altına alınmıştır. Madde hükmüne göre, "Bu kanuna veya diğer kanunlara göre defter ve hesap tutmak, evrak ve vesikaları muhafaza ve ibraz etmek mecburiyetinde olan gerçek ve tüzel kişiler vergi incelemelerine tabidirler" denilerek, incelemeye tabi olanlar ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Buna göre, defter ve hesap tutmak zorunda olan gerçek ve tüzel kişiler ile evrak ve vesikaları muhafaza ve ibraz etmek

mecburiyetinde olan gerçek ve tüzel kişilerin vergi incelemesine tabi olacağını söyleyebiliriz.

Vergi incelemesinin yapılacağı yer konusundaki temel kural VUK'un 139. maddesinde yer almaktadır. Kanun hükmünde, vergi incelemelerinin incelemeye tabi olanın iş yerinde yapılacağı ifade edilmektedir. Ayrıca, eğer mükellef veya vergi sorumlusunun istemesi halinde vergi incelemesi, vergi dairesinde yapılabilmektedir.

İncelemeye başlama zamanı ile ilgili olarak da VUK'un 140/2. maddesinde "vergi incelemesine başlanıldığı hususunu bir tutanağa bağlayarak bir örneğini nezdinde vergi incelemesi yapılan verirler. Ayrıca, tutanağın bir örneğini bağlı olduğu birime, diğer örneğini de ilgili vergi dairesine gönderirler" ifadesine yer verilerek, vergi incelemesinin "incelemeye başlama tutanağının" düzenlenmesiyle başladığı belirtilmiştir.

Vergi incelemesinin sona ermesiyle ilgili olarak VUK'un 140/6. maddesinde "İncelemeye başlanıldığı tarihten itibaren, tam inceleme yapılması halinde en fazla bir yıl, sınırlı inceleme yapılması halinde en fazla altı ay, katma değer vergisi iade incelemelerinde ise en fazla üç ay içinde incelemeleri bitirmeleri esastır. Bu süreler içinde incelemenin bitirilememesi halinde ek süre talep edilebilir. Bu talep vergi incelemesine yetkili olanların bağlı olduğu birim tarafından değerlendirilir, tam ve sınırlı incelemelerde altı ay, katma değer vergisi iade incelemelerinde ise iki ayı geçmemek üzere ek süre verilebilir. Bu durumda, vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların bağlı olduğu birim tarafından incelemenin bitirilememesi nedenleri yazılı olarak nezdinde inceleme yapılan bildirilir. Vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların bağlı olduğu birimler vergi incelemesinin öngörülen süreler içinde bitirilmesi için gerekli tedbirleri alırlar." denilerek, incelemenin kanunda belirtilen süreler içinde yapılması gerektiği ve vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların bağlı olduğu birimler tarafından bu konuda gerekli tedbirlerin alınması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda herhangi bir fark bulunmaz ise durum incelemeyi yapan tarafından düzenlenecek "kabul raporu" ile nezdinde inceleme yapılan bildirilir (Vergi İncelemelerinde Uygulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği, RG. Tarih: 31.10.2011, RG. No: 28101). Buna karşılık, ancak inceleme sırasında beyan edilmemiş bir matrah unsuru ya da matrah farkı bulunması halinde "inceleme raporu" hazırlanarak, mükellef hakkında duruma göre ikmalen ya da re'sen tarhiyat yapılmaktadır (Tekin ve Çelikkaya, 2018: 204)

Vergi incelemesi, özellikle beyana dayanan vergilerin doğruluğunun kontrol edilmesi açısından oldukça önemlidir. Belediyelerin en önemli gelir kaynakları arasında tahsil etme yetkisi verilen vergiler yer almaktadır. Bu bağlamda, ilk olarak, aşağıda belediyelerce tahsil edilen vergiler ve harçlar açıklanacak, devamında belediyelerin vergi inceleme yetkisine değinilecektir.

### Belediye Gelirleri

Belediyelerin gelir kaynakları öz gelirler, transfer gelirleri ve borçlanmadan meydana gelmektedir. Öz gelirler, birincil ve ikincil nitelikli öz gelir olarak ikiye ayrılmakta; birincil nitelikli öz gelirler vergi, harç ve katılma

paylarından, diğer bir deyişle süreklilik arz eden gelirlerden meydana gelirken ikincil nitelikli gelirler ise teşebbüs ve mülk gelirleri, bağış ve yardımlar, faizler, paylar, cezalar ve sermaye gelirlerinden meydana gelmektedir. Bu gelirlerin yanında merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar, diğer kamu idarelerden alınan bağış ve yardımlar, proje yardımları ve genel bütçe vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar ise belediyelerin transfer gelirlerini oluşturmaktadır. Öz gelirler ile transfer gelirlerinin toplamının mali dengeyi sağlayamaması durumunda ise belediyeler borçlanmaya başvurulabilmektedir (Gündüz, 2008; 41-55).

