



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN EKSİK YÖNÜ:
2464 SAYILI BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU**

Yusuf YAZICI

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Ahmet AK

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI**

TEMMUZ 2021



**YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN EKSİK YÖNÜ:
2464 SAYILI BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU**

YUSUF YAZICI

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

TEMMUZ 2021

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Yusuf YAZICI

09/07/2021

YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN EKSİK YÖNÜ:

2464 SAYILI BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU

(Yüksek Lisans Tezi)

Yusuf YAZICI

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Temmuz 2021

ÖZET

20. yüzyılın son çeyreğinde artan küreselleşme eğilimi tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de sosyal, siyasal ve iktisadi alanda bir takım yapısal değişikliklerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu süreçte yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda reformların yapılması bu yapısal değişikliklerin sadece bir yönünü oluşturmaktadır. Ancak bu reform sürecinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda herhangi bir köklü değişiklik yapılmamıştır. Bu çalışmanın amacı, yerel yönetim reformunun eksik yönü olan Belediye Gelirleri Kanunu'nun yeniden ele alınmasını sağlamaktır. Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce yayımlanan belediyelere ilişkin bütçe gerçekleştirme istatistikleri ile literatür kaynaklarının birlikte değerlendirilmesi sonucunda, belediyelerin gelir kaynakları yönünden yetersiz olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle belediyelerde gelir kaynaklarının artırılmasına yönelik reformun yapılması zorunluluk arz etmektedir.

Bilim Kodu: 112004

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediyeler, Mali Yapı, Mali Sorunlar.

Sayfa Adedi: 115

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ahmet AK

**LACK OF LOCAL GOVERNMENTS REFORM:
MUNICIPAL REVENUES CODE NUMBERED 2464**

(Master's Thesis)

Yusuf YAZICI

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

July 2021

ABSTRACT

The increasing globalization trend in the last quarter of the 20th century has caused some structural changes in the social, political and economic fields in our country, as in the rest of the world. In this process, reforming the laws regarding local governments constitutes only one aspect of these structural changes. However, there has not been any radical change in the Municipal Revenues Code Numbered 2464 during this reform process. The aim of this study is to reconsider municipal revenues, which is the missing aspect of local government reform. As a result of the evaluation of budget realization statistics regarding the municipalities published by the General Directorate of Accounting and the literature sources together, it is concluded that the municipalities are insufficient in terms of income sources. Therefore, it is imperative to reform the municipalities to increase their income sources.

Science: 112004

Key Words: Local Administrations, Municipalities, Financial Structure, Financial Problems.

Page: 115

Supervisor: Prof. Dr. Ahmet AK

TEŞEKKÜR

Çalışmalarım boyunca değerli yardım ve katkılarıyla beni yönlendiren, kıymetli tecrübelerinden faydalandığım tez danışmanım Prof. Dr. Ahmet AK'a, değerli zamanlarını ayırarak tez jürime katılan ve tezi geliştirici fikirler öneren Prof. Dr. Mustafa ÇOLAK'a ve Doç. Dr. Hilmi ÇOBAN'a, çalışma arkadaşım Başdenetçi Serkan AYDIN'a, Dursun YAZICI'ya ve manevi desteklerini hiçbir zaman eksik etmeyen aileme teşekkürü bir borç bilirim.



İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	İV
ABSTRACT.....	V
TEŞEKKÜR.....	VI
İÇİNDEKİLER	VII
TABLolar LİSTESİ.....	XI
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XIII
KISALTMALAR	XIV
1. GİRİŞ	1
2. BELEDİYELERİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ	3
2.1. Kavramlar ve Tanımlar	3
2.1.1. Mali Tevzin.....	3
2.1.2. Küreselleşme.....	3
2.1.3. Hizmette Yerellik İlkesi.....	4
2.1.4. Reform ve Revizyon	5
2.2. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi	6
2.2.1. Osmanlı Devleti Döneminde Belediyeler	6
2.2.1.1. Tanzimat dönemi öncesinde belediyeler	6
2.2.1.1.1. Kadılık kurumu	8
2.2.1.1.2. Toplumsal gruplar: vakıflar ve lonca teşkilatları	9
2.2.1.2. Tanzimat dönemi ve sonrasında belediyeler	10
2.2.1.2.1. Tanzimat döneminde belediyeler	11
2.2.1.2.2. Meşrutiyet döneminde belediyeler	13
2.2.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyeler	15
2.2.2.1. Tek parti döneminde belediyeler (1923-1950).....	15

2.2.2.2. Hızlı kentleşme döneminde belediyeler (1950-1980)	17
2.2.2.3. Yeniden yapılanma döneminde belediyeler (1980 ve Sonrası).....	18
2.3. Belediyelere İlişkin Sayısal Veriler ve Genel Bir Değerlendirme	20
2.4. Devlet Teşkilatı Yapısında Belediyelerin Yeri	22
2.4.1. Merkezden Yönetim	22
2.4.1.1. Başkent teşkilatı	22
2.4.1.2. Taşra teşkilatı	23
2.4.2. Yerinden Yönetim.....	23
2.4.2.1. Siyasi yerinden yönetim	23
2.4.2.2. İdari yerinden yönetim	24
2.4.2.2.1. Hizmet yönünden (fonksiyonel) yerinden yönetim.....	24
2.4.2.2.2. Yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetim.....	24
2.4.2.2.2.1. Belediye	24
2.4.2.2.2.2. İl özel idaresi.....	25
2.4.2.2.2.3. Köy.....	26
2.5. Belediyelerin İdari Yapısı	27
2.5.1. Belediye Teşkilatı ve Personeli.....	27
2.5.2. Belediyelerin Organları.....	28
2.5.2.1. Belediye başkanı.....	28
2.5.2.2. Belediye meclisi	29
2.5.2.3. Belediye encümeni	31
3. BELEDİYELERİN MALİ YAPISI	33
3.1. Belediye Gelirleri	33
3.1.1. Vergi Gelirleri.....	35
3.1.1.1. Belediye gelirleri kanunu kapsamındaki gelirler.....	36
3.1.1.2. Emlak vergisi kanunu kapsamındaki gelirler	38

3.1.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	40
3.1.3. Alınan Bağış ve Yardımlar	41
3.1.4. Diğer Gelirler	41
3.1.4.1. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar	42
3.1.4.2. Faiz ve ceza gelirleri.....	43
3.1.5. Sermaye Gelirleri.....	44
3.1.6. Alacaklardan Tahsilat	45
3.2. Bir Finansman Kaynağı Olarak Borçlanma Geliri.....	45
3.3. Belediye Giderleri	49
3.3.1. Personel Giderleri	52
3.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	53
3.3.3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri.....	53
3.3.4. Faiz Giderleri	55
3.3.5. Cari Transferler.....	56
3.3.6. Sermaye Giderleri.....	56
3.3.7. Sermaye Transferleri.....	57
3.3.8. Borç Verme.....	58
3.4. Belediye Bütçesi.....	59
4. BELEDİYE GELİRLERİ REFORMU	63
4.1. Yerelleşme.....	63
4.1.1. Yönetmel Yerelleşme	64
4.1.2. Mali Yerelleşme.....	65
4.2. Belediye Gelirleri Kanunu'nun Yeniden Düzenlenmesi.....	67
4.2.1. Revize Edilmesi Gereken Gelirler	68
4.2.1.1. Haberleşme vergisi	68
4.2.1.2. Elektrik ve havagazı tüketim vergisi	71

4.2.1.3. Çevre temizlik vergisi	74
4.2.2. Alternatif Gelir Kaynaklarının Sağlanması	76
4.2.2.1. Motorlu taşıtlar vergisi	76
4.2.2.2. Kentsel rant vergisi.....	79
4.2.2.3. Değerli konut vergisi	81
4.2.2.4. Konaklama vergisi.....	85
4.2.3. Mali Transfer Sisteminin İyileştirilmesi	88
4.2.3.1. Mevsimlik nüfus hareketleri.....	90
4.2.3.2. Büyükşehirlerde gelişmişlik endeksi	91
4.2.3.3. Öz gelirlerin tahsilat/tahakkuk oranı	93
4.2.4. Belediyelerin Tarife Belirleme Yetkisi	94
5. SONUÇ VE ÖNERİLER	99
KAYNAKÇA.....	105
EKLER.....	111
ÖZGEÇMİŞ	115

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1. Osmanlı Devleti Taşra Teşkilat Yapısı	7
Tablo 2.2. Türlerine Göre Belediye Dağılımı	21
Tablo 2.3. Belediye Mevzuatına İlişkin Temel Kanunlar	25
Tablo 2.4. Belediye Türlerine Göre İstihdam Edilen Personel Sayısı	27
Tablo 3.1. Vergi Gelirlerinin Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL).....	35
Tablo 3.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL)..	40
Tablo 3.3. Alınan Bağış ve Yardımların Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL)..	41
Tablo 3.4. Diğer Gelirlerin Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL).....	42
Tablo 3.5. 5779 sayılı Kanuna Göre Belediyeler Arasında Payların Dağıtımını.....	42
Tablo 3.6. Sermaye Gelirlerinin Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL).....	44
Tablo 3.7. Alacaklardan Tahsilatın Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL)	45
Tablo 3.8. Borçlanma Sürecinde İzin Alınacak Organ ve Kurumlar	48
Tablo 3.9. Personel Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)	52
Tablo 3.10. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)	53
Tablo 3.11. Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL) .	54
Tablo 3.12. Faiz Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)	55
Tablo 3.13. Cari Transferlerin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL).....	56
Tablo 3.14. Sermaye Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)	57
Tablo 3.15. Sermaye Transferlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)....	58
Tablo 3.16: Borç Vermenin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL).....	58
Tablo 3.17. Belediyelerde Bütçe Hazırlama Takvimi.....	60
Tablo 4.1. Belediye Gelirleri Kanunu'nda Kaldırılan/Sonradan İhdas Edilen Vergi ve Harçlar	67
Tablo 4.2. Haberleşme Sektöründeki Mali Yükümlülükler	69

Tablo 4.3. Konutlardaki Doğal Gaz Birim Fiyatı ve Tüketimi	73
Tablo 4.4. Büyükşehirlerde Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahsili ve Dağıtımı	75
Tablo 4.5. Değerli Konut Vergisi Tarife Yapısı	82
Tablo 4.6. Konaklama Vergisinde Seçilmiş Ülke Uygulamaları	86
Tablo 4.7. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarının Dağılımı	89
Tablo 4.8. Büyükşehirlerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması	92
Tablo 4.9. Belediye Gelirleri Kanunu Kapsamındaki Vergi, Harç ve Harcamalara Katılma Paylarının Belirlenme Yöntemleri	96



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 2.1. 1923-2019 Yılları Arasında Belediye Sayısı	20
Grafik 3.1. 2007-2018 Yıllarında Arasında Toplam Belediye Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Esasına Göre Dağılımı (%).....	34
Grafik 3.2. Emlak Vergisi Gelirlerinin Belediye Gelirlerine Oranı.....	39
Grafik 3.3. 2007-2018 Yıllarında Toplam Belediye Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Esasına Göre Yüzdesel Dağılımı	51
Grafik 4.1. Belediyelerin Mali Yerelleşme Oranları.....	66
Grafik 4.2. Genel Bütçe Gelirleri Arasında Özel İletişim Vergisi'nin Payı (%)	70
Grafik 4.3. Yıllara Göre Toplam Doğal Gaz Tüketim Miktarları (Milyon Sm ³).....	72
Grafik 4.4. Genel Bütçe Gelirleri Arasında Motorlu Taşıtlar Vergisi'nin Payı (%)..	78

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABS: Analitik Bütçe Sınıflandırması

ADNKS: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi

AYM: Anayasa Mahkemesi

BGK: Belediye Gelirleri Kanunu

BK: Belediye Kanunu

BBK: Büyükşehir Belediye Kanunu

CBK: Cumhurbaşkanu Kararı

ÇTV: Çevre Temizlik Vergisi

EHTV: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

EPDK: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

EVK: Emlak Vergisi Kanunu

GBVG: Genel Bütçe Vergi Gelirleri

HV: Haberleşme Vergisi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

KİK: Kamu İhale Kanunu

KRV: Kentsel Rant Vergisi

LPG: Likit Petrol Gaz

MBB: Marmara Belediyeler Birliği

Md: Madde

MİBVMY: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

MİGM: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

MTV: Motorlu Taşıtlar Vergisi

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

OVP: Orta Vadeli Program

ÖİV: Özel İletişim Vergisi

PTT: Posta Telgraf Telefon

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

t/t: Tahsilat/Tahakkuk

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

TVS: Türk Vergi Sistemi

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

YİKOB: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

YDO: Yeniden Değerleme Oranı

YYGM: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

vd: ve diğerleri

1. GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde, toplulukları bir arada yaşamaya teşvik eden birçok faktör var olmuştur. Buna karşın toplulukların bir arada yaşama arzusu da belirli bir kural ve düzenin varlığını gerektirmiştir. İşte bu noktada topluluklar üstü bir otorite olan devlet kavramı ortaya çıkmıştır. Devletler ortak bir payda da yaşama arzusunda olan toplulukların hem bir arada yaşamasını sağlayabilmek hem de temel ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına kendi içerisinde farklı örgütlenme şekillerine başvurabilmektedir. Bu örgütlenme şekillerinden biri de merkezi yönetim ile yerel yönetimler ayrımı esasına dayanmaktadır.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında başta iktisadi, sosyal ve siyasi gelişmeler olmak üzere, belirli bir coğrafyada yaşayan toplulukların ihtiyaçları temel belirleyici faktör olmuştur. Bu yüzden tarih boyunca yerel hizmetlerin yürütülmesi ve yapılması, çeşitli aşamalardan geçmiştir¹. Osmanlı Devletinde ilk kez XIX. yüzyılın ortalarından itibaren ortaya çıkan modern belediyeler, Fransa'daki yerel yönetim anlayışı örnek alınarak kurulmuşlardır.

Ülkemizde yerel yönetim birimi olarak belediyelerin gerek siyasi sistem içerisinde gerekse de yönetim sistemi içerisinde önemli bir yeri vardır. Belediyeler, diğer yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri ile köylerin aksine siyasi bir kurum olması nedeniyle her zaman ön planda olmuşlardır. Ancak belediyelerin bu denli ön planda oluşu, doğal olarak yerel yönetimlere yapılan eleştirilerin büyük bir çoğunlukla belediye eksenli olmasına neden olmuştur. Yerel halkın talep ve ihtiyaçlarına daha sağlıklı çözüm bulabilecek olan belediyelerin başta mali konular olmak üzere, idari anlamda merkezi yönetime olan bağımlılıkları bu eleştirilerin en başında gelmektedir.

1980 sonrasında küreselleşme eğiliminin tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu-özel sektör ayrımı olmaksızın derinden hissedilmesiyle birlikte siyasi, sosyal ve iktisadi alanda bir takım yapısal değişikliklerin yaşanmasına neden olmuştur. Özellikle siyasi alandaki değişim ve dönüşüme paralel olarak kamu yönetimi anlayışının etkilenmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk alanlarının yeniden sorgulanmasına ve dolayısıyla farklı

¹ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (YYGM), (2019). *2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, s. 1.

arayış ve çözümlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. 2004 yılında Büyükşehir Belediye Kanunu (BBK) ile İl Özel İdare Kanunu'nun, 2005 yılında ise Belediye Kanunu (BK) başta olmak üzere yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatlarda köklü değişiklikler yapılmıştır. Ancak bu değişim ve dönüşüm sürecinde yerel yönetimlerle ilgili olarak değişmeyen iki temel kanun 442 sayılı Köy Kanunu ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (BGK)'dır. Diğer yerel yönetim mevzuatlarında olduğu gibi BGK'da da köklü değişikliğe ihtiyaç duyulduğu gerek akademik çevrede, gerekse de bürokratik çevrede zaman zaman gündeme getirilmesine rağmen hala somut bir adım atılamamıştır.

Öz gelir kaynakları zayıflayan belediyelerin her geçen gün merkezi yönetime bağımlı bir yapı arz etmesi, rasyonel değişikliklerin yapılmasını zaruri kılmaktadır. BGK'nın günümüz koşullarına göre, yeniden ele alınmasının gerekliliğini ortaya koymak amacıyla yazmış olduğumuz “Yerel Yönetimler Reformunun Eksik Yönü: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu” başlıklı tezimiz belediyelerin kuramsal çerçevesi, belediyelerin mali yapısı ve belediye gelirleri reformu olmak üzere üç ana bölüm üzerine kurulmuştur.

Birinci bölümde kavram ve tanımlar, belediyelerin tarihsel gelişimi ile belediyelerin Türk idari yapısındaki yeri ve kendi idari yapıları ele alınmıştır. İkinci bölümde belediyelerin mali yapıları kapsamında gelirlerine ve giderlerine, bir finansman kaynağı olarak borçlanma geliri ve bütçe konularına değinilmiştir. Tezimizin son bölümünde ise belediye gelirleri reformunun gerekliliğine vurgu yapılarak öneriler sıralanmıştır.

2. BELEDİYELERİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

2.1. Kavramlar ve Tanımlar

2.1.1. Mali Tevzin

Mali tevzin kavramı, ilk kez 1922 yılında Alman bilim insanı Albert Hansel tarafından kullanılarak maliye literatürüne kazandırılmıştır². Mali tevzin (*akçal denkleştirme*), merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkileri açıklamak için kullanılan bir terimdir.

Dar anlamda mali tevzin, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kaynakların paylaşılmasını ifade ederken; geniş anlamda mali tevzin ise, kaynakların paylaşımına ilave olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki idari sorunların da çözümünü ifade etmektedir³. Günümüzde dar anlamda mali tevzinle ilgili konuların tartışılması sırasında, gelirlerdeki merkezileşme eğilimi göze çarpmaktadır. Bunun bir sonucu olarak dağınık ve az verimli vergilerin yerine, sayıları azalmış ama verimi yüksek vergilerin almasıyla yerel vergileme önemini kaybetmeye başlamıştır⁴. Bu yüzden ülkemizde yerel yönetimler gelir kaynakları yönünden büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlı bir yapı arz etmektedir. Günümüzde yerel yönetimlerin en temel sorunlarının başında gerek idari yönden gerekse mali yönden merkezi yönetime bağlı olmaları gelmektedir.

2.1.2. Küreselleşme

Küreselleşme, üzerinde çokça tartışılan ve buna bağlı olarak farklı anlam ve değerler atfedilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır⁵. Bu nedenle küreselleşmeyle ilgili olarak ortak genel geçer bir tanım bulunmamaktadır. Bununla birlikte, küreselleşmeyi devletlerin ekonomik, siyasal ve sosyal faaliyetler konusunda giderek artan bağımlılığı şeklinde tanımlamak mümkündür⁶. Bu bağlamda küreselleşme, insan ve insan dışı

² Bülbul, D. (2006). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, (2. Baskı), Ankara: Gazi Kitabevi, s. 23.

³ Keleş, R. (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, (8. Baskı), İstanbul: Cem Yayınevi, s. 364.

⁴ Özer, İ. (1986). *Devlet Maliyesi (Cilt II)*, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Yayını, No: 277, s. 268.

⁵ Köse, H. Ö. (2003). “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, S: 49, s. 4.

⁶ McKibbin, W. J. (May, 2000). “Globalization: What Does It Mean?”, <http://www.sensiblepolicy.com/download/coal4.pdf> adresinden 16 Aralık 2019’da alınmıştır.

faaliyetlerin hem uluslararası hem de kültürlerarası bütünleşmesinin sebeplerini, seyrini ve sonuçlarını içeren bir süreçtir⁷.

Uluslararası arenada hızla esen dönüşüm rüzgârları, küreselleşmenin de etkisiyle siyasal yapılarda köklü değişikliklere zemin hazırlamıştır. Bu değişim süreci gerek uluslararası gerekse de ulusal/ulus-altı sistemlerde yeni yönetim modellerini ortaya çıkarmıştır. Özellikle ulus devletlerin geleneksel idari yapıları ile yetki ve fonksiyonlarında meydana gelen farklılaşmalar dikkat çekmektedir⁸. Devlet yapılarının küçülmesi ve buna paralel olarak güç ve yetkinin paylaşılmaya başlanması, yönetim yerine “yönetişim” kavramına doğru yönelişi başlatmıştır⁹. Nitekim küreselleşme ve yetki devri, XXI. yüzyılın başlarında yönetişimin gündemini belirleyen ana aktörler olmuştur¹⁰. Böylece yönetimin âdemi merkeziyetçi hale getirilmesiyle vatandaşların yönetişim sürecine daha etkin ve doğrudan katılımı sağlanmıştır¹¹.

2.1.3. Hizmette Yerellik İlkesi

Kavram olarak “yerellik”, “yerindelik”, “ikincil durumda bulunma”, “hizmette yerellik”, anlamlarına gelen subsidiarite, dilimize yaygın olarak kullanılan “hizmette yerellik” şeklinde yerleşmiştir¹². Hizmette yerellik ilkesi bir yandan bireyi toplumsal kurumların odağı haline getirirken diğer yandan ise birey toplum karşısında öncelenmesine zemin oluşturmaktadır. Böylece alt yönetsel birimlerin hareket kabiliyeti genişlemiştir¹³.

Hizmette yerellik ilkesi zaman zaman, “hizmeti halkın ayağına götürmek” biçiminde anlaşılsa da, asıl olan hizmetin “yerinde” ve aynı zamanda “yerinden” görülmesini sağlamaktır. Kimi çevreler devlet yapısı içerisinde merkezi yönetime asıl, yerel yönetimlere ise ikincil gözüyle bakmaktadır. Oysa hizmette yerellik

⁷ Al-Rodhan, N. R. F. (2006). “Definitions Of Globalization: A Comprehensive Overview And A Proposed Definition”, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.4772&rep=rep1&type=pdf> adresinden 16 Aralık 2019’da alınmıştır.

⁸ Köse, (2003), s. 3.

⁹ Jessop, B. (2001). “Küreselleşme ve Ulus-Devlet”, (Çeviren: Efan Ala ve Ahmet Altıparmak), *Türkiye Günlüğü*, S: 64, s. 72.

¹⁰ Kettl, D. F. (2004). “Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü”, (Çeviren: Mehmet Akif Özer), *Sayıştay Dergisi*, S: 54, s. 152.

¹¹ Sikander, T. (2015). “A Theoretical Framework of Local Government”, *International Journal of Humanities and Social Science*, 5(1), p. 171.

¹² Zeyrekli, S. Ekizceleroğlu, R. (2007). “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16 (3), s. 29.

¹³ Bezci, B. Coşkun, B. (2007). “Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16 (3), s. 6.

ilkesiyle yapılmak istenen bunun tam tersidir. Hizmette yerellik ilkesinin günümüzde olağanüstü ilgi görmesinin temel nedenleri; geleneksel devlet sistemlerinin sorgulanmaya başlanması, Avrupa Birliği (AB) süreci ve yerel yönetimleri rahatsız eden merkeziyetçilik kaygılarıdır¹⁴.

2.1.4. Reform ve Revizyon

Türk mevzuat sisteminde kanunlarda yapılan bir takım küçük çaplı değişiklikler her defasında kamuoyuna reform olarak takdim edilmesine rağmen, yapılan bu değişiklikler revizyon çalışmalarından başka bir şey değildir¹⁵. Bu anlamda reform ve revizyon kavramları çoğu zaman karıştırılmakta ve birbirlerinin yerine kullanılmaktadır.

Reform, “daha iyi duruma getirmek için yapılan değişiklik, iyileştirme, düzeltme, ıslahat” anlamına gelirken; revizyon ise, “yeniden gözden geçirme, düzeltme, yenileme, yenilenme, inceleme, kontrol etme” anlamlarına gelen Fransızca kökenli kelimelerdir¹⁶. Buradan hareketle kanun reform, mahiyeti ne olursa olsun kanunlarda yapılan köklü ve esaslı değişiklikleri ifade ederken, revizyonu kavramı ise kanunların çeşitli yönlerden iyileştirilmesine yönelik atılan adımları ifade ettiği söylenebilir.

Ülkemizde reform adıyla yürürlüğe konulan revizyon girişimleri kanun, yönetmelik ve tüzük gibi mevzuat değişikliklerinden ibarettir. Reform adıyla yapılan düzenlemeler çoğu zaman sistemi iyileştirmekten ziyade daha karmaşık hale getirmiştir. Gerçek bir reform mevcut sistemi kökten değiştirmeyi hedeflediğinden, mevzuatta yapılan küçük çaplı değişiklikler revizyon olarak nitelendirilmelidir¹⁷. Örneğin 1950 yılında yürürlüğe giren Gelir ve Kurumlar Vergisi kanunları gerçek anlamda bir vergi reformudur. Buna mukabil Türk mevzuat sisteminde özellikle torba kanunlarla yapılan ve her defasında kamuoyuna reform olarak sunulan birçok değişikliğin esasında revizyon niteliğinde olduğu açıktır. Ayrıca revizyon kapsamında yapılan pek çok düzenlemenin mevzuat sistemine yaptığı katkı tartışma konusudur.

¹⁴ Keleş, R. (1995). “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(1), s. 4.

¹⁵ Aktan, Ç. C. (2009). “Bitmeyen Senfoni ve Vokal Katkılar (Bürokrasinin ve Mesleki Birliklerin Türk Vergi Sisteminde Bitmeyen Vergi Reform Talepleri ve Önerilerinin Değerlendirilmesi)”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 1(1), s. 54.

¹⁶ Türk Dil Kurumu. <https://sozluk.gov.tr/?kelime=REFORM&https://sozluk.gov.tr/?kelime=REVIZYON> adreslerinden 04 Şubat 2020’de alınmıştır.

¹⁷ Aktan, (2009), s. 55.

2.2. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Avrupa’da kentleşmenin ve yerel yönetime katılmanın tarihsel geçmişi uzun olmasına rağmen Osmanlı Devleti’nde, bu tarz bir yerel yönetim anlayışı ancak XIX. yüzyıl sonrasında mümkün olabilmıştır¹⁸. Osmanlı Devleti’nde bu sürecin gecikmesinin en temel nedeni Avrupa tarzı bir geleneğin oluşması ve kurumsallaşmasını sağlayacak tarihsel süreci yaşamamasından kaynaklanmaktadır¹⁹.

Geleneksel monarşiyle yönetilen ülkelerde, yönetilenlerin yönetime katılması yerel yönetimlerin ortaya çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Bu sonuç birçok ülkede kanlı çatışmalar ve/veya büyük krizler neticesinde ortaya çıkmıştır²⁰. Benzer durum Osmanlı Devleti içinde geçerli olup, yönetilenlerin yönetime katılması sınırlı düzeyde de olsa ilk olarak yerel yönetimlerin yani belediyelerin doğuşuyla mümkün olmuştur. Ancak bir husus farklılık arz etmektedir. O da bu sürecin toplumsal taleplerden ziyade, artan milliyetçi akımların etkisiyle azınlıkların bağımsızlık taleplerini önlemek amacıyla merkezi idarenin (payitaht) zorunlu lütfuyla başlamış olmasıdır.

2.2.1. Osmanlı Devleti Döneminde Belediyeler

Belediyelerin modern anlamda teşkilatlanmasında Tanzimat ile başlayan dönem, dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla Osmanlı Devleti’nde belediyelerin tarihsel gelişimini, Tanzimat öncesi ve sonrası olmak üzere iki başlık altında ele almak gerekir.

2.2.1.1. Tanzimat dönemi öncesinde belediyeler

Osmanlı Devleti’nde bugünkü anlamda modern bir belediye teşkilatı kurma isteği ve gayreti Tanzimat dönemine dayanmaktadır. Ancak Tanzimat dönemine kadar modern belediyelerin olmayışı temel belediye hizmetlerinin yerine getirilmediği anlamına gelmez²¹. Tanzimat öncesi döneminde belediye hizmetlerinin hangi kişi ve

¹⁸ Ulusoy, A. Akdemir, T. (2014). *Mahalli İdareler*, (9. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 241.

¹⁹ Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi*, (7. Baskı), Kocaeli: Umuttepe Yayınları, s. 229.

²⁰ Tekeli, İ. Ortaylı, İ. (1978). *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları, s. 3.

²¹ Parlak, B. (2015/a). “Yerel Yönetim Reformları Perspektifinden Temel Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler”, M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak (Editörler), *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: BEKAD Yayınları, s. 94.

toplumsal gruplar tarafından yerine getirildiğine bakmadan önce, Osmanlı Devleti taşra teşkilat yapısına kısaca bakmak gerekir.

Tablo 2.1. Osmanlı Devleti Taşra Teşkilat Yapısı

Hiyerarşik Olarak Taşra Yönetim Birimleri	Eyalet	Sancak	Kaza	Nahiye	Köy/Mahalle
Yönetim Birimlerinin Başında Bulunan İdareci	Beylerbeyi	Sancakbeyi	Kadı	Naib	İmam

(**Kaynak:** Tablo yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Taşra idaresi esas olarak askeri sisteme dayanmaktadır. Bu askeri sistem aynı zamanda idari, mali ve arazi sistemlerini de içine alan özgün bir yönetim şeklini ortaya çıkarmıştır²². Tanzimat dönemine kadar Osmanlı Devleti’nin taşra yönetimi eyalet sistemi esasına dayalı olarak sürdürülmüştür²³. Taşra yönetiminde eyaletlerde askeri ve mülki amir beylerbeyi iken, sancaklarda sancakbeyidir. Kazalarda adli, beledi ve mülki fonksiyonların amiri ise kadıydı²⁴. Kadılar sadece kaza düzeyindeki yönetim birimlerine değil, aynı zamanda sancaklara da atanmıştır. Ancak kazalardan farklı olarak, sancaklarda kadılar sadece adli işlerle meşgul olurken, idari ve askeri işler sancakbeyi tarafından yürütülmekteydi.

Nahiye, naiblerin yönettiği büyük ölçekli köylerdi. Her naib kendi bölgesi dahilinde kadı’nın fonksiyonlarını yerine getirmekle görevliydi²⁵. Taşra teşkilat yapılanmasının en küçük birimi olan köylerin başında bulunan imamlar ise, naibler kadar yetkili olmasa da bulundukları bölgede kadı’nın gözü kulağı konumunda olan görevlilerdi.

Tanzimat öncesi dönemde modern anlamda bir yerel yönetim varlığından söz edilemez. Ancak bu durum bir takım temel hizmetlerin yerine getirilmediği anlamına da gelmemektedir. Tanzimat öncesinde “belediye ile ilgili” temel yerel hizmetler kamu otoritesini temsil eden kadılık kurumu ve yerel halkın gönüllülük esasına göre oluşturduğu toplumsal gruplar vasıtasıyla ortaklaşa yerine getirilmiştir²⁶.

²² Kartal, N. (2013). “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 4(1), s. 3.

²³ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 241.

²⁴ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 4.

²⁵ Ortaylı, İ. (1976). “Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, 9(1), s. 98.

²⁶ Yörükoğlu, F. (2009). “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”, *Mevzuat Dergisi*, <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm> adresinden 27 Mayıs 2019’da alınmıştır.

2.2.1.1.1. Kadılık kurumu

Kelime anlamı olarak “yerine getiren” ve “hükmeden” anlamlarına gelen kadı, Osmanlı Devleti'nde bir yandan şer'i ve hukuki hükümleri tatbik ederken diğer yandan ise devlet emirlerini yerine getiren bir kamu görevlisiydi²⁷. Klasik Osmanlı döneminde kent yönetimine ilişkin; beledi, mülki ve adli işlevler tek elde toplanmıştır. Bütün bu işlevleri yürüten kadı kentin yargı makamı olduğu kadar aynı zamanda vakıfların denetçisi, belediye ve kolluk görevlilerinin amiri konumundaydı²⁸. İlmiye sınıfı mensubu olan kadıların bilhassa adli iş yoğunluğunun fazla olmasından dolayı başta muhtesip olmak üzere; ases (*yasakçı*), çöplük subaşı, mimarbaşı ve subaşı gibi bir takım kamu görevlileri de kadıya belediye hizmetlerinin yürütülmesi hususunda yardım etmekle görevliydi.

Muhtesiplerin temel görevleri; bazı zorunlu tüketim maddelerinin fiyatını saptamak (*narh koymak*) ve bunu kontrol etmek, işyerlerinde kullanılan ölçü ve tartı aletlerini kontrol etmek, temel gıda ürünlerinin satıldığı dükkan ve işletmelerin denetimini sağlamaktı²⁹. Kadıya bağlı diğer görevli kişilerden subaşı, şehrin asayiş ve güvenliğinden; asesler, geceleri çarşı ve pazar yerlerinin güvenliğinden; çöplük subaşı, genel temizlik ve intizamın sağlanmasından sorumluydu. Mimarbaşı ise, şehrin imar düzeninin denetimi konusunda kadının baş yardımcısı konumundaydı³⁰.

Kadıların şehrin önemli işlerinin yanında temizlik ve kolluk gibi temel belediye hizmetlerini de yürütmekle görevli olduğu eski sistemde, 1826 yılında İhtisap Nezaretinin kurulmasıyla belediye hizmetleri kadılık makamından alınmıştır³¹. 1836 yılında ise Evkaf Nezaretinin kurulmasıyla vakıfların yönetim ve denetim yetkisi kadılık makamından alınmıştır. Böylece kadıların yerel yönetim üzerindeki yetkileri sonlandırılmıştır³². Böylece kadılık kurumunun belediye hizmetlerinden tamamen ayrılmasıyla, Tanzimat döneminde ilk örneklerini göreceğimiz batı tipi modern belediye uygulamalarına geçişin ilk adımları atılmış oldu.

²⁷ Halaçoğlu, Y. (1998). *XIV-XVII. Yüzyıllarında Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 124.

²⁸ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 17.

²⁹ Eryılmaz, (2014), s. 231.

³⁰ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 241.

³¹ Sunay, C. (2002). “Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(1), s. 126.

³² Seyitdanlıoğlu, M. (1995). “Yerel Yönetim Metinleri (I)” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(6), s. 86.

2.2.1.1.2. Toplumsal gruplar: vakıflar ve lonca teşkilatları

Osmanlı kent yönetimi, esas itibarıyla mahalle düzeyinde örgütlenmiş olup, kadınlara temel belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yardımcı olan vakıf ve lonca teşkilatları gibi toplumsal gruplar vardı³³. Hem Selçuklu Devleti'nde hem de Osmanlı Devleti'nde bu gibi sivil toplum örgütlerinin birçok temel belediye hizmetini ifa ettiği bilinmektedir³⁴.

Kazanç amacı olmayan vakıflar belli bir geliri kamu hizmeti veya yararına ebedi olarak tahsis etmek amacıyla kurulan müesseselerdir³⁵. Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde, vakıfların önemli bir rolü vardı. Klasik Osmanlı döneminde aşevi, hastane, okul, kütüphane, misafırhane ve sosyal yardım gibi hizmetler vakıflar aracılığıyla yerine getirilmekteydi. Hatta modern belediyelerin ortaya çıkışından sonra da vakıflar, bir nevi ikinci bir belediye teşkilatı gibi bir takım sosyal hizmetlere ilişkin faaliyetleri devam ettirmiştir³⁶.

Lonca teşkilatları, aynı bölgede yaşayan ve aynı meslekten olan esnaf ve zanaatkarların “pir” olarak gördükleri bir meslek erbabının liderliğinde oluşturdukları iş örgütleridir³⁷. Lonca teşkilatları, ahilik geleneğinin devamı niteliğindedir. Lonca teşkilatları bir yandan esnaf ve zanaatkarların yetiştirilmesi ve ticari hayatın temel değerler ekseninde şekillenmesine öncülük ederken, diğer yandan ise çarşı ve pazarların bakım ve onarım işlerini yürüterek buraların temiz ve düzen içerisinde kalmasını sağlamışlardır.

Sonuç olarak, Tanzimat öncesi dönemde kent idaresi başta kadılar olmak üzere, vakıflar ve lonca teşkilatları vasıtasıyla yürütülmekteydi. Fakat bu kuruluşların ayrı bütçeleri, karar organları ile personeli olmadığından modern anlamda bir belediye teşkilatının varlığından söz etmemiz mümkün değildir³⁸. Bu dönemin temel felsefesi

³³ Parlak, B. (2015/b), “Bir Yerel Yönetim Olarak Geçmişten Geleceğe İl Özel İdareleri: Tarihçesi, Kuruluşu, Görev ve Yetkileri ile Bir Gelecek Perspektifi”, M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak (Editörler), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: BEKAD Yayınları, s. 68.