Belediyelerin öz gelirleri içerisindeki en önemli kaynak vergi gelirleri olmakla birlikte (Yakar ve Gündüz, 2014; 118), bütçeleri içerisindeki payı oldukça azdır. Bu bağlamda, çeşitli kanunlarla belediyelere bazı vergileri tahsil etme yetkisi tanınmış olup, belediyeler, tarh ve tahakkuk yöntemlerinden “beyana dayanan vergi tarhı” ile “idarece vergi tarhı” olmak üzere iki yönetime göre vergi tahsilatı gerçekleştirmektedirler (Arıkboğa, 2015; 11).

### **Belediyelerin Gelir Kaynakları**

Türkiye’de belediyelerin gelir kaynakları; 5393 Sayılı Belediye Kanunu (BK), 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (BGK), 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu (EVK) ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’da sıralanmıştır. Bu bağlamda, aşağıda ilk olarak BGK’da yer alan vergi ve harçlara ilişkin ardından ise EVK’ya ilişkin düzenlemelere yer verilecektir.

BGK’da belediyelerce tahsil edilen vergiler; “İlan ve Reklam Vergisi”, Eğlence Vergisi”, “Haberleşme Vergisi”, “Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi”, “Yangın Sigortası Vergisi” ve “Çevre Temizlik Vergisi”dir. Söz konusu vergilerden İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi dolaylı vergiler, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Yangın Sigortası Vergisi dolaysız vergiler grubunda yer almaktadır.

Harçlar ise, “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” ve “Çeşitli Harçlar: Kayıt ve Suret Harcı, Altyapı Kazı İzni Harcı, İmar ile İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı ile Sağlık Belgesi Harcı” şeklinde sıralanmıştır.

Belediyelerin beyana dayanan vergi tarhı yöntemi kullanarak tahsilatlarını gerçekleştirdikleri vergiler ve beyana tabi olmayan vergiler ile harçlarla ilgili düzenlemelere kısaca aşağıda yer verilecektir.

### **Belediyeler Tarafından Tahsil Edilen Beyana Dayı Vergiler**

*İlan ve Reklam Vergisi (BGK, 1981, Md. 12-16);* belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabi (BGK, 1981, Md: 12) olmakla birlikte; verginin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek

veya tüzel kişilerken, ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar (BGK, 1981, Md:13).

Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilerek beyanname verme süresi içinde ödenir (BGK, 1981, Md: 16).

*Eğlence Vergisi (BGK, 1981, Md. 17-22);* belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan biletle girilen yerler, müşterek bahisler ve biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence işletmelerinin faaliyetleri bu vergiye tabidir (BGK, 1981, Md: 17). Verginin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek ve tüzel kişilerdir (BGK, 1981, Md: 18). Bu verginin konusu içinde sadece müşterek bahis oynatanlar beyannameye tabi olup, her aya ait eğlence vergisini o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirerek aynı süre içinde öderler (BGK, 1981, Md: 22-2).

*Haberleşme Vergisi (BGK, 1981, Md. 29-33);* Bu vergisinin konusunu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) oluşturmaktadır (BGK, 1981, Md: 29). Söz konusu verginin mükellefi ise, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon İdaresi (Türk Telekom)’dur. (BGK, 1981, Md: 30). Bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisi, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde ödenir (BGK, 1981, Md: 33).

*Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi (BGK, 1981, Md. 34-38);* belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde tüketilen elektrik ve havagazı bu verginin konusunu oluşturmaktadır (BGK, 1981, Md: 34). Bu verginin mükellefi ve sorumlusu ise, elektrik ve havagazını tüketenlerdir (BGK, 1981, Md: 35). Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20. günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirerek, vergiyi aynı süre içinde öderler (BGK, 1981, Md: 39).

*Yangın Sigorta Vergisi (BGK, 1981, Md. 40-44);* BGK’nın 40. maddesine göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisine tabidir. Söz konusu verginin mükellefi, menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla prim alan sigorta şirketleridir (BGK, 1981, Md: 41). Sigorta şirketleri, bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20. günü akşamına kadar bağlı oldukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar (BGK, 1981, Md: 44).