³⁴ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı YYGM, (2019), s. 7.

³⁵ Emiroğlu, K. Danışoğlu, B. Berberoğlu, B. (2006). *Ekonomi Sözlüğü*, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları, s. 953.

³⁶ Eryılmaz, (2014), s. 231.

³⁷ Emiroğlu vd. (2006), s. 526.

³⁸ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 243.

belediye hizmetlerini doğrudan yerine getirmekten ziyade, kadınlar öncülüğünde hizmetleri halka yaptırmak ve halkı söz konusu hizmetler için örgütlemektir³⁹.

2.2.1.2. Tanzimat dönemi ve sonrasında belediyeler

Tanzimat bazen Osmanlı Devleti'ndeki hâkim tebaa olan Müslüman halk ile gayrimüslim toplulukları arasındaki ilişkilerin bir safhası olarak düşünülmekte, bazen de memleketimizin batı medeniyetine giriş hadisesiyle bir tutulmaktadır. Şüphesiz ki, Tanzimat bu iki ana istikameti de içine alan geniş ve üzerinde tartışılması gereken bir kavramdır⁴⁰. “Tanzimat-ı Hayriye” terimi ilk kez Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'nin kuruluşuna ilişkin belgede geçmiştir⁴¹. Tanzimat Fermanı'nın ilan edildiği 3 Kasım 1839 tarihi ile Kanun-i Esasi'nin ilan edildiği 23 Aralık 1876 tarihi arasındaki zaman dilimi “Tanzimat Dönemi” olarak adlandırılmaktadır.

Tanzimat dönemi, Osmanlı Devleti'nin idari anlamda modernleşmeye şiddetle ihtiyaç duyduğu bir yüzyıldır. Bu modernleşme ihtiyacı kaçınılmaz olarak Osmanlı Devleti'nde siyasal, sosyal, hukuki ve kültürel alanlarda değişimi de beraberinde getirmiştir⁴². Bu dönem Osmanlı tarihinde güvenliğin tesis edildiği, eğitim, ulaştırma ve ticaret gibi alanlarda merkezi yönetim anlayışına paralel düzenlemelerin yapıldığı bir dönemdir. Bütün bu adımlar dış devletlerin aşırı müdahaleci girişimlerini engelleyecek bir modernleşme anlayışı çerçevesinde yapılmak istenmiştir⁴³. Tanzimat sonrasında belediye kurulmasının kentlerdeki düzensizlikten kaynaklanan dahili nedeninin yanı sıra, iktisadi faaliyetlerin kolayca yürütülebilemesi için Avrupa devletleri tarafından yapılan baskılardan kaynaklanan bir de harici nedeni vardı⁴⁴. Bu bakımdan Tanzimat döneminde yürütülen modernleşme hareketi bir yandan da devlet otoritesini sağlamlaştırmanın bir yolu olarak görülmüştür⁴⁵.

³⁹ Parlak, (2015/b), s. 94.

⁴⁰ İncelik, H. (2012). “Tanzimat Nedir ?”, H. İncelik ve M. Seyitdanlıoğlu (Editörler), *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (2. Baskı), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s. 31.

⁴¹ Zürcher, E. J. (2000). *Turkey A Modern History*, (Çeviren: Yasemin Saner Gönen), (7. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları, s. 78.

⁴² Ortaylı, İ. (1982). “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alındaki Gelişmeler”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 3(1-2), s. 141.

⁴³ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 7.

⁴⁴ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 243.

⁴⁵ Yerasimov, S. (2012). “Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine”, (Çeviren: Ali Berktaş), H. İncelik ve M. Seyitdanlıoğlu (Editörler), *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (2. Baskı), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s. 507.

2.2.1.2.1. Tanzimat döneminde belediyeler

Özellikle Avrupa devletleri ile gelişen ekonomik ilişkilerin kilit noktası olan Osmanlı liman kentleri XIX. yüzyılda önemli yapısal değişiklikler geçirmiştir. Bu değişime paralel olarak liman kentlerinde ilk beledi hareketlerinin olması dikkat çekmektedir. Daha karakteristik uygulama ise, liman kentlerin belirli bölgelerinde modern belediye örgütlenmesinin diğer semtlerden önce başlamış olmasıdır. Örneğin, İstanbul'un Galata-Beyoğlu bölgesinde, Bab-ı Ali'den önce modern belediye hizmetlerinin varlığı bunu ıspatlamaktadır⁴⁶. Bu dönemde liman kentlerinin yaşadığı hızlı yapısal değişim, altyapı ve imar sorunlarını gün yüzüne çıkarması temel belediye hizmetlerinin işleyişini sekteye uğratmıştır. Dolayısıyla altyapı ve imar hizmetlerinde bütünlüğün olmaması sağlıklı kentleşmenin belirtilerini ilk kez Tanzimat döneminde ortaya çıkarmıştır⁴⁷.

Tanzimat dönemine has olan tanzim etme veya düzeltme alışkanlığının doğal bir sonucu olarak bu dönemde belediyelerle ilgili olarak çok sayıda nizamname (*tüzük*) yürürlüğe girmiştir. Ancak çok sayıda nizamnamenin yürürlüğe girmesi belediyelere istikrarlı bir gelişimden ziyade, inişli çıkışlı bir gelişim süreci yaşatmıştır⁴⁸. Bu yüzden Tanzimat döneminde belediyelerin tarihsel gelişimini daha iyi anlamak adına yürürlüğe giren düzenlemeleri kronojik olarak ele alınması gerekmektedir. Bu kapsamda belediyelere ilişkin olarak ele alınacak temel düzenlemeler; 1854 tarihli Şehremaneti Nizamnamesi, 1857 tarihli Altıncı Daire Nizamnamesi, 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi'dir.

➤ 1854 Tarihli Şehremaneti Nizamnamesi:

“Kadıların, Evkaf ve İhtisap Nezaretlerine kaptırdığı yetkilerinden sonra özellikle temizlik, aydınlatma, kaldırım, kanalizasyon gibi önemli hizmetlerin ifası aksadı. Bu dört belediye hizmetinin sahipsiz kalması, batı tarzı bir belediye kurulmasını isteyenler için sağlam bir argüman oldu”⁴⁹. Bu amaçla İstanbul'da belediye

⁴⁶ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 17.

⁴⁷ Aktaran: Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler*, (9. Baskı), İzmir: Siyasal Kitabevi, s. 182.

⁴⁸ Eryılmaz, B. (2002). “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(3), s. 14.

⁴⁹ Aktaran: Sunay, (2002), s. 127.

alanında yaşanan problemlere çözüm üretmek amacıyla Şehremaneti adında yeni bir kurum oluşturulmuştur⁵⁰.

Şehremaneti'nin yürütme organı olan “Şehremini” ile karar organı olan “Şehir Meclisi” padişah tarafından atanmaktaydı. Ancak Şehremaneti'nin bilgi ve tecrübe yetersizliği yüzünden bekleneni verememesi üzerine, 1855 yılında İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur⁵¹. Komisyon tarafından hazırlanan raporda İstanbul'un 14 daireye bölünmesi önerilmiştir. Fakat belediyeçilik alanındaki nitelikli personel eksikliği ve mali sorunlar yüzünden ilk aşamada bir bölgede daire modelinin uygulanmasına karar verilmiştir⁵². Bu amaçla ecnebi nüfusunun yoğun olduğu ve kentsel sorunların yaşandığı bir bölge olan “Galata ve Beyoğlu” semti pilot bölge seçilerek batı tipi modern belediye uygulamasına geçilmiştir⁵³.

➤ **1857 Tarihli Altıncı Daire Nizamnamesi:**

İstanbul'un dairelere bölünmesi Paris örnek alınarak yapılmıştır. Nitekim “Daire-i Belediye” Paris'teki “arrondissement”ların, “Altıncı Belediye-i Daire” ise Paris'teki “sixième arrondissement”ın birebir karşılığıydı⁵⁴. Altıncı Belediye-i Daire'nin başarılı olması için hükümet çok çaba sarf etmiş ve hatta bazı imtiyazlar da tanımıştır. Örneğin, Şehremaneti'nin bir şubesi olmasına rağmen doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlanmış ve kaynakların önemli bir bölümü buraya aktarılmıştır⁵⁵. Ayrıca Altıncı Belediye-i Daireye belediye hizmetlerin yerine getirilmesi için gelir tahsilatı yetkisi verilmiştir⁵⁶.

➤ **1864 Tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi:**

Dersaadet (*İstanbul*) dışında ilk beledi hareket, kapitalizme geçişin başladığı taşra kentlerinde görülmüştür⁵⁷. 1864 tarihli Nizamname acil ıslahatlar nedeniyle önce Tuna vilayetinde, daha sonra ise Bosna vilayetinde çok az değişikliklerle uygulamaya

⁵⁰ Oktay, T. (2008). “Belediyelerin Tarihsel Gelişimi”, R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Editörler), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayınları, s. 136.

⁵¹ Seyitdanlıoğlu, (1995), s. 86-87.

⁵² Oktay, (2008), s. 137.

⁵³ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 19.

⁵⁴ Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*, (1. Baskı), Bursa: Ekin Yayınevi, s. 320.

⁵⁵ Eryılmaz, (2014), s. 235.

⁵⁶ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 244.

⁵⁷ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 19-20.

girmiştir⁵⁸. Böylece Paris'teki "sixième arrondissement" örnek alınarak uygulanan Altıncı Belediye-i Daire'nin Galata ve Beyoğlu bölgesindeki başarısının taşra kentlerinde de hayata geçirilmesi amaçlanmıştır.

Tuna vilayetinin coğrafi konum avantajı, ulaşım imkamlarının gelişmeye uygun olması ve toplu yerleşim düzenine sahip olması hem vilayet merkezinde hem de alt idari birimlerinde hızlı bir belediye örgütlenmesini mümkün kılmıştır⁵⁹. Ancak diğer taşra kentlerinde kurulan belediyelerin gelişimi istenen düzeyde olamamıştır. Bunun en temel nedenleri kentlerin aynı özellikte olmaması ve bazı kentlerdeki uygulamaların daha önde gitmesi yüzünden belediyelerin idari gelişimi daha yavaş ve parçalı olmuştur⁶⁰.

➤ **1868 Tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi:**

1868 tarihli Nizamname ile İstanbul 14 daireye ayrılmıştır. Şehremaneti'nin organlarına "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" (*bir nevi büyükşehir belediye meclisi*) eklenerek iki kademeli bir belediye modeline geçilmiştir. İstanbul her ne kadar 14 daireye ayrılrsa da uygulamada sadece Adalar, Beykoz, Tarabya ve Yeniköy gibi genellikle gayrimüslimlerin yoğun yaşadığı bölgelerde belediye örgütü kurulabilmiştir⁶¹. Altıncı Belediye-i Daire'deki uygulama bu düzenlemede de esas alınıp, müdür ve daire meclisi aynen korunmuştur. Müdür padişah tarafından atanırken, uygulanmamış olsa da daire meclisinin halk tarafından seçilmesi yöntemi ilk kez bu nizamnameyle benimsenmiştir⁶². Tanzimat dönemi boyunca girişilen tüm gayretlere rağmen İstanbul'un tamamını kapsayan bir belediyecilik deneyimi yaşanmamıştır.

2.2.1.2.2. Meşrutiyet döneminde belediyeler

23 Aralık 1876 tarihinde Kanun-i Esasi'nin⁶³ ilan edilmesi ile başlayan süreç kesinti dönemi hariç olmak üzere, "Meşrutiyet Dönemi" olarak adlandırılmaktadır. Sultan Abdülhamit'in 1877-1878 Rus savaşını gerekçe göstererek Meclis-i Mebusanı kapatması, Meşrutiyet rejimini kesintiye uğratmıştır. Bu yüzden 1876-1878 yılları

⁵⁸ Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, Ankara: TODAİE Yayınları No: 142, s. 42.

⁵⁹ Ortaylı, (1974), s. 43-44.

⁶⁰ Oktay, (2008), s. 144.

⁶¹ Eryılmaz, (2002), s. 10.

⁶² Oktay, (2008), s. 139.

⁶³ Kanuni Esasi'nin kabul edilmesiyle belediyeler ilk kez anayasal statü sıfatını kazanmıştır.

“I. Meşrutiyet Dönemi”, 1908-1920 yılları ise “II. Meşrutiyet Dönemi” olarak adlandırılmaktadır.

➤ **1877 Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu:**

İlk Osmanlı Meclis-i Mebusan’ında çeşitli itirazlara rağmen, İstanbul (*Dersaadet*) ve diğer vilayetler için hükümet iki farklı kanun tasarısı hazırlamıştı. Bu düzenlemeler ile Osmanlı Devleti’nde belediyeler sıradan yönetsel bir birim olmaktan öte, adeta bir tüzel kişilik kazanmıştır⁶⁴. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul’daki belediye daire sayısını 14’ten 20’ye çıkartırken, 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile getirilen üçlü yapı (*Müdür, Daire Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye*) aynen korunmuştur⁶⁵.

➤ **1912 Tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat:**

II. Meşrutiyet Döneminin ilk icraatlarından biri 1908 yılında İstanbul’da ilk kez belediye seçimlerini yapmak olmuştur. Ancak kısa süreli bu uygulamadan 1912 tarihli Kanunu Muvakkat (*geçici*) ile vazgeçilmiştir. Kanunu Muvakkat, 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu yürürlükten tamamen kaldırmamış, sadece üzerinde bir takım değişiklikler yapmıştır. Geçici kanunla yapılan en önemli değişiklikler İstanbul’un 9 belediye şubesine ayrılması ve encümenin getirilmesi olmuştur⁶⁶. 1914 yılında ise Rûsum-u Belediye Kanunu kabul edilerek münhasıran belediye gelirlerini düzenleyen ilk kanun çıkarılmıştır.

Zorlu savaş şartları ve ekonomik sorunların yarattığı ağır bunalım nedeniyle İstanbul’da kurulması planlanan belediye teşkilatlarının kurulup faaliyete geçmesi mümkün olmamıştır. Diğer vilayetlerde ise belediye teşkilatları daha ziyade belli başlı liman kentlerinde faaliyete geçebilmiştir⁶⁷. Genel olarak ifade edecek olursak, Osmanlı Devleti’nde belediye yönetimi anlayışı ne kentin kendini yönetmesi, ne de katılımcılık içeren bir hizmet sunumu anlayışı içermiştir. Belediye yönetimi daha ziyade kente dair temel hizmetlerin yürütülmesi için zorunlu bir yapı olarak görülmüştür⁶⁸.

⁶⁴ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 20-21.

⁶⁵ Eryılmaz, (2002), s. 10.

⁶⁶ Eryılmaz, (2002), s. 12.

⁶⁷ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı YYGM, (2019), s. 8.

⁶⁸ Sunay, (2002), s. 123.

2.2.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyeler

2.2.2.1. Tek parti döneminde belediyeler (1923-1950)

Cumhuriyetin ilk yıllarında belediye gelirlerini düzenleyen temel mevzuat, Osmanlı döneminden kalma Rûsum-u Belediye Kanunu'ydu. Cumhuriyetin belediyeler konusundaki ilk önemli girişimi 1924 tarih ve 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle olmuştur. Söz konusu kanunla belediyelere bazı gelirlerin tutarlarını belirleme yetkisi verilmiştir⁶⁹. İkinci önemli girişim yine aynı tarihte kabul edilen 486 sayılı Umûr-u Belediyeye Mûteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu, üçüncü önemli gelişmesi ise belediyelerin hangi yerleşimlerde kurulacağını 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun kabul edilmesiyle (*nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde*) açıklığa kavuşturulması olmuştur. Bu dönemde belediyecilik konusunda yapılan çalışmalar oldukça yüzeysel ve dağınık olduğundan bütünsel bir belediye görüşü ortaya çıkmamıştır. Bunun yerine Ankara uygulamasıyla örnek belediye oluşturulmak istenmiştir. Nasıl ki, Altıncı Belediye-i Daire deneyimi Osmanlı belediyecilik anlayışına örnek olmuş ise, Ankara Şehremaneti deneyimi de Cumhuriyet dönemi belediyecilik anlayışına öncülük etmesi arzulanmıştır⁷⁰.

➤ 1924 Tarih ve 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu

Ankara Şehremaneti Kanunu'na göre, Şehremin hükümetçe tayin edilecek ve Ankara 24 üyeden oluşan bir "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" tarafından yönetilecekti. Ancak Osmanlı Devleti'nden farklı olarak Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'yi seçecek seçmenlerin 100 kuruş, seçilecek üyelerin ise 200 kuruş Emlak Vergisi vermesi koşulu yoktu. Kanuna göre Ankara'ya ilk şehremin olarak Mehmet Ali Bey atanmıştır. Ancak yeterli bir ilerleme görülemediğinden, daha sonra İstanbul Şehreminliği tecrübesi olan Haydar Bey bu göreve atanmıştır. Haydar Bey'in Ankara'daki en önemli girişimi 4 milyon m²'lik bir alanın yeni kentin kurulması için istimlak etmesi olmuştur. Ankara'nın imarı konusunda ikinci önemli gelişme ise 1928 yılında İmar Müdürlüğü'nün kurulmasıdır. Müdürlük, Ankara Şehremaneti yerine Dahiliye Vekaletine bağlı olarak faaliyette bulunmuştur. Bu dönemde yaşanan bir diğer önemli gelişme ise

⁶⁹ Çağan, N. (1982). *Vergilendirme Yetkisi*, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, s. 55.

⁷⁰ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 32-37.

Ankara'nın imar planını belirlemek için yarışma düzenlenmesidir. Yarışmayı Berlin kentinin de imar planını hazırlayan H. Jansen kazanmıştır⁷¹.

➤ Tek Parti Dönemindeki Diğer Gelişmeler

Cumhuriyetin ilk yıllarında Ankara deneyimi etrafında şekillenen belediyeçilik tecrübesi, 1930-1935 yılları arasında çıkarılan kanunlarla daha da somutlaşmıştır. Bu dönemde çıkarılan kanunlar; 1930 tarih ve 1580 sayılı BK, 1930 tarih ve 1593 sayılı Hıfzısıhha Kanunu, 1933 tarih ve 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu⁷², 1933 tarih ve 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, 1934 tarih ve 2497 sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu ile 1935 tarih ve 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu'dur⁷³. 1580 sayılı BK'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte; Dersaadet Belediye Kanunu, Vilayetler Belediye Kanunu ile 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılarak tüm belediyelerin ortak bir kanun çatısı altında toplanması sağlanmıştır.

1580 sayılı BK hazırlanırken beş ilke esas alınmıştır. Bunlar; belediyeler arası eşitlik, belediyeler üzerinde etkin bir merkezi denetim, seçimlerin tek dereceli yapılması, belediyelerin icraatlarında serbest bırakılması ve hizmet alanlarının genişletilmesidir⁷⁴. Her ne kadar belediyeler arasında eşitlik ilkesi benimsenmiş olsa da, istisnai olarak İstanbul için özel bir yönetim şekli belirlenmiştir. Bu yönetim şekline göre İstanbul İl Özel Yönetimi ile İstanbul Belediyesi birleştirilmiştir. 1956 yılına kadar devam eden bu ortak yönetim şeklinde İstanbul Valisi ayrıca İstanbul Belediye Başkanı olarakta görev yapmaktaydı⁷⁵.

Osmanlı Devleti'nin son yıllarında uygulanmakta olan bir takım kentsel hizmetlerin imtiyaz yoluyla yürütülmesi usulüne Cumhuriyetin ilk yıllarında da devam edilmiştir. Ancak 1929 Ekonomik Buhranından sonra merkezi yönetim artan devletçilik uygulamalarına paralel olarak başta elektrik olmak üzere doğalgaz, ulaşım ve su hizmetlerine ilişkin imtiyazlı şirketlerin kademeli olarak kamulaştırılmasını benimsemiştir. Belediye sosyalizmi olarakta adlandırılan bu kamulaştırma politikası

⁷¹ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 37-43.

⁷² 1945 tarih ve 4759 sayılı Kanunla İller Bankası adını aldı. Bu değişiklikle banka sadece belediyelere özgü bir banka olmaktan çıkartılıp, il özel idareleri ve köylere de mali ve teknik konularda destek olacak şekilde yerel yönetim bankasına dönüştürülmüştür. (Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 128-132.)

⁷³ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 45.

⁷⁴ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 51-58.

⁷⁵ Keleş, R. (1985). "Türkiye'de Anakent Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2), s. 73-74.

1949 yılına kadar devam ettirilmiştir. İmtiyazlı şirketlerden satın alınan doğalgaz, elektrik ve ulaşım gibi hizmetler daha sonra belediye işletmelerine devredilmeye başlanmıştır⁷⁶.

1948 yılında 5237 sayılı BGK yürürlüğe girmiştir. İlgili Kanun'un çeşitli hükümlerinde belediye meclislerine vergi, resim ve ücretlere ilişkin tarife belirleme yetkisinin verildiği görülmektedir⁷⁷. Ancak belediye meclislerine tarife belirleme yetkisi veren bu hükümlerin bazıları, 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından iptal edilmiştir⁷⁸. AYM iptal kararının gerekçesinde belediye meclislerinin bu yetkiye haiz olmasını değil, yetkinin muğlak ve sınırsız olmasını irdelenmiştir⁷⁹.

2.2.2.2. Hızlı kentleşme döneminde belediyeler (1950-1980)

1950 sonrası, belediyelerin bir takım yeni sorunlarla karşılaştığı dönem olmuştur. Bu sorunların en başında, doğal nüfus artışı ve göçlerle birlikte nüfusun belli başlı kentlerde yoğunlaşması gelmektedir. Artan gecekonduleşma eğilimine paralel olarak altyapı yetersizliği de bu dönemde iyice gün yüzüne çıkmıştır. Dolayısıyla 1950-1980 dönemini belediyelerin artan kentleşmeye yenik düştüğü dönem olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır.

1948 yılında Ankara Belediye Başkanlığı ile Ankara Valiliği makamları, 1956 yılında ise İstanbul Belediye Başkanlığı ile İstanbul Valiliği makamları birbirinden ayrılmış olmasına rağmen uygulamada zaman zaman valiler ayrıca belediye başkanlığı görevini de yürütmek durumunda kalmıştır. 1963 tarih ve 307 sayılı Kanun ile belediye başkanının belediye meclisi tarafından seçilmesi uygulamasına son verilmiştir. Böylece seçmenler belediye başkanlarını doğrudan doğruya seçme imkanına sahip olmuştur⁸⁰.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar, 1960'lı yıllarda planlı kalkınma dönemlerinde başlamıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin yeniden

⁷⁶ Özgül, C. G. (2017). "Türkiye'de Beledileştirme Politikası", *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, S: 61, s. 260-266.

⁷⁷ Öz, S. (2012). "Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 67(4), s. 70.

⁷⁸ Çağan, (1982), s. 56.

⁷⁹ Öz, (2012), 71.

⁸⁰ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 246.

yapılandırılmasını hedefleyen en önemli girişimlerin başında Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi gelmektedir. Söz konusu projede yerel yönetimler arasındaki görev ve hizmetlerin dağılımı, yerel yönetimlerin idari yapıları, yetkileri ile gelir kaynakları önemli inceleme alanları olmuştur. Çeşitli yapısal sorunların çözümü için temel olarak belediyelerin yeniden yapılandırılmasının gerekliliğini vurgulayan proje tam anlamıyla uygulanamamıştır⁸¹. 1960'lı yılların sonuna doğru yeni bir idari yapılanma gereksinimi ve belediyelerin artan önemi dikkate alınarak Maliye ve İçişleri Bakanlıkları tarafından BK, BGK, Emlak Vergisi Kanunu (EVK), Özel İdareler Maliyesi Reformu Kanunu ile Mali Tevzin Kanunu tasarıları hazırlanmıştır. Ancak sözü edilen kanunlardan sadece EVK yürürlüğe girmiştir⁸².

1970'li yıllarda zaman zaman gündeme gelen ve yerel yönetimlerin sorunlarına merkezi yönetim perspektifinden çözümler arayacak bir kuruluşun varlığına gereksinim duyulmaya başlanmıştır. Bu amaçla Ocak 1978'de Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur. Ancak başarısız bir deneyim olan Yerel Yönetimler Bakanlığı Kasım 1979'da kaldırılmıştır⁸³. 1950-1980 döneminde doğalgaz, elektrik ve ulaşım gibi bir takım hizmetlerin belediye işletmeleri tarafından yerine getirilmesi politikasına devam edilmiştir. Ancak 1980 sonrasında artan neoliberal politikalar çerçevesinde bu hizmetlerin özelleştirilmeye başlanmıştır.

2.2.2.3. Yeniden yapılanma döneminde belediyeler (1980 ve Sonrası)

Artan kentleşme hareketinin büyük kentlere daha çok nüfus çekmesi sonucunda belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız yapılaşmalara neden olmuştur. Bunun sonucunda büyük kentler için özel bir yönetim modeli arayışı gündeme gelmiştir⁸⁴. Bu sebeple, 1980 sonrasında büyük kentlerin temel ihtiyaçlarını karşılamak ve sorunlarına çözüm bulmak amacıyla bir takım yapısal değişiklikler yapılmıştır. Bu amaçla yapılan ilk girişim Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 No.lu Kararıyla olmuştur. Karara göre, anakentlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Ancak söz konusu kararın askeri makamlarca farklı biçimlerde uygulanması nedeniyle 1981 tarih

⁸¹ Keleş, (2012), s. 485-486.

⁸² Öz, (2012), s. 73-74.

⁸³ Keleş, (2012), s. 490-495.

⁸⁴ Keleş, (2012), s. 326.

ve 2561 sayılı Kanunla anakent belediyelerinin yönetim yapısı yeniden düzenlenmiştir⁸⁵. Bu tarihten bir yıl sonra büyükşehir belediye modeli Anayasa'nın 127'inci maddesinin üçüncü fıkrasında⁸⁶ hüküm altına almıştır.

1981 tarih ve 2560 sayılı Kanunla İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu özel anakent kuruluşu ilk kurulduğunda belediyeden ayrı iken, 1984 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanmıştır⁸⁷. Özel kanun niteliğindeki bu düzenlemeye, 1986 yılında Ek 5'inci madde⁸⁸ eklenerek bir nevi genel kanun niteliği kazandırılmıştır. 1981 yılında belediyelere ilişkin iki önemli düzenleme daha yürürlüğe girmiştir. Bunlar; 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile 2464 sayılı BGK'dır.

1984 tarih ve 2972 sayılı Kanunla sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan her kent, anakent statüsüne geçirilmiştir. Aynı tarihte 3030 sayılı Büyükşehirlerin Yönetimi Hakkında Kanun⁸⁹ çıkartılmıştır⁹⁰. Böylece ülkemiz bu tarihten itibaren klasik belediye teşkilatının yanında, sınırları içerisinde birden fazla belediye olan anakentlerde iki kademeli büyükşehir belediye sistemine geçilmiştir⁹¹.

TODAİE'nin 1991 yılında tamamladığı Kamu Yönetimi Araştırma Projesi belediyelere ilişkin önemli öneriler içermektedir. Projede; belediyenin kurulması veya başka bir belediyeye bağlanması gibi konularda halk oylamasının yapılması, belediyelerce alınacak kararların başka makamın onayı olmaksızın yürürlüğe girebilmesi, anakent yönetim modelinin geliştirilmesi, anakent belediye meclisi üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi, belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) daha fazla pay verilmesi, belediyelerin alt ve üst sınırlar dâhilinde vergi oranlarında değişiklik yapabilmesi, harç tarifelerinin ise doğrudan kendilerince belirleme yetkisinin verilmesi, belediyelerce yapılacak borçlanmalarda en az dörtte üçünün görev süresi içinde geri ödenmesi gibi öneriler bulunmaktaydı⁹².

⁸⁵ Keleş, (1985), s. 75-76.

⁸⁶ "(...) Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir."

⁸⁷ Keleş, (1985), s. 77.

⁸⁸ "Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır."

⁸⁹ Bu kanuna göre anakent olan iller; 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir, 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 yılında Kayseri, 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin ve Samsun ile 2000 yılında Sakarya.

⁹⁰ Keleş, (1985), s. 77.

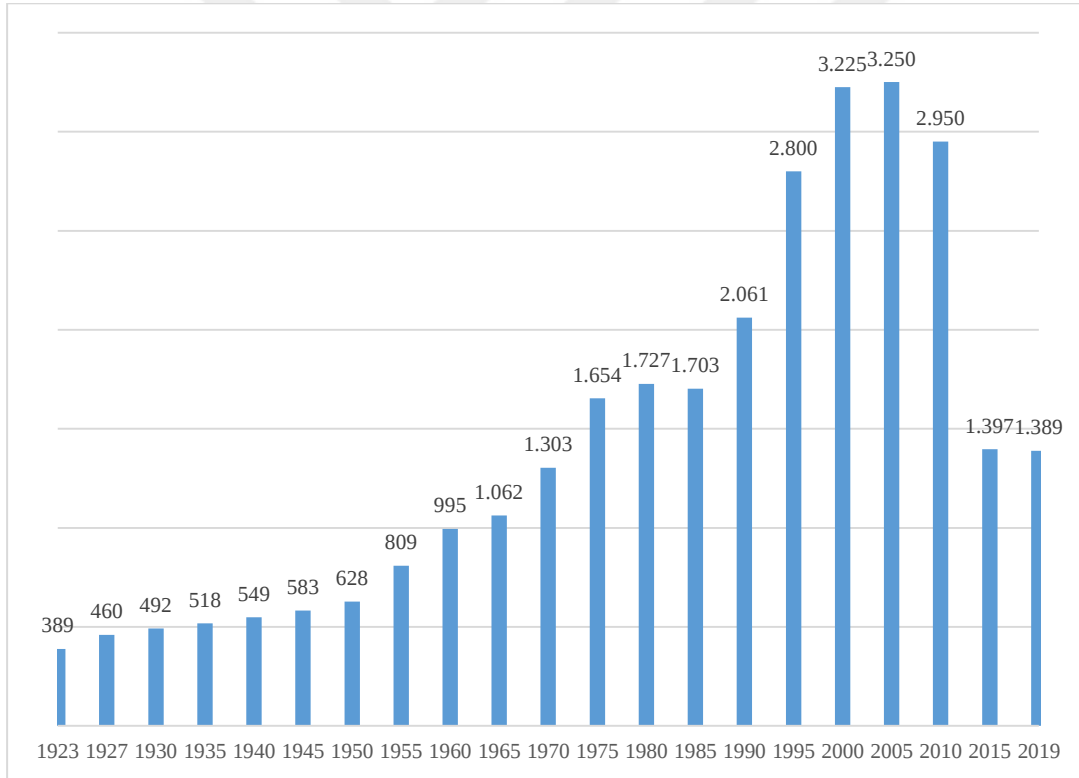
⁹¹ Eryılmaz, (2014), s. 203.

⁹² Keleş, (2012), s. 505-511.

Ülkemizde belediyelere 1990'lı yıllarda yeni gelir kaynakları sağlanmadığı gibi gerek bütçe kanunlarına konulan hükümlerle gerekse de çeşitli kanunlarla yapılan düzenlemelerle GBVG'den aldıkları paylarda sürekli kesintiye gidilmiştir. Bu dönemde belediyelerin görev ve hizmet alanları genişlemesine rağmen, gelirlerde aynı artış yaşanmamıştır⁹³. 2000'li yıllarla yerel yönetimlerin yeniden yapılanma süreci ciddi ivme kazanmıştır. Bu dönemde AB süreci gibi bir takım dış etkenlerin itici gücü sayesinde yerel yönetim alanında önemli reform çalışmaları olmuştur. Bu dönemde yerel yönetimlerin temel kanunlarından olan BK, BBK ile İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir⁹⁴.

2.3. Belediyelere İlişkin Sayısal Veriler ve Genel Bir Değerlendirme

Grafik 2.1. 1923-2019 Yılları Arasında Belediye Sayısı



(**Kaynak:** Grafik 2018 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'ndan alınan veriler çerçevesinde yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Cumhuriyet'in başlangıcından 1950 yılına kadar görece istikrarlı bir seyir izleyen belediye sayısı bu tarihten itibaren hızla artmıştır. 1950 yılından sonra belediye

⁹³ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 246.

⁹⁴ Yörükoğlu, F. (2009). "Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci", *Mevzuat Dergisi*, <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm> adresinden 27 Mayıs 2019'da alınmıştır.

sayısında hızlı artış yaşanmasının iki temel nedeni bulunmaktaydı. Bunlar nüfus artışı ve buna paralel olarak kentleşmenin hızlanması ile 5237 sayılı BGK'nın küçük belediyelerin kurulmasını özendiren yapıya sahip olmasıdır⁹⁵.

Grafik 2.1'de görüleceği üzere, 1985 sonrasında belediye sayısında ciddi artışlar olmuş ve 2005 yılında bu sayı zirveye ulaşmıştır. Bu tarihten sonra ise belediye sayısında sürekli azalış olmuştur. Belediye sayısının azalmasında 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanun ile 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un etkisi büyüktür. Genel olarak ifade edilecek olursa belediye sayısının artmasında artan kentleşmeyle mülga belediye mevzuatlarının belediye kurulmasını özendirecek yapıda olması etkili olurken, belediye sayısının azalmasında ise yapılan kanuni düzenlemelerin etkili olduğu söylenebilir. Tablo 2.2'de görüleceği üzere günümüzde toplam belediye sayısı 1.389'dur.

Tablo 2.2. Türlerine Göre Belediye Dağılımı

Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
30	519	51	403	386	1.389

(Kaynak: İçişleri Bakanlığı)

1950-1980 dönemi boyunca belediye sayısındaki artışa paralel olarak belediye sınırları içerisinde yaşayanların oranında da önemli artış olmuştur. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, 1950'li yılların başında nüfusun üçte biri belediye sınırları içinde yaşarken, 1980'li yılların başında nüfusun yaklaşık olarak üçte ikisi belediye sınırları içinde yaşar hale gelmiştir. Günümüzde bu oran % 94 seviyelerine ulaşmıştır. Bu durum belediyelerin öneminin artmasına ve diğer yerel yönetimlere kıyasla daha ön plan olmasına neden olmuştur.

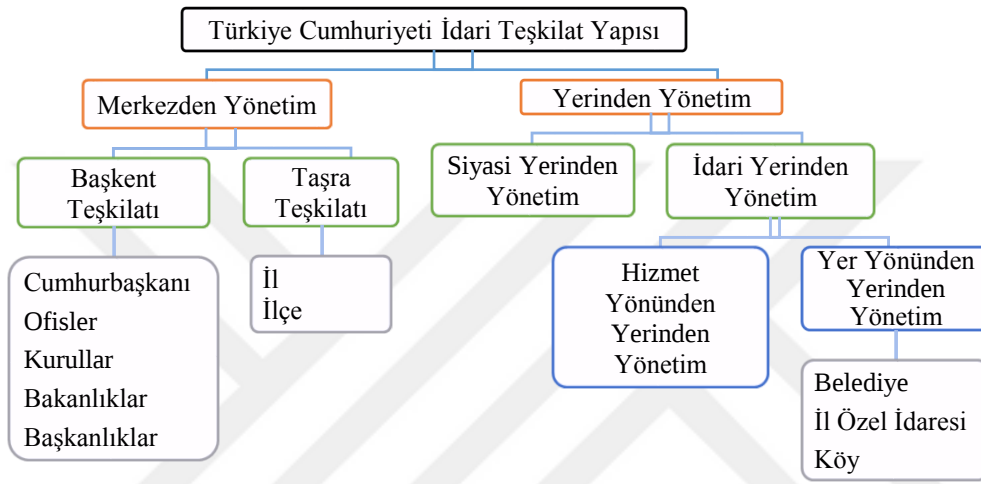
Büyükşehir statüsündeki 30 ilin toplam nüfusu yaklaşık 65 milyon seviyesine ulaşmıştır. Bu rakam toplam nüfusun yaklaşık % 78'ini oluşturmaktadır. İlerleyen zaman diliminde kalan 51 ilin de bütünşehir uygulaması kapsamında mini büyükşehirlerle dönüştürülmesi halinde il özel idareleri ile köylerin tüzel kişilikleri son bulacaktır. Bu ihtimalin gerçekleşmesi durumunda tek yerel yönetim biri olarak belediyeler kalacak ve nüfusun tamamı belediye sınırları içinde yaşar hale gelecektir.