### **Belediyeler Tarafından Tahsil Edilen Beyana Dayalı Olmayan Vergiler**

**Çevre Temizlik Vergisi (BGK, 1981, Mük. Md. 44);** BGK'nın mükerrer 44. maddesine göre, "Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir." denilerek, verginin konusu belirtilmiştir. Buna göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin sunmuş olduğu çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan konut, işyeri veya diğer şekillerde kullanılan binalar Çevre Temizlik Vergisi'ne tabidir. Binaları kullananlar ise bu verginin mükellefi olmaktadır. Buna karşılık, boş bulunan, diğer bir ifadeyle hiç kullanılmayan binalar ise Çevre Temizlik Vergisi'ne tabi tutulmamaktadır.

Beyana tabi olmayan Çevre Temizlik Vergisi, su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanır ve su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş kabul edilir. Tahakkuk eden vergi ise su tüketim bedeli ile birlikte belediyeler tarafından tahsil edilmektedir.

**Emlak Vergisi;** ülkemizde uygulanan emlak vergisi, kendi içinde Bina Vergisi ve Arazi Vergisi olmak üzere iki vergiye ayrılmaktadır. EVK'nın 1. ve 2. maddelerine göre, Türkiye sınırları içinde bulunan ve yapıldığı madde ne olursa olsun gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatların hepsi Bina Vergisine tabidir. Söz konusu kanunun 12. maddesinde de Arazi Vergisi düzenlenmiştir. Buna göre, "Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar bu kanun hükümlerine göre Arazi Vergisine tabidir." denilerek, Türkiye sınırları içerisinde yer alan arazi ve arsaların Arazi Vergisine tabi olacağı belirtilmiştir. İlgili kanuna göre, Emlak Vergisi'nin mükellefi ise bina veya arazinin sahibi, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binayı sahip gibi kullananlardır.

Emlak Vergisi, 2002 yılında kadar dört yılda bir mükellefler tarafından yapılan genel beyan esasına göre vergilendirilirdi. Ancak 2002 yılından itibaren genel beyan esası kaldırılarak, bildirim esasına geçilmiştir. Bununla birlikte, Emlak Vergisi'nde mükelleflerin, vergi değerinde veya mükellefiyette bir değişiklik olmadığı sürece, bildirimde bulunma zorunluluğu da bulunmamaktadır (Çavdar, 2021; 111). Emlak vergisi, ilgili belediyeler tarafından yıllık olarak tarh edilir ve her yıl iki eşit taksitte ödenir.

### **Belediyeler Tarafından Tahsil Edilen Harçlar**

Belediye gelirleri içerisinde Emlak Vergisi'nden sonra en büyük paya sahip olan harçlar BGK'nın 52-85. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu başlık altında belediyeler tarafından tahsil edilen harçlara değinilecektir.

**İşgal Harcı (BGK, 1981, Md. 52-57);** BGK'nın 52. ve 53. maddelerine göre, pazar veya panayı kurulan yerlerin, meydanların, mezar yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından; Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali ile 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 bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Söz konusu yerleri işgal edenler de bu harcın mükellefi olmaktadır.

**Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı (BGK, 1981, Md. 58-62);** söz konusu harcın konusu, BGK'nın 58. maddesine göre, ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyeler tarafından izne bağlı olan işyerlerine ruhsat verilmesidir. Kendisine ruhsat verilen gerçek veya tüzel kişiler de bu harcın mükellefi konumundadır.

**Kaynak Suları Harcı (BGK, 1981, Md. 63-66);** Bu harcın konusu, özel kaplara doldurularak satılacak olan kaynak sularının belediyeler tarafından hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde kaplara özel işaret konulmasıdır. Kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar bu harcı ödemekle mükelleftir.

**Tellallık Harcı (BGK, 1981, Md. 67-71);** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkthane, mezar yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş benzer yerlerde, gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Söz konusu mal ve mahsulleri satan gerçek ve tüzel kişiler de bu harcın mükellefidir.

**Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı (BGK, 1981, Md. 72-75);** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi 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 ise hayvan veya et sahipleridir.

**Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı (BGK, 1981, Md.76-78);** Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili mevzuat hükümlerine göre belediyelerce tarafından damgalanması bu harcın konusunu oluşturmaktadır. BGK'da yer alan tarifeye göre alınan bu harç, damgalanma sırasında makbuz karşılığında ödenir.

**Bina İnşaat Harcı (BGK, 1981, Ek Md.1-7);** Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan ilave ve tadilatlar dahil olmak üzere her türlü bina inşaatı bu harca tabidir. Bu harcın mükellefi, inşaat, ilave veya tadilat işlerini gerçekleştirenlerdir. Ayrıca binanın kullanım tarzının değişmesi halinde mükellef, binanın sahipleridir.

Ayrıca BGK'nın 79-85. maddelerinde ise Kayıt ve Suret Harcı, Altyapı Kazı İzni Harcı, İmar ile İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı gibi çeşitli harçlar düzenlenmiştir.

**Kayıt ve Suret Harcı (BGK, 1981, Md. 79);** Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri söz konusu harcın konusunu oluşturmaktadır.

**Altyapı Kazı İzni Harcı (BGK, 1981, Mük. Md. 79);** belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılacak kazı işlemleri için belediyeler tarafından verilecek altyapı kazı izni, bu harca tabiidir. Bu harcın mükellefi ise altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır.

### Çizelge 1. Belediyelerin Bütçe Gelirleri İçerisinde Vergi Gelirlerinin Gelişimi: 2011-2020

Table 1. Development of Tax Revenues within the Budget Revenues of Municipalities: 2011-2020

| Yıllar | Vergi Gelirlerinin Payı (%) |
|--------|-----------------------------|
| 2011   | 16,88                       |
| 2012   | 16,12                       |
| 2013   | 15,20                       |
| 2014   | 14,84                       |
| 2015   | 15,02                       |
| 2016   | 15,09                       |
| 2017   | 13,61                       |
| 2018   | 13,06                       |
| 2019   | 13,59                       |
| 2020   | 13,36                       |
| 2021   | 12,00                       |

Not: 2021 yılı son çeyrek verileri yayımlanmadığı için Çizelgeye dâhil edilmemiştir. Kaynak: Oranlar, T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> internet adresinden düzenlenmiştir.

*İmar ile İlgili Harçlar (BGK, 1981, Md. 80);* belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar Kanununa göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri "Parselasyon Harcına"; Verilecek ifraz ve tevhit kararları "İfraz ve Tevhit Harcına"; Proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcına"; Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına"; ve son olarak Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabidir.

*İşyeri Açma İzni Harcı (BGK, 1981, Md. 81);* belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması söz konusu harcın konusunun oluşturmaktadır.

*Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı (BGK, 1981, Md. 82);* 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 söz konusu harca tabidir.

*Sağlık Belgesi Harcı (BGK, 1981, Md. 83);* 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 harcın konusunu oluşturmaktadır.

#### Belediye Gelirlerinin Gelişimi

Günümüzde devlete yüklenen görevler bağlamında, kaynak ayırımında etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak yerel düzeyde yayılan dışsallıkların içselleştirilmesinde belediyeler de hizmet sunmaktadır. Şöyle ki, yerel nitelikteki ihtiyaçlar yerel düzeyde dışsallık yaymakta ve bu dışsallıkların içselleştirilmesinde görev belediyelere düşmektedir. Bu bağlamda, kaynak ayırımında etkinliğin sağlanması için merkezi yönetim ile yerel yönetimler (belediyeler) arasındaki görev (gider) bölüşümüne bağlı olarak gelir bölüşümünün de sağlanması gereklidir. Diğer

bir deyişle, mali özerkliğin gereği olarak, toplam gelir kaynaklarının paylaşımında, belediyelere yüklenen görevleri karşılayacak derecede gelire sahip olmaları gerekmektedir. Bu gelirler ise başta vergi gelirleri olmak üzere öz gelirlerden meydana gelmelidir. Yukarıda belediyelere ilişkin birincil nitelikte öz gelir sayılan vergi ve harç gelirlerine yer verilmiştir.

Türkiye'de 2011-2020 yılları arasında belediyelerin bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payısal gelişimine Çizelge 1 ve 2'de yer verilmiştir. Bu bağlamda, aşağıda Çizelge 1'de belediye bütçe gelirlerinin içerisinde vergi gelirlerinin (Vergi gelirleri; emlak vergisi, dâhilde alınan mal ve hizmet vergileri, harçlar ve başka yerde sınıflandırılmayan vergi gelirlerinden meydana gelmektedir) payı yer almaktadır. Bu pay, 2011 yılında yüzde 16,88 iken, 2020 yılında yüzde 13,36 olarak gerçekleşmiştir.