⁹⁵ Tekeli, Ortaylı, (1978), s. 242.

2.4. Devlet Teşkilatı Yapısında Belediyelerin Yeri

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilat yapısı “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olmak üzere iki ana sınıfa ayrılmaktadır. Merkezden yönetim, “başkent teşkilatı” ve “taşra teşkilatı”; yerinden yönetim ise, “siyasi yerinden yönetim” ve “idari yerinden yönetim” olmak üzere kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır.

Şema 2.1: Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilat Yapısı



[Kaynak: Eryılmaz, (2014), s. 130. Şema yazar tarafından güncellenmiştir.]

2.4.1. Merkezden Yönetim

“Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demektir”⁹⁶. Merkezi yönetim, başkent ve taşra teşkilatlarından oluşmaktadır. Başkent teşkilatı coğrafi olarak sadece Ankara ile sınırlı iken, taşra teşkilatı ise coğrafi olarak daha geniş bir kavram olup, Ankara dışındaki diğer 80 ilimizi kapsamaktadır.

2.4.1.1. Başkent teşkilatı

16.04.2017 tarihinde yapılan referandumu ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmiş ve sonrasında başkent teşkilatı yeniden yapılandırılmıştır. Yeni hükümet sisteminde başbakanlık, müsteşarlık ve bazı bakanlıklar kaldırılmış, bazı

⁹⁶ Eryılmaz, (2014), s. 106.

bakanlıklar ise birleştirilmiştir. Mevcut düzende başkent teşkilatı; Cumhurbaşkanı, bakanlıklar, başkanlıklar⁹⁷, ofisler⁹⁸ ve kurullardan⁹⁹ oluşmaktadır.

2.4.1.2. Taşra teşkilatı

Merkezi yönetim, sorumluluk alanındaki görev ve hizmetlerin hiyerarşik yapısı içerisindeki taşra teşkilatları tarafından yerine getirebilmesini sağlamak için coğrafi şartlara, ekonomik durumlara, görev ve hizmetlerin gereklerine göre; il ve ilçe şeklinde olmak üzere örgütlenme yoluna gitmiştir. Merkezi yönetimin temel taşra birimi olan iller, yönetim açısından iki temel özellik barındırmaktadır. Bunlardan birincisi, merkezi yönetimden ayrı ve kamu tüzel kişiliği bulunan il özel idalesini; ikincisi ise, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içerisindeki valilikleri barındırmasıdır. Bu bakımdan iller, hem merkezi yönetimin bir taşra teşkilatı hem de bir yerel yönetim birimi özelliği taşımaktadır¹⁰⁰.

2.4.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşların merkezi yönetime karşı belirli sınırlar içerisinde bağımsızlığının bulunmasıdır¹⁰¹. Adem-i merkeziyet olarak bilinen yerinden yönetim, “siyasi yerinden yönetim” ve “idari yerinden yönetim” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

2.4.2.1. Siyasi yerinden yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi erkin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında belirli kurallar çerçevesinde paylaştırılmasıdır. Bu yönetim şekli, federal devlet sistemlerinde (*ABD-Almanya gibi ülkeler*) ortaya çıkarmaktadır¹⁰². Bu nedenle

⁹⁷ “Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı”.

⁹⁸ “Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ile Yatırım Ofisi”.

⁹⁹ “Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulu”.

¹⁰⁰ Eryılmaz, (2014), s. 152-157.

¹⁰¹ Toprak, (2014), s. 33.

¹⁰² Eryılmaz, (2014), s. 114-115.

Ülkemiz, niter devlet sistemi esasına göre rgtlendiğinden siyasi yerinden yönetim şekli görülmez.

2.4.2.2. İdari yerinden yönetim

İdari yerinden yönetim, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar tarafından yerel nitelikteki bir takım kamu görev ve hizmetleri ile iktisadi, ticari, teknik ve kültürel fonksiyonaların yrtlmesidir¹⁰³. İdari yerinden yönetim, “hizmet yönünden (*fonksiyonel*) yerinden yönetim” ve “yer yönünden (*coğrafi*) yerinden yönetim” olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır.

2.4.2.2.1. Hizmet yönünden (fonksiyonel) yerinden yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetim, bir takım görev ve hizmetlerin daha rasyonel, ivedi ve verimli yürütülmesini sağlamak amacıyla merkezi yönetimden alınarak belirli sınırlar dahilinde idari ve mali zerkliğı bulunan kurumlara aktarılmasıdır. Bu yönetim ilkesi sonucunda ortaya çıkan kuruluşların başında; niversiteler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlar gelmektedir¹⁰⁴.

2.4.2.2.2. Yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetim

Yer yönünden yerinden yönetimler, Anayasa’nın 127’nci maddesinde; “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seğımenler tarafından seğıilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” şeklinde tanımlanmıştır.

2.4.2.2.2.1. Belediye

Türkiye’de farklı ölçeklerde de olsa kentsel görev ve hizmetler denildiğinde, akla kuşkusuz ilk belediye kavramı gelmektedir. Belediyeler, kentsel görev ve hizmetlerin yerine getirilmesinde yönetsel ve ekonomik etkinliğı sağlamak amacıyla kurulmuş idari yapılarıdır¹⁰⁵. Osmanlı Devleti’nden günümüze belediyelelere ilişkin temel kanunlar tablo 2.3’te verilmiştir.

¹⁰³ Eryılmaz, (2014), s. 116.

¹⁰⁴ Eryılmaz, (2014), s. 117.

¹⁰⁵ Toprak, (2014), s. 179-187.

Tablo 2.3. Belediye Mevzuatına İlişkin Temel Kanunlar

	Osmanlı Devleti Tanzimat ve Sonrası Dönem	Cumhuriyet Dönemi	
		Mülga Mevzuat	Yürürlükteki Mevzuat
Belediye	Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilayetler Belediye Kanunu ¹⁰⁶ (1877-1923)	1580 sayılı Belediye Kanunu (1930-2005)	2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu
Büyükşehir Belediyesi	-	3030 sayılı Büyükşehirlerin Yönetimi Hakkında Kanun (1984-2004)	2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
Belediye Gelirleri	Rüsum-u Belediye Kanunu (1914-1924)	423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu (1924-1948) 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1948-1981)	1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

(**Kaynak:** Tablo yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Yerel yönetim sistemimizde iki tür belediye bulunmaktadır. Bunlardan birincisi BK'ya istinaden kurulan belediyeler, ikincisi ise BBK'ya istinaden kurulan büyükşehir belediyeleridir. BK genel kanun niteliğinde olduğundan tüm belediyelerde uygulanırken, BBK özel kanun niteliğinde olduğundan sadece büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde uygulanabilmektedir¹⁰⁷.

2.4.2.2.2. İl özel idaresi

İl özel idaresi, il coğrafi sınırları içerisinde görev ve hizmetleri yürüten ara düzey bir yerel yönetim birimidir. İl özel idarelerinin ara düzey yerel yönetim birimi olmasının nedeni, belediye ve köylerden farklı olarak görev ve hizmet alanlarının il sınırlarının bütününe kapsamasıdır¹⁰⁸. Tanzimat dönemi sonrasında, ilk kez ortaya çıkan il özel idareleri, bugün 51 ilde faaliyet göstermektedir. İl özel idarelerini düzenleyen temel mevzuatlar;

- 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve Tuna Vilayet Nizamnamesi,
- 1867 tarihli Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi,

¹⁰⁶ Her iki kanun Cumhuriyet döneminde de 1930 yılına kadar yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

¹⁰⁷ Gözler, (2018), s. 330.

¹⁰⁸ Eryılmaz, (2014), s. 180.

- 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi,
- 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvvakkat,
- 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile
- 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur.

Son yıllarda il özel idarelerinin görev ve hizmetlerini yerine getiremedikleri ve örgütlenme sorunları gibi nedenlerle etkin ve verimli faaliyet gösteremedikleri gerekçesiyle kaldırılmaları ya da il özel idarelerine işlerlik kazandıracak bir yapının tesis edilmesi gerektiği ileri sürülmektedir¹⁰⁹. İstanbul ve Kocaeli'nde belediye sınırlarının mülki il sınırı kabul edilmesiyle il özel idareleri ilk bu iki ilde kaldırılmıştır. Daha sonra 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla diğer 28 büyükşehirde de il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu illerde il özel idarelerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. YİKOB'lar bulundukları ilin valiliğe bağlı ve kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlardır.

İl özel idarelerinin; “vali”, “il genel meclis” ve “il encümeni” olmak üzere üç temel organı bulunmaktadır. İl özel idarelerinin temel gelirleri, GBVG ayrılan paylar ile öz gelirlerden oluşmaktadır.

2.4.2.2.2.3. Köy

Köy; cami, okul, baltalık ve yaylak gibi orta malları bulunan ve nüfusu 2.000'den fazla olmayan kırsal yerleşim birimidir¹¹⁰. İl özel idarelerinin aksine tarihsel geçmişli Tanzimat öncesine dayanan köyler, bugün 442 sayılı Köy Kanunu'na göre 51 ilde bulunmaktadır. İl özel idarelerinde olduğu gibi, İstanbul ve Kocaeli'nde belediye sınırlarının mülki il sınırı kabul edilmesiyle köyler ilk bu iki ilde kaldırılmıştır. 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla diğer 28 büyükşehirde de köylerin tüzel kişilikleri kaldırarak mahalleye dönüştürülmüştür.

Halk arasında köy ve mahalle kavramları zaman zaman karıştırılmakta ve birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Köyler yerel yönetim birimi olup, kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Oysa mahalleler ne bir yerel yönetim birimidir ne de kamu tüzel

¹⁰⁹ Toprak, (2014), s. 85.

¹¹⁰ 442 sayılı Köy Kanunu, (1924). Md. 1-2.

kişiliğine sahiptir. Ayrıca köyler belediye sınırları dışında iken, mahalleler belediye sınırları içerisindedir.

Köylerin; “muhtar”, “köy ihtiyar meclisi” ve “köy derneği” olmak üzere üç temel organı bulunmaktadır. Köyün temel gelirleri; imece, salma ve köy parasıdır.

2.5. Belediyelerin İdari Yapısı

2.5.1. Belediye Teşkilatı ve Personeli

“Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediyesi meclisinin kararı ile olur”¹¹¹.

“Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur. Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. (...) Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanabilir”¹¹². Büyükşehir belediyelerinde diğer belediyelerden (*il, ilçe ve belde belediyeleri*) farklı olarak ana hizmet birimleri olan daire başkanlıkları ile şube müdürlükleri dışında, tüzel kişiliğe sahip bağlı kuruluşlar bulunmaktadır. Bütün büyükşehir belediyelerinde bulunan Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlükleri, İETT ve EGO bu bağlı kuruluşlara örnek gösterilebilir.

Tablo 2.4. Belediye Türlerine Göre İstihdam Edilen Personel Sayısı

Belediye Türü	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi		Toplam
			Sürekli	Geçici	
Büyükşehir Belediyeleri	32.579	6.078	13.605	264	52.526
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	42.713	8.135	25.590	3.309	79.747
İl Belediyeleri	8.599	1.188	6.068	1.307	17.162

¹¹¹ BK, (2005), Md. 48.

¹¹² BBK, (2004). Md. 21.

İlçe Belediyeleri	7.328	1.441	7.828	1.164	17.761
Belde Belediyeleri	2.071	316	2.517	603	5.507
Toplam	93.290	17.158	55.608	6.647	172.703

(**Kaynak:** Çevre ve Şehircilik Bakanlığı YYGM, (2019), s. 63.)

“Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur”¹¹³. Tablo 2.4’te görüleceği üzere, belediyelerde memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere toplam 172.703 personel istihdam edilmektedir. Ayrıca belediyelerde 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile hizmet alım suretiyle çalışmakta iken daimi kadroya geçirilen taşeron işçiler bulunmaktadır. 2018 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporuna göre bu kapsamda istihdam edilen personel sayısı 426.029’dur.

2.5.2. Belediyelerin Organları

Belediyelerin; “belediye başkanı”, “belediye meclisi” ve “belediye encümeni” olmak üzere üç temel organı bulunmaktadır.

2.5.2.1. Belediye başkanı

“Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz”¹¹⁴.

Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır;

“a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,

b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,

¹¹³ BK, (2005), Md. 49/2.

¹¹⁴ BK, (2005), Md. 37/1-2.

- c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- d) Meclise ve encümene başkanlık etmek,
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,
- j) Belediye personelini atamak,
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- l) Şartsız bağışları kabul etmek,
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak,
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak,
- p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak”¹¹⁵.

2.5.2.2. Belediye meclisi

“Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilmiş üyelerden oluşur”¹¹⁶. Belediye meclisi üyeleri nispi temsil (*oransal temsil*) yöntemiyle beş yılda bir olmak üzere doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir¹¹⁷. Ancak büyükşehir belediye meclisi üyelerinin seçimi farklılık arz etmektedir. Çünkü ilçe belediye başkanları doğal üye sıfatına sahiptir. Diğer üyeler ise ilçe belediye meclislerinin kendi arasından seçeceği üyelerden oluşmaktadır.

¹¹⁵ BK, (2005), Md. 38. Ayrıca BBK’nın 18’inci maddesinde büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri sayılmıştır. Her iki kanunda da sayılan görev ve yetkiler benzerlik göstermektedir.

¹¹⁶ BK, (2005), Md. 17/1.

¹¹⁷ Keleş, (2012), s. 270.

Dolayısıyla diğer belediyelerden farklı olarak büyükşehir belediye meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmemektedir.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır;

“a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,

b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır,

d) Borçlanmaya karar vermek,

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek,

f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,

g) Şartlı bağışları kabul etmek,

h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek,

i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Kanuna tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,

j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,

k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,

l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,

m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,

n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,

o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,

p) Yurt içindeki ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,

r) Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek,

s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,

t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,

u) İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek”¹¹⁸.

2.5.2.3. Belediye encümeni

Belediye encümeni, seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır. Seçimle gelen üyeler belediye meclisi üyelerinden oluşurken, atanmış üyeler ise belediyenin birim amirlerinden oluşmaktadır. Belediye encümeni üye sayısı; büyükşehir belediyelerinde 11, il belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde 7, diğer belediyelerde (nüfusu 100.000'in altında olan belediyeler ile belde belediyeleri) ise 5'tir¹¹⁹.

Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır;

“a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,

¹¹⁸ BK, (2005), Md. 18.

¹¹⁹ BK, (2005), Md. 33/1; BBK, (2004), Md. 16/1.

- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- c) Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek”¹²⁰.

¹²⁰ BK, (2005), Md. 34.

3. BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

Ülkemizde yerel yönetimlerin en önemli parçası olarak görülen belediyelerin mali yapısı, yerel düzeyde sunulan hizmetlerin kapsam ve kalitesini belirleyen en temel unsur olarak karşımıza çıkmaktadır¹²¹. Belediyelerde yeterli ve dengeli bir mali yapının var olması, vatandaşların taleplerine istenilen düzeyde karşılık bulmasını doğrudan etkilemektedir. Bu yüzden mali yapının temel unsurları olan gelir, bir finansman kaynağı olarak borçlanma geliri, gider ve bunların bileşeni olan bütçenin açıklıkla ortaya konulması önem arz etmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali boyutları ve bu mali boyutların toplam kamu ekonomi içerisindeki payı konusunda ortak bir yaklaşım bulunmamaktadır. Mevcut muhasebe ve mali raporlama, kamu gelir-gider kodlamalarındaki eksiklikler ve uluslararası standartların tam olarak uygulanmaması bu alanda ortaya çıkan karmaşanın temel nedenleridir¹²². Ancak Analitik Bütçe Sistemine (ABS) geçilmesiyle bu tür dezavantajlar ortadan kalkmıştır. Bu nedenle Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün belediyelerin gelir-gider gerçekleşme istatistiklerinden yararlanırken 2006 yılı sonrasına ait verileri kullanılacaktır.

3.1. Belediye Gelirleri

Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki gelir kaynaklarının paylaşılması hususunda benimsenen sistemler incelendiğinde, her ülkenin ekonomik, idari ve siyasi yapısı ve geleneklerine göre farklılık arz ettiği görülecektir¹²³. Örneğin federal devlet yapısına sahip ülkelerde yerel yönetimler hem idari yönetim anlamında hem de gelirler kaynakları konusunda daha serbest bir yapıya sahip iken, üniter devlet yapısına sahip bizim gibi ülkelerde ise yerel yönetimler hem idari yönetim anlamında hem de gelir kaynakları konusunda merkezi idareye daha bağımlı bir yapı sergilemektedir.

Ülkemizde belediyelerin gelir kaynakları hem BK’da hem de BBK’da sayılmıştır. BK’ya göre belediyelerin gelir kaynakları şunlardır;

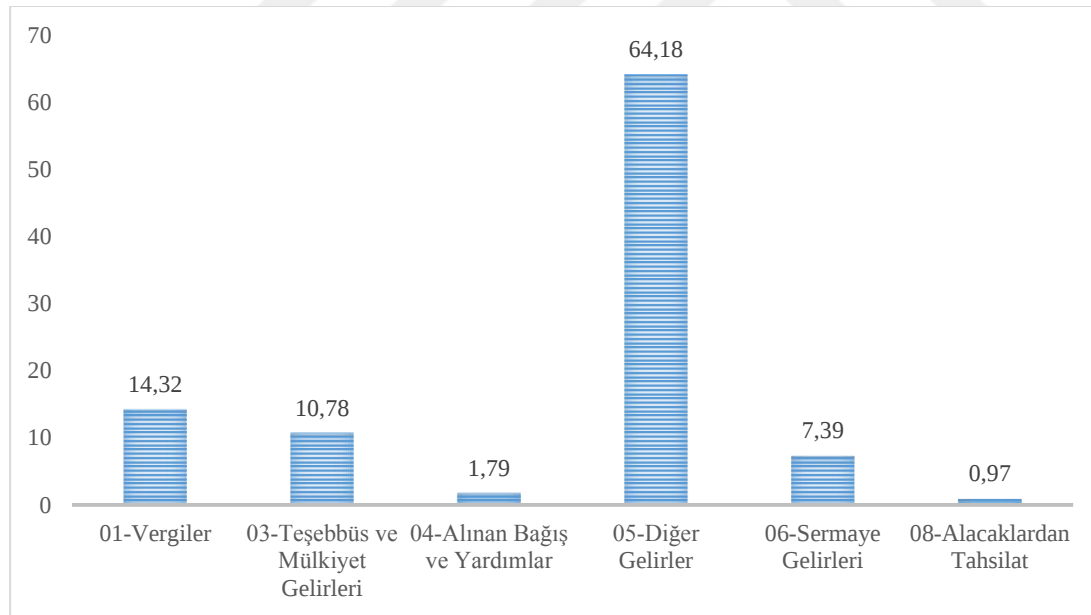
¹²¹ Kurtuluş, B. (2006). *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Ankara: DPT, Yayın No: 2692, s. 3.

¹²² Bülbül, D. (2013). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri”, *International Anatolia Academic Online Journal*, 1(2), s. 48-69.

¹²³ Arıkboğa, Ü. (2016). “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), s. 277-278.

- “a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- e) Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- f) Faiz ve ceza gelirleri,
- g) Bağışlar,
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- i) Diğer gelirler”¹²⁴.

Grafik 3.1. 2007-2018 Yıllarında Arasında Toplam Belediye Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Esasına Göre Dağılımı (%)¹²⁵



(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri çerçevesinde yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Grafik 3.1 incelendiğinde, belediyelerin en önemli gelir kaynağının “05-Diğer Gelirler” olduğu görülmektedir. Diğer gelirlerin en önemli gelir kaynağı olma durumu EK 1’de de görüleceği üzere, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dışındaki il belediyeleri

¹²⁴ BK, (2005), Md. 59.

¹²⁵ Belediyelerin gruplar itibariyle gelirlerinin ayrı ayrı dağılımı için EK 1’e bakınız.

ile ilçe ve belde belediyeleri için de ayrı ayrı geçerlidir. Belediyeler için ikinci önemli gelir kaynağı “01-Vergi Gelirleri” olarak gözükmektedir. Ancak EK 1’e bakıldığında vergi gelirlerinin büyükşehir belediyelerinde beşinci, büyükşehir dışındaki il belediyelerinde ise üçüncü sırada yer aldığı görülmektedir. Belediyeler açısından üçüncü en önemli gelir kaynağı “03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri” olmak birlikte, EK 1’e bakıldığında hem büyükşehir belediyeleri hem de büyükşehir dışındaki il belediyelerinde teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ikinci sırada yer almaktadır. Belediyelerin dördüncü en önemli gelir kaynağı olan “06-Sermaye Gelirleri” EK 1’de görüleceği üzere, büyükşehir belediyelerinde üçüncü sırada yer almaktadır. Belediye gelirlerinin ekonomik sınıflandırma esasına göre “04-Alınan Bağış ve Yardımlar” ile “08-Alacaklardan Tahsilat” gelirleri ise son iki sıra yer almaktadır.

3.1.1. Vergi Gelirleri

Türkiye, merkezi yönetim yapısına sahip olduğundan belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin vergi ihdas yetkisi bulunmamaktadır¹²⁶. Nitekim Anayasa’nın 73’üncü maddesine göre vergileme yetkisi TBMM’ye ait olduğundan belediyelerin sadece kendilerine verilen yetki çerçevesinde vergi ve harçlara ilişkin, iş ve işlem yapabilme yetkisi bulunmaktadır. Bütçe gelirinin ekonomik sınıflandırmasının birinci düzeyinde vergi gelirleri olarak ifade edilen bu gelir grubunu, alt kodlar da dikkate alındığında daha kapsayıcı bir ifade olması açısından yerel vergi ve harç gelirleri olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır.

Tablo 3.1. Vergi Gelirlerinin Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gelir	01-Vergi Gelirleri	(%)	Toplam Gelir	01-Vergi Gelirleri	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	54.659.026	669.687	1,22	56.400.494	690.606	0,01
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	8.057.035	757.015	9,39	8.618.858	842.711	9,77
İlçe ve Belde Belediyeleri	48.369.045	13.058.232	26,99	50.992.258	14.160.869	27,77

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

¹²⁶ Pehlivan, O. (2015). *Vergi Hukuku*, Trabzon: Celepler Matbaacılık, s. 389.

Kamu gelirleri arasında en yüksek oranı teşkil eden vergilerin kaynağı ulusal gelir ve servettir. Günümüzde vergiler kamu gelirlerinin % 70 ile % 90 arasında değişen bir kısmını oluşturmaktadır¹²⁷. Merkezi yönetim gelirleri arasında vergilerin payı yüksek olmasına rağmen, belediyelerde vergi gelirlerinin toplam gelirler arasında payı yaklaşık % 14 düzeyindedir. Vergi gelirlerinin toplam gelirler arasındaki payı hem tablo 3.1’de hem de EK 1’de görüleceği üzere, belediye grupları itibariyle farklılık arz etmektedir. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yaklaşık % 2 gibi çok düşük bir düzeyde iken, büyükşehir dışındaki il belediyelerinde yaklaşık % 12, ilçe ve belde belediyelerinde ise yaklaşık % 27 düzeyindedir.

3.1.1.1. Belediye gelirleri kanunu kapsamındaki gelirler

BGK kapsamındaki gelir kaynakları, belediyelerin kontrol yetkisine sahip olduğu gelirlerdir. Bir gelirin belediye öz geliri olarak ifade edilebilmesi için temel koşul tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin bizzat belediyelerce yapılıyor olması gerekmektedir. Bunun yanında ayrıca öz gelire ilişkin kapsam, matrah ve oran belirleme gibi yetkilerin bizzat belediyelerde bulunması şart değildir¹²⁸. BGK ile belediyeler tahsis edilmiş öz gelir kaynakları; vergi gelirleri, harç gelirleri, harcamalara katılma payları ile diğer gelirlerdir.

Vergi; devlet veya diğer kamu tüzel kişilikleri tarafından fertler, tüzel kişiler veya tüzel kişiliğe sahip olmayan bir takım kurumlardan zorunlu olarak tahsil edilen ve bunun karşılığında herhangi bir şey vaadedilmeyen, bir diğer ifadeyle özel bir karşılığı bulunmayan iktisadi değerdir¹²⁹. BGK ile belediyelere tahsil yetkisi verilen vergiler;

- İlan ve Reklam Vergisi,
- Eğlence Vergisi,
- Haberleşme Vergisi (HV),
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi (EHTV),
- Yangın Sigortası Vergisi ile
- Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV)’dir.

¹²⁷ Nadaroğlu, H. (1998). *Kamu Maliyesi Teorisi*, (10. Baskı), İstanbul: Beta Yayınları, s. 192.

¹²⁸ Arıkboğa, (2016), s. 278.

¹²⁹ Nadaroğlu, (1998), s. 193.

Harç; kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan hukuki işlemlerden veya bu kurum ve kuruluşlar tarafından sunulan bir takım hizmetlerden karşılık alınmasıdır. Harcı, hukuki işlemlerden veya hizmetlerden yararlanan kişiler ödemektedir¹³⁰. Vergiler; gerçek ve tüzel kişilerden karşılıksız ve cebri alınan kamu geliri iken, harçların vergiden farklı olarak karşılığı bulunmaktadır. Bir diğer ifadeyle harç ödeyen kişilerin kamusal nitelikli hizmetlerden özel yarar sağlamaları mümkündür¹³¹. BGK ile belediyelere tahsil yetkisi verilen harçlar;

- İşgal Harcı,
- Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı,
- Kaynak Suları Harcı,
- Tellallık Harcı,
- Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı,
- Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı,
- Kayıt ve Suret Harcı,
- Altyapı Kazı İzni Harcı,
- İmar ile ilgili harçlar,
- İşyeri Açma İzni Harcı,
- Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı ile
- Sağlık Belgesi Harcı'dır.

Harcamalara Katılma Payı; belediyeler tarafından yapılan kanalizasyon, yol ve su tesislerinin bakım, onarım, ıslah ve yapım faaliyetleri harcamalarına karşılık olarak söz konusu bölgede taşınmazı bulunanlardan yapılan faaliyetlerin maliyetlerine belli ölçülerde katılması olarak tanımlanabilir.

BGK'daki harcamalara katılma paylarını şerefiye olarak değerlendirmek gerekir¹³². Harcamalara katılma payları veya şerefiye devlet ya da belediyeler tarafından

¹³⁰ Öztürk, N. (2011), *Kamu Ekonomisi*, Bursa: Ekin Yayınevi, s. 20.

¹³¹ Akdoğan, A. (2006). *Kamu Maliyesi*, (11. Baskı), Ankara: Gazi Kitabevi, s. 101-102.

¹³² Özer, İ. (1986). *Devlet Maliyesi (Cilt I)*, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Yayını, No: 276, s. 19.

sağlanan bir bayındırlık hizmeti söz konusu olduğunda ortaya çıkmaktadır. Harcamalara katılma paylarında belediyeler veya bağlı idareleri tarafından sunulan yol, su ve kanalizasyon hizmetleri sonucunda taşınmazı değerlenen kişilerden sunulan hizmetin maliyetini kısmen de olsa karşılamak amacıyla bir bedel alınmaktadır¹³³. BGK ile belediyelere tahsil yetkisi verilen harcamalara katılma payları;

- Yol Harcamalarına Katılma Payı,
- Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı ile
- Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı'dır.

Diğer Gelirler; vergi, harç veya harcamalara katılma payı konusu olmayan ve ilgililerin talebi doğrultusunda belediyelerin yapacağı her türlü hizmet ücrete tabidir. Bu kapsamdaki ücretler belediye meclisleri tarafından belirlenmektedir¹³⁴. Ayrıca Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç olmak üzere, gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i ile maden işletmeleri tarafından yıllık satış tutarının % 0,2'si belediye payı olarak ayrılmaktadır¹³⁵.

3.1.1.2. Emlak vergisi kanunu kapsamındaki gelirler

Geçmiş yüzyıllarda servet üzerinden alınan vergiler teorik planda destek görmüş ve zaman zaman çeşitli ülkelerde de geniş uygulama alanları bulmuştur. Ancak günümüzde servet üzerinden alınan vergiler, gelir ve harcamalar üzerinden alınan vergiler lehine önemini yitirmiştir. Servet üzerinden alınan vergilerin giderek önemsizleşme eğiliminde olmasının temel nedeni, kapitalist düzenin ana unsuru olan özel servet birikiminin yok edileceği kaygısı vardır¹³⁶.

Gayrimenkullerin vergilendirilmesi, Türk Vergi Sistemi (TVS)'ne Osmanlı Devleti'nden miras kalmış bir tür servet vergisi uygulamasıdır. Cumhuriyet döneminde 1931 yılında yürürlüğe giren Bina ve Arazi Vergisi Kanunu, 1970 yılında yerini EVK'ya bırakmıştır¹³⁷. Emlak Vergisi 1972 yılına kadar il özel idareleri tarafından tahsil edilmiş ve söz konusu vergi gelirinden belediyelere % 25 oranında pay verilmiştir. 1972-1981 yılları arasında merkezi yönetim tarafından tahsil edilmiş ve bu vergi

¹³³ Uluatam, Ö. (2011). *Kamu Maliyesi*, (11. Baskı), Ankara: İmaj Kitabevi, s. 258.

¹³⁴ BGK, (1981), Md. 97.

¹³⁵ BGK, (1981), Mükerrer Md. 97.

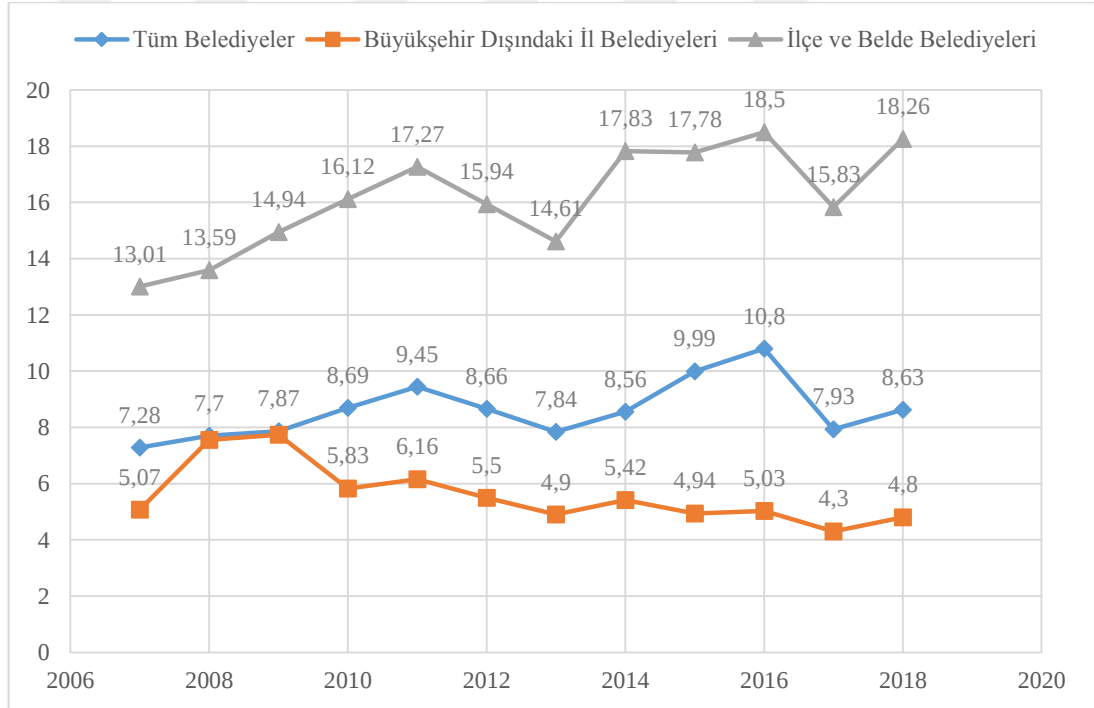
¹³⁶ Uluatam, (2011), s. 351.

¹³⁷ Öncel, M. Kumrulu, A. Çağan, N. (2013). *Vergi Hukuku*, (22. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi, s. 357.

gelirinden belediyelere % 45, il özel idarelerine ise % 35 oranında pay verilmiştir. Ancak 1981-1985 yılları arasında yerel yönetimlere pay verme usulüne son verilmiştir¹³⁸. Emlak Vergisi, tarihsel olarak çoğu zaman yerel yönetimlerle ilişkilendirilmiştir¹³⁹. Söz konusu vergi ülkemizde merkezi yönetimin kontrolünde iken, 3239 sayılı Kanunla 1986 yılından itibaren belediyelere devredilerek bir yerel yönetim vergisi haline gelmiştir. Ayrıca 2005 yılında BK'nın yürürlüğe girmesiyle Emlak Vergisinden il özel idareleri ile büyükşehir belediyelerine pay verme usulüne son verilmiştir.

EVK; Bina Vergisi, Arazi Vergisi ve Değerli Konut Vergisi (DKV) olmak üzere üç vergiden oluşmaktadır. Ancak belediyelerin sadece Bina Vergisi ile Arazi Vergisine ilişkin tahsil yetkisi bulunmakta olup, DKV merkezi yönetim gelirleri kapsamındadır.

Grafik 3.2. Emlak Vergisi Gelirlerinin Belediye Gelirlerine Oranı



(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri çerçevesinde yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Geçmişte ülkelerin vergi sistemleri içerisinde önemli bir yere sahip olan servet vergilerinin günümüzdeki önemi, bir diğer ifadeyle toplam vergi gelirleri içerisindeki oranı son derece düşük seviyelerdedir¹⁴⁰. Ancak Emlak Vergisi (DKV hariç) grafik

¹³⁸ Özer, M. A. Akçakaya, M. (2015). *Yerel Yönetimler-Mali Boyut*, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 151.

¹³⁹ Bird, R. Slack E. (2002). "Land and Property Taxation: A Review", The World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf> adresinden 06 Kasım 2019'da alınmıştır.

¹⁴⁰ Pehlivan, (2015), s. 124.

3.2’de görüleceği üzere, ilçe ve belde belediyelerinde hala önemli bir paya sahiptir. Toplam belediye gelirlerinin yaklaşık beşte biri sadece Bina ve Arazi Vergileri gelirlerinden oluşmaktadır. Bina ve Arazi Vergileri büyükşehirlerde ilçe belediyeleri, büyükşehir dışındaki yerlerde ise il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir. Ancak istisnai bir durum olarak 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olan yerlerde 01.04.2014 tarihinden önce il belediyeleri adına tahakkuk etmiş gelirler büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilmeye devam etmektedir.

3.1.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

“Belediyelerin vergi, resim ve harç gelirleri dışında kalan teşebbüs ve mülkiyet faaliyetleri dolayısıyla mal ve hizmet satışı sonucu elde ettiği gelirlerdir”¹⁴¹. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin belediye gelirleri içerisindeki payı belediyelerin büyüklüğüne, sahip olunan koşullara ve izlenen ekonomik ve sosyal politikalara bağlı olarak değişkenlik gösterebilmektedir¹⁴².

Tablo 3.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gelir	03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	(%)	Toplam Gelir	03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	54.659.026	5.442.437	9,95	56.400.494	4.351.539	7,71
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	8.057.035	1.596.004	19,80	8.618.858	1.666.043	19,33
İlçe ve Belde Belediyeleri	48.369.045	4.617.865	9,54	50.992.258	4.925.187	9,65

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.1’de görüleceği üzere, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri toplam belediye gelirlerinin yaklaşık % 11’ini oluşturmaktadır. Belediye grupları itibarıyla bakıldığında, büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde de yaklaşık bu oran söz konusudur. Ancak EK 1’e bakıldığı takdirde büyükşehir dışındaki il belediyelerinde teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirlerin yaklaşık % 25’ini oluşturduğunu görmekteyiz. Bunun en temel nedeni su hizmetleri karşılığı elde edilen hasılatın büyükşehir dışındaki il belediyelerinde, belediye gelirleri arasında yer almasından

¹⁴¹ Kerimoğlu, B. Güngör, H. Koyuncu, E. (2009). *Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir ? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber*, Ankara: TEPAV Yayınları, No: 40, s. 17.

¹⁴² Aktaran: Akdoğan, (2006), s. 107.

kaynaklanmaktadır. Zira büyükşehir statüsündeki illerde su hizmetleri karşılığı elde edilen hasılatlar, büyükşehir belediyelerine bağlı olan ancak ayrı bir bütçesi ve kamu tüzel kişiliği bulunan Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlükleri tarafından tahsil edilmektedir. Bu yüzden teşebbüs ve mülkiyet gelirleri büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde düşük düzeydedir.

3.1.3. Alınan Bağış ve Yardımlar

Belediyelerin bağış ve yardım gelirleri bir çeşit transfer niteliğinde gelirlerdir. Bağış ve yardım gelirleri, merkezi yönetim kapsamındaki kurum ve kuruluşların bütçelerine konulan ödeneklerden, özel kuruluşlardan veya kanunla kurulmuş fonlardan belli bir amacın yerine getirilmesi için belediyelere aktarılan kaynaklardır¹⁴³. Kişi ve kurumlardan herhangi bir koşula bağlı olarak alınan bağışlar şartlı, herhangi bir koşula bağlı olmaksızın alınan bağışlar ise şartsız olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 3.3. Alınan Bağış ve Yardımların Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gelir	04-Alınan Bağış ve Yardımlar	(%)	Toplam Gelir	04-Alınan Bağış ve Yardımlar	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	54.659.026	383.081	0,70	56.400.494	408.940	0,72
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	8.057.035	192.608	2,39	8.618.858	252.183	2,92
İlçe ve Belde Belediyeleri	48.369.045	1.445.939	2,98	50.992.258	1.806.620	3,54

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.1’de görüleceği üzere, alınan bağış ve yardımların toplam belediye gelirlerinin yaklaşık % 2’sini oluşturmaktadır. Tablo 3.3’e dikkat edilirse son yıllarda büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde alınan bağış ve yardım gelirlerinde oransal olarak önemli bir artış yaşandığı görülmektedir.

3.1.4. Diğer Gelirler

Belediye gelirleri ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi esas alınarak sınıflandırıldığında hem grafik 3.1’de hem de EK 1’de görüleceği üzere, ilk sırada diğer gelirler gelmektedir. Görüleceği üzere tüm belediye gruplarında toplam gelirin % 50’sinden fazlasını diğer gelirler oluşturmaktadır.

¹⁴³ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 292.

Tablo 3.4. Diğer Gelirlerin Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gelir	05-Diğer Gelirler	(%)	Toplam Gelir	05-Diğer Gelirler	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	54.659.026	42.724.693	78,16	56.400.494	45.455.331	80,59
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	8.057.035	5.060.678	62,81	8.618.858	5.518.226	64,02
İlçe ve Belde Belediyeleri	48.369.045	24.325.896	50,29	50.992.258	26.408.963	51,79

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Diğer gelirler ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyi esas alınarak değerlendirildiği takdirde, en önemli gelirin kişi ve kurumlardan alınan paylarda, yani GBVG'den alınan paylarda olduğu görülmektedir. Ülkemizde belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerin öz gelirleri yetersiz olduğundan GBVG'den alınan paylar her zaman en önemli gelir kaynağı durumunda olmuştur.

3.1.4.1. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar

Belediyelere çeşitli vergiler üzerinden pay verilmesi yönteminden 1981 tarih ve 2380 sayılı Kanun ile vazgeçilerek, GBVG tahsilatı üzerinden pay verilmesi yöntemine geçilmiştir. GBVG tahsilatı üzerinden belediyelere verilen bu pay 1989 yılına kadar nüfus kriteri esas alınarak dağıtılırken, bu tarihten itibaren nüfus kriterine ilave olarak belediyelerin mali kaynakları, kalkınmışlık dereceleri ve turistik durumları da dikkate alınarak dağıtılmıştır¹⁴⁴.

Tablo 3.5. 5779 sayılı Kanuna Göre Belediyeler Arasında Payların Dağıtımı

Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Diğer Belediyeler
- İl sınırları içindeki vergi gelirlerinin % 6'sı büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. - Bu miktarın % 60'ı doğrudan, kalan % 40'ın; % 70'i nüfus, % 30'u ise yüzölçümüne kriterine göre dağıtılmaktadır.	- GBVG'nin % 4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. - Bu miktarın; % 90'ı nüfus, % 10'u ise yüzölçümüne kriterine göre büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır. - Bu payın; % 70'i ilçe belediyesi payı, % 30'u ise büyükşehir belediye payıdır.	- GBVG'nin % 1,50'si diğer belediyelere ayrılmaktadır. - Bu miktarın; % 80'i nüfus, % 20'si ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır.

(Kaynak: 5779 sayılı Kanun esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

¹⁴⁴ Bülbul, (2006), s. 198.

2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelere verilecek payların dağılımı yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunda 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla yapılan son değişiklikler yukarıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.5’de görüleceği üzere, belediyeler 5779 sayılı Kanuna göre paylar alırken üç gruba ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri il sınırları içerisinde tahsil edilen vergilerden pay alırken, büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyeler ise GBVG üzerinden pay almaktadır. Pay dağıtımında ana aktör nüfus ölçütü olmakla birlikte, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde yüzölçümü, diğer belediyelerde ise gelişmişlik endeksi de mevcuttur.

GBVG üzerinden dağıtılan paylar Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanarak, tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İlbank’a aktarılmaktadır. İlbank ise müteakip ayın 15’ine kadar bu payları ilgili belediyelerin hesaplarına aktarmaktadır¹⁴⁵. Ayrıca kanunda belirtilen paylar dışında nüfusu 10.000’nin altında olan belediyeler için kullanılmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine kesinleşmiş en son GBVG tahsilatı toplamı üzerinden binde biri kadar denkleştirme ödeneği konulmaktadır¹⁴⁶.

3.1.4.2. Faiz ve ceza gelirleri

Faiz, paranın belirli bir süre içinde iade edilmesi şartıyla parayı kullanan tarafından ödünç verene anaparaya ilave olarak verilen tutardır. Parayı ödünç veren için faiz bir gelir niteliğindedir¹⁴⁷. Belediyelerin en önemli faiz gelirleri vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirleridir. Ayrıca belediyelerin herhangi bir ödünç verme ilişkisi kapsamında olmayan mükelleflerin yasal yükümlülüklerini zamanın yerine getirmemesi nedeniyle vergi, resim, harç vb. gelirlerin gecikme faizleri ile takipteki kurum alacaklarına işleyen faiz gelirleri de mevcuttur.

Ceza, devletin koyduğu kurallara uyulmasının ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla uygulanan bir tür yaptırımdır¹⁴⁸. Para cezalarıyla devlet veya diğer kamu tüzel kişileri yaptırım gücüne sayesinde özel kesimden kamuya kaynak aktarımı

¹⁴⁵ 5779 sayılı Kanun, (2008). Md. 3/1.

¹⁴⁶ 5779 sayılı Kanun, (2008). Md. 6/1.

¹⁴⁷ Emiroğlu vd. (2006), s. 270.

¹⁴⁸ Öztürk, (2011), s. 22.

sağlamaktadır. Ancak para cezalarında asıl amaç gelir elde etmek değil, kişileri belli davranışlarda bulunma(ma)ya yöneltmektir¹⁴⁹. Belediyelerin para cezası gelirleri, idari para cezaları ve vergi cezaları olmak üzere iki sınıfa ayrılmaktadır. İdari para cezaları encümen tarafından verilen cezalar iken, vergi cezaları ise vergi ve diğer kamu alacaklarının gecikme zamlarından oluşan cezalardır.

3.1.5. Sermaye Gelirleri

Sermaye geliri, belediyelerin mülkiyetindeki taşınır veya taşınmaz malların satışından elde ettiği gelirlerdir. Sermaye gelirleri içerisindeki en yüksek payı, arsa ve binaların satışı sonucu elde edilen taşınmaz satış gelirleri oluşturmaktadır.

Tablo 3.6. Sermaye Gelirlerinin Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gelir	06-Sermaye Gelirleri	(%)	Toplam Gelir	06-Sermaye Gelirleri	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	54.659.026	4.989.579	9,12	56.400.494	5.064.749	8,97
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	8.057.035	450.730	5,59	8.618.858	339.695	3,94
İlçe ve Belde Belediyeleri	48.369.045	4.919.258	10,17	50.992.258	3.283.726	6,43

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.1’de görüleceği üzere, sermaye gelirleri toplam belediye gelirleri arasındaki payı yaklaşık % 7 düzeyindedir. EK 1’e bakıldığında, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir dışındaki il belediyelerinde bu oranın daha düşük, ilçe ve belde belediyelerinde ise daha yüksek olduğu görülmektedir.

Günümüzde özellikle borç ödemede güçlük çeken belediyelerde, borçların ödenmesi amacıyla taşınmaz satışının¹⁵⁰ yaygın bir şekilde kullanıldığı bilinmektedir. Ancak belediyelerin potansiyel sermaye gelirleri, diğer gelir kaynaklarından farklı olarak maddi duran varlıklarıyla sınırlı olduğundan istikrarlı bir gelir kaynağı olarak görülemez. Dolayısıyla belediyeler bu kapsamda elde ettiği gelirler tıpkı borçlanma gelirinde olduğu gibi kısa vade de sonuç vermektedir.

¹⁴⁹ Uluatam, (2011), s. 258.

¹⁵⁰ Sözcü Gazetesi’nin 29.05.2020 tarihli haberine göre, Esenler Belediye Başkanı 33 milyon TL’lik vergi borcuna karşılık Güneştepe Camii ve arazisinin Hazine ve Maliye Bakanlığı’na devri için belediye meclisinden yetki aldığı ifade edilmektedir.

3.1.6. Alacaklardan Tahsilat

Büyükşehir belediyeleri ile bağlı idarelerinin BBK'nın 27'nci maddesinin altıncı fıkrası¹⁵¹ gereğince bütçe imkânları ölçüsünde birbirlerine vermiş oldukları faizsiz borçlardan tahsil ettikleri tutarlar bu gelir grubunda izlenmektedir. Büyükşehir belediyelerinin dışındaki diğer belediyelerin borç verebilme yetkisi bulunmamaktadır.

Tablo 3.7. Alacaklardan Tahsilatın Toplam Gelirler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gelir	08-Alacaklardan Tahsilat	(%)	Toplam Gelir	08-Alacaklardan Tahsilat	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	54.659.026	469.549	0,85	56.400.494	429.329	0,76
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	8.057.035	0	0	8.618.858	0	0
İlçe ve Belde Belediyeleri	48.369.045	1.855	0	50.992.258	6.893	0,01

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.1'de görüleceği üzere, alacaklardan tahsilatların toplam belediye gelirleri arasındaki payı yaklaşık % 1 düzeyinde olup ve tablo 3.7 ile birlikte değerlendirildiğinde, son yıllarda alacaklardan tahsilat gelirlerinin oransal olarak azaldığı görülmektedir.

3.2. Bir Finansman Kaynağı Olarak Borçlanma Geliri

“Borçlanma, bir kişi veya kuruluşun bir başkasından aldığı para veya benzeri kıymetleri belli bir süre sonra ödemek üzere girdiği yükümlülüktür”¹⁵². Belediyeler kanunlarla kendilerine verilen görev ve sorumluluklara ilişkin giderleri gelirlerle karşılayamadığı durumlarda finansman ihtiyacını sağlamak amacıyla borçlanma yoluna gitmektedir. Zira belediyelerin bir takım temel görev ve sorumluluklarını durdurması veya hiç yapmaması düşünülemeyeceğinden bir şekilde finansman yaratmak zorundadır. Bu açıdan belediyeler görev ve sorumluluklarının bir kısmını borçlanma yoluyla icra etmektedir¹⁵³. Bu açıdan belediyelere sağlanan gelir kaynaklarının görev ve sorumlulukların gerektirdiği giderleri karşılamaya yetmediği söylenebilir.

¹⁵¹ “Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz.”

¹⁵² Emiroğlu vd. (2006), s. 102.

¹⁵³ Doğan, M. Baş, A. İ. (2013). “Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(1), s. 295.

Günümüzde belediyelerin gider gerçekleşme sonuçları gelir gerçekleşme sonuçlarından fazladır. Bu nedenle belediyeler başta yurt içi ve yurt dışındaki çeşitli finansal kuruluşlardan borçlanmaktadır. Bu şekilde yapılan borçlanmalar başta faiz olmak üzere, komisyon ve yönetim ücreti gibi çeşitli ilave maliyetler nedeniyle uzun dönemde belediyelerin bütçelerini olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle borçlanma gerçek anlamda bir gelir olmayıp emanet alınan bir para niteliğindedir¹⁵⁴. Çünkü borçlanma, sürekliliği olmayan ve vadesi geldiğinde anaparaya ilave olarak faiz, komisyon ve yönetim ücreti gibi maliyetleriyle birlikte geri ödeme zorunluluğu bulunan geçici bir kaynak niteliğindedir.

Borçlanmanın bir gelir olup olmadığı iktisat tarihinde de tartışma konusudur. Klasik iktisat yaklaşımına göre, denk bütçe esas olduğundan devlet sadece olağanüstü dönemlerde borçlanma yoluna başvurarak kaynak oluşturmalıdır. Aksi durumda yapılan borçlanmanın devleti israfa sürükleyeceğini belirtmişlerdir. Borçlanmaya iyimser bir yaklaşım içinde olan Keynesyen iktisat yaklaşımına göre ise, devlet ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla para ve maliye politikalarıyla birlikte borçlanma politikasını da aktif bir biçimde kullanabilir¹⁵⁵. Her ne kadar Anayasa'nın 127'nci maddesinde; “(...) görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” denilmiş olsa da sosyal belediyecilik anlayışıyla artan hizmet talepleri belediyeleri borçlanmaya yöneltmektedir. Bu nedenle günümüzde Keynesyen iktisat yaklaşımının geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

Belediyelerin borçlanabilmesine ilişkin temel düzenleme BK'nın 68'inci maddesinde yer almaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre, belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yoluna gidebileceği veya tahvil ihraç edebileceği ifade edilmiştir. BK ile belediyelere borçlanma konusunda genel bir yetki verilmişken, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla ise özel bir yetki verilmiştir. Nitekim 4749 sayılı Kanuna göre yapılacak dış borçlanma sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla olabilmektedir.

Belediyeler çoğunlukla iç borçlanma yöntemini tercih etmektedir. Çünkü iç borçlanma dış borçlanmaya kıyasla daha pratik ve kolay bir yöntemdir¹⁵⁶. Belediyeler

¹⁵⁴ Doğan, Baş, (2013), s. 295-312

¹⁵⁵ Akdemir, T. Yeşilyurt, Ş. (2018). “Devlet Borçlarının Kökeni, Gelişimi ve İktisadi Temelleri”, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(16), s. 295-302.

¹⁵⁶ Doğan, Baş, (2013), s. 299.

genellikle kısa vadeli ve cari harcamaları finanse etmek amacıyla iç borçlanma yöntemine başvurmaktadır. Ülkemizde belediyelerin iç borçlanma yolları; İlbank'tan borçlanma¹⁵⁷, diğer bankalardan borçlanma ve tahvil ihracıdır. İlbank belediyelerin en temel borçlanma aracı olmakla birlikte, kamu ve özel bankalar da sıklıkla kullanılmaktadır. Ancak bir diğer iç borçlanma aracı olan tahvil ihracının ise sık kullanılmadığı¹⁵⁸ görülmektedir.

Belediyelerin tahvil ihracına ilişkin düzenlemeler farklı mevzuatlar altında düzenlenmiş olduğundan oldukça dağınıktır. Bu konuda BK, 4749 sayılı Kanun ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda hükümler bulunmaktadır¹⁵⁹. BK'nın 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre, tahvil ihracı sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için yapılabilmektedir. 4749 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin beşinci fıkrasına göre, yurtiçi piyasalarda yapılacak tahvil ihraçları Hazine ve Maliye Bakanlığı iznine tabi olup, iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmemektedir. 2499 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre ise, tahvil ve sermaye piyasası aracı niteliğindeki diğer borçlanma senedi ihraç limitleri Bakanlar Kurulu¹⁶⁰ (*Cumhurbaşkanı*) tarafından belirlenir. Belediyelerin tahvil ihracı her ne kadar bir iç borçlanma yöntemi olsa da, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın iznini gerektirmesi ve sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilmesi nedeniyle bir dış borçlanma yöntemine de benzemektedir.

BK'nın 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre, belediyeler 4749 sayılı Kanun çerçevesinde sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapabilir. 4749 sayılı Kanun'un 2'inci maddesinde belediyelerin dış borçlanmayı yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında yapabileceği

¹⁵⁷ 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre, İlbank'tan yatırım kredisi veya nakit kredi kullanan belediyeler, ödeme plânını İlbank'a sunmak zorundadır. İlbank'ın hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği takdirde kredi talebini reddetme yetkisi vardır.

¹⁵⁸ Euronews'in 04.12.2020 tarihli haberine göre, İstanbul Büyükşehir Belediyesi 33 yıl aradan sonra metro inşaatlarına kaynak oluşturmak için % 6,6 faiz ve 5 yıl vadeli 580 milyon dolarlık eurobond tahvil ihracı gerçekleştirmiştir.

¹⁵⁹ Yakar, S. Kandır, S. Y. (2012). "Türkiye'de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması", *Maliye Dergisi*, S: 162, s. 440.

¹⁶⁰ 2009/15344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; "(...) *Bu borçlanma araçlarına ilişkin ihraç limitleri, Sermaye Piyasası Kurulunun teklifi ve ilgili bakanın onayı ile belirlenir.*" denilmektedir.

ifade edilmiştir. Belediyelerce yapılan dış borçlanmalar hazine garantili olabileceği gibi hazine garantisiz de olabilir.

Belediyeler özellikle metro gibi ileri teknoloji gerektiren altyapı projeleri ile büyük finansman gerektiren diğer yatırımlar için dış borçlanma yoluna gitmektedir¹⁶¹. Belediyelerin altyapı gibi yüksek maliyetli yatırım projeleri her daim kaynak yetersizliği sorunu yaşamıştır. Bu tür projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla yeterli kaynağı yurt içinde bulamayan belediyeler dış borçlanma yoluna gitmektedir. Ancak son yıllarda döviz kurlarında yaşanan hareketlilik dış borçlanmayı maliyetli hale getirdiğinden pek tercih edilmediği görülmektedir.

Tablo 3.8. Borçlanma Sürecinde İzin Alınacak Organ ve Kurumlar

İç Borçlanma		Dış Borçlanma ve Tahvil İhracı
Belediyeler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme (YDO) oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam		Sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla
% 10'nu geçmeyen	% 10'nu geçen	Meclis kararı + Hazine ve Maliye Bakanlığının izni
Meclis kararı	Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu + Çevre ve Şehircilik Bakanlığı onayı ¹⁶²	

(**Kaynak:** BK ve 4749 sayılı Kanun esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Tablo 3.8'den de anlaşılacağı üzere, merkezi idare BK'nın 68'inci maddesinde yaptığı düzenlemelerle belediyelerin borçlanabilmesini çeşitli yollarla sınırlandırmıştır. Bu sınırlamalar; borçlanmanın oran ve miktar olarak kısıtlanması, borçlanılırken belediye meclisi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığından onay/izin alınmasıdır. Bu sınırlamaların en temel nedeni merkezi yönetimin belediye borçlarını kontrol altında tutma isteğidir.

BK'nın 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre, belediyelerin borçlanma limiti hesaplanırken aşağıdaki formül esas alınmaktadır;

$$A = \text{Borçlanma limiti}$$

$$B = \text{En son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı}^{163}$$

¹⁶¹ Doğan, Baş, (2013), s. 301.

¹⁶² Bakanlık borçlanma izin taleplerini, talep yazısıyla birlikte gönderilen mali tablolara bakarak cevap vermektedir. Mali tabloları borçlanmaya elverişli olmayan belediyelere bakanlık tarafından borçlanma izni verilmemektedir.

$$C = YDO (\%)$$

Büyükşehir dışındaki belediyeler için borç limiti $A=B+(B \times C)$ şeklinde formülize edilirken, büyükşehir belediyeleri için ise $A=[B+(B \times C)] \times 1,5$ şeklinde formüle edilmektedir.

Ülkemizde pek çok belediye borçlanma limitini hesaplarken yalnızca banka ve finans kuruluşlarına olan borçlarını dikkate almaktadır. Bunun yanında belediyelerin kamu kurum ve kuruluşları ile diğer özel firma ve kişilere olan borçları dikkate almamaktadır¹⁶⁴. Oysa borçlanma limitinin doğru tespit edilebilmesi için aşağıdaki hesapların alacak bakiyelerinin toplamının dikkate alınması gerekmektedir.

- Kısa Vadeli Borçlar,
- 320 Bütçe Emanetleri Hesabı,
- 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı,
- 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı,
- 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı,
- 381 Gider Tahakkukları Hesabı,
- Uzun Vadeli Borçlar,
- 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı ile
- 481 Gider Tahakkukları Hesabı.

Yukarıda sayılan hesapların alacak bakiyelerinin toplamı, (A) katsayısı olarak ifade edilen borçlanma limitini geçemez. Ancak BK'nın 68'inci maddenin birinci fıkrasının (f) bendine göre, Cumhurbaşkanınca kabul edilen ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı projeleri (A) katsayısı hesabına dahil edilmemektedir.

3.3. Belediye Giderleri

Kamu giderlerinin tespit edilebilmesi için öncelikli olarak hangi kurumların ve bu kurumlara ilişkin hangi giderlerin göz önünde bulundurulacağının bilinmesi

¹⁶³ En Son Kesinleşmiş Bütçe Gelirleri Toplamı: Cari yıl öncesi yılın 31 Aralık tarihli mizanında yer alan 800-Bütçe Geliri Hesabı'ndan 810-Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabı'nın düşülmesiyle ortaya çıkan tutardır.

¹⁶⁴ Doğan, Baş, (2013), s. 296.

gerekmektedir. Dar anlamda kamu giderleri, merkezi yönetim tarafından sunulan hizmetler münasebetiyle yapılan harcamaları ifade ederken; geniş anlamda kamu gideri ise, dar anlamda kamu giderine ilaveten yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlere ait harcamaları da kapsamaktadır¹⁶⁵.

Belediyelerin giderleri hem BK'da hem de BBK'da sayılmıştır. BK'ya göre belediyelerin giderleri şunlardır;

“a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,

b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,

c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,

d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,

e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,

f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,

g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,

h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,

i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,

j) Dava takip ve icra giderleri,

k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,

l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,

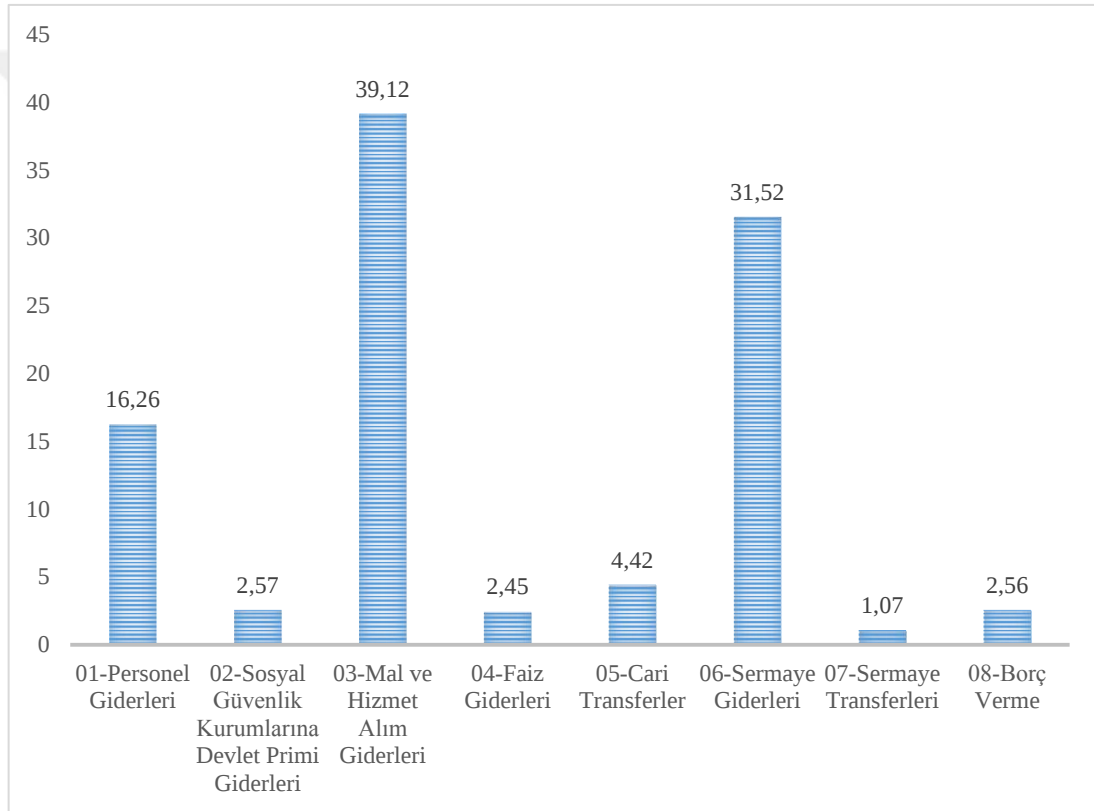
m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,

n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,

¹⁶⁵ Akdoğan, (2006), s. 62.

- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- s) İmar düzenleme giderleri,
- t) Her türlü proje giderleri”¹⁶⁶.

Grafik 3.3. 2007-2018 Yıllarında Toplam Belediye Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Esasına Göre Yüzdesel Dağılımı¹⁶⁷



(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri çerçevesinde yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Grafik 3.3 incelendiğinde, belediyelerde en önemli giderinin “03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri” olduğu görülmektedir. Mal ve hizmet alım giderlerinin en önemli gider olma durumu EK 2’de de görüleceği üzere, büyükşehir belediyeleri hariç büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyeleri için de geçerlidir. Belediyelerde ikinci önemli gider “06-Sermaye Giderleri” olmakla birlikte, EK 2’ye

¹⁶⁶ BK, (2005), Md. 60.

¹⁶⁷ Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri ile İlçe ve Belde Belediyeleri giderlerinin ayrı ayrı ekonomik sınıflandırma esasına göre dağılımı için EK 2’ye bakınız.

bakıldığında büyükşehir belediyelerinde bu giderin ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Belediyeler açısından üçüncü önemli gider ise “01-Personel Giderleri” ile “02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri”dir. Sadece bu dört giderin toplamı, toplam belediye giderlerinin yaklaşık % 90’ını oluşturmaktadır.

3.3.1. Personel Giderleri

Belediyelerin çeşitli birim ve hizmetlerinde çalışan memur, işçi, sözleşmeli ve diğer personellere bordro karşılığı yapılan ödemeler ile belediye başkanlarına, meclis ve encümen üyelerine yapılan ödenek ve huzur ücreti gibi ödemeler personel gideri kapsamındadır¹⁶⁸. Belediyelerde istihdam edilen personele yapılacak ödemeler BK’nın 49’uncu maddesinin sekizinci fıkrası¹⁶⁹ ile sınırlandırılmıştır.

Tablo 3.9. Personel Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gider	01-Personel Giderleri	(%)	Toplam Gider	01-Personel Giderleri	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	65.139.573	4.652.231	7,14	59.490.789	5.641.333	9,48
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	9.867.539	1.411.481	14,30	8.713.116	1.623.151	18,62
İlçe ve Belde Belediyeleri	57.147.102	8.653.278	15,14	55.276.284	10.259.982	18,56

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.3’te görüleceği üzere, personel giderleri toplam belediye giderlerinin yaklaşık % 16’sını oluşturmaktadır. Tablo 3.9’a göre bu oran büyükşehir belediyelerinde % 10’nun altında iken, büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde yaklaşık % 15 düzeyindedir. Personel giderlerinin toplam giderler içerisinde payı her ne kadar makul düzeyde gözüktüğü de, küçük ölçekli belediyelerde bu oranın çok daha yüksek olduğu bilinmektedir. Bunun yanında genel olarak belediyelerde personel giderleri son yıllarda düşüş eğilimindedir. Bu düşüşün en temel nedeni hizmet alım suretiyle personel istihdamının yerel yönetimlerde yaygınlaşmış olmasıdır. Çünkü bu

¹⁶⁸ İçişleri Bakanlığı MİGM, (2014). *Bütçe İzleme Rehberi: Stratejik Yerel Yönetişim Projesi*, Ankara: Başak Matbaa, s. 16.

¹⁶⁹ “Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 30’unu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran % 40 olarak uygulanır. (...)”

kapsamda istihdam edilen personele yapılan ödemeler, mal ve hizmet alımları kapsamında değerlendirilmektedir.

3.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri

Belediyelerin çeşitli birim ve hizmetlerinde istihdam ettiği memur, işçi, sözleşmeli ve diğer personeller adına işveren sıfatıyla ödeyeceği primler SGK devlet primi gideri kapsamındadır¹⁷⁰. Geniş kapsamlı bir tanımlamada SGK devlet primi giderlerinin de personel giderleri olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Tablo 3.10. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gider	02-SGK Devlet Primi Giderleri	(%)	Toplam Gider	02-SGK Devlet Primi Giderleri	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	65.139.573	740.200	1,13	59.490.789	864.429	1,45
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	9.867.539	238.901	2,42	8.713.116	265.168	3,04
İlçe ve Belde Belediyeleri	57.147.102	1.375.356	2,40	55.276.284	1.592.536	2,88

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

SGK devlet primi giderleri bordroya bağlı olarak hesaplandığından, personel giderleriyle doğru orantılı olarak değişmektedir. Grafik 3.3'te görüleceği üzere, SGK devlet primi giderleri, belediye giderlerinin yaklaşık % 2,5'ini oluşturmaktadır. SGK devlet primi giderleri personel giderlerinde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinde daha düşük iken, büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde daha yüksektir.

3.3.3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri

“Merkezî yönetim bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşmayan ve normal ömrü bir yıl ya da bir yılda az olan kırtasiye, temizlik malzemesi, mal ve haberleşme gibi hizmet alım giderlerini kapsamaktadır”¹⁷¹. Ekonomik ömrü bir yıldan daha az olduğu için bu kapsamda alınan mal ve hizmet alım giderleri cari giderler olarak da değerlendirilmektedir.

¹⁷⁰ İşçileri Bakanlığı Mahalli MİGM, (2014), s. 16.

¹⁷¹ İşçileri Bakanlığı Mahalli MİGM, (2014), s. 16.

Tablo 3.11. Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gider	03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	(%)	Toplam Gider	03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	65.139.573	20.012.250	30,72	59.490.789	20.593.780	34,61
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	9.867.539	4.321.001	43,79	8.713.116	4.440.899	50,96
İlçe ve Belde Belediyeleri	57.147.102	30.149.553	52,75	55.276.284	31.191.160	56,42

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.3'te görüleceği üzere, mal ve hizmet alım giderleri toplam belediye giderlerinin yaklaşık % 39'unu oluşturmaktadır. Mal ve hizmet alım giderleri büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde % 39'un üstünde iken, büyükşehir belediyelerinde ise yaklaşık % 27,5 düzeyindedir. Bu haliyle Tablo 3.11'de de görüleceği gibi büyükşehir belediyeleri hariç olmak üzere, belediyelerin en önemli gider kalemi mal ve hizmet alımlarıdır. Büyükşehir belediyelerinde mal ve hizmet alım giderlerinin diğer belediye gruplarına göre daha az olmasının nedeni ekonomik ömrü bir yıldan fazla olan yatırım harcamalarının yani sermaye giderlerinin (EK 2 - % 44) daha fazla olmasından kaynaklanmaktadır.

Belediyelerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) kapsamındaki ihale usulleri karşıladığı mal ve hizmet alım giderleri grubunda, en önemli alım gideri hizmet alımlarıdır. Hizmet alımı olarak ifade edilen belediyelerin araç ve iş makinalarının kiralanması ile kentsel temizlik ve özel güvenlik gibi hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılan ihalelerdir. Bu tür ihaleler çoğunlukla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihaleleri olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁷². Diğer bir önemli alım gideri ise, tüketime yönelik mal ve malzeme alımlarıdır. Bu kapsamdaki önemli alım gideri enerji (yakacak, akaryakıt ve elektrik alımları) alımlarıdır. Ayrıca kırtasiye ve büro malzemeleri

¹⁷² 696 sayılı KHK'nın 126'ncı maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'ya Ek Madde 20 eklenmiştir. Ek maddeye göre belediyeler personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini KİK kapsamındaki limit, şart ve sınırlamalara tabi olmaksızın sermayesinin yarısından fazlası belediyelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine gödürebileceği ifade edilmiştir. Eğer belediyelerin bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa özel olarak bu amaçla belediyelere şirket kurma hakkı tanınmıştır. Dolayısıyla belediyelerde kadroya geçirilen işçilere yapılan ödemeler hala şirket üzerinden yapıldığından ekonomik sınıflandırma esasına göre bu kapsamda yapılan harcamalar personel gideri olarak değil, mal ve hizmet alımı gideri olarak değerlendirilmektedir.

alımları, su ve temizlik malzemesi alımları, giyim ve yiyecek alımları da tüketime yönelik mal ve malzeme alımları kapsamındadır.

3.3.4. Faiz Giderleri

Faiz gideri, ödünç alınan paranın kullanımı mukabilinde anaparaya ilaveten yapılan geri ödemedir. Dolayısıyla bir belediye eğer borçlanmış ise, bu borçlanma karşılığında anaparaya ilaveten bir maliyet olarak ödeyeceği tutar, faiz giderlerinde takip edilmektedir¹⁷³. Daha önce de ifade edildiği üzere, borçlanma geliri ekonomik sınıflandırma düzeninde ne bir gelir, ne de bir giderdir. Ancak belediyelerin borçlanma yoluyla elde ettiği gelirin faiz ödemeleri, ekonomik sınıflandırma düzeninde bir gider kalemi olarak kayıt altına alınmaktadır.

Tablo 3.12. Faiz Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gider	04-Faiz Giderleri	(%)	Toplam Gider	04-Faiz Giderleri	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	65.139.573	2.881.837	4,42	59.490.789	4.074.073	6,84
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	9.867.539	334.973	3,39	8.713.116	489.306	5,61
İlçe ve Belde Belediyeleri	57.147.102	1.295.830	2,26	55.276.284	1.843.804	3,33

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.3'te görüleceği üzere, faiz giderleri toplam belediye giderlerinin yaklaşık % 2,5'ini oluşturmaktadır. EK 2'ye göre, büyükşehir dışındaki il belediyelerinde faiz giderleri toplam belediye giderlerinin yaklaşık % 2,5 düzeyinde iken; ilçe ve belde belediyelerinde bu oran daha düşük, büyükşehir belediyelerinde ise daha yüksektir. Ancak tablo 3.12'ye dikkat edilirse, son yıllarda bütün belediye gruplarında faiz giderlerinde oransal olarak önemli bir artış yaşandığı göze çarpmaktadır. Son yıllarda faiz giderlerinin artması bizlere belediyelerin daha fazla borçlanma gelirine ihtiyacı duyduğunu göstermektedir. Faiz giderlerinde, iç borç faiz giderleri ağırlıktadır. Ayrıca iç borç faiz ödemelerinde TL cinsi ödeme ağırlıkta iken, dövize endeksli faiz ödemeleri ise sınırlı düzeyde kalmıştır. Dış borçlanma ve dövize endeksli borçlanmanın tercih edilmemesinin nedeni son yıllarda döviz kurlarında yaşanan istikrarsızlıktır.

¹⁷³ İçişleri Bakanlığı Mahalli MİGM, (2014), s. 16.

3.3.5. Cari Transferler

“Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli ömrü bir yıl ya da bir yıldan daha az olan mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir”¹⁷⁴. Cari transfer kapsamında belediyelerin yaptığı en önemli giderler hane halkına yapılan eğitim, sağlık, gıda, barınma ve sosyal amaçlı transfer ödemeleridir.