Çizelge 2'de ise belediyelerin vergi ve harç gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içerisinde payısal gelişimi yer almaktadır. Belediye bütçelerinde vergi gelirleri içerisinde en büyük pay emlak vergisi gelirlerine aittir. 2011 yılında yüzde 50,35 olan bu gelirin payı yıllar itibarıyla dalgalı bir seyir izleyerek 2020 yılında yüzde 61,32'ye yükselmiştir. Bu yükselişin nedeni, 2012 yılında uygulanmaya başlanan gayrimenkul sermaye iradı izleme projesi ile beyan dışı, eksik ve hatalı emlak vergisi beyanları izlenmeye alınmasıdır. Diğer bir deyişle, emlak vergisine yönelik bildirimlerin doğruluğu artmıştır. Bu bağlamda, bütçe gelirleri içerisinde emlak vergisinin payının yükselmeye başladığını söyleyebiliriz.

Belediyelerin bütçe gelirleri içerisinde emlak vergisi gelirlerinin payı artarken harç gelirlerinin payı yıllar itibarıyla azalmıştır. Harç gelirlerindeki azalmanın nedeni, harçların özelliğinden kaynaklanmaktadır. Kamusal hizmetlerin karşılığı olarak tahsil edilen harçlar, konjonktürel dalgalanmalara karşı duyarlıdır. Bu bağlamda konjonktürün daralma dönemlerinde bu gelirler de azalmalar görülmektedir. İşte bu yüzden, 2011 yılında vergi gelirleri içerisindeki payı yüzde 26,70 olan harç gelirleri; 2018 yılındaki ekonomik daralma ile 2019 yılının sonunda başlayan Covid-19 salgınının da etkisiyle yüzde 16,05'e gerilemiştir.

#### Belediyelerin Vergi İnceleme Yetkisi

Belediyelere tahsil yetkisi verilen ve yukarıda kısaca açıklanan vergilere ilişkin mevzuat incelendiğinde, verginin konusu, mükellefi, matrahı, nispet ve tarifesi, istisna ve muafiyetler gibi hususların 2464 Sayılı BGK'da düzenlendiği görülmektedir. Ancak, adı geçen kanunda vergi denetimi – özellikle de vergi incelemesine– ve vergi cezalarına ilişkin hükümlerin yer almadığı görülmektedir. Vergilere ilişkin tarh ve tahakkuk işlemleri ile denetim ve ceza gibi hususlar 213 Sayılı VUK, tahsilat usulleri de 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun (AATUHK) ile düzenlenmiştir. (Arıkboğa, 2015;7). VUK'un 1. maddesinde ifade edildiği üzere, belediyelere ait vergi, resim ve harçların da VUK'a tabi olduğu, ancak, buna karşılık belediyelerin vergi inceleme yetkisi olmadığı görülmektedir.

Çizelge 2. Belediyelerin Vergi ve Harç Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri İçerisindeki Gelişimi: 2011-2020

Table 2. Development of Tax and Fee Revenues of Municipalities in Total Tax Revenues: 2011-2020

| Vergi Adı/Yıllar       | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Emlak Vergisi          | 50,35 | 48,78 | 46,93 | 53,77 | 54,26 | 55,03 | 51,51 | 60,08 | 61,68 | 61,32 |
| Çevre Temizlik Vergisi | 5,63  | 5,30  | 4,69  | 3,90  | 3,65  | 3,88  | 3,52  | 3,74  | 3,97  | 4,27  |
| Haberleşme Vergisi     | 0,70  | 0,61  | 0,42  | 0,42  | 0,38  | 0,32  | 0,33  | 0,36  | 0,37  | 0,35  |
| Elek. Hav. Tük. Ver.   | 10,78 | 12,69 | 13,42 | 12,19 | 12,06 | 9,63  | 9,58  | 11,00 | 14,34 | 13,64 |
| Eğlence Vergisi        | 1,86  | 1,88  | 1,97  | 1,76  | 1,73  | 1,71  | 1,85  | 1,86  | 2,09  | 1,53  |
| Yangın Sigorta Vergisi | 0,27  | 0,29  | 0,32  | 0,30  | 0,29  | 0,26  | 0,27  | 0,27  | 0,28  | 0,25  |
| İlan ve Reklam Vergisi | 3,48  | 3,69  | 3,54  | 3,14  | 3,19  | 3,47  | 3,37  | 3,32  | 2,82  | 2,54  |
| Harçlar                | 26,70 | 26,53 | 28,47 | 24,37 | 24,30 | 25,55 | 29,41 | 19,23 | 14,33 | 16,05 |

Not: 2021 yılı son çeyrek verileri yayımlanmadığı için Çizelgeye dahil edilmemiştir. Kaynak: Oranlar, T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> internet adresinden düzenlenmiştir.