Tablo 3.13. Cari Transferlerin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gider	05-Cari Transferler	(%)	Toplam Gider	05-Cari Transferler	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	65.139.573	3.433.030	5,27	59.490.789	4.210.010	7,07
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	9.867.539	268.212	2,71	8.713.116	284.450	3,26
İlçe ve Belde Belediyeleri	57.147.102	1.563.765	2,73	55.276.284	1.629.936	2,94

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.3’te görüleceği üzere, cari transferler toplam belediye giderlerinin yaklaşık % 4,5’ini oluşturmaktadır. Cari transfer giderleri büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde % 4,5’in altında iken, büyükşehir belediyelerinde ise bu oranın üzerindedir. Ayrıca tablo 3.13’e dikkat edilirse, son yıllarda büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde cari transfer giderlerinde oransal olarak önemli bir azalış olurken, büyükşehir belediyelerinde ise oransal olarak artış olduğu göze çarpmaktadır.

3.3.6. Sermaye Giderleri

“Mal ve hizmet alımı dışında kalan ve kullanım ömürleri bir yıl veya daha uzun süreli olan demirbaş ve araç alımı, bina, park, spor sahası, içme suyu şebekesi, kanalizasyon ve yol yapımı gibi yatırımlar bu kapsamdadır”¹⁷⁵.

Sermaye giderlerinin en önemli bileşeni olan gayrimenkul sermaye üretim giderleri; belediyelerin hizmet binası, hizmet tesisleri ve sosyal tesisler, yol yapım, içme suyu tesisi ile kanalizasyon tesisi yapım giderlerinden oluşmaktadır. Bunun yanında müşavir firma ve kişilere yapılan ödemeler, müşavirlik ve kontrol giderleri ile

¹⁷⁴ İçişleri Bakanlığı MİGM, (2014), s. 16.

¹⁷⁵ İçişleri Bakanlığı MİGM, (2014), s. 16.

inşaat malzemeleri, elektrik ve sıhhi tesisat giderleri de gayrimenkul sermaye üretim giderleri kapsamındadır. Belediyelerin ihtiyaç duyduğu taşınmazların satın alınması veya ihtiyaç duyulduğunda kamulaştırması da bir diğer önemli sermaye gideridir.

Tablo 3.14. Sermaye Giderlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gider	06-Sermaye Giderleri	(%)	Toplam Gider	06-Sermaye Giderleri	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	65.139.573	30.863.362	47,10	59.490.789	19.611.631	32,96
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	9.867.539	3.176.962	32,39	8.713.116	1.528.608	17,54
İlçe ve Belde Belediyeleri	57.147.102	13.650.129	23,88	55.276.284	8.350.039	15,10

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.3'te görüleceği üzere, sermaye giderleri toplam belediye giderlerinin yaklaşık % 31,5'ini oluşturarak mal ve hizmet alım giderlerinden sonra belediyelerin en önemli gider kalemini oluşturmaktadır. Ancak bu durum belediye grupları itibariyle farklılık arz etmektedir. Tablo 3.14 ve EK 2'de görüleceği üzere, büyükşehir belediyelerinde ilk sırada yer alan gider kalemi sermaye gideridir. Bunun en önemli nedeni büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluk tanımları gereği diğer belediye gruplarına nazaran daha fazla yatırım harcaması yapmasından kaynaklanmaktadır. Diğer belediye gruplarında ise sermaye giderleri, mal ve hizmet alım giderlerinden sonra gelmektedir.

3.3.7. Sermaye Transferleri

“Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan ve sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir”¹⁷⁶. Cari transferler ile sermaye transferi arasındaki farklar; cari transferler sermaye birikimini hedeflemezken, sermaye transferleri ise bütçe dışına sermaye birikimini hedeflemektedir. Ayrıca cari transferler, ekonomik ömrü bir yıldan az mal ve hizmetlerin alınımlı finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler iken; sermaye transferi ise, ekonomik ömrü bir yıldan fazla mal ve hizmetlerin alınımlı finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir.

¹⁷⁶ İçişleri Bakanlığı MİGM, (2014), s. 16.

Tablo 3.15. Sermaye Transferlerinin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gider	07-Sermaye Transferleri	(%)	Toplam Gider	07-Sermaye Transferleri	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	65.139.573	923.118	1,41	59.490.789	2.217.630	3,72
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	9.867.539	112.532	1,14	8.713.116	80.692	0,92
İlçe ve Belde Belediyeleri	57.147.102	340.292	0,59	55.276.284	315.311	0,57

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

Grafik 3.3'te görüleceği üzere, sermaye transferleri toplam belediye giderlerinin yaklaşık % 1'ini oluşturmaktadır. Sermaye transferi giderleri büyükşehir belediyelerinde % 1'in üstüne iken, büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde ise % 1'in altındadır. Tablo 3.15 ve EK 2'ye bakıldığında, tüm belediye gruplarında sermaye transferi giderleri son sıralarda yer aldığı görülmektedir.

3.3.8. Borç Verme

“Bir mali hakka veya belediyelerin mülkiyetinde hisse (*sermaye*) katılımına neden olan ödemeleri kapsar”¹⁷⁷. Büyükşehir belediyelerinin bütçe imkânları ölçüsünde borç verebilme yetkisi (*bağlı kuruluşlarına*) bulunmaktadır. Büyükşehir belediyeleri tarafından verilen bu borçlar ile belediyelerin kendi şirketlerine sermaye katılımında bulunmak amacıyla yaptığı giderler borç verme grubunda izlenmektedir.

Tablo 3.16: Borç Vermenin Toplam Giderler Arasındaki Payı (Bin TL)

Belediye Türü	2018			2019		
	Toplam Gider	08-Borç Verme	(%)	Toplam Gider	08-Borç Verme	(%)
Büyükşehir Belediyeleri	65.139.573	1.633.545	2,50	59.490.789	2.277.903	3,82
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	9.867.539	3.477	0,03	8.713.116	842	0,00
İlçe ve Belde Belediyeleri	57.147.102	118.899	0,20	55.276.284	93.516	0,16

(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü)

¹⁷⁷ Kerimoğlu vd., (2009), s. 13.

Grafik 3.3'te görüleceği üzere, borç verme toplam belediye giderlerinin yaklaşık % 2,5'ini oluşturmaktadır. EK 2'ye bakıldığında bu oranın büyükşehir belediyelerinde yaklaşık % 6 iken, diğer belediye gruplarında ise % 1'in altında olduğu görülmektedir.

3.4. Belediye Bütçesi

Bütçe kelimesi, kökeni latince olan budga kelimesinden türetilmiştir. Osmanlı Devleti'nde bütçe kelimesi ilk kez 1857 yılında çıkartılan Bütçe Nizamnamesinde yer almıştır. Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde bütçeye ve bütçe hakkının uygulanmasına ilişkin çeşitli girişimler olsa da, gerçek anlamda bir bütçenin hazırlanması ve bütçe hakkının hayat bulması Cumhuriyet dönemi ile mümkün olabilmıştır¹⁷⁸.

Bütçe sistemleri, bütçenin hazırlık aşamasından başlayıp uygulanması safhasına kadar izlenen yöntemlere denilmektedir. Maliye literatüründe klasik ödenek bazlı, performans ve program bütçe olmak üzere üç temel sınıf bulunmaktadır. Esasında her bütçe bu üç bütçe sisteminin bir bileşkesi olarak yorumlanabilir¹⁷⁹. 1990 yılına kadar belediyelerde klasik bütçe sistemi uygulanmakta iken, bu tarihten itibaren program bütçe sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Ancak program bütçe sistemi kodlamasında, fonksiyonel ve kurumsal sınıflandırmanın yapılamaması nedeniyle sınıflandırma sistematigi kaybedilmiştir. Ayrıca program bütçe sisteminin uluslararası karşılaştırmalara imkân vermemesi, şeffaf bir yapının oluşturulamaması ve mali saydamlığın sağlanamaması gibi nedenlerle yeni bir bütçe kodlamasına ihtiyaç duyulmuştur¹⁸⁰. Bu nedenlerle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile performans esaslı bütçe sistemine geçilmiştir.

Performans esaslı bütçelemede, ABS kullanılmaktadır. ABS kod sisteminin merkezi yönetim bütçesi haricindeki kuruluşlarda da uygulanabilmesi, uluslararası karşılaştırmalara imkân vermesi ve analize uygun istatistiki veriler sağlamaya elverişli olması, şeffaflık, mali saydamlık ve hesap verebilirliğe katkıda bulunması performans esaslı bütçe sisteminin önemli yönlerini oluşturmaktadır¹⁸¹.

Program bütçe sisteminden ABS'ye geçilmesiyle birlikte bütçeleme tekniğinde köklü değişiklikler olmuştur. Program bütçe sisteminde, bütçe esas olarak gelir ve

¹⁷⁸ Bülbul, D. (2018). *Devlet Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 327-334.

¹⁷⁹ Kerimoğlu vd., (2009), s. 97.

¹⁸⁰ Bülbul, (2006), s. 212-213.

¹⁸¹ Edizdoğan, N. Çetinkaya, Ö. (2013). *Kamu Bütçesi*, (4. Baskı), Bursa: Ekin Yayınevi, s. 209.

gider cetvellerinden oluşmakta ve mutlak surette gelir ve gider cetvellerinin denk olması gerekmektedir¹⁸². ABS’de ise bütçe denkliliğini sağlamak için bütçe gelirleri temel alınmaktadır. Gelirlerin giderleri karşılamaya yetmemesi durumunda, ilk aşamada gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması veya yeni gelir kaynaklarının oluşturulması suretiyle bütçe denkliliği sağlanmaya çalışılır. Ancak buna rağmen de bütçe denkliliği sağlanamaz ise borçlanılarak veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkliliği sağlanmaktadır¹⁸³. Sonuç itibarıyla bütçeleme tekniğinde farklılıklar olsa da hem program bütçe sisteminde hem de performans esaslı bütçe sisteminde bütçe denkliliğinin sağlanması esastır.

“Bütçe: belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi”¹⁸⁴ ifade etmektedir. Merkezi yönetim bütçesi bir kanun niteliğinde iken, belediye bütçesi bir karar niteliğindedir.

Bütçe; gelir, gider ve finansmanın ekonomik sınıflandırılması kısımlarından oluşur¹⁸⁵. Belediyelerin bütçe hazırlama süreç ve işleyişi MİBVMY’de detaylı bir şekilde işlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre bütçe hazırlama takvimi aşağıdaki tabloda özet halinde verilmiştir.

Tablo 3.17. Belediyelerde Bütçe Hazırlama Takvimi

Tarih	Yetkili Mercii	Yapılan İşlem
Haziran ayı sonuna kadar	Üst Yönetici (Belediye Bşk.)	Stratejik plân ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapılması
Temmuz ayı sonuna kadar	Harca Birimleri	Gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminlerinin mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlaması
Ağustos ayı sonuna kadar	Mali Hizmetleri Birimi	Birimlerden gelen gider tekliflerinin birleştirilmesi, gelir bütçesi ve izleyen iki yılın gelir tahminlerinin hazırlanarak bütçe tasarısının oluşturulması
Ağustos ayı sonuna kadar	Üst Yönetici (Belediye Bşk.)	Gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısının encümene havale edilmesi

¹⁸² Tekin, T. (2008). “Bütçe Denkliliği ve Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetveli”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, S: 725, s. 34.

¹⁸³ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, (MİBVMY), (2016). Md. 19.

¹⁸⁴ MİBVMY, (2016), Md. 4/1-e.

¹⁸⁵ MİBVMY, (2016), Md. 5/4.

Eylül ayının ilk haftası içinde	Mali Hizmetler Birimi	Bütçe tasarısı ve izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri ile bir önceki yıla ve içinde bulunulan yıla ait bütçe gerçekleştirmelerinin bakanlığa gönderilmesi
Eylül ayının son haftası içinde	Encümen	Bütçe tasarısının incelenip encümen görüşüyle birlikte üst yöneticiye sunulması
Ekim ayının 1. gününden önce (Büyükşehir ilçe belediyeleri)	Üst Yönetici (Belediye Bşk.)	Bütçe tasarısının meclise gönderilmesi
Kasım ayının 1. gününden önce (Büyükşehir / diğer belediyeler)		
Ekim ayı ilk oturumunda (Büyükşehir ilçe belediyeleri)	Belediye Meclisi	Bütçe tasarısının incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale edilmesi
Kasım ayı ilk oturumunda (Büyükşehir / diğer belediyeler)		
En çok 5 iş günü içinde	Plan ve Bütçe Komisyonu	Bütçe tasarısının komisyon görüşünü içeren raporla birlikte belediye meclisine sunulması
En çok 20 gün içinde (5 iş günü de dâhil)	Belediye Meclisi	Bütçe tasarısının görüşülüp karara bağlanması

(**Kaynak:** Tablo MİBVMY esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Tablo 3.17’de görüleceği üzere, ülkemizde belediyelerin bütçe hazırlama sürecinde yetkisi olan makamlar; üst yönetici, mali hizmetler birimi, diğer harcama birimleri, encümen, plan ve bütçe komisyonu ile belediye meclisidir. Belediyelerde bütçe hazırlama sürecinde sadece içsel dinamiklerin etkili olması nedeniyle kent halkı söz sahibi değildir.

“Katılımcı bütçeleme çoğunlukla yerel yönetimlerin harcama önceliklerinin halkın katılımı ve tercihleri doğrultusunda belirlendiği ve bütçelendirildiği bir süreci tarif etmektedir”¹⁸⁶. Yerel demokrasi anlayışının gelişiminde önemli bir yenilik alanı olan katılımcı bütçeleme, başta Latin Amerika (*Brezilya/Porto Alegre*) ve Avrupa ülkelerindeki belediyeler olmak üzere dünyanın pek çok yerinde uygulanmaktadır¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Kerimoğlu vd., (2009), s. 56.

¹⁸⁷ Cabannes, Y. (2004). “Participatory Budgeting: A Significant Contribution To Participatory Democracy”, *Environment & Urbanization*, 16(1), p. 27.

Ülkemizde 2007 yılında pilot uygulama kapsamında ilk kez Çanakkale Belediyesinde katılımcı bütçe çalışmaları başlamıştır. Ancak genel olarak uygulamada belediyeler sadece yatırım bütçesinin yaklaşık % 5 ile % 15'ini katılımcı bütçe süreciyle belirlemektedir. Katılımcı bütçenin en temel yararları, bütçe oluşumunda vatandaşların aktif katılımını esas aldığından toplumsal öncelikleri ön plana çıkarması ve yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlamasıdır¹⁸⁸. BK'nın 76'ncı maddesinde düzenlenmiş olan kent konseyleri katılımcı bütçeleme nin geliştirilmesi açısından önemli bir fırsat olmakla birlikte, konsey tarafından alınan kararların bağlayıcılığının olmaması belediyeler açısından dezavantajlı bir durum yaratmaktadır.

¹⁸⁸ Kerimoğlu vd., (2009), s. 56-59.

4. BELEDİYE GELİRLERİ REFORMU

Ülkemizde, belediyelerin önemli sorunlarının olduğu ve bu sorunlara çözüm aranması gerektiği belirli çevreler tarafından zaman zaman gündeme getirilmektedir. Belediyelerin sorularından bir kısmı çözülmesine rağmen, belediye gelirleri reformu ülke gündemindeki yerini korumaya devam etmektedir¹⁸⁹. Başta Anayasa olmak üzere, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında belediyelere görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek gelir kaynaklarının kazandırılması gerektiği ifade edilmektedir¹⁹⁰. Ancak geçmişte olduğu gibi günümüzde de belediyelerin görev ve sorumluluk tanımlarıyla doğru orantılı gelir kaynaklarına sahip olduklarını söylemek pek mümkün gözükmemektedir.

Belediyelerin yaşadığı sorunların sadece bir yönü olan mali sorunların çözümü iki açıdan ele alınabilir. Birincisi, belediyelerin gelir kaynaklarını artırma yoluna gitmektir. Belediyelerin gelir kaynakları ya mevcut gelir kalemlerindeki etkinlik ve verimlilik artırılarak ya da alternatif gelir kaynakları ihdas edilerek artırılabilir. İkincisi ise, belediyelerin tasarrufa giderek harcamalarını azaltmasıdır. Alternatif gelir kaynaklarının oluşturulması çoğu zaman yeni mükellefiyetlerin tesisi anlamına gelirken, harcamalarda tasarrufa gidilmesi de halk nezdinde sunulan hizmetlerin kapsam ve kalitesinin düşeceği algısını oluşturmaktadır. Belediyelerin siyasi bir kurum oldukları düşünüldüğünde, şüphesiz ki hem gelirleri artırmanın hem de harcamalarda tasarrufa gitmenin alternatif maliyetleri olacağı aşıkardır. Bu nedenle ülkemiz koşulları da göz önünde bulundurularak belediyelerin yaşadığı mali sorunlara sunulacak çözüm önerilerinin gerçekçi ve uygulanabilir olması başarılı sonuçların elde edilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

4.1. Yerelleşme

Küreselleşme eğilimiyle birlikte ulus-devletlerin çözülme sürecine girmeye başlaması yerelleşme söylemini ön plana çıkarmaktadır. Bu süreç içerisinde dünyada pek çok ülkede merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması

¹⁸⁹ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 445.

¹⁹⁰ Çetinkaya, Ö. Demirbaş, T. (2010). “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 53. Seri, s. 14.

gündeme gelmeye başlamıştır¹⁹¹. Yönetmel yerelleşme ve mali yerelleşme kavramları yönetimler arası paylaşım sistemlerini ilgilendiren ve birbirleriyle yakından ilgili olan kavramlardır. Yönetmel yerelleşme, daha fazla görev ve sorumluluğun yerel yönetimlere devredilmesini ifade ederken; mali yerelleşme ise, devredilen bu görev ve sorumluluklara paralel olarak daha fazla mali kaynağa yerel yönetimlerin doğrudan sahip olabildiğini ifade etmektedir¹⁹².

4.1.1. Yönetmel Yerelleşme

Görev ve yetkiler ülkelerin yönetim sistemine bağlı olarak bazı ülkelerde ağırlıklı olarak merkezi yönetimde toplanmasına karşın, bazı ülkelerde ise büyük ölçüde yerel yönetimlere devredilmiştir. Ülkemiz üniter yönetim sistemi esasına göre örgütlendiğinden, ülkenin bütününe ilgilendiren idari, mali ve siyasi kararlar merkezi yönetim tarafından alınmaktadır. Merkezi yönetim, bazı yetkilerini yetki genişliği ilkesi çerçevesinde idari ve mali olarak merkezi yönetime bağlı taşra örgütlerine; bazı yetkilerini ise idari ve mali olarak merkezi yönetimden bağımsız, ancak yetkileri belirli coğrafi alanlar ile sınırlı olan yerel yönetimlere devretmiştir. Örneğin; adalet, ulusal savunma ve sosyal güvenlik gibi bazı temel hizmetler merkezi yönetim tarafından sunulurken; çöp toplama, kanalizasyon, ulaşım ve su gibi hizmetler ise yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir¹⁹³.

Yönetmel yerelleşme çerçevesinde, merkezi idarenin belediyeleri farklı konularda yetkilendirme isteği zaman zaman AYM'den dönmüştür. Örneğin BK'nın eğitim hizmetinin sunumunda belediyeleri yetkilendiren 14'üncü maddesinin (b) bendi, AYM'nin 2007/5 sayılı kararıyla Anayasa'nın 127'inci maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. AYM iptal kararın gerekçesinde, "milli eğitimin program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte bir hizmet olduğunu ve mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemeyeceği"ne vurgu yapılmıştır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbirlerinin alternatifidir. Ancak birbirlerinin alternatifi olmaları, zıt yapılar olduğu anlamına da gelmemektedir. Birbirlerinin alternatifi olmasından kasıt, birinin yetersiz kaldığı durumda diğeri devreye

¹⁹¹ Alıcı, O. V. (2017). "Yerelleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 26(4), s. 104.

¹⁹² Yılmaz, H. H. Emil, M. F. Kerimoğlu, B. (2017). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, (2. Baskı), Ankara: Kurumsal Yönetim Planlama Proje Danışmanlık, s. 50.

¹⁹³ Yılmaz vd. (2017), s. 50-52.

girerek açığını kapatmasıdır. Bu anlamda merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbirlerini tamamlamaktadır¹⁹⁴. Yönetim sistemi ne olursa olsun yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekmektedir. Bu yüzden yönetsel yerelleşmenin mali yerelleşme ile desteklenmesi gerekmektedir¹⁹⁵.

4.1.2. Mali Yerelleşme

Mali yerelleşme kavramını genel itibariyle yerel ekonomik faaliyetler konusunda yerel yönetimlerin daha fazla yetkilendirilmesi olarak tanımlayabiliriz¹⁹⁶. Belediyelerin görev ve sorumluluklarını eksiksiz yerine getirebilmesi için yeterli gelirlere sahip olmasının yanında öz gelir kaynaklarında yüksek olmasıyla da paralellik arz etmektedir. Bu nedenle mali yerelleşme çerçevesinde belediyelerin öz gelirini artırmak için reformlar yapılmaktadır¹⁹⁷.

Günümüzde birçok ülke ve uluslararası kuruluşun teşvik ettiği mali yerelleşme, mali özerkliğin güçlendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Mali özerkliğin idari ve mali anlamda sağladığı iyileştirici etkisi birçok ülke ve uluslararası kuruluş tarafından kabul görmüştür. Bu yüzden belediyelerin kendi gelir kaynaklarını oluşturabilmesi ve giderler konusunda serbestçe hareket edebilmesi bir bağımsızlık göstergesi olarak görülmektedir. Uluslararası arenada yerel yönetimlerin özerkliğini konu eden ve Türkiye'nin de 1988 yılında bazı maddelerine çekince koyarak imzaladığı 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı belediyelerin mali özerkliği konusunda birçok hüküm içermektedir. Sözleşmede belediyelere görev ve sorumlulukları ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı ifade edilmektedir¹⁹⁸.

Mali yerelleşme çok boyutlu bir kavram olduğundan ölçümü tartışmalı bir konudur¹⁹⁹. Belediyelerin mali yerelleşme seviyesinin tespit edilmesine ilişkin tekrarlayan gelir oranı, mali bağımlılık oranı, mali performans, vergi özerkliği ve öz gelir oranı

¹⁹⁴ Sakal, M. Demirhan, H. (2015). “Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu, Finansman Sorunları ve Kaynak Arayışları”, M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak (Editörler), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: BEKAD Yayınları, s. 406.

¹⁹⁵ Yılmaz vd. (2017), s. 50-51.

¹⁹⁶ Akai, N. Sakata, M. (2002). “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States”, *Journal of Urban Economics*, 52(1), p. 93.

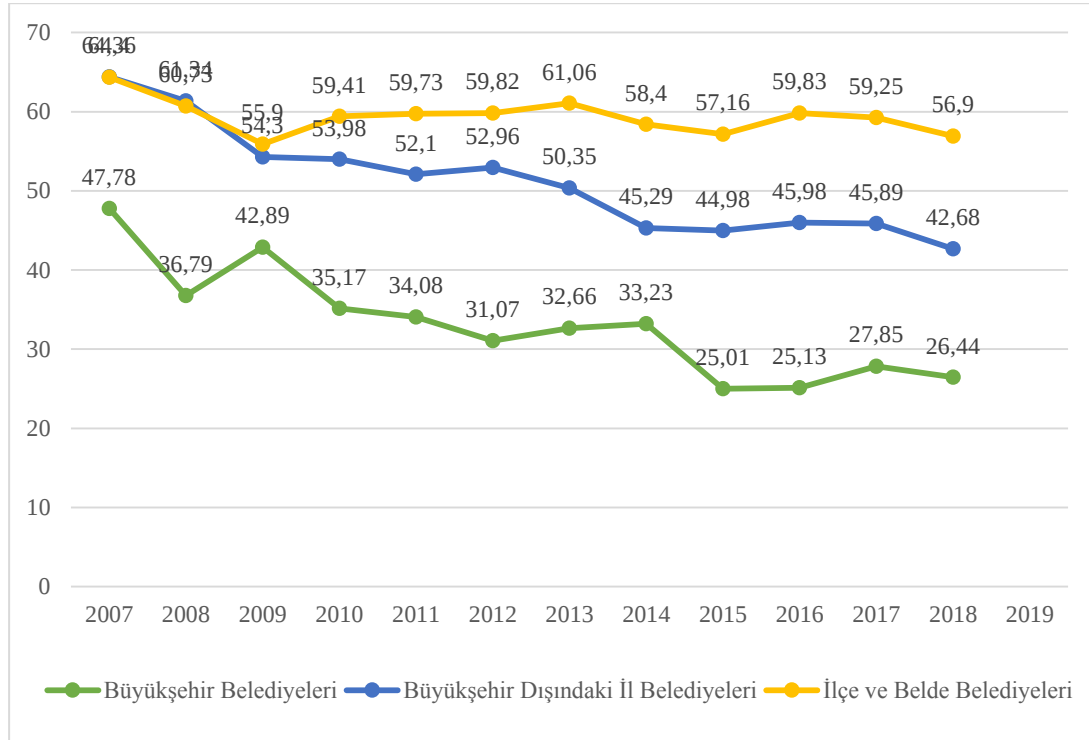
¹⁹⁷ Çetinkaya, Demirbaş, (2010), s. 2.

¹⁹⁸ Korlu, K. Çetinkaya, Ö. (2015). “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(4), s. 96-99.

¹⁹⁹ Akai, Sakata, (2002), p. 95.

gibi farklı göstergeler mevcuttur. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) yapmış olduğu çalışmalarda mali yerelleşme konusunun özellikle öz gelirler yönüyle ele aldığı çalışmalar ön plana çıkmaktadır²⁰⁰. Bu nedenle çalışmamızda belediyelerin mali yerelleşme seviyelerini ortaya koyarken OECD çalışmalarında olduğu gibi öz gelirlerin toplam gelirlere oranı esas alınarak analiz yapılacaktır.

Grafik 4.1. Belediyelerin Mali Yerelleşme Oranları



(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Grafik 4.1 değerlendirildiğinde, mali yerelleşmenin en fazla ilçe ve belde belediyelerinde olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri ise mali yerelleşme seviyesinin en düşük olduğu belediyelerdir. Tersinden değerlendirecek olursak GBVG'den alınan payın toplam gelire oranı olarak formüle edilen mali bağımlılık oranı, en yüksek büyükşehir belediyelerindedir. İlçe ve belde belediyelerinde mali yerelleşme seviyesinin büyükşehir belediyelerine kıyasla daha yüksek olmasının en temel nedeni Emlak Vergisi (*DKV hariç*) geliri iken, büyükşehir dışındaki il belediyelerinde ise Emlak Vergisi (*DKV hariç*) gelirine ilave olarak su hasılat gelirlerinin toplam gelirler arasındaki payının yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Grafikten de anlaşılabacağı üzere, torba kanunlarla yapılan ve kamuoyuna her defasında belediyelerin mali

²⁰⁰ Korlu, Çetinkaya, (2015), s. 99-100.

özerkliğini artıracak reformlar olarak lanse edilen düzenlemelerin belediyelerin mali yerelleşme seviyeleri üzerinde pozitif bir etki doğurmadığı ortaya çıkmaktadır.

Bu yüzden belediyelerin öz gelir kaynaklarını iyileştirmeye yönelik reform niteliğinde adımların ivedilikle atılması gerekmektedir. Bu kapsamda BGK'nın mali yerelleşme söylemine uygun olarak yeniden ihdas edilmesi gerekmektedir.

4.2. Belediye Gelirleri Kanunu'nun Yeniden Düzenlenmesi

Belediyelerin teşkilat yapısının kurumsallaşmasına paralel olarak görev ve sorumluluk alanları da artmıştır. Bu amaçla yerel hizmetlerin finansmanı amacıyla ilk olarak 1924 yılında Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu, 1948 yılında ise 5237 sayılı BGK yürürlüğe girmiştir. Günümüzde ise, belediyelerin hizmet finansmanı (*öz gelirlerler yönünden*) 1981 tarih ve 2464 sayılı BGK ile düzenlenmiştir.

Tablo 4.1. Belediye Gelirleri Kanunu'nda Kaldırılan/Sonradan İhdas Edilen Vergi ve Harçlar

Kaldırılan Vergi ve Harçlar	İhdas Edilen Vergi ve Harçlar
• 1984 yılında Akaryakıt Tüketim Vergisi, • 1985 yılında Temizleme ve Aydınlatma Harcı, • 1987 yılında Meslek Vergisi, • 1999 yılında Esnaf Muaflığı Belgesi Harcı.	• 1982 yılında Bina İnşaat Harcı, • 1993 yılında ÇTV, • 2018 yılında Altyapı Kazı İzni Harcı.

(**Kaynak:** Yazar tarafından hazırlanmıştır.)

Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını eksiksiz ifa edebilmesi için yeterli gelirlerinin olması gerekmektedir. Ancak ülkemizde geniş tabanlı ve verimli gelirler merkezi yönetime verilmiş iken, genellikle dar tabanlı ve verimsiz gelirler ise yerel yönetimlere verilmiştir²⁰¹. Nitekim tablo 4.1'de de görüleceği üzere, kaldırılan vergi ve harçların gerekçesinde genellikle uygulama güçlüğü ve yeterince gelir elde edilememesinden söz edilmiştir. Sonradan ihdas edilen vergi ve harçlardan ise ÇTV düzenlemesi hariç, belediyelere önemli bir kaynak sağlanamamıştır. Dolayısıyla torba kanunlarla BGK'da yapılan veya ileride yapılacak olan değişiklikler yerine, BGK'nın günümüz koşullarına uygun olarak yeniden ele alınması eksik kalan yerel yönetimler reformunun tamamlanması açısından büyük önem arz etmektedir.

²⁰¹ Arıkboğa, Ü. (2015). "Türkiye'de Yerel Vergi Yönetimi", *Maliye Dergisi*, S: 168, s. 2-7.

4.2.1. Revize Edilmesi Gereken Gelirler

BGK yeniden ele alınırken bazı vergilerin teknolojik gelişmelere bağlı olarak günümüz koşullarına uygun olarak revize edilmesi gerekmektedir. Özellikle ilk aşamada HV ile EHTV gibi hem gelir yaratma potansiyeli yüksek hem de belediyeler açısından takibi ve tahsili kolay vergilere öncelik verilmelidir. Bunun yanında klasik anlamda bir vergi olup olmadığı tartışma konusu olan ÇTV'nin de yeniden ele alınmasında yarar vardır.

4.2.1.1. Haberleşme vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde Posta Telgraf Telefon (PTT) işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri HV'ye tabi olup, verginin mükellefi teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden PTT idaresidir²⁰². Ancak 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun geçici 3'üncü maddesine göre, BGK'da PTT'ye yapılmış olan atıflar Türk Telekom'a yapılmış sayılmaktadır.

HV'nin matrahı; devir, nakil ve tesis ücretleri hariç olmak üzere, tahsil edilen ücretten oluşmakta (*matraha gider vergileri dahil değil*) ve vergi oranı % 1 olarak uygulanmaktadır. Ancak genel ve özel bütçeli kurumlar ile belediyeler ve il özel idareleri ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretleri HV'den muaftır. Türk Telekom tarafından tahsil edilen HV, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar beyannameyle bildirilmekte ve aynı süre içinde ödenmektedir²⁰³.

BGK'nın yürürlüğe girmesinden günümüze kadar haberleşme süreciyle alakalı önemli gelişmeler ile sektörün ilerlemesine rağmen, bunların HV kapsamına dahil edilmediği ve dolayısıyla mükellef olarak değerlendirilmediği görülmektedir²⁰⁴. Günümüzde HV ile ilgili üç önemli husus bulunmaktadır. Bunlardan birinci husus, Türk Telekom haricinde benzer hizmetleri sunan diğer işletmecilerin HV mükellefi olmamasıdır. İkinci husus, BGK'nın yürürlük tarihi itibarıyla telefon kavramı sadece sabit telefonları ifade etmekte iken, bugün bu kavram cep telefonlarını da kapsayacak şekilde genişlemesine rağmen cep telefonlarından HV'nin alınmaması. Son husus ise

²⁰² BGK, (1981), Md. 29-30.

²⁰³ BGK, (1981), Md. 31-32-33.

²⁰⁴ Bozdoğanoglu, B. (2016). "Haberleşme Vergisinin Vergi Adaleti Açısından Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri", *International Journal of Public Finance*, 1(1), s. 96-97.

data bağlantılarından vergi alınmamasıdır²⁰⁵. Ancak dikkat edilirse data ücretleri HV'nin konusu dahil olmasına rağmen vergilendirilmemektedir. Türk Telekom data hizmetleri için "TTNet A.Ş." isimli şirketini kullanmaktadır. Şirketin ortaklık yapısı incelendiğinde, tek ortaklı olduğu ve bu ortağın da Türk Telekom olduğu anlaşılmaktadır. Buradan hareketle farklı bir grup şirketi üzerinden data hizmeti sunan Türk Telekom'un HV'den kaçındığı anlaşılmaktadır²⁰⁶. Bu nedenlerle teknolojik gelişmelerin gerisinde kalmış olan HV'nin günümüz şartlarına göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Tablo 4.2. Haberleşme Sektöründeki Mali Yükümlülükler

	Mali Yükümlülükler	Sabit	Mobil	İnternet
Tüketiciden Alınan Vergiler	Özel İletişim Vergisi (Aylık Fatura Bedelinden)	% 10	% 10	% 10
	Özel İletişim Vergisi (Aboneliğin İlk Tesisinde)	-	79 TL	-
	Katma Değer Vergisi (Aylık Fatura Bedelinden)	% 18	% 18	% 18
	Telsiz Ruhsatname Ücreti (İlk Abonelikte)	-	34,15 TL	-
	Telsiz Kullanım Ücreti (Yıllık)	-	34,15 TL	-
	Haberleşme Vergisi	% 1	-	-
Hizmet Sağlayıcısından Alınan Vergiler	Evrensel Hizmet Geliri (Yıllık Net Satış Hasılatının)	-	% 1	% 1
	Hazine Payı (İşletmenin Aylık Brüt Gelirinin)	-	% 15	-
	Evrensel Hizmet Geliri (Hazine Payının)	-	% 10	-
	BTK Kurum Masraflarına Katkı Payı (Yıllık Net Satış Hasılatının)	% 0,35	% 0,35	% 0,35

(Kaynak: Fazlı, Y. (2014). "Türkiye'de Telekomünikasyon Sektörüne Yönelik Vergisel Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(39), s. 319. Tablo mevzuat değişiklikleri dikkate alınarak yazar tarafından güncellenmiştir.)

Ancak tablo 4.2 incelendiğinde, haberleşme sektöründe gerek tüketici gerekse de hizmet sağlayıcıları üzerindeki vergi yükünün fazla olduğu görülmektedir. Özellikle tüketici üzerinden alınan nispi ve maktu vergilerin fazlalığı göze çarpmaktadır. Dolayısıyla sadece HV'de teknolojik gelişmelere paralel olarak yapılacak bir düzenlemenin mükellefler üzerindeki vergi yükünü daha da artıracak aşıkardır. Bu yüzden Özel İletişim Vergisine (ÖİV) ayrı bir parantez açarak kısa bir değerlendirme yapmak gerekmektedir.

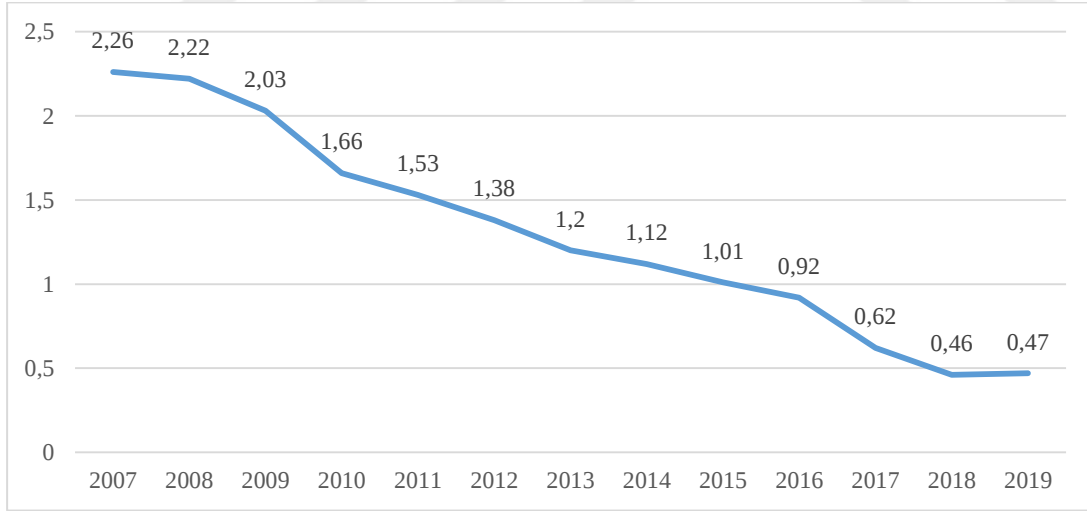
²⁰⁵ Bülbül, (2015), "Haberleşme Vergisinde Yaşanan Mali Sorunlar", *İller ve Belediyeler Dergisi*, S: 807-808, s. 28-29.