Ancak, vergi denetim yöntemlerinden birisi olan yoklama yoluyla belediyelerin denetim yetkilerini kullanmalarına en uygun vergilerin İlan ve Reklam Vergisi ile Eğlence Vergisi olduğu söylenebilir. Belediyeler, örneğin, İlan ve Reklam Vergisi'nde yoklama görevini fotoğraf çekerek ya da ilan ve reklam tabelalarının boyutlarını ölçerek yerine getirebilir (Arıkboğa, 2015;13-14).

Bu noktada, 2464 Sayılı BGK'nın 102. maddesi belediyelerde gelir tahsilatı işlemlerini yürüten gelir şube müdürü, mali hizmetler müdürü gibi yetkililerin VUK hükümlerinin uygulanması konusunda vergi dairesi müdürü yetkilerine haiz olduğu belirtmekle birlikte, bu yetkinin sınırları çizilmiş, "vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere" ibaresi kullanılmıştır. Dolayısıyla, belediyelerin vergi mükelleflerinin kayıtlarını inceleme yetkisi bulunmamakta, belediyeler denetim yetkilerini yalnızca vergi mükellefiyetine ilişkin durumun tespiti yoluyla, yoklama fişi düzenleyerek yerine getirebilmektedir. Bu durum belediyelerin nitelikleri gereği bazı vergileri denetleyememesi gibi bir sonucu ortaya çıkarmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015; 13).

2464 Sayılı GBK'da yer alan ve yukarıda açıklanan vergilere yönelik ilgili kuruluşlar tarafından bir ay içinde elde edilen hasılatı dayalı olarak belediyeye aylık olarak beyan verilmesi esası benimsenmiş olan Elektrik Havagazı ve Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisi konusunda beyan ettikleri hasılatlar (Arıkboğa, 2015; 13-14) ile ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde mükellef tarafından, bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ise, ilan ve reklam işini yapanlarca elde edilen İlan ve Reklam Vergisi hasılatı ve sadece müşterek bahis oynatanlar beyannameye tabi olduğundan müşterek bahis oynatmaları sonucunda elde ettikleri Eğlence Vergisi hasılatlarının doğruluğunu inceleme yetkisi bulunmamakta, belediyeler ilgili vergilerin mükelleflerine güvenmek zorunda kalmaktadır.

### Çözüm Önerileri ve Sonuç

Belediyelerin vergi denetimi konusundaki yetkileri sadece yoklama ile sınırlıdır. Bu bağlamda, belediyelerin vergi denetiminin güçlendirilmesi için çözüm önerileri aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

- VUK'un 137. maddesinde, "Bu kanuna veya diğer kanunlara göre defter ve hesap tutmak, evrak ve vesikaları muhafaza ve ibraz etmek mecburiyetinde olan gerçek ve tüzel kişiler vergi incelemelerine tabidirler" denilerek incelemeye tabi olanların kimler olduğu belirlenmiştir. Ancak söz konusu maddede incelemeye tabi olanlar açık bir şekilde ifade edilmemiştir. Madde hükmüne göre incelemeye tabi olanlar ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bunlar defter ve hesap tutmak zorunda olan gerçek ve tüzel kişiler ile evrak ve vesikaları muhafaza ve ibraz etmek mecburiyetinde olan gerçek ve tüzel kişilerdir. Bu bağlamda, VUK'un 172. maddesine göre defter tutmak zorunda olanlara BGK'da yer alan vergilerin mükelleflerini de ekleyerek, vergi incelemesine tabi olması sağlanabilir.
- 2464 Sayılı BGK'nın 102. maddesindeki hüküm vergi inceleme yetkisini kapsayacak şekilde yeniden düzenlenerek, yukarıda adı geçen ve beyanname ile verilen vergilerin doğruluğunun kontrolüne ilişkin olarak belediyelerde görevli olan ve vergi dairesi müdürlerinin yetkisine haiz olan gelir şube müdürü, mali hizmetler müdürü gibi yetkililere vergi incelemesi yetkisi verilebilir.
- VUK'un 135. maddesinde yer alan vergi incelemesine yetkili kişiler arasına gelir şube müdürü, mali hizmetler müdürü gibi kişiler eklenebilir.
- Belediyelere verilen beyannamelerin incelenme yeri konusunda ise, VUK'un 139. maddesine göre işlem yapılabileceği hüküm altına alınabilir.