²⁰⁶ Bozdoğanoglu, (2016), s. 101.

Bilindiği gibi, ÖİV 1999 Adapazarı-Gölcük depremi sonrasında ortaya çıkan ek finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla geçici süreli bir vergi olarak alınmaya başlanmıştır. Ancak 2004 yılında yapılan düzenlemeyle 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'na eklenerek sürekli hale getirilmiş bir vergidir²⁰⁷. Düzenleniş şekli itibarıyla tahsisli vergi niteliğinde olan ÖİV modern vergileme tekniğiyle bağdaşmamaktadır. Bunun en temel nedeni belirli gelirlerin belirli giderlere ayrılmaması olarak ifade edilen adem-i tahsis ilkesine aykırı olmasıdır. Bu yüzden ülkemizde ne zaman bir deprem olsa ÖİV gündeme gelmekte ve bu kapsamda toplanan vergilerin akıbeti²⁰⁸ sorgulanmaktadır.

Günümüzde tüketiciler üzerinden hem ÖİV hem de HV'nin alınması çifte vergilemeye neden olmaktadır. Nitekim İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı'nın genel gerekçesinde de bu konuya vurgu yapılmış ve HV'nin kaldırılması öngörülmüştür. Ancak her ne kadar söz konusu tasarı yürürlüğe girmemiş olsa da, merkezi idarenin çifte vergilemeyi önleme adına yerel yönetimler aleyhinde düzenleme yapma niyetinin olması mali yerelleşme söylemi ile uyuşmamaktadır.

Grafik 4.2. Genel Bütçe Gelirleri Arasında Özel İletişim Vergisi'nin Payı (%)



(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Grafik 4.2'de görüleceği üzere, ÖİV'nin genel bütçe gelirleri arasındaki payı her geçen yıl azalmaktadır. Bu yüzden başta geçici bir vergi olarak ihdas edilen ve

²⁰⁷ Öner, E. (2017). *Türk Vergi Sistemi*, (8. Baskı), Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 265.

²⁰⁸ Hürriyet Gazetesi'nin 27.10.2011 tarihli haberine göre, Van depremi sonrasında tekrar gündeme gelen ÖİV'nin nereye harcandığı sorusuna dönemin Maliye Bakanı Mehmet Şimşek; eğitim, sağlık, yol gibi ihtiyaçların karşılanması amacıyla kullanıldığını ifade etmiştir.

daha sonra sürekli hale getirilen ÖİV'nin hem genel bütçe gelirleri arasındaki payının nispeten önemsizleşmesi hem de çifte vergilemeye neden olduğu gerekçesiyle kaldırılması gerekmektedir. Böylece belediyelerin mali özerkliğini zedelemeyen ve mali yerleşme söylemine uygun olarak çifte vergilemenin önüne geçilecektir. Ayrıca HV'nin kapsamına Türk Telekom gibi aynı hizmeti veren diğer tüm işletmeciler ile mobil telefonlar dahil edilmelidir. HV kapsamına data ücretleri dahil olmasına Türk Telekom "TTNet A.Ş." isimli grup şirketini kullanarak vergiden kaçınmaktadır. Benzer hizmeti sunan diğer işletmecilerinde aynı yönteme başvurmaması adına HV'de vergiden kaçınmayı önleyici düzenlemelerin yapılması zaruri gözükmektedir.

4.2.1.2. Elektrik ve havagazı tüketim vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde elektrik ve havagazı tüketimi, EHTV'ye tabi olup, verginin mükellefi elektrik ve havagazı tüketenlerdir. Ancak verginin ödenmesinden elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar sorumludur. Dolayısıyla bu kuruluşlar satış bedeliyle birlikte hem EHTV'nin tahsil edilmesinden hem de ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar²⁰⁹.

Aşağıda yazılı yerlerde ve şekillerde tüketilen elektrik ve havagazı, EHTV'den istisnadır²¹⁰.

- 1- Kazanç amacı olmadan işletilen; sağlık kuruluşları ile sosyal yardım kuruluşları,
- 2- Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve halka açık bulunan ibadethaneler,
- 3- Milletlerarası panayır, sergi ve fuarlarda ve bunların giriş yerlerinde, mal teşhir edilen ve satılan pavyonlar ile
- 4- Doğrudan doğruya elektrik ve havagazı üreten dağıtım ve üretim işletmeleri.

EHTV'nin matrahı; elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç olmak üzere, elektrik enerjisi ile havagazı satış bedelinden (*matraha vergi, fon ve paylar dahil değil*) oluşmaktadır. Verginin oranı; elektriğin satış bedeli üzerinden % 1 ve % 5, havagazının satış bedeli üzerinden ise % 5 olarak uygulanmaktadır. Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tarafından tahsil edilen EHTV'yi, tahsil tarihini takibeden ayın 20'nci günü akşamına

²⁰⁹ BGK, (1981), Md. 34-35.

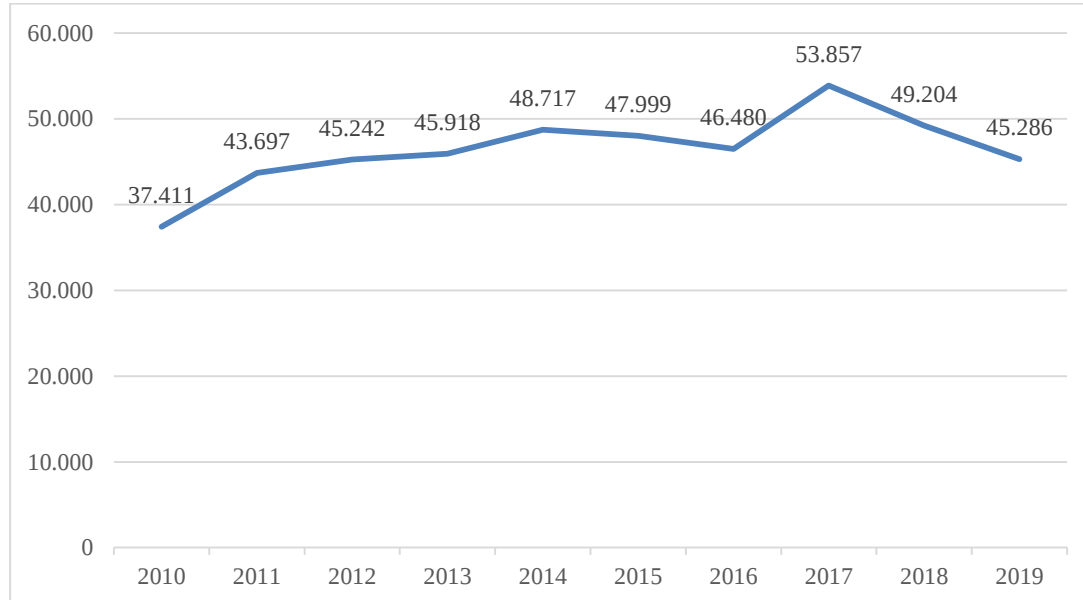
²¹⁰ BGK, (1981), Md. 36.

kadar bir beyannameyle ilgili belediyeye bildirilmekte ve aynı süre içerisinde ödemektedir²¹¹.

Tedarikçi ve dağıtıcı kuruluşların verginin tahsilinden sorumlu tutulmuş olmaları, EHTV'yi belediyeler açısından takibi kolay bir vergi yapmaktadır. Ayrıca tedarikçi ve dağıtıcı kuruluşların verginin ilgili belediyeye yatırılmasından doğrudan sorumlu tutulmaları EHTV'yi tahakkuk/tahsilat (t/t) oranı yüksek bir vergi yapmaktadır. Bilindiği gibi belediyelerin en önemli mali sorunlarından biri de öz gelirlerin t/t oranlarının düşük düzeyde olmasıdır. Bu yüzden HV ile EHTV'de teknolojik gelişmelere bağlı olarak yapılacak bir düzenlemenin belediye gelirleri üzerinde pozitif anlamda bir katkısının olacağı aşıkardır.

Kentlerde havagazı²¹² kullanımının terk edilmesi ve bunun alternatifi olarak yaygınlaşan doğalgaz ve Likit Petrol Gazından (LPG) kullanımından EHTV alınmaması belediyeler açısından önemli bir gelir kaybına sebebiyet vermekte ve bu durum günümüzde EHTV'nin kapsamını yeniden sorgulanır hale getirmiştir. Bu nedenle doğalgaz ve LPG kullanımından kaynaklı bazdaki değişime uyumlu bir şekilde EHTV alınması belediye gelirlerinin artırılması açısından yararlı bir adım olacaktır²¹³.

Grafik 4.3. Yıllara Göre Toplam Doğal Gaz Tüketim Miktarları (Milyon Sm³)



(Kaynak: Grafik EPDK verileri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

²¹¹ BGK, (1981), Md. 37-38-39.

²¹² Havagazı; aydınlanma ve ısınma amacıyla kullanılmak üzere kömürden üretilen edilen yakıttır.

²¹³ Alıcı, (2017), s. 117.

Grafik 4.3'te görüleceği üzere, doğalgaz tüketim miktarı 2010 yılından 2014 yılına kadar sürekli artmıştır. 2015 ve 2016 yıllarında kısmen azalış gösteren tüketim miktarı 2017 yılında yaklaşık % 16 artmıştır. 2018 ve 2019 yıllarında ise tüketim miktarı düşüş eğilimi göstermiştir. Genel olarak tüketimin azaldığı yıllarda, bu azalışın nedenini konut dışındaki sektörler oluşturmaktadır. Son 10 yıllık zaman diliminde doğalgaz tüketim miktarı inişli çıkışlı bir seyir izlemiş olsa da, 2010 yılından 2019 yılına kadar yaklaşık olarak % 21 artmıştır.

EPDK'nın Doğal Gaz Piyasası Sektör Raporuna göre, 2019 yılında ülkemizde toplam doğal gaz tüketim miktarının % 31,79'u konutlarda, % 27,43'ü sanayi sektöründe, % 24,86'sı dönüşüm ve çevrim sektöründe (*elektrik üretimi için*) ve % 10,17 hizmet sektöründe gerçekleşmiştir.

Tablo 4.3. Konutlardaki Doğal Gaz Birim Fiyatı ve Tüketimi

2019 Yılı İlk 6 Ay	2019 Yılı İkinci 6 Ay
- Doğal gazın ortalama birim fiyatı: 0,890014 TL/Sm³ - Doğal gaz tüketimi: 10.485,32 milyon Sm³	- Doğal gazın ortalama birim fiyatı: 1,159498 TL/Sm³ - Doğal gaz tüketimi: 1.799,56 milyon Sm³
0,890014 x 10.485.320.000 = 9.332.080.000 TL	1,159498 x 1.799.560.000 = 2.086.670.000 TL
9.332.080.000 x 0,05 = 466.604.000 TL	2.086.670.000 x 0,05 = 104.333.500 TL

(**Kaynak:** Tablo EPDK verileri çerçevesinde yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Tablo 4.3'e göre, ilk altı ayda 9.332.080.000 TL, ikinci altı ayda ise 2.086.670.000 TL olmak üzere konutlarda toplam 11.418.750.000 TL'lik doğalgaz tüketimi olmuştur. 2019 yılında konutlardaki toplam doğalgaz tüketim miktarına % 5 oranında EHTV uygulanması halinde belediyelerin elde edeceği gelir 570.937.500 TL olacaktır. Görüleceği üzere toplam doğalgaz tüketiminin üçte birini oluşturan konutlar üzerinden bir hesaplama yapıldığı takdirde ortaya çıkan rakam belediyeler için hiçte azımsanmayacak bir değere ulaşmaktadır. Bunun yanında diğer sektörler (*sanayi sektöründeki doğal gaz birim fiyatının daha yüksek olduğu göz önünde bulundurulmalı*) ile LPG tüketimi dâhil bir hesaplama yapıldığı takdirde belediyelerin 2 milyar TL'nin üzerinde gelir elde edebileceği tahmin edilmektedir.

4.2.1.3. Çevre temizlik vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar²¹⁴ içerisinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden istifade eden iş yeri, konut ve diğer şekillerde kullanılan binalar ÇTV'ye tabi olup, verginin mükellefi binaları kullananlardır²¹⁵. ÇTV, temelde çevrenin korunması, ikincil olarak ise belediyelere kaynak sağlamak amaçlarıyla ihdas edilmiş olması nedeniyle yürürlükteki tek çevre vergisidir²¹⁶. Halk arasında çöp vergisi olarakta bilinen ÇTV belediyelerin Emlak Vergisi (*DKV hariç*) gelirinden sonra en önemli vergi geliri olmasına rağmen, BGK'daki düzenleniş şekli itibariyle iki temel sorunu barındırmaktadır. Bunlardan birinci ÇTV'nin bir vergi olup olmadığı, ikincisi ise adem-i tahsis ilkesine aykırılığı hususudur.

Vergilerin en temel özelliklerinden biri karşılıksız olmasıdır. Burada verginin karşılıksız olmasıyla kastedilen devlet veya diğer bazı kamu tüzel kişilikleri tarafından vergi alınırken mükellefe herhangi bir şeyin taahhüt edilmemesidir²¹⁷. Oysa BGK'nın mükerrer 44'üncü maddesinin altıncı fıkrasında, ÇTV'nin belediyeler tarafından mükelleflerden çevre temizlik hizmetlerinden yararlanma karşılığında alındığı ifade edilmektedir. Bu durum ÇTV'nin klasik anlamda bir vergi olup olmadığını tartışma konusu yapmaktadır.

1993 yılındaki ilk düzenlemeye göre, ÇTV “katı atık ile ilgili” ve “atık su ile ilgili” olmak üzere ikiye ayrılmaktaydı. ÇTV'nin bu haliyle vergiden ziyade daha çok bir kamu hizmetinin karşılığında ve kamu gücü aracılığıyla alınıyor olması ve ayrıca ücret görünümünde olması nedeniyle mali yükümlülüğü anımsatmaktadır. Nitekim AYM'nin yerleşik içtihatlarında mali yükümlülükler; kişilerden bir takım kamu hizmetleri karşılığında veya herhangi bir karşılık olmaksızın “maliyet-kâr” esasına bakılmaksızın kamu gücüyle tahsil olunan paralar şeklinde tanımlanmaktadır²¹⁸. 2003 tarih ve 5035 sayılı Kanunla ÇTV'deki “katı atık ile ilgili” ve “atık su ile ilgili” ayırım kaldırılmıştır. Böylece ÇTV'nin ücret görünümünden uzaklaşması sağlanmıştır.

²¹⁴ Belediye sınırları içinde olmamakla birlikte, imar düzenlemeleri açısından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altında bulunan yerlerdir.

²¹⁵ BGK, (1981), Mükerrer Md. 44/1-3.

²¹⁶ Erdem, E. (2015). “Türkiye’de Çevre Vergileri Mi Çevre Vergisi Mi ?”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S: 119, s. 211.

²¹⁷ Bülbül, (2018), s. 99.

²¹⁸ Erdem, (2015), s. 212-213.

Ancak bir kamu hizmetinin karşılığında ve kamu gücü aracılığıyla alınıyor olması nedeniyle ÇTV hala bir vergiden ziyade harca benzemektedir.

ÇTV ile ilgili bir diğer önemli sorun bütçeleme ilkelerinden olan “genellik ilkesi” ile “adem-i tahsis ilkesi”ne aykırılık konusudur. Adem-i tahsis ilkesi belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi anlamına gelmekte olup, genellik ilkesinin bir gereğidir²¹⁹. Bilindiği gibi modern vergileme tekniğinde belirli gelirler belirli giderlere ayrılmamaktadır. Ancak ülkemizde özellikle 1980 ve 1990’lı yıllardaki fon uygulamaları genellik ilkesi ile adem-i tahsis ilkesinin en önemli istisnalarını oluşturmuştur.

1993 yılındaki ilk düzenlemeye göre, ÇTV’nin özel bir fonda toplanıp münhasıran çevre temizlik hizmetlerine ayrılması öngörülmüştü. 2003 tarih ve 5035 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle “özel bir fonda toplama ve çevre temizlik hizmetlerinde kullanma” yönetiminden vazgeçilmiştir. Ancak 5035 sayılı Kanunla yeniden düzenlenen mükerrer 44’üncü maddenin dokuzuncu fıkrasına göre, bu seferde büyükşehir statüsündeki illerde tahsil edilen ÇTV’nin % 20’sinin “münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere” büyükşehir belediyesi hesabına aktarılacağı ifade edilmektedir.

Tablo 4.4. Büyükşehirlerde Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahsili ve Dağıtımı

Konutlarda	İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalarda
• Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından tahsil edilir. • Tahsil edilen tutarın % 80’i ilgili İlçe Belediyesine, % 20’si ise Büyükşehir Belediyesine aktarılır.	• İlçe Belediyeleri tarafından tahsil edilir. • Tahsil edilen tutarın % 20’sini Büyükşehir Belediyesine aktarılır.

(**Kaynak:** BGK’nın mükerrer 44’üncü maddesi çerçevesinde yazar tarafından hazırlanmıştır.)

5035 sayılı Kanunla bütçe ilkelerinden olan genellik ilkesi ile birlik ilkesine paralel olarak fon uygulamasına son verilmiş olsa da, ÇTV’nin adem-i tahsis ilkesine aykırılığı hala devam etmektedir. Bu yüzden yapısı itibariyle harca benzemekte olan ÇTV’nin “Çevre Temizlik Harcı” olarak yeniden düzenlenmesi ve âdem-i tahsis ilkesi gereği büyükşehir belediyelerine pay verme²²⁰ usulünün kaldırılması gerekmektedir.

²¹⁹ Akdoğan, (2006), s. 329-330.

²²⁰ Nitekim Sayıştay’ın belediyelere ilişkin Mali Denetim Raporlarında söz konusu husus neredeyse her yıl eleştiri konusu olmuştur. Raporlar incelendiğinde hem bağlı idarelerin hem de ilçe belediyelerinin nakit

4.2.2. Alternatif Gelir Kaynaklarının Sağlanması

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluk tanımlarını esas alan adil bir gelir paylaşımı, aynı kaynaktan gelir elde etmenin zaruri bir neticesidir. Bilindiği üzere hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler görev ve sorumluluklarının gerektirdiği giderleri karşılayacak gelirleri, tek kaynak olan milli gelirden sağlamaktadır. Dolayısıyla tek kaynaktan gelir elde etme zorunluluğu merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kaynak bölüşümünü zorunlu kılmaktadır²²¹. İçinde bulunduğumuz yüzyılda yerinden yönetim eğilimi ile kentleşme olgusunun giderek artması yerel düzeyde sunulan hizmetlerin niteliği ve miktarında önemli değişikliklere sebebiyet vermiştir. Bu yüzden belediyelerin artan hizmet taleplerini yerine getirebilmesi için alternatif gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir²²².

4.2.2.1. Motorlu taşıtlar vergisi

Taşıtların vergilendirilmesi, TVS'ye ilk kez 1957 yılında 6936 sayılı Hususi Otomobil Vergisiyle dahil olmuştur. Ancak söz konusu vergi uzun süre yürürlükte kalamadan yerini 1963 tarih ve 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) Kanunu'na devretmiştir. MTV'nin gerekçesinde Hususi Otomobil Vergisi ile Trafik Resminin birleştirilerek tek mükellefiyet tesis edilmek istendiği ifade edilmiştir. MTV, Veraset ve İntikal Vergisi ile Emlak Vergisi gibi servetin vergilendirilmesi amacıyla ortaya çıkmış dolaysız bir vergidir.

MTV Kanunu'nun 1'inci maddesine göre; Karayolları Trafik Kanunu'na göre trafik şube veya bürolarına kayıt ve tescil edilmiş bulunan motorlu kara taşıtları ile Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğüne kayıt ve tescil edilmiş olan uçak ve helikopterler MTV'ye tabidir. Aynı Kanun'un 3'üncü maddesine göre, söz konusu verginin mükellefi kayıt ve tescil işlemi yapılmış gerçek ve tüzel kişilerdir. Kanun'un 9'uncu maddesine göre, MTV taşıtların kayıt ve tescilinin yapıldığı yerin vergi dairesi tarafından her yıl Ocak ayının başında yıllık olarak tahakkuk ettirilmektedir.

yetersizliği nedeniyle ÇTV paylarını düzenli olarak (ya hiç aktarmamakta ya da eksik aktarmakta) büyükşehir belediyesi hesabına aktarmadığı görülmektedir.

²²¹ Özer, M. A. (2015). "Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye'deki Son Durumun Değerlendirilmesi", *Türk İdare Dergisi*, S: 481, s. 530.

²²² Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 457.

Tahakkuk ettirilen vergi için ayrıca mükellefe tebliğ işlemi yapılmamaktadır. MTV her yıl Ocak ve Temmuz aylarında iki taksit halinde ödenmektedir.

Günümüzde belediyelere alternatif gelir kaynağı sağlanması konusundaki önerilerden biri de MTV'nin belediyelere bırakılması veya MTV'den belediyelere belli bir oranda bir pay verilmesi konusudur. Esasen 1963 tarihli Kanuna göre MTV bir merkezi yönetim vergisi kabul edilmesine rağmen, MTV gelirinden yerel yönetimlere doğrudan pay verilmesini de hüküm altına almıştı. Nitekim mülga 17'inci maddeye göre 1963-1981 yılları arasında söz konusu vergi gelirinden belediyelere % 11, il özel idarelerine ise % 3 oranında pay verilmiştir²²³. Ancak daha önce de ifade edildiği üzere, 1981 tarih ve 2380 sayılı Kanunla yerel yönetimlere çeşitli vergilerden pay verme usulüne son verildiğinden MTV tamamen merkezi yönetim vergisi olmuştur.

Dünyanın pek çok ülkesinde, MTV yerel yönetimlere devredilmekte veya MTV'den yerel yönetimlere pay verilmektedir. Örneğin; İspanya, Japonya ve Peru gibi ülkelerde MTV yerel yönetimlerin öz gelirleri arasında yer almakta iken, Almanya ve Brezilya gibi ülkelerde ise MTV'den yerel yönetimlere pay verilmektedir. Ülkemizde nüfusun yaklaşık % 94'ü belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Dolayısıyla motorlu taşıtlar tarafından çevreye yayılan negatif dışsallıklardan en çok belediye sınırları içerisinde ikamet eden bireyler etkilenmektedir. Motorlu taşıt sayısının artması sadece bireyleri olumsuz etkilememekte aynı zamanda, özellikle büyükşehir belediyelerinde çevre, park ve trafik gibi sorunların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir²²⁴.

Eurostat'a göre; “enerji vergisi”, “ulaştırma vergisi”, “kirlilik vergisi” ve “doğal kaynak vergisi” olmak üzere dört tip çevre vergisi bulunmaktadır²²⁵. Ülkemizdeki vergi uygulamalarına bakıldığında ÇTV (*kirlilik vergisi kapsamında değerlendirilmekte*) hariç, doğrudan çevresel amaçlarla konulmuş bir çevre vergisi bulunamamaktadır²²⁶.

²²³ Demirbaş, T. Çetinkaya, Ö. (2010). “Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması”, F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek (Editörler), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Bursa: Ekin Kitabevi, s. 118-120.

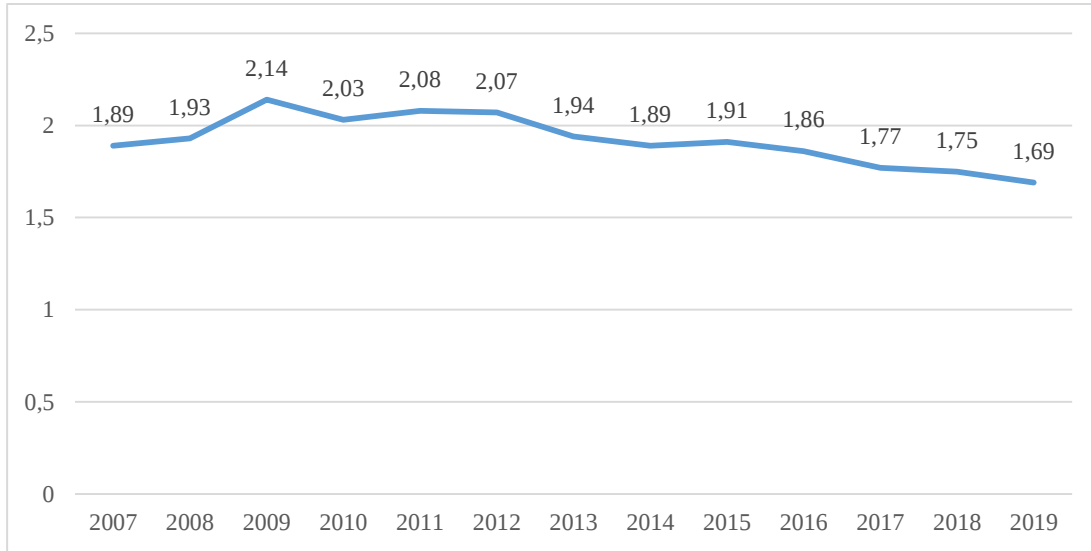
²²⁴ Demirbaş, Çetinkaya, (2010), s. 125-127.

²²⁵ Ferhatoğlu, E. (2003). “Avrupa Birliği'nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri”, E-Yaklaşım, S: 3, http://www.academia.edu/20981820/Avrupa_Birli%C4%9Finde_Ortak%C3%87evre_Politikas%C4%B1_C3%87er%C3%A7evesinde_%C3%87evre_Vergileri adresinden 17 Mart 2020 tarihinde alınmıştır.

²²⁶ Satır Reyhan, A. (2014). “Çevre Ekonomisinde Çevre Vergileri Uygulamaları”, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S: 1, s. 116.

Dolayısıyla mevcut düzende MTV'nin çevreye dolaylı olumlu katkıları nedeniyle çevreye yararlı bir vergi olarak kabul edilmesi daha isabetli olacaktır²²⁷. Bu yüzden MTV'nin tekrar ele alınarak salt bir servet vergisi olmaktan çıkarılarak, çevre vergileri kapsamında değerlendirilmesi sağlanmalıdır.

Grafik 4.4. Genel Bütçe Gelirleri Arasında Motorlu Taşıtlar Vergisi'nin Payı (%)



(Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Ocak 2020 itibariyle ülkemizde trafiğe kayıtlı taşıt sayısı 23 milyonu geçmiş bulunmaktadır. Trafiğe kayıtlı taşıtların dağılımına baktığımızda; %54,1'ini otomobil, % 16,4'ünü kamyonet, % 14,4'ünü motosiklet, % 8,2'sini traktör, % 3,6'sını kamyon, % 2,1'ini minibüs, % 0,9'unu otobüs ve % 0,3'ünü özel amaçlı taşıtların oluşturduğunu görmekteyiz²²⁸. Trafiğe kayıtlı taşıt sayısının her geçen gün artması, vergi tahsilinin kolay olması ve ekonomik değerlerden fazla etkilenmemesi MTV'yi yerel yönetimler açısından önemli bir kaynak haline getirmektedir²²⁹. Ancak grafik 4.4'te görüleceği üzere, MTV geliri genel bütçe gelirlerinin % 1,69'u ile % 2.14'ü arasında değişen bir kısmını oluşturmaktadır. Genel bütçe gelirleri arasında görece önemli bir paya sahip olan MTV'nin tamamen yerel yönetimlere devri gerçekçi bir öneri değildir. Zira taşıtların neden olduğu çevre, trafik ve park gibi sorunlar bir yandan yerel yönetimlere bir maliyet oluştururken, diğer yandan şehirler arası yeni otoyol ve köprülerin yapım, bakım ve onarımı da genel bütçeye bir maliyet oluşturmaktadır. Bu yüzden MTV'nin

²²⁷ Ercan, (2015), s. 211.

²²⁸ TÜİK'in Ocak 2020 Motorlu Kara Taşıtları İstatistiklerinden derlenmiştir.

²²⁹ Ulusoy, A. Akdemir, T. (2013). "Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi", *Sosyoekonomi*, 19(19), s. 89.

tamamen yerel yönetimlere devri yerine, yerel yönetimlerle paylaşılması daha isabetli bir karar olacaktır.

MTV gelirinin yerel yönetimlerle doğrudan paylaşılması İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısında yer almıştır. Tasarının 80'inci maddesine göre, MTV tahsilatının % 50'si yerel yönetim payı olarak ayrılmaktaydı. Bu payın % 40'ının il özel idarelerine, % 60'ının ise belediyelere verilmesi öngörülmüştü. Ancak söz konusu tasarı 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun öncesini esas alınarak yerel yönetimler arasında pay dağıtım oranları belirlenmiştir. Dolayısıyla bugün benzer bir düzenleme yapıldığı takdirde, pay dağıtım oranının belediyeler lehine artırılması yerinde bir karar olacaktır.

4.2.2.2. Kentsel rant vergisi

Rant, çeşitli kullanımları sebebiyle karşımıza farklı anlamlar yüklenmiş bir kavram olarak çıkmaktadır. En genel anlamıyla rant kapitalist düzende sermayenin karşısında bir tekelin olduğu ve üretimde bir doğal varlığın kullanımı söz konusu olduğunda ortaya çıkan fazla veya ek kardır. Ortaya çıkan fazla veya ek karda sermayenin yüklendiği ek bir maliyet veya ek bir yatırımı söz konusu değildir²³⁰. Bir diğer ifadeyle sermaye sahibinin herhangi bir emeği olmaksızın taşınmazı üzerinden fazla/ek kar elde etmesi rantı oluşturmaktadır.

Köyden kente göçün artmasıyla birlikte ivme kazanan kentleşme hareketi rant kavramını kentle özdeşleştirerek kentsel rant kavramını ortaya çıkarmıştır. Kentsel Rant Vergisi (KRV), taşınmazlar arasındaki kıymet farkı olarak ifade edilen ve söz konusu bu kıymet farkının en azından belli bir kısmının kamuya kazandırılması tartışmaları dünyada ve ülkemizde yıllardır devam etmektedir²³¹. KRV ülkemizde potansiyel bir kamu geliri olarak tartışılmaktadır. Ancak KRV'nin değer artış kazançlarının vergilendirilmesi esasına dayandığından TSV'de yürürlükte olan ve yürürlükten kalkmış benzer birçok uygulama bulunmaktadır²³². Bunlar; Mülga 5237 sayılı BGK'nın 16'ncı maddesindeki Değerleme Resmi²³³, Mülga 1318 sayılı Finansman

²³⁰ Güler, B. A. (1998). *Yerel Yönetimler*, (2. Baskı), Ankara: TODAİE Yayınları, s. 239.

²³¹ Değirmendereli, A. (2017). Rant Vergisi Tartışmaları Bağlamında Kentsel Rantın Vergilendirilmesi Konusundaki Gelişmeler ve Çözüm Önerisi, *Paradigma*, 1(1), s. 48.

²³² Aslan, M. (2014). "Kentsel Rantların Vergilendirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, S: 3, s. 122.

²³³ "Kamulaştırma sebebiyle (...) değerleri artan gayrimenkullerden takdir edilecek olan eski rayiç değeri ile yeni rayiç değeri arasındaki farkın yarısı değerlenme resmidir."

Kanunu'nun 33 ile 46'ncı maddelerindeki Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi ile 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun Mükerrer 80'inci maddesinin birinci fıkrasının (6) bendindeki Değer Artış Kazançları ile İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmeliktir.

Bazı akademisyen ve yazarların rantın vergilendirilmesine ilişkin düzenlemelere BGK'da yer alan harcamalara katılma paylarını da eklediği görülmektedir. Ancak belediyelerin yol, su ve kanalizasyon hizmetleri sonucu ortaya çıkan harcamalara katılma payları, gayrimenkullerde ortaya çıkan değer artışlarını vergilendirmekten ziyade yapılan harcamaların bir kısmını finanse etme amacını taşır. Bu nedenle rantın vergilendirilmesi olarak değerlendirilemezler²³⁴.

Bir gayrimenkulun farklı nedenlerle değerlendirilmesi mümkündür. Değerlenmenin nedeni kamu yatırımları olabileceği gibi, kamunun hiçbir katkısının olmadığı durumlarda olabilir. Örneğin; kamu hiçbir yatırım yapmadan sadece idari bir işlemle (*imar planı değişikliği*) gayrimenkulün değerini artırabilir²³⁵. Ülkemizde kentsel rant alanlarının ortaya çıkmasında merkezi yönetim ile belediyeler başat rol oynamaktadır.

Artan nüfus artışı ve buna paralel olarak kentlerin büyümesi ve daha büyük yatırım projelerine ihtiyaç duyulması, belediyeleri alternatif kaynak arayışına yönlendirmektedir. Bu kapsamda merkezi yönetim veya belediyeler tarafından yapılmış çeşitli yatırımlar nedeniyle gayrimenkul sahiplerinin mal varlığında ortaya çıkabilecek değer artışlarının vergilendirilmesi gündeme gelmektedir²³⁶. Nitekim Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; "Mahalli idarelerin imar ve altyapı faaliyetlerinin finansmanında kullanılmak üzere merkezi ve yerel yönetimlerin çeşitli faaliyetleri sonucu oluşan kentsel rantların vergilendirilmesi sağlanacaktır." ifadesi bunun somut bir göstergesidir.

Ayrıca 2015-2017 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program (OVP) da kentsel rant alanlarının vergilendirilmesiyle ilgili maddeler içermekteydi. OVP'nin 28 no.lu paragrafında; "Hâlihazırda kısıtlı olan yurt içi tasarruflarımızın ekonomi için üretken alanlarda kullanılması üretim potansiyelimiz açısından büyük önem taşımaktadır. Gayrimenkul değer artışlarının yeterince vergilendirilmemesi, imar düzenlemeleri ve kamu hizmetleri yoluyla ciddi bir gayrimenkul rantı oluşması ve bundan kamunun

²³⁴ Canatay, H. (2016). "Taxation of Income from Selling Property: Changes of New Income Tax Law Draft", *International Journal of Public Finance*, 1(2), s. 78-79.

²³⁵ Aslan, (2014), s. 130.

²³⁶ Aslan, (2014), s. 120.

yeterince pay alamaması kaynaklarımızın önemli ölçüde üretken olmayan alanlara kaymasına neden olmaktadır. Bu durum, büyüme potansiyelinin artmasına bir kısıt oluşturmaktadır.” denilmektedir. Ayrıca OVP’nin 148 no.lu paragrafında ise; “İmar planı değişiklikleri ve kamu yatırımları sonucunda oluşacak gayrimenkul değer artışlarından kamunun pay almasını ve gayrimenkullerde değer artışına yol açacak bazı kamu yatırımlarına yararlanıcıların katkıda bulunmasını sağlayacak bir sistem geliştirilecektir.” denilmektedir. Ancak söz konusu OVP’ye istinaden somut adımlar atılmak bir yana, sonraki OVP’lerde ranta ilişkin hiçbir ifadenin yer almadığı görülmektedir.

Başta merkezi yönetim olmak üzere belediyeler tarafından yapılan alt ve üst yapı projeleri ile gayrimenkullerin hukuki durumunda yapılan değişiklikler rant alanlarının ortaya çıkmasında en etkili faktörlerdir. Kentsel dönüşüm projeleri, şehir hastaneleri, yeni metro ve tramvay hatlarının açılması ve özellikle İstanbul özelinde ele alacak olursak İstanbul Havalimanı ve Kanal İstanbul projesi gibi büyük ölçekli yatırım projeleri gerek bulundukları bölgelerde gerekse de çevre bölgelerde yeni rant alanlarını ortaya çıkarmaktadır. Fakat ülkemizin bu anlamda yaşadığı en temel sorun bu tür yatırım projelerine ilişkin bilgilerin herkes tarafından bilinmemesi ya da bazı kişi veya grupların önceden bilgilendirilmesi nedeniyle rantın küçük bir zümre etrafında toplanmasıdır.