Belediyelerin finansman ihtiyaçları açısından temel kaynak olan vergilerin bir kısmı, beyan esasına göre tahsil edilmektedir. Ancak, mükellefler vergisel yükümlülüklerini tam ve eksiksiz olarak beyan etmenin yasal bir zorunluluk olduğunu bilmelerine rağmen, vergi ödeme mükellefler üzerinde bir baskı (vergi tazyiki) oluşturmaktadır. Buna karşılık, vergisel yükümlülüklerini tam ve eksiksiz olarak yerine getirmeyen mükellefler daha az vergi ödeyeceklerini düşünmektedirler. Bu ise, vergi kayıp ve kaçığına zemin hazırlayarak, belediyelerin birincil nitelikli öz gelirleri içinde yer alan vergi gelirleri payının azalmasına yol açmaktadır. İşte bu noktada, vergi denetiminin, diğer bir ifadeyle, çoğu zaman vergi denetimiyle aynı anlamda

kullanılan vergi incelemesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıdaki öneriler bağlamında, belediyelerin vergi incelemesi yetkileri yasal düzenlemeler getirilerek vergi inceleme yetkisi verilmelidir.

### Extended Summary

The individuals living in society have two basic needs. The first of these is unique or individual needs. The second one is social needs. Individual needs, also called physiological needs, consist of nutritional, clothing and housing needs and are met by the market economy. Social needs are met by the public economy. Social needs are divided into two, i.e. national and local needs. In unitary states, national needs, such as defense and diplomacy, are provided (supplied) by the central government; local needs such as water, park-garden and environmental cleaning are provided by municipalities (and special provincial administrations). Because such needs cannot be provided effectively by the market economy. One of the reasons why they cannot be provided effectively is the fact that the companies in the market keep the profit purpose in the foreground. In addition, such services also spread external benefits. That is why such services can only be provided effectively by local governments. In this way, ensuring the efficiency in the allocation of resources imposed on the state today is fulfilled. Efficiency in resource allocation is achieved by separating the total resource (national income) between the public and private sectors. Thus, both individual and social needs (including local needs) can be fully met.

Municipalities are public corporate bodies with administrative and financial autonomy, which are established to meet the local common needs of town residents and whose decision-making bodies are elected by voters. Therefore, since it has a separate legal personality from the central government, it also has the authority to prepare and implement its budgets. In this sense, first of all, the division of duties (separation of services) between the central government and local governments (municipalities) should be carried out in a way that ensures efficiency in resource allocation, as stated above. This division should be done in a way that does not lead to duplication of service so as not to waste resources. Municipalities need to have their own revenues provide the local needs left to them and to meet the expenditures required for these needs. The main reason municipalities have their own revenues is that the services they provide spread externality at the local scale. That is why taxes and transactions are the most important financing source for local services that spread externality.

In the context of meeting social needs, revenue division should also be made after the division of duties (expenses) between the central government and local governments (municipalities) has been made. In other words, in dividing the total revenue resources between the central government and the municipalities, a sufficient amount of income should be allocated to the

municipalities to meet the duties assigned to them. These revenues should consist of their own revenues, primarily tax and transaction revenues. In this context, the taxes collected by the municipalities in Turkey consist of wealth taxes and consumption taxes within the framework of the principle of ability to pay taxes, and transactions that bear the characteristics of the benefit principle.

The taxes that municipalities have the authority to collect are regulated in detail in the Municipal Revenues Law (MRL) and the Property Tax Law (PTL). In addition, the fees collected by the municipalities are also included in the MRL. When we look at the taxes collected by the municipalities, we can say that most of them are collected on the principle of statement. These are the taxes collected by municipalities on the principle of the statement: Announcement and Advertisement Tax, Entertainment Tax, Communication Tax, Electricity and Coal Gas Consumption Tax and Fire Insurance Tax On the other hand, the Real Estate Tax is collected by the municipalities on the basis of notification, and the Environmental Cleaning Tax is collected by the municipalities together with the water consumption cost.

Transactions within the scope of MRL are "Transaction for Occupation", "Working License Transaction for Working on Holidays", "Spring Water Transaction", "Transaction for Middlemen", "Animal Slaughtering, Checking and Inspection Transaction", "Measuring and Weighing Instruments Inspection Transaction", "Building Construction Transaction". In addition, under the title of various transactions, there are "Registration and Copying Transaction, Infrastructure Excavation Permit Transaction, Construction-related Transactions, Permitting for Business Transaction, Inspection, License and Report Transaction, and Health Certificate Transaction".