Belediyeler açısından yeni bir finansman kaynağı olabilecek KRV’nin, ödeme gücü ve vergi adaleti ilkeleri dikkate alınarak formülize edilip belediyelere devri sağlanmalıdır²³⁷. Bu anlamda 1948 tarihli mülga BGK’daki Değerleme Resmine benzer bir düzenlemenin tekrar ele alınarak, sadece gayrimenkuldeki değer artışını vergilendiren KRV’nin ihdas edilmesi belediyelerin mali özerkliğini teşvik etmesi açısından olumlu bir adım olacaktır.

4.2.2.3. Değerli konut vergisi

EVK’ya 2019 yılında 7194 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla Değerli Konut Vergisi (DKV) eklenmiştir. DKV gerek TBMM aşamasında gerekse de Resmi Gazete’de yayımlanması sonrasında adaletsiz yapısı nedeniyle

²³⁷ Sakal, Demirhan, (2015), s. 412.

kamuoyunda yoğun tartışmalara neden olmuştur. DKV, muhalefet partileri tarafından sadece 5.000.000 TL ve üzeri değeri olan mesken nitelikli taşınmazları kapsamaması nedeniyle Yalı Vergisine, mükelleflerin listeler halinde ilan edilerek 15 günlük itiraz süresinin tanınması nedeniyle de Varlık Vergisine benzetilmiştir.

Ana muhalefet partisi DKV'nin Anayasanın 30, 37, 73 ve 127'inci maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle 09.01.2020 tarihinde AYM'ye iptal başvurusunda bulunmuştur. Ancak ana muhalefet partisinin AYM'ye başvuru sonrasında DKV'nin bazı hükümlerinde, 14.02.2020 tarih ve 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla önemli değişiklikler yapılmıştır. 7221 sayılı Kanunla yapılan değişiklikleri beş başlık altında toplamak mümkündür.

- 1- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün matrah belirleme yetkine son verilmesi,
- 2- EVK'nın "Vergiye Ait Değerlerin Tespiti, İlanı ve Kesinleşmesi" başlıklı 43'üncü maddesinin kaldırılması,
- 3- DKV'nin tarife yapısının değiştirilmesi,
- 4- Muafiyet kapsamının genişletilmesi ile
- 5- Verginin yürürlük tarihinin 2021 yılına ertelenmesidir.

7221 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler sonrasında DKV hükümleri şu şekildedir;

Türkiye sınırları içerisindeki mesken nitelikli taşınmazlardan EVK'nın 29'uncu maddesine göre tespit edilen bina vergi değeri 5.000.000 TL ve üzerinde olanlar DKV'ye tabidir²³⁸. Dolayısıyla mesken nitelikli taşınmazlardan bina vergi değeri 5.000.000 TL'nin altında olanlar DKV'ye tabi değildir.

Tablo 4.5. Değerli Konut Vergisi Tarife Yapısı

Matrah (7194 sayılı Kanuna göre)	Matrah (7221 sayılı Kanuna göre)	Oran
5.000.000 TL ile 7.500.000 TL arasında olanlar	5.000.000 TL ile 7.500.000 TL arasında olanlar (bu tutar dahil)	binde 3
7.500.001 TL ile 10.000.000 TL arasında olanlar	10.000.000 TL'ye kadar olanlar (bu tutar dahil) 7.500.000 TL'si için 7.500 TL, fazlası için	binde 6
10.000.001 TL'yi aşanlar	10.000.000 TL'den fazla olanlar 10.000.000 TL'si için 22.500 TL, fazlası için	binde 10

(**Kaynak:** 7194 sayılı Kanun ile 7221 sayılı Kanun esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

²³⁸ EVK, (1970), Md. 42.

Tablo 4.5'ten de anlaşılacağı üzere, DKV'de 7194 sayılı Kanuna göre sınıf usulü artan oran geçerliyken, 7221 sayılı Kanunla Gelir Vergisinde de uygulanmakta olan dilim usulü artan orana geçilmiştir. Sınıf usulünden dilim usulüne geçilmesi mükellefler adına olumlu bir gelişme olmuştur. Nitekim yapılan değişikliği bir örnek üzerinden izah etmek gerekirse; 7194 sayılı Kanuna göre 10.000.000 TL'lik mesken niteliğinde taşınmazı olan bir kişi yıllık 30.000 TL vergi ödeyecek iken, aynı kişi 7221 sayılı Kanuna göre 22.500 TL vergi ödeyecektir.

Vergi oranlarına esas mesken nitelikli taşınmaz değerlerinin alt ve üst sınırları her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen YDO'nun yarısı nispetinde artırılmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanı, YDO'nun yarısı nispetindeki artış oranını YDO'ya kadar artırmaya yetkilidir²³⁹.

DKV'nin mükellefiyete ilişkin hükümleri Bina Vergisi mükellefiyet hükümleriyle aynı olmakla birlikte, mükellefiyetin başlaması hususunda farklılıklar söz konusudur. Buna göre;

- a) Mesken nitelikli taşınmazın bina vergi değerinin 5.000.000 TL'yi aştığı tarih,
- b) Yeni bir meskenin yapılması, birden fazla hisseye ayrılmış olan bir meskenin bütün hisselerinin birleştirilmesiyle vergi değerini tadil eden sebeplerin doğması hâlinde değişikliklerin vuku bulduğu tarih ile
- c) Muafiyetin kalktığı tarihi takip eden yıldan itibaren DKV mükellefiyeti başlamaktadır²⁴⁰.

Ayrıca mesken nitelikli taşınmazlardan yanan, yıkılan, tamamen kullanılmaz hâle gelen veya vergiye tabi iken muafiyet şartlarının kazanılması halinde mükellefiyet, olayların vuku bulduğu tarihi takip eden taksitten itibaren sona ermektedir²⁴¹.

DKV'den muaf olan mesken niteliğindeki taşınmazlar şunlardır²⁴²;

- a) Genel ve özel bütçeli idarelerin, belediyelerin, üniversitelerin ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığının maliki veya intifa hakkına sahip olduğu mesken nitelikli taşınmazlar,

²³⁹ EVK, (1970), Md. 44/4-5.

²⁴⁰ EVK, (1970), Md. 45/3.

²⁴¹ EVK, (1970), Md. 45/4.

²⁴² EVK, (1970), Md. 46.

b) Türkiye sınırları içerisinde mesken nitelikli tek taşınmazı olanlar ile birden fazla mesken nitelikli taşınmazı bulunanların DKV konusuna giren en düşük değerli taşınmazı²⁴³,

c) Yabancı devletlere ait olup elçilik ve konsolosluk olarak kullanılan mesken nitelikli taşınmazlar ile elçilerin ikametine mahsus mesken nitelikli taşınmazlar ve bunların müstemilatı (*karşılıklı olmak şartıyla*) ve merkezi Türkiye’de bulunan uluslararası kuruluşlara ve bu kuruluşların Türkiye’deki temsilciliklerine ait mesken nitelikli taşınmazlar ile

ç) Esas faaliyet konusu bina yapımı olan işletmelere kayıtlı bulunan ve henüz ilk satışa, devir ve temlike konu edilmemiş yeni yapılan mesken nitelikli taşınmazlar (*bu taşınmazların kiraya verilmesi hariç*).

7221 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında EVK’nın muafiyet başlıklı 46’ncı maddesinin (a) bendine Toplu Konut İdaresi Başkanlığı eklenmiş, (b) bendi ise yukarıdaki şekliyle yeniden düzenlenmiştir. Ancak yapılan düzenleme sonrasında, her ne kadar (b) bendi kapsamında mesken niteliğinde taşınmazı olanlara DKV’den muaflik tanınmış olsa da, aynı kişilerin Bina Vergisi mükellefiyetleri hala devam etmektedir.

DKV, mesken nitelikli taşınmazın bulunduğu yerdeki Gelir İdaresi Başkanlığına bağlı yetkili vergi dairesine beyannameyle beyan edilir. DKV yetkili vergi dairesi tarafından yıllık olarak tarh ve tahakkuk olunur. Tarh ve tahakkuk ettirilen vergi, ilgili yılın şubat ve ağustos aylarının sonuna kadar iki eşit taksitte ödenir²⁴⁴. 2002 tarih ve 4751 sayılı Kanunla EVK’da beyan esası kaldırılarak bildirim esasına geçilmesine rağmen, DKV’nin beyan esasına tabi olması EVK’nın iç bütünlüğünü bozmaktadır²⁴⁵.

Tahsil edilen DKV genel bütçeye gelir olarak kaydedilmekte ve 5779 sayılı Kanuna göre yerel yönetimlere verilecek payların hesabında dikkate alınmamaktadır²⁴⁶.

²⁴³ Değişiklik öncesinde “Türkiye sınırları içinde mesken nitelikli tek taşınmazı olan kişilerden; kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yılını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, geliri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların sahip olduğu mesken nitelikli taşınmazlar (...)” şeklindeydi.

²⁴⁴ EVK, (1970), Md. 47.

²⁴⁵ Ak, A. (2021).). “Değerli Konut Vergisi ve Emlak Vergisi Kanunun Bozulan İç Bütünlüğü”, <http://www.vergisizdunya.net/yazi/degerli-konut-vergisi-ve-emlak-vergisi-kanunun-bozulan-ic-butunlugu-uygulama-genel-tebliği-ve-yeniden-degerleme-orani/2021/01/29/> adresinden 31 Ocak 2021’de alınmıştır.

²⁴⁶ EVK, (1970), Md. 48.

DKV'nin genel bütçe geliri olarak düzenlenmesi EVK'nın genel yapısıyla uyuşmamakta ve doğal olarak bu durum belediyelerin mali özerkliğini zedelemektedir.

DKV, özü itibariyle bir servet vergisidir. Ancak yeni ihdas edilmiş olan DKV birçok alanda sorunlu gözükmemektedir. Bunları özetlemek gerekirse; mesken nitelikli taşınmaz dışındaki hiçbir servetin bu vergiye tabi olmaması, vergi kapsamının sadece 5.0000.000 TL ve üzeri olan mesken nitelikli taşınmazları ilgilendirmesi ve söz konusu vergi kapsamındaki konutlardan aynı zamanda Bina Vergisinin alınması önemli sorun teşkil etmektedir²⁴⁷.

Yukarıdaki eleştiriler çerçevesinde, DKV'nin yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu kapsamda; DKV'nin mesken nitelikli taşınmazlar dışında başka amaçla kullanılan taşınmazları da kapsamı, ilk basamak vergi matrahının düşürülmesi ve çifte vergilemeyi önlemek amacıyla aynı mesken nitelikli taşınmazlardan ayrıca Bina Vergisinin alınmamasına ilişkin düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Ayrıca en önemlisi belediyelerin mali özerkliğini ve mali yerelleşmelerini teşvik etmek amacıyla Bina ve Arazi Vergisinde olduğu gibi DKV'nde genel bütçe gelirleri arasından çıkartılarak belediyelere devri sağlanmalıdır.

4.2.2.4. Konaklama vergisi

Turizm, dünyada en hızlı gelişen sektörlerden biridir. Birçok ülke, turizm sektörünün sağlayabileceği ek döviz ve vergi gelirlerini kazanma ve istihdamın artırılması girişimleri için hedef belirlemektedir²⁴⁸. Özellikle son 20 yılda pek çok ülke bu kapsamda geçici konaklamaları vergilendirmeye başlamıştır. Ülkemizde de çok sayıda turizm bölgesi bulunmakta olup, bu turizm bölgelerinin ülke ekonomisi içerisindeki payı giderek artmaktadır. Ancak turizm bölgesi kapsamındaki belediyelerin turizm faaliyetlerinin maliyetlerine (*nüfus artışına bağlı olarak atık bertaraf, çevre temizliği ve trafik gibi*) katlanırken, turizm gelirlerden yeterince pay alamaması geçici konaklamaların vergilendirilmesini gündeme getirmiştir.

Konaklama Vergisi; AB ülkeleri ve ABD'de Turizm Vergisi, Turist Vergisi, Kültür Vergisi ve Otel Vergisi gibi farklı adlar altında uygulamakta olan ve

²⁴⁷ Bıyık R. (2019). "Genel olarak 7194 sayılı Kanun", *Dünya Gazetesi*, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/genel-olarak-7194-sayili-kanun/458447> adresinden 11 Aralık 2019'da alınmıştır.

²⁴⁸ Durbarry, R. (2008). "Tourism Taxes: Implications for Tourism Demand in the UK", *Review of Development Economics*, 12(1), p. 20.

konaklamalar üzerinden belirlenen oran veya tutarlarda alınan dolaylı bir vergidir. Bu vergi uygulandığı ülkelerde geçici süreli tüm konaklamaları kapsamakta olup, verginin geliri ülkelere ya da eyaletlere göre farklılık göstermesine rağmen, verginin önemli bir kısmı yerel yönetimlere bırakılmaktadır²⁴⁹.

Tablo 4.6. Konaklama Vergisinde Seçilmiş Ülke Uygulamaları

Ülke	Verginin Adı	Verginin Uygulanma Şekli	Maktu/Nispi
Fransa	Turizm Vergisi	Konaklama tesisinin yıldız sayısı esas alınarak uygulanmaktadır.	Alt sınır: 0,20 Euro Üst sınır: 1,50 Euro
İspanya	Turist Vergisi	Konaklama tesisinin yıldız sayısı esas alınarak uygulanmaktadır.	Alt sınır: 0,75 Euro Üst sınır: 2,50 Euro
Hollanda	Turist Konaklama Vergisi	Bölgelere göre farklı uygulamalar mevcuttur. Bazı bölgelerde nispi vergi uygulanmakta iken, bazı bölgelerde maktu vergi uygulanmaktadır.	Nispi oran: % 5 Alt sınır: 0,60 Euro Üst sınır: 4,76 Euro
Almanya	Kültür Vergisi ve Yatak Vergisi	Eyaletlere göre farklı uygulamalar mevcuttur. Bazı eyaletlerde konaklama tesisinin yıldız sayısı, bazı eyaletlerde ise konaklama tutarı esas alınarak uygulanmaktadır.	Alt sınır: 0,50 Euro Üst sınır: 5,00 Euro
İtalya	Konaklama Vergisi	Konaklama tesisinin niteliği ve konaklanan gece sayısı esas alınarak uygulanmaktadır.	Alt sınır: 2,00 Euro Üst sınır: 5,00 Euro
ABD	Otel Oda Vergisi ve Otel Doluluk Vergisi	Eyaletlerde uygulanan vergi tutar ve oranları farklılık arz etmekle birlikte uygulama şekli temel olarak aynıdır. Örneğin; New York'ta oda fiyatının aralığına göre maktu vergi ile oda fiyatının % 5,875'i otel doluluk vergisi olarak alınmaktadır.	New York'ta maktu vergi + oda fiyatının % 5,875'i Otel Doluluk Vergisi

(Kaynak: Bozdoğanoglu, (2013), s. 133-144. Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Tablo 4.6'da görüleceği üzere, seçilmiş ülkelerde yürürlükteki vergilerin adları farklı olsa da, ortaçağ geçici konaklamaları vergilendirmektir. Söz konusu verginin uygulama şekli ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi, aynı ülke içerisindeki eyaletler/bölgeler arasında da farklılık gösterebilmektedir. İstisnaları olmakla birlikte vergi ağırlıklı olarak maktu şeklinde uygulanmaktadır.

Ülkemizde Konaklama Vergisine ilişkin ilk düzenleme İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısında yer almış olmasına rağmen, somut adım ancak 2019 tarih ve 7194 sayılı Kanunla atılabilmektedir. Söz konusu kanunla Gider Vergileri

²⁴⁹ Bozdoğanoglu, B. (2013), "Konaklama Vergisi Uygulaması ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Maliye Dergisi, S: 164, s. 131-132.

Kanunu'nun mülga 34'üncü maddesi Konaklama Vergisi başlığı altında yeniden düzenlenmiştir.

Yapılan düzenlemeyle yürürlüğe giren Konaklama Vergisi hükümleri şu şekildedir;

Otel, apart otel, motel, pansiyon, misafirhane, kamping, tatil köyü, dağ ve yayla evi gibi konaklama tesislerinde sunulan geceleme hizmeti ile bu hizmetle birlikte tesis bünyesinde satılan diğer tüm hizmetler (*örneğin; yeme-içme, eğlence hizmetleri, spor, termal, havuz ve alanların kullanımı*) Konaklama Vergisine tabidir. Verginin mükellefi bu hizmetleri sunan kuruluşlardır. Geceleme hizmetinin sağlıklı yaşam tesisleri ve eğlence merkezleri gibi tesislerin bünyesinde sunulmasının vergilendirmeye herhangi bir etkisi yoktur²⁵⁰. Görüleceği üzere, AB ülkeleri ile ABD'den farklı olarak ülkemizde geceleme hizmetinin yanında tesis bünyesinde satılan yeme-içme gibi diğer tüm hizmetler de Konaklama Vergisine tabidir.

Konaklama Vergisi matrahı, verginin konusuna giren hizmetler karşılığında KDV hariç, her ne suretle olursa olsun alınan veya bu hizmetler için borçlanılan para, mal ve diğer suretlerde sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaat, hizmet ve değerler toplamıdır. Verginin oranı % 2 olup, Cumhurbaşkanı oranı bir katına kadar artırmaya, yarısına kadar indirmeye veya bu sınırlar içerisinde farklı oranlar tespit etmeye yetkilidir²⁵¹. Diğer ülkelerdeki yaygın uygulamanın aksine ülkemizde verginin nispi olarak belirlenmesi isabetli bir karar olmuştur. Bilindiği üzere maktu vergilerde matrah artsa dahi vergi tutarı sabit olduğundan nihayetinde vergi oranı azalmaktadır. Dolayısıyla bu yönüyle maktu vergiler, vergilemenin temel ilkelerinden olan adalet ve ödeme gücü ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Aşağıda sayılan hizmetler Konaklama Vergisinden müstesnadır²⁵²;

a) Öğrencilere yurt, pansiyon ve kamplarda verilen hizmetler ile

b) Karşılıklı olmak kaydıyla yabancı devletlerin Türkiye'deki diplomatik temsilcilikleri, konsoloslukları ve bunların diplomatik haklara sahip mensuplarıyla uluslararası anlaşmalar gereğince vergi muafiyeti tanınan uluslararası kuruluşlar ve mensuplarına verilen hizmetler.

²⁵⁰ 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu, (1956), Md. 34/1-2.

²⁵¹ 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu, (1956), Md. 34/4-5.

²⁵² 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu, (1956), Md. 34/7.

Konaklama Vergisi'nin vergilendirme dönemi, faaliyet gösterilen takvim yılının birer aylık dönemleridir. Her bir vergilendirme dönemine ait Konaklama Vergisi, vergilendirme dönemini takip eden ayın 26'ncı günü akşamına kadar KDV yönünden bağlı olunan vergi dairesine beyan edilir ve aynı süre içinde ödenir²⁵³. Seçilmiş ülke uygulamaları ile İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısının aksine Konaklama Vergisi yerel yönetim vergi olarak değil, merkezi yönetim vergisi olarak düzenlenmiştir.

Konaklama Vergisi, gerek AB ülkeleri gerekse de ABD'deki uygulamalarla paralellik göstermemektedir. Seçilmiş ülke uygulamalarıyla karşılaştırdığımızda Konaklama Vergisinde eleştiri konusu olabilecek hususları üç başlık altında toplayabiliriz;

- 1- Vergi matrahına yeme-içme gibi diğer hizmetlerinde dâhil edilmesi
- 2- Tesisler arasında ayırım yapılmadan standart oranda bir verginin alınması ile
- 3- Verginin ülkemizde genel bütçe gelirlerine dâhil edilmesi.

Yukarıdaki eleştiriler çerçevesinde, Konaklama Vergisinin yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu kapsamda; vergi matrahının sadece geceleme hizmetini kapsayacak şekilde düzenlenmesi, bunun yanında tesis bünyesinde sunulan yeme-içme gibi diğer hizmetlerin matraha dahil edilmemesi, her ne kadar vergi nispi uygulanacak olsa da tesisler arasında ayırım gözetilerek farklı oranların belirlenmesi gerekmektedir. Konaklama Vergisi'nin yerel yönetim geliri olarak düzenlenmemesi belediyelerin mali özerkliğini ve mali yerelleşme seviyelerini olumsuz etkilemektedir. Bu yüzden esas amacı yerel yönetimlere kaynak oluşturmak olan Konaklama Vergisi'nin seçilmiş ülke uygulamalarında olduğu gibi ülkemizde de belediyelere devri sağlanmalıdır.

4.2.3. Mali Transfer Sisteminin İyileştirilmesi

Dünyada pek çok ülke tarafından uygulanmakta olan kaynak paylaşım sistemlerini “gelir devri”, “gelir paylaşımı” ve “transferler” olmak üzere üç ana başlık altında toplayabiliriz. Ancak ülkelerin yönetim sistemlerine bağlı olarak bu kaynak paylaşım sistemlerinden ikisi ağırlık kazanmaktadır²⁵⁴. Federal yönetim sistemi uygulanmakta olan ülkelerde daha çok yerel yönetimlere gelir devri söz konusu iken,

²⁵³ 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu, (1956), Md. 34/8.

²⁵⁴ Yılmaz vd. (2017), s. 78.

üniter yönetim sistemine sahip bizim gibi ülkelerde ise daha çok merkezi idarenin yerel yönetimlere yaptığı transferler ön plana çıkmaktadır.

Birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir paylaşımında egemen olan ve dolayısıyla gelirin önemli bir kısmını alan taraf merkezi yönetimdir²⁵⁵. Dolayısıyla yerel hizmetlerin istenilen düzeyde ve kalitede sunulamamasının önemli nedenlerinden biri de finansman eksikliğidir. 1980 sonrasında gelir kaynaklarının iyileştirilmesine yönelik yapılan düzenlemeler belediyelerin gelirlerini artırmıştır. Ancak bu seferde belediyelerde transfere dayalı (*GBVG'den alınan paylara dayalı*) bir finansman yapısı ortaya çıkmıştır²⁵⁶. Gelir kaynaklarının büyük bir çoğunluğunun GBVG'den alınan paylardan oluşması belediyelerin mali özerkliğini zedelediği gibi yerel yöneticilerin hesap verebilirliğine de engel teşkil etmektedir²⁵⁷.

GBVG'den belediyelere aktarılan paylar genel olarak ifade edilecek olursa, hem yatay eşitliği hem de dikey eşitliği tesis etme konusunda yeterli değildir²⁵⁸. Yatay eşitlik, aynı yönetim düzeyindeki birimler arasında görev ve sorumluluk alanlarının esas alınarak mali kaynak sağlanmasını ifade ederken; dikey eşitlik ise, merkezi yönetime ile yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluk alanlarının esas alınmasıyla yapılan kaynak paylaşımını ifade eder²⁵⁹. Kaynak paylaşımındaki eşitsizliğin başlıca nedenleri; 5779 sayılı Kanuna göre belediyelerin harcama ihtiyaçlarının tespit edilmesinde temel olarak nüfus ölçütü kriterini kullanılması ve buna karşın coğrafi ve sosyo-ekonomik gibi kriterlerin ise etkin olarak dikkate alınmamasıdır²⁶⁰.

Tablo 4.7. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarının Dağılımı

	6360 sayılı Kanun Öncesi	6360 sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyeleri	İl sınırları içindeki vergi gelirinin % 5'i. (% 70'i doğrudan, % 30'u nüfus esasına göre) + İlçe belediyelerinden gelen % 30'luk pay	İl sınırları içindeki vergi gelirlerinin % 6 'sı. (% 60'ı doğrudan, kalan % 40'ın % 70'i nüfus, % 30'u yüzölçümü esasına göre) + İlçe belediyelerinden gelen % 30'luk pay

²⁵⁵ Öz, (2012), s. 84.

²⁵⁶ Ulusoy, (2013), s. 89.

²⁵⁷ Ulusoy, Akdemir, (2014), s. 458.

²⁵⁸ Yüksel, C. (2016). “Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71(3), s. 754.

²⁵⁹ Yılmaz vd. (2017), s. 74-76.

²⁶⁰ Yüksel, (2016), s. 754.

Büyükşehir İlçe Belediyeleri	GBVG'nin % 2,50'i. (% 100'ü nüfus esasına göre) % 60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı, % 30'u büyükşehir belediye payı, % 10'u su ve kanalizasyon idaresi payı.	GBVG'nin % 4,50'i. (% 90'ı nüfus, % 10'u yüzölçümü esasına göre) % 60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı, % 30'u büyükşehir belediye payı, %10'u su ve kanalizasyon idaresi payı.
Diğer Belediyeler	GBVG'nin % 2,85'i. (% 80'i nüfus, % 20'si gelişmişlik endeksine göre)	GBVG'nin % 1,50'i. (% 80'i nüfus, % 20'si gelişmişlik endeksine göre)

(**Kaynak:** Marmara Belediyeler Birliği, (MBB). (2015). Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu, s. 24.)

GBVG'den belediyelere verilen paylar en son 6360 sayılı Kanunla yeniden belirlenmiştir. Bu kanuna göre büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin payları artırılmış, diğer belediyelerin ise payları düşürülmüştür. Tablo 4.7 incelendiğinde, 6360 sayılı Kanun öncesinde belediyelerin GBVG'den pay alma kriterleri nüfus ölçütü ile gelişmişlik endeksinden oluşmakta iken, 6360 sayılı Kanun sonrasında ise bu iki kritere ilave olarak yüzölçümünün eklendiği görülmektedir. Bu düzenleme sonrasında belediyeler için pay dağıtımı nüfus, yüzölçümü ve gelişmişlik endeksi olmak üzere üç kritere göre belirlenmektedir. Oysa 5779 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine göre il özel idareleri için pay dağıtımı nüfus, yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu ve gelişmişlik endeksi olmak üzere beş kritere göre belirlenmektedir. Ayrıca tablo 4.7'de görüleceği üzere, belediyeler için belirlenen bu üç kriterin aynı belediye gruplarında dahi birlikte uygulanmadığı görülmektedir. Buna göre pay dağıtımında; büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri için nüfus ölçütü ve yüzölçümü kriteri kullanılmakta iken, diğer belediyeler için ise nüfus ölçütü ve gelişmişlik endeksi kriteri kullanılmaktadır.

Aşağıda açıklanan gerekçelerle, belediyeler arasındaki pay dağıtım kriterlerine mevsimlik nüfus hareketleri, büyükşehir belediyelerinde gelişmişlik endeksi ile öz gelirlerin toplam gelirlere oranı (*performans testi sonucu*) da eklenmelidir.

4.2.3.1. Mevsimlik nüfus hareketleri

5779 sayılı Kanun'a göre, GBVG'den belediyelere gönderilecek payların dağıtımına esas olacak nüfus bilgileri, TÜİK'ten alınmaktadır. Burada Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'ne (ADNKS) kayıtlı nüfus esas alındığından bazı belediyeler için dezavantajlı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi ülkemizde birçok

turizm bölgesi yaz ayları başta olmak üzere, ADNKS’de kayıtlı nüfusun katbekatını geçici süreyle barındırmaktadır. Bu kapsamdaki geçici nüfus artışları bazı belediyelerde temel hizmetlere ilişkin maliyetlerin artmasına neden olmaktadır.

“4.2.2. Alternatif Gelir Kaynakları” başlığı altında belediyelere devredilmesini önermiş olduğumuz Konaklama Vergisi turizm kaynaklı artan geçici nüfusun belediyelere yüklediği ilave maliyetlerin finansmanı açısından önemli bir adım olmakla birlikte, bu verginin bazı belediyelere katkısının sınırlı olacağı aşikârdır. Çünkü Konaklama Vergisi’nin gelir yaratma potansiyeli otel, apart otel, motel, tatil köyü ve pansiyon gibi tesislerin varlığıyla paralellik arz etmektedir. Dolayısıyla bu gibi tesisler ne kadar fazlayla belediyelerin elde edeceği gelir de o kadar fazla olacaktır. Ancak bu durum birçok belediye için geçerli değildir. Bazı belediyelerin sınırları içerisindeki konaklama tesisi sayısının sınırlı olmasına rağmen yaz aylarında aşırı nüfus aldığı görülmektedir. Özellikle yazlıkçı diye tabir edilen kişilerin ikinci konutlarının bulunduğu yerlerde geçici olarak ikamet etmeleri nedeniyle belediyeler²⁶¹ Konaklama Vergisi’nden yeterince gelir elde edemeyecektir.

Turizm faaliyetleri, yerleşim alanlarının nüfus hareketliliğini artıran en önemli sektörel aktivitedir. Turizm bölgelerinde esas yerleşik nüfusa göre yapılacak plan-proje kapasitelerinin turizm sezonunda yeterli gelmemesinin birçok çevresel sonuçları olmaktadır. Ayrıca bu gibi turizm bölgelerinde aşırı yapılaşmaya bağlı olarak ciddi altyapı sorunları ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda belediyelerin temel görevleri arasında yer alan çevre temizlik ve atıksu yönetimi gibi temel hizmetlerde dahi yaz aylarında aksaklıkların yaşandığı bilinmektedir. Bu tür aksaklıkların ortaya çıkmaması adına pik nüfusun finansmanı açısından ortalama nüfusun esas alınması²⁶² veya hâlihazırda uygulanmakta olan denkleştirme ödeneği kapsamında nüfus kriteri olmaksızın belediyelere GBVG’den ek bir kaynağın ayrılması gerekmektedir.

4.2.3.2. Büyükşehirlerde gelişmişlik endeksi

BBK’nın 4’üncü maddesinde; “Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” denilmektedir.

²⁶¹ Anadolu Ajansı’nın 28.07.2019 tarihli haberine göre, Yalova’nın Çınarcık ilçesine bağlı 3.680 nüfuslu Esenköy Belde Belediyesi’nin yaz aylarında 80 ile 100 bin arası kişiye hizmet verdiği ifade edilmektedir.

²⁶² Atacan Ögüt, A. Beler Baykal B. Kınacı, C. (2011). “Mevsimsel Nüfus Değişiklikleri ve Atıksu Yönetimi Üzerine Bir İnceleme”, *İstanbul Teknik Üniversitesi Dergisi*, 21(2), s. 27-36.

Dolayısıyla bir ilin büyükşehir statüsünü kazanabilmesi için nüfus kriterini sağlaması ve TBMM'nin bu konuda kanun çıkarması yeterli olmaktadır. Mevcut sistemde sadece nüfus kriteri esasıyla büyükşehir unvanı sahip olan belediyelerin aynı sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinde olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu nedenle büyükşehirler sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının göz ardı edilerek, GBVG'den transfer yapılması belediyeler arasında adaletsizliğe yol açmaktadır.

Gelişmişlik endeksi; eğitim, ekonomi, kültür ve sağlık gibi birden fazla değişken esas alınarak oluşturulmuş bir hesaplama yöntemidir. Ülkemizde illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyini belirlemeye yönelik çalışmalar geçmişte Devlet Planlama Teşkilatı ve Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılmışken, günümüzde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yapılmaktadır²⁶³.

Tablo 4.8. Büyükşehirlerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması

İller	2012	2013	2014	2015	2016
Diyarbakır	64	59	52	55	57
Erzurum	43	44	37	39	38
Kahramanmaraş	55	51	44	50	52
Malatya	41	32	33	33	39
Mardin	77	73	73	74	75
Ordu	58	48	47	46	50
Şanlıurfa	67	65	63	60	63
Van	72	71	68	68	72

(Kaynak: Temurlenk, Abar, (2019), s. 1127-1128.)

İllerin sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyeleri doğu-batı ekseninde incelendiğinde, doğu illerinin gelişmişlik seviyesi olarak son sıralarda yer aldığı, buna karşılık Akdeniz, Ege ve Marmara bölgelerindeki illerin ise ilk sıralarda yer aldığı görülmektedir²⁶⁴. Tablo 4.8 oluşturulurken ilk otuz sırada yer alamayan büyükşehirler yer verilmiştir. Buna göre sekiz büyükşehir statüsündeki il, sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyesi en iyi olan otuz il arasına girememiştir. Özellikle Mardin, Şanlıurfa ve Van gibi illerin son sıralarda yer alması büyükşehirler arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farkını

²⁶³ Temurlenk, M. S. Abar, H. (2019). "Türkiye'deki İllerin Sosyoekonomik Gelişmişlik Seviyeleri: 2008-2016 Dönemi", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(4), (2019), s. 1116.

²⁶⁴ Temurlenk, Abar, (2019), s. 1126.

açıkça ortaya koymaktadır. Bu yüzden gelişmişlik endeksinin bütün belediyelerde pay dağıtım kriterlerine dâhil edilerek hesaplamanın yapılması belediyeler arasındaki yatay adaletsizliği azaltmak adına önemli bir adım olacaktır.

4.2.3.3. Öz gelirlerin tahsilat/tahakkuk oranı

Günümüzde devletlerin en önemli gelir kaynağı olan vergilerin t/t oranında ülkeler ve bölgeler arasında farklılıklar gözlenmektedir. Bu farklılığın nedenlerinden biri de mükelleflerin vergiye karşı sergiledikleri ideolojik tutumdur. Mükelleflerin devlete olan bağlılığı ve güveni t/t oranlarını yükseltmekte ve vergiye karşı olan direnci azaltmaktadır. Ülkemizde vergilerin tahsilat oranları doğu-batı ekseninde incelendiğinde, doğuya gidildikçe vergi tahsilat oranlarının azaldığı, batıya gittikçe ise arttığı görülmektedir²⁶⁵.

Tezimizde BGK'ya yöneltilen eleştirilerin temelinde belediyelerin öz gelir kaynakları yönünden eksik olduğu esasına dayanmaktaydı. Bunun yanında BGK kapsamındaki öz gelirlerin ne kadarının düzenli bir şekil tahsil edilip edilmediği gözardı edilmiştir. Bilindiği gibi belediyelerin en önemli mali sorunlarından biri de öz gelirlerdeki t/t oranlarının düşük seviyelerde olmasıdır. Belediyelerde öz gelir t/t oranlarının düşük olmasının birçok nedeni bulunmaktadır. Bunların başında sistem kaynaklı nedenler ile siyasi nedenler gelmektedir.

Belediyelerin gelir tahsilatı konusunda merkezi yönetimle aynı yetki ve imkânlara sahip olamamaları öz gelir tahsilatının düşük olmasının sistem kaynaklı nedenini oluşturmaktadır. Belediyelerin MERNİS ve TAKBİS yazılımlarında yetkilerinin sınırlı düzeyde tutulması ve POLNET'i ise hiç kullanamamaları öz gelirin etkin bir şekilde takibine engel oluşturmaktadır²⁶⁶. Ayrıca belediyelerin siyasi bir kurum olması nedeniyle mükellefler üzerindeki yaptırım gücünün oy kaybetme kaygısı nedeniyle sınırlı olması ve belediyelerin ölçeği küçüldükçe ahbap-çavuş ilişkisinin mevzuatın da önüne geçmesi nedeniyle öz gelirlerdeki t/t oranları düşmektedir. Bu yüzden öz gelirlerin performans değerlendirmesine tabi tutulması gerekmektedir.

Ülkemizde genel bütçe gelirlerinin % 80'ninden fazlasını vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vergilerde t/t oranı 2006-2019 yılları arasında azalan bir seyir izlemekle

²⁶⁵ Sezgin, Ş. Sezgin, S. (2019). "Türkiye'de Vergi Tahsilat Oranları ve Siyasi Davranış", *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 6(5), s. 2-14.

²⁶⁶ MBB, (2015), s.14.

birlikte her zaman % 80 seviyesinin üzerinde kalmıştır. Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün belediyelere ilişkin yayımlanan verileri tahsilat esaslı olup, tahakkuk tutarları gösterilmediğinden net bir analiz yapılamamaktadır. Ancak Sayıştay'ın belediyelere ilişkin raporları bizlere bu konuda bir fikir vermektedir. Mali Denetim Raporlarında²⁶⁷ belediyelerin en önemli vergi gelirlerinden olan Emlak Vergisi (*DKV hariç*), İlan ve Reklam Vergisi ile ÇTV gibi vergiler başta olmak üzere öz gelirlerindeki t/t oranlarının düşük olması eleştiri konusu yapılmıştır. Denetim bulgularına bakıldığında birçok belediyede öz gelirlerin t/t oranlarının % 50'nin altında kaldığı görülmektedir.