Considering that the principle of statement is predominant in the taxes collected by municipalities, it would not be wrong to say that taxpayers have important duties due to the structure of this system. In the principle of statement system, taxpayers usually determine the amount of tax they will pay by following the relevant laws, by-laws and regulatory notifications. In this context, whether taxpayer statements reflect the truth or not is of great importance in the success of this system. At this point, a need for the tax administration arises: to conduct tax audits in order to verify the status and accounts of the taxpayers and to investigate whether the taxpayers fulfill their tax obligations in accordance with the requirements of the relevant laws. This research can be carried out through tax inspections. According to Article 135 of the Tax Procedure Law, these inspections can be carried out by tax inspectors, assistant tax inspectors, the biggest public finance officer of the province, tax office managers, and those working in the managerial positions of the central and provincial organization of the Directorate of Revenue Administration.

In general, the audit methods applied in the audits carried out by the tax administration can be classified as inquiry, tax inspection, search and prospecting. However,



the authority of municipalities on tax auditing is limited to inquiry only. This results that the municipalities are not being to control some taxes.

Although the taxes and transactions collected by the municipalities are regulated in the MRL, there is no regulation regarding tax inspection and tax penalties in this law. The imposition, notification and assessment procedures for taxes are regulated in the TPL, , and the collection procedures are regulated by the Procedure Law on the Collection of Public Claims.

Considering the legal basis of tax inspections, it is seen that taxes, transactions and duties belonging to special provincial administrations and municipalities are within the scope of tax inspections. On the other hand, municipalities do not have the authority to check the accuracy of taxpayer statements, that is, to inspect them. This may cause municipalities to lose tax revenues. At this point, by establishing a financial services unit in municipalities, the relevant unit can be authorized to conduct tax inspections only for taxes and transactions collected by municipalities. The study aims to bring suggestions for the prevention of losses in tax and transaction revenues, which are included in the own revenues of municipalities and should be an essential source of income.

#### Kaynaklar

1. Akdoğan, A. (2011). Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi. Gazi Kitabevi.
2. Arıkboğa, Ü. (2015). Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi. Maliye Dergisi, (168): 1-19.
3. Aydın, B. (2006). Kayıt Dışı Ekonomi, Vergi Denetimi, İdari Yapı 5. Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi, <http://www.degerymm.com.tr/icerik/Kn59k7mF4j5HMr8lMX0Td20v6owTQa.pdf> (05.01.2022).
4. Başpınar, A. (2009). Tax Law and Turkish Tax System, Republic of Turkey Ministry of Finance Strategy Development Unit Issue No: 2009/394, Ankara.
5. Çavdar, F. (2021), Vergi İncelemelerinde Mükelleflerin Hak ve Ödevleri, Gazi Kitabevi.
6. Çavdar, F. (2016). Seçilmiş Ülkeler ve Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye’de Vergi Denetimi: Sorunlar, Çözümler ve Yaklaşımlar. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
7. Dalak, G. (1999). Vergi Denetimi ve Muhasebe Uygulamaları. Vergi Sorunları Dergisi, (129): 77-78.
8. Gündüz, İ.O. (2008). Yerel Yönetimlerin Bir Borçlanma Yöntemi Olarak Tahvil İhracı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
9. Hayes, R.S., Schilder, A., Dassen, R., Wallage, P. (1999). Principles of Auditing an International Perspective. McGraw-Hill Higher Education.
10. Maliye Hesap Uzmanları Derneği (2011). Denetim İlke ve Esasları, Cilt 1, Euromat Entegre Matbaacılık.
11. Marmara Belediyeler Birliği (2015). “Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Çalıştay Raporu, İstanbul.
12. Meriç, M. (2002). Vergi Denetimi, ilkem Ofset.
13. Sarılı, M. (2003a). Türkiye’de Gelir İdaresi ile Vergi Denetiminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılandırılması, İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
14. Sarılı, M.A. (2003b). Türkiye’de Vergi Denetiminin Sorunları ve Bu Sorunların Çözümüne Yönelik Yapılması Gereken Düzenlemeler, Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi, (103).
15. Şeker, S. (1993). Vergi İncelemeleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme. Yaklaşım Dergisi, <http://www.kanitymm.com.tr/makale/1993-05%20YAKLASIM%20-%20VERGI%20INCELEMELERI%20UZERINE%20GENEL%20BIR%20DEGERLENDIRME.pdf>, (02.01.2022).
16. Tekin, F., Çelikkaya, A. (2018). Vergi Denetimi, 8. Baskı, Seçkin Yayınları.
17. Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr/> (04.01.2022).
18. Understanding a Financial Statement Audit, <http://download.pwc.com/ie/pubs/2014-pwc-ireland-understanding-financial-statement-audit.pdf>, (05.01.2022).
19. Yakar, S., Gündüz, İ.O. (2014). Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” mı “Yok” mu İşte Bütün Mesele Bu. Sayıştay Dergisi, (29): 117-141.