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı'nın 73-79'uncu maddeleri GBVG'den aktarılabilecek payları düzenlemekteydi. Tasarıdaki en önemli yeniliklerinden biri de belediyelere aktarılabilecek payların belirlenmesinde performans sonuçlarının belirleyici kriter²⁶⁸ olarak yer alması olmuştur. Ancak söz konusu tasarı yürürlüğe girmediği için performans sonuçlarına göre verilecek payın hangi kriterlere göre belirleneceği tespit edilememiştir. Bu noktada objektif bir kriter olması açısından belediyelerde öz gelir t/t oranlarının performans testine tabi tutularak, pay dağıtım kriterleri arasında yer alması sağlanmalıdır. Bu amaçla belediyelerin belirli periyotlarda t/t oranlarını içeren mali tablolarını Hazine ve Maliye Bakanlığına göndermesi ve bakanlığın da GBVG'den verilecek payların bir kısmını bu t/t oranlarına göre belirlemesi belediyelerde öz gelir tahsilatının arttırılması açısından teşvik edici bir yöntem olacaktır.

4.2.4. Belediyelerin Tarife Belirleme Yetkisi

Ülkemizde belediyeler BGK kapsamındaki vergi, harç ve harcamalara katılma paylarının oran ve tarifelerini kanunun öngördüğü sınırlar içerisinde dahi tespit edememektedir. Bu yüzden belediyeler öz gelirler yönetimi açısından merkezi yönetime bağımlı bir yapı arz etmektedir²⁶⁹. Nitekim, Anayasa'nın 73'üncü maddesinde; "(...) Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir." denilmektedir. Anayasa'nın amir hükmünden de anlaşılacağı üzere, mali yükümlülükler konusunda esas

²⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için "<https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=103>" adresine bakınız.

²⁶⁸ Tasarıda 77'inci maddenin gerekçesinde; "(...) performans sonuçları da dağıtımda bir başka kriter olarak alınmak suretiyle belediyelerin kaynakları etkin bir şekilde kullanmaları amaçlanmaktadır." denilmektedir.

²⁶⁹ Arıkboğa, (2015), s. 12.

yetkili organ TBMM olup, Cumhurbaşkanının sadece Anayasa’da çizilen sınırlar çerçevesinde değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır.

Her ne kadar Anayasa’nın 73’üncü maddesi belediyelere vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler konusunda ihdas yetkisi vermese de BGK’nın 96/B fıkrası belediye meclislerine bazı gelirlerde kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar dahilinde değişiklik yapma yetkisi vermişti²⁷⁰. Bu anlamda BGK’nın 96/B fıkrası ile AYYÖŞ’ün 9’uncu maddesinin üçüncü fıkrası²⁷¹ arasında bir paralellik bulunduğu söylenebilir²⁷². Ancak AYM 29.12.2011 tarih ve 2011/175 sayılı kararında BGK 96/B hükmünü, Anayasa’nın 73’üncü maddesine aykırı olduğu için iptal etmiştir²⁷³. AYM iptal kararının Resmi Gazete’de yayımlanmasından itibaren bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar vermesine rağmen, ancak 11.06.2013 tarih ve 6487 sayılı Kanunla yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeyle, BGK’nın 96/A fıkrası değiştirilerek bazı vergi ve harçların tarifelerini belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir²⁷⁴. BGK 96/A’ya 01.03.2014 tarih ve 6527 sayılı Kanunla ek paragraf eklenerek BGK’nın 15 ve 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendi ile 56, 60 ve 84’üncü maddenin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifelerinin BGK’da belirtilen en alt ve en üst sınırlar dahilinde olmak şartıyla belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından tespit edileceği ve her yıl YDO oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır²⁷⁵. Böylece bu kapsamdaki maktu gelirlerin enflasyon karşısında değer kaybı belli bir süre önlenmiş oldu.

Bilindiği gibi maktu gelirlere ilişkin alınabilecek en az ve en çok tutarlar en son 2004 tarih ve 5281 sayılı Kanunla tespit edilmiştir. Bu tarihten sonra en az ve en çok tutarlarda değişikliğin yapılmamış olması maktu gelirleri enflasyon karşısında değer kaybına uğratmaktadır. Çünkü maktu gelirler her yıl YDO’ya tabi tutulduğu takdirde BGK 96/A’nın ek paragrafında; “(...) Şu kadar ki, bu miktar ve tutarlar

²⁷⁰ Yakar, S. Gündüz, İ. O. (2014). “Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” Mı “Yok” Mu İşte Bütün Mesele Bu”, *Sayıştay Dergisi*, S: 92, s. 119.

²⁷¹ “Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.”

²⁷² Öz, (2012), s. 82.

²⁷³ Anayasa’nın 73’üncü maddesine açıkça aykırı olan hükmün bu tarihe kadar iptal edilememesinin nedeni Geçici 15’inci maddedir. Zira Anayasa’nın Geçici 15’inci maddesine göre 12 Eylül dönemi kanunlarına karşı Anayasa’ya aykırılık iddia edilemiyordu. Geçici 15’inci madde 12.09.2010 tarihli Anayasa değişikliği referandumu ile kaldırılmıştır.

²⁷⁴ Yakar, Gündüz, (2014), s. 128.

²⁷⁵ BGK, (1981), Md. 96/A.

ilgili tarifeler için belirlenen en çok tutarı aşamaz. (...)” hükmüne takılarak değer kaybetmeye başlayacaktır. Nitekim belediyelerin gelir tarifelerine ilişkin cetvelleri incelendiğinde, bazı gelirin üst sınıra dayandığı ve bu yüzden YDO’nun uygulanamadığı görülmektedir. Dolayısıyla YDO ile artırılan maktu gelirler dahi günümüzde enflasyon karşısında değer kaybı yaşamaktadır.

Bu durumda BGK’nın ilgili maddelerinde yer alan en az ve en çok tutarların yeniden belirlenmesi için ivedi bir kanun değişikliği zaruri gözükmektedir. Ancak salt BGK’daki en az ve en çok tutarların yeniden belirlenmesine ilişkin bir düzenlemesinin yapılması halinde maktu gelirler zamanla tekrar enflasyon karşısında değer kaybı yaşayacaktır. Zira ülke ekonomisinin enflasyonist bir ortamda olduğu düşünüldüğünde, bu çözümün de geçici olacağı aşikardır. Ayrıca kanun değişikliği süreci çoğu zaman, siyasi ve bürokratik nedenlerle zaman alan bir süreçtir. Bu yüzden her defasında maktu gelirlerin en az ve en çok tutarların yeniden belirlenmesi yerine, yeni bir yöntemle geçilmesi gerekmektedir.

Tablo 4.9. Belediye Gelirleri Kanunu Kapsamındaki Vergi, Harç ve Harcamalara Katılma Paylarının Belirlenme Yöntemleri

Gelir Türü		Tarife Belirlenme Yöntemi
İlan ve Reklam Vergisi		Belediye Meclisinin Önerisi Üzerine Cumhurbaşkanı Kararı (CBK) + YDO
Eğlence Vergisi	“Bilet ile Girilen Yerler ve Müşterek Bahislerde”	BGK’da % 5 - 10 - 20 olarak belirlenmiştir.
	“Biletle Girilmesi Zorunlu Olmayan Yerlerde”	Belediye Meclisinin Önerisi Üzerine CBK + YDO
Haberleşme Vergisi		BGK’da % 1 olarak belirlenmiştir.
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi		BGK’da % 1 - 5 olarak belirlenmiştir.
Yangın Sigortası Vergisi		BGK’da % 10 olarak belirlenmiştir.
Çevre Temizlik Vergisi		Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından BGK Genel Tebliği ile her yıl belirlenmektedir.
İşgal Harcı		Belediye Meclisinin Önerisi Üzerine CBK + YDO
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı		Belediye Meclisinin Önerisi Üzerine CBK + YDO
Kaynak Suları Harcı		CBK
Tellallık Harcı		BGK’da % 2 olarak belirlenmiştir. Ancak 100 TL’yi aşan satışlarda aşan kısım için % 1’dir

Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	CBK
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	CBK
Bina İnşaat Harcı	CBK
Kayıt ve Suret Harcı	CBK
Altyapı Kazı İzni Harcı	BGK'da binde 2 olarak belirlenmiştir.
İmar ile ilgili harçlar	CBK
İşyeri Açma İzni Harcı	Belediye Meclisinin Önerisi Üzerine CBK + YDO
Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı	CBK
Sağlık Belgesi Harcı	CBK
Yol Harcamalarına Katılma Payı	Vergi değerinin % 2'sini geçemez.
Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	Vergi değerinin % 2'sini geçemez.
Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı	Vergi değerinin % 2'sini geçemez.

(**Kaynak:** Öz, (2012), s. 76. Tablo BGK'daki değişiklikler çerçevesinde yazar tarafından güncellenmiştir.)

BGK kapsamındaki gelirlerin tarife yapısıyla ilgili güncel durum tablo 4.9'da gösterilmiştir. Buna göre BGK kapsamındaki öz gelirlerden vergi, harç ve harcamalara katılma paylarına ilişkin tarifeler dört şekilde belirlenmektedir.

1- Bazı vergi, harç ve harcamalara katılma paylarının nispi şekilde belirlenmesi,

2- Bazı harçların doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi,

3- Bazı vergi ve harçların belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi ve BGK'daki üst sınırların aşılması kaydıyla her yıl YDO oranında artırılması,

4- ÇTV'nin BGK Genel Tebliği ile Hazine ve Maliye Bakanlığı (*Gelir İdaresi Başkanlığı*) tarafından her yıl üst sınıra tabi olmaksızın YDO ile artırılması.

Mevcut haliyle BGK kapsamındaki tarife belirleme yöntemi hem belediyeler açısından hem de mükellefler açısından karmaşık bir hal almıştır. Tarife yapısının sadeleştirilmesi amacıyla maktu vergi ve harçlara ilişkin tarifelerde standart bir uygulamanın getirilmesi gerekmektedir. Örneğin ÇTV'de olduğu BGK kapsamındaki tüm maktu vergi ve harçlara ilişkin tarifelerin üst sınıra tabi olmaksızın her yıl BGK Genel Tebliği ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından YDO ile artırılmasına

ilişkin kanun değişikliği yerinde bir karar olacaktır. Böylece maktu tarifelerin tebliğ kapsamında belirlenmesi halinde, hem BGK'daki tarife yapısı sadeleştirilmiş olacak hem de belediyeler arasında mevzuatı farklı yorumlardan kaynaklı hatalı uygulamalara son verilmiş olacaktır. Ve en önemlisi maktu gelirler enflasyon karşısındaki değer kaybetmeyecektir.



5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Temel kamu hizmetlerinin tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de merkezi hükümetlerin yanında diğer kamu tüzel kişileri vasıtasıyla yerine getirilmesi kabul gören bir uygulamadır. Bu uygulamaya paralel olarak yerinden yönetim ilkesi esasına göre örgütlenen ve belirli bir coğrafi alanda yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde genel yetki sahibi olan yerel yönetim birimlerinden belediyelerin ön plana çıktığı görülmektedir.

Modern anlamda belediyelerin var olmadığı Tanzimat öncesi dönemde, temel belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi kadı başta olmak üzere, Osmanlı toplumunun kendine has kurumları olan vakıf ve lonca teşkilatları sayesinde olmuştur. Tanzimat dönemi ve sonrasında, batılılaşma çabaları ekseninde idari alanında yaşanan değişim ve dönüşüm modern anlamda belediyelerin ortaya çıkışına ortam hazırlamıştır. Ticaretin yoğun olduğu liman kentlerinde ortaya çıkan ilk belediyeler yerel yönetim tecrübesinin gelişmesinde önemli katkıları olmuştur. Belediyelerin ortaya çıkmasıyla birlikte sınırlı düzeyde de olsa yönetilenler, yönetime katılma fırsatını bulmuştur. Bu açıdan Tanzimat dönemi, Osmanlı Devleti'nde yerel yönetim tecrübesinin oluşmasında ve yerel demokrasi anlayışının gelişmesinde tartışmasız dönüm noktası olarak kabul edilmektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyeler istikrarlı bir gelişim göstermiştir. Bu dönemde Ankara Şehremaneti deneyimi çerçevesinde örnek bir belediyeçilik anlayışı oluşturulmak istenmiştir. 1950 sonrasında kentleşmenin hızlanmasıyla birlikte; belediyelerin altyapı, ulaşım ve düzensiz kentleşme gibi temel sorunlarına ilave olarak yaşadıkları idari ve mali sorunlar, 1960 sonrasında gerek kalkınma planlarında gerekse de kamu yönetimini yeniden yapılandırmayı hedefleyen projelerde temel gündem maddelerinden birisi olmuştur. Özellikle 1980 sonrasında küreselleşmenin etkisiyle birlikte artan liberalleşme eğilimleri ile 2000 sonrasında AB'ye uyum sürecinde yapılan reform çalışmaları yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına zemin oluşturmuştur. 2000'li yıllarda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sürecinde; 5393 sayılı BK, 5216 sayılı BBK ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmesine rağmen, 442 sayılı Köy Kanunu ile 2464 sayılı BGK'da herhangi bir köklü değişiklik olmamıştır. Her ne kadar 2006 ve 2008 yıllarında Bakanlar Kurulu tarafından İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı iki

kez TBMM'ye sevk edilmiş olsa da, söz konusu tasarı komisyon aşamasında kaldığından somut bir adım atılamamıştır.

Günümüzde belediyelerin en temel gelir kaynağı, GBVG'den alınan paylardır. Toplam gelirler içerisindeki GBVG'den alınan paylar büyükşehir belediyelerinde % 70'in, büyükşehir dışındaki il belediyelerinde % 55'in, ilçe ve belde belediyelerinde ise % 45'in üzerindedir. Bu durum belediyelerin mali yerelleşme seviyesini düşürmekte, başka bir ifadeyle belediyelerin merkezi yönetime olan bağımlılıklarını artırmaktadır. Belediyelerin GBVG'den alınan paylardan sonra en önemli gelir kaynağını öz gelirler oluşturmaktadır. Öz gelir kaynağı bakımından belediye grupları arasında kendi kendine yeterlilik oranı en yüksek ilçe ve belde belediyeleri iken, en düşük ise büyükşehir belediyeleridir.

Büyükşehir belediyeleri hariç olmak üzere, belediyelerin en önemli giderini mal ve hizmet alımları oluşturmaktadır. Toplam giderler içerisindeki mal ve hizmet alımları ilçe ve belde belediyelerinde % 45'in, büyükşehir dışındaki il belediyelerinde ise % 40'ın üzerindedir. Toplam giderler içerisindeki payı bakımından daha sonra sermaye gideri ile SGK prim ödemeleri dâhil personel giderleri gelmektedir. Bu haliyle büyükşehir dışındaki diğer belediyelerin gider yapısının büyük çoğunlukla cari harcamalara dayandığını söylenebiliriz. Büyükşehir belediyelerinin giderleri ağırlıklı olarak sermaye giderleri, mal ve hizmet alımları ile SGK prim ödemeleri dâhil personel giderlerinden oluşmaktadır.

Genel yönetim kapsamındaki merkezi yönetim, SGK ve yerel yönetimlerde gelir-gider dengesi sürekli gelir aleyhinde olduğundan bu idareler sürekli borçlanma yoluna gitmektedir. Belediyelerin bir finansman kaynağı olarak borçlanma gelirine sıkça başvurması kısa vadede sorunlara çözüm getirmekle birlikte, uzun vadede yeni sorunların ortaya çıkabilmesine neden olabilmektedir. Günümüzde borç batağındaki birçok belediyenin borç yönetimi konusunda sıkıntı çektiği ve bu yüzden borçlarını çevirebilmek amacıyla taşınmaz satışını yaygın bir biçimde kullandığı bilinmektedir.

Belediyelerin gelir ve gider gerçekleşme sonuçlarına bakıldığında, 2007-2018 yıllarında her yıl bütçe açığı verdiği görülmektedir. Özellikle 2016 yılı ve sonrasında bütçe açıklarında ciddi artışlar yaşanmıştır. Bütçe açıklarının artmasında ekonomik ve sosyal değişimlere paralel olarak artan yerel talepler etkili olduğu kadar belediye gelirleri mevzuatının güncel olmaması ve zaman içerisinde gelir mevzuatında yapılan

değişikliklerin gelir yapısını hem karmaşık hale getirmesi hem de verimsiz kılması da etkili olmuştur. Belediyelerde bütçe açıklarının giderek artma eğiliminde olması, iyi bir mali yönetim sisteminin kurulamadığının da bir işareti olarak görülmelidir. Dolayısıyla belediyelerin mali yapısının yeniden ele alınarak gelirlerin artırılması zaruri gözükmektedir. Ancak torba kanunlarla yapılmaya çalışılan geçici çözümler yerine, eksik kalan yerel yönetimler reformunun tamamlanması amacıyla BGK'nın yeni baştan ihdas edilerek belediye mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda yapılması gerekenler;

- Günümüzde belediye gelirleri BGK, EVK ile 5779 sayılı Kanun başta olmak üzere farklı mevzuat başlıkları altında düzenlenmiş olup, dağınık bir yapı arz etmektedir. Bu yüzden belediye gelirleri reformu kapsamında atılması gereken adımlardan biri de, dağınık bir yapı arz eden belediye gelirlerinin tek çatı altında toplanarak belediye gelirleri mevzuatının sadeleştirilmesi sağlanmalıdır.
- Gelir kaynakları yönünden büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlı bir yapı arz eden belediyelerin küreselleşme eğilimiyle birlikte artan yerelleşme söylemine uygun olarak mali yerelleşme seviyelerini artıracak düzenlemeler yapılmalıdır.
- Yerel yönetimler reformu sürecinde, BGK'da köklü bir değişikliğe gidilmemesi teknolojik gelişmelere bağlı olarak bazı hizmetlerin yaygın kullanımının vergilendirilmemesine neden olmuştur. Dolayısıyla belediyeler bu kapsamda bir takım gelirlerden mahrum bırakılmıştır. Belediyelerin özellikle HV ile EHTV gibi gelir potansiyeli olan vergilerden yeterince faydalanamadığı görülmektedir. Bu kapsamda çifte vergilemeyi önlemek amacıyla öncelikle ÖİV'nin kaldırılarak, HV'nin kapsamına Türk Telekom dışında aynı ve benzer nitelikte hizmetleri sunan diğer işletmecilerinde dâhil edilerek cep telefonları ile data bağlantılarının vergilendirilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca EHTV'nin kapsamına doğalgaz ve LPG tüketiminin de dâhil edilerek verginin gelir yaratma potansiyeli artırılmalıdır. Her iki verginin de faturalara bağlı olarak aracı kurumlar vasıtasıyla tahsil edilip, belediyelere beyanname verilerek ödenmesi nedeniyle t/t oranları yüksek vergilerdir. Bu yüzden söz konusu vergilerin takip ve tahsili belediyeler açısından kolay olmaktadır.
- Ülkemizde taşıtların vergilendirilmesi 1957 yılından beri uygulanmaktadır. Söz konusu verginin geliri 1963 yılına kadar genel bütçeye dâhil iken, bu tarihte

MTV Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle 1963-1981 yılları arasında yerel yönetimlerle paylaşılmıştır. Ancak 1981 yılında 2380 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle yerel yönetimlere çeşitli vergilerden pay verilmesi usulüne son verilmiştir. Günümüzde belediye gelirlerinin artırılmasına ilişkin önerilenden biri de MTV gelirinin belediyelere bırakılması veya belli bir oranda belediyelere pay verilmesidir. Bilindiği gibi taşıt sayısının her geçen gün artmasıyla çevre ve trafik gibi alanlarda ortaya çıkan negatif dışsallıklardan belediyeler de etkilenmektedir. Ancak belediyelerin taşıtların neden olduğu dışsallıkların külfetlerine katlanırken, MTV gelirlerine doğrudan ortak olamaması hakkaniyetli gözükmemektedir. Bu yüzden daha önce de (1963-1981 yılları arası) uygulandığı gibi, MTV gelirinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında doğrudan paylaşımı sağlanmalıdır.

- Geçmişte olduğu gibi günümüzde de, sermaye sahiplerinin herhangi bir emeği olmaksızın gayrimenkulleri üzerindeki değer artışlarının vergilendirilmesi tartışılmaktadır. Ülkemizde 1950 sonrasında artan kentleşme hareketine paralel olarak nüfusun belli başlı kentlerde yoğunlaşması, kentsel rant kavramını ön plana çıkarmıştır. Başta büyükşehirlerde olmak üzere, yapılan kentsel dönüşüm projeleri, şehir hastaneleri, metro-tramvay hatları ve havaalanları gibi altı ve üst yapı yatırım projeleri yeni rant alanlarının ortaya çıkarmasına neden olmaktadır. Belediyeler açısından yeni bir finansman kaynağı alabilecek bu gibi yeni rant alanlarının vergi adaleti ve ödeme gücü ilkesi dikkate alınarak yeni bir verginin ihdas edilmesi belediye gelirlerinin artırılması açısından önemli bir adım olacaktır.
- 7194 sayılı Kanunla ihdas edilen vergilerden ikisi DKV ile Konaklama Vergisidir. Bu vergilerden DKV adaletsiz yapısı nedeniyle kamuoyunda yoğun tartışmalara neden olmuş ve ana muhalefet partisi tarafından AYM'ye taşınmıştır. AYM'ye iptal davası açılması sonrasında, 7221 sayılı Kanunla DKV'nin bazı hükümlerinde değişiklik yapılmasına rağmen, hala bir takım sorunları barındırmaktadır. Bu kapsamda DKV'nin kapsamına mesken niteliğindeki taşınmazlar dışındaki binalarında dâhil edilmesi, ilk basamak matrahının düşürülmesi ve çifte vergilemenin önlenmesi amacıyla aynı nitelikteki taşınmazlardan Bina Vergisinin alınmaması gerekmektedir. Konaklama

Vergisi geçmişte zaman zaman gündeme gelmesine rağmen ancak 7194 sayılı Kanunla yürürlüğe girebilmiştir. Konaklama Vergisi'nin de seçilmiş ülke uygulamaları dikkate alındığında bir takım sorunları barındırdığı görülmektedir. Bu kapsamda tesisler arasında ayırım yapılarak farklı vergi oranlarının belirlenmesi ve vergi matrahının yeme-içme hizmetleri hariç sadece konaklama hizmeti ücretinden oluşması gerekmektedir. Ayrıca seçilmiş ülke uygulamalarına bakıldığı takdirde, bir yerel yönetim vergisi olan Konaklama Vergisi ile lüks mesken niteliğindeki taşınmazları vergilendiren DKV'nin genel bütçe gelirleri olarak düzenlenmesi belediyelerin mali özerkliğini zedelemektedir. Her iki verginin de mali yerelleşmeyi teşvik etmesi amacıyla belediyelere devri sağlanmalıdır.

- Belediyelerin en temel gelir kaynağı olan GBVG'den alınan payların tespitinde; büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde nüfus ve yüzölçümü, diğer belediyelerde ise nüfus ve gelişmişlik endeksi kriterleri esas alınmaktadır. Payların tespitindeki mevcut uygulama belediyeler arasındaki yatay eşitliği sağlama noktasında yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle öncelikle sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının fazla olması nedeniyle gelişmişlik endeksinin büyükşehirlerde de pay dağıtım kriterleri arasına dâhil edilmesi ve yıl içerisinde nüfus hareketlerinin fazla olduğu belediyelere ADNKS esas alınarak verilecek paylara ilave olarak GBVG'den ek bir kaynağın ayrılması gerekmektedir. Ayrıca öz gelir tahsilatının artırılmasını teşvik etmek amacıyla bütün belediyelerde öz gelirlerin t/t oranlarını esas alan performans testinin de pay dağıtım kriterleri arasına eklenmesi gerekmektedir.
- BGK'da Tellallık ve Altyapı Kazı İzni Harcı hariç tüm harçlar ile İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi kapsamında biletle girilmesi zorunlu olmayan yerler ve ÇTV maktu tarife yapısına sahiptir. Maktu vergi ve harçlara ilişkin tarifelerin bir kısmı doğrudan Cumhurbaşkanı, bir kısmı ise belediye meclislerinin önerisi alınarak Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilmektedir. Ayrıca İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisinin bir kısmı, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı ve İşyeri Açma İzni Harcı üst sınırı geçmemek kaydıyla her yıl YDO ile artırılmaktadır. BGK kapsamındaki gelirlerin tarife yapısını sadeleştirmek ve maktu vergi ve harçların enflasyon

karşısında değer kaybını önlemek amacıyla tarifelerin belirlenmesinde yeni bir yöntem ihtiyacı vardır. Bu kapsamda ÇTV’de olduğu gibi üst sınıra tabi olmaksızın maktu vergi ve harçlara ilişkin tarifelerin her yıl BGK Genel Tebliği ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından YDO ile artırılması alternatif bir yöntem olarak uygulanabilir.

Belediyelerin mali sorunlarına çözüm arayışı çerçevesinde, sıralamış olduğumuz öneriler dışında da muhakkak farklı öneriler getirilebilir. Ancak unutulmamalıdır ki; çözüm önerilerinin çoğu mükellefler üzerinde yeni yeni külfetler oluşturacaktır. Bu yüzden yeni mükellefiyetler tesis edilirken optimal vergileme anlayışı içerisinde kalınması yani, mükelleflerin tercihlerini en az etkileyerek finansman ihtiyacının sağlanmasına özen gösterilmelidir. Ayrıca adil bir vergileme anlayışı içerisinde ödeme gücünün esas alınarak mükellefiyetlerin tesis edilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yapılacak olan her yeni düzenlemenin etkinliği ve mükellefler nezdinde meşruluğu sorgulanacaktır.

Daha öncede ifade edildiği üzere, belediyelerin yaşadığı mali sorunların çözümü temel olarak gelirlerin artırılması ve harcamaların azaltılması esasına dayanmaktadır. Burada harcamaların azaltılmasıyla kastedilen israfın önlenmesi ve tasarruf bilincinin edinilmesidir. Dolayısıyla belediyelerin mevcut kaynaklarını kullanırken etkin, ekonomik ve verimli olması gerekmektedir. Zira belediyelere ne kadar yeni gelir kaynağı ihdas edilirse edilsin, bu kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımı sağlanmadığı müddetçe yeterli olmayacağı aşîkârdır. Bu nedenle belediyeler başta olmak üzere devletin her kademesinde israfın önlenmesi ve tasarruf bilincinin kurum kültürü haline getirilebilmesi amacıyla üst yöneticiler ile harcama yetkililerinin kamu kaynaklarını kullanırken titizlikle hareket etmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ak, A. (2021). “Değerli Konut Vergisi ve Emlak Vergisi Kanunun Bozulan İç Bütünlüğü”, <http://www.vergisizdunya.net/yazi/degerli-konut-vergisi-ve-emlak-vergisi-kanunun-bozulan-ic-butunlugu-uygulama-genel-teblig-ve-yeniden-degerleme-orani/2021/01/29/>, (Erişim Tarihi: 31.01.2021).
- Akai, N. Sakata, M. (2002). “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States”, *Journal of Urban Economics*, 52(1), pp. 93-108.
- Akdemir, T. Yeşilyurt, Ş. (2018). “Devlet Borçlarının Kökeni, Gelişimi ve İktisadi Temelleri”, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(16), ss. 279-305.
- Akdoğan, A. (2006), *Kamu Maliyesi*, (11. Baskı), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aktan, Ç. C. (2009). “Bitmeyen Senfoni ve Vokal Katkılar (Bürokrasinin ve Mesleki Birliklerin Türk Vergi Sisteminde Bitmeyen Vergi Reform Talepleri ve Önerilerinin Değerlendirilmesi)”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 1(1), ss. 39-58.
- Al-Rodhan, N. R. F. (2006). “Definitions Of Globalization: A Comprehensive Overview And A Proposed Definition”, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.4772&rep=rep1&type=pdf>, (Erişim Tarihi: 16.12.2019).
- Alıcı, O. V. (2017). “Yerleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 26(4), ss. 103-123.
- Anadolu Ajansı, (2019). <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/yaz-mevsiminde-nufusunun-25-katina-hizmet-ediyor/1543413>, (Erişim Tarihi: 25.09.2020).
- Anayasa Mahkemesi. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 11.09.2019).
- Arıkoğlu, Ü. (2015). “Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi”, *Maliye Dergisi*, S: 168, ss. 1-19.
- Arıkoğlu, Ü. (2016). “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), ss. 276-297.
- Atacan Ögüt, A. Beler Baykal B. Kınacı, C. (2011). “Mevsimsel Nüfus Değişiklikleri ve Atıksu Yönetimi Üzerine Bir İnceleme”, *İstanbul Teknik Üniversitesi Dergisi*, 21(2), ss. 25-36.
- Aslan, M. (2014). “Kentsel Rantların Vergilendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S: 3, ss. 117-134.
- Bezci, B. Coşkun, B. (2007). “Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16 (3), ss. 5-27.
- Bıyık, R. (2019). “Genel olarak 7194 Sayılı Kanun”, *Dünya Gazetesi*, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/genel-olarak-7194-sayili-kanun/458447>, (Erişim Tarihi: 11.12.2019).
- Bird, R. Slack, E. (2002). “Land and Property Taxation: A Review”, *The World Bank*, http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003_Seminar/LandPropertyTaxation.pdf, (Erişim Tarihi: 09.11.2019).
- Bülbül, D. (2006). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, (2. Baskı), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bülbül, D. (2013). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri”, *International Anatolia Academic Online Journal*, 1(2), ss. 48-69.

- Bülbül, D. (2015). “Haberleşme Vergisinde Yaşanan Mali Sorunlar”, İller ve Belediyeler Dergisi, S: 807-808, ss. 26-30.
- Bülbül, D. (2018). Devlet Maliyesi, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bozdoğanoglu, B. (2013). “Konaklama Vergisi Uygulaması ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Maliye Dergisi, S: 164, ss. 131-149.
- Bozdoğanoglu, B. (2016). “Haberleşme Vergisinin Vergi Adaleti Açısından Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri”, International Journal of Public Finance, 1(1), ss. 95-108.
- Cabannes, Y. (2004). “Participatory Budgeting: A Significant Contribution To Participatory Democracy”, Environment & Urbanization. 16(1), pp. 27-46.
- Canatay, H. (2016). “Taxation of Income from Selling Property: Changes of New Income Tax Law Draft”, International Journal of Public Finance, 1(2), pp. 73-98.
- Çağan, N. (1982). Vergilendirme Yetkisi, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Çetinkaya, Ö. Demirbaş, T. (2010). “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53. Seri, ss. 1-18.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı YYGM, (2019). 2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.
- Değirmendereli, A. (2017). Rant Vergisi Tartışmaları Bağlamında Kentsel Rantın Vergilendirilmesi Konusundaki Gelişmeler ve Çözüm Önerisi, Paradigma, 1(1), ss. 47-61.
- Demirbaş, T. Çetinkaya, Ö. (2010). “Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması”, F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek (Editörler), Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar, Bursa: Ekin Kitabevi, ss. 117-130.
- Doğan, M. Baş, A. İ. (2013). “Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma”, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 34(1), s. 293-313.
- Durberry, R. (2008). “Tourism Taxes: Implications for Tourism Demand in the UK”, Review of Development Economics, 12(1), pp. 20-36.
- Edizdoğan, N. Çetinkaya, Ö. (2013). Kamu Bütçesi, (4. Baskı), Bursa: Ekin Yayınevi.
- Emiroğlu, K. Danışoğlu, B. Berberoğlu, B. (2006). Ekonomi Sözlüğü, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (2020). Doğal Gaz Piyasası 2019 Yılı Sektör Raporu.
- Erdem, E. (2015). “Türkiye’de Çevre Vergileri Mi Çevre Vergisi Mi ?”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 119, ss. 209-226.
- Eryılmaz, B. (2002). “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 11(3), ss. 6-21.
- Eryılmaz, B. (2014). Kamu Yönetimi, (7. Baskı), Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Euronews, (2020). <https://tr.euronews.com/2020/12/04/ibb-den-33-y-l-sonra-bir-ilk-580-milyon-dolarl-k-eurobond-tahvil-ihrac>, (Erişim Tarihi: 19.12.2020).
- Fazlı, Y. (2014). “Türkiye’de Telekomünikasyon Sektörüne Yönelik Vergisel Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(39), ss. 311-326.

- Ferhatoglu, E. (2003). "Avrupa Birliği'nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri", E-Yaklaşım, S: 3, <http://www.geocities.ws/ceteristr2/eferhatoglu.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.03.2020).
- Gözler, K. (2018). Mahalli İdareler Hukuku, (1. Baskı), Bursa: Ekin Yayınevi.
- Güler, B. A. (1998). Yerel Yönetimler, (2. Baskı), Ankara: TODAİE Yayınları.
- Halaçoğlu, Y. (1998). XIV-XVII. Yüzyıllarında Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Hürriyet Gazetesi, (2011). <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/maliye-bakanindan-deprem-vergisi-cevabi-19098600>, (Erişim Tarihi: 17.11.2020).
- İçişleri Bakanlığı. <https://www.icisleri.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 17.11.2019).
- İçişleri Bakanlığı MİGM, (2014). Bütçe İzleme Rehberi: Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, Ankara: Başak Matbaa.
- İnalcık, H. (2012). "Tanzimat Nedir ?", H. İnalcık ve M. Seyitdanlıoğlu (Editörler), Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, (2. Baskı), ss. 31-56.
- Jessop, B. (2001). "Küreselleşme ve Ulus-Devlet", (Çeviren: Efkân Ala ve Ahmet Altıparmak), Türkiye Günlüğü, S: 64, ss. 61-78.
- Kartal, N. (2013). "Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare", Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 4(1), ss. 1-24.
- Keleş, R. (1985). "Türkiye'de Anakent Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, 18(2), ss. 69-82.
- Keleş, R. (1995). "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, 4(1), ss. 3-14.
- Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset, (8. Baskı), İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kettl, D. F. (2004). "Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü", (Çeviren: Mehmet Akif Özer), Sayıştay Dergisi, S: 54, ss. 137-156.
- Kerimoğlu, B. Güngör, H. Koyuncu, E. (2009). Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir. ? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber, Ankara: TEPAV Yayınları, No: 40.
- Korlu, K. Çetinkaya, Ö. (2015). "Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi", Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3(4), ss. 95-111.
- Köse, H. Ö. (2003). "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", Sayıştay Dergisi, S: 49, ss. 3-46.
- Kurtuluş, B. (2006). Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı, Ankara: DPT, Yayın No: 2692.
- Marmara Belediyeler Birliği, (2015). Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu.
- McKibbin, W. J. (2000). "Globalization: What Does It Mean ?", <http://www.sensiblepolicy.com/download/coal4.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.12.2019).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, (Erişim Tarihi: 16.09.2020).
- Nadaroğlu, H. (1998). Kamu Maliyesi Teorisi, (10. Baskı), İstanbul: Beta Yayınları.
- Oktay, T. (2008). "Belediyelerin Tarihsel Gelişimi", R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Editörler), Türkiye'de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayınları, ss. 119-157.

- Ortaylı, İ. (1974). Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), Ankara: TODAİE Yayınları No: 142.
- Ortaylı, İ. (1976). “Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, 9(1), ss. 97-107.
- Ortaylı, İ. (1982). “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alındaki Gelişmeler”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, 3(1-2), ss. 137-148.
- Öncel, M. Kumrulu, A. Çağan, N. (2013). Vergi Hukuku, (22. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- Öner, E. (2017). Türk Vergi Sistemi, (8. Baskı), Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Öz, S. (2012). “Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 67(4), ss. 63-88.
- Özer, İ. (1986). Devlet Maliyesi (Cilt I), Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Yayını No: 276.
- Özer, İ. (1986). Devlet Maliyesi (Cilt II), Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Yayını No: 277.
- Özer, M. A. (2015). “Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye’deki Son Durumun Değerlendirilmesi”, Türk İdare Dergisi, S: 481, ss. 525-558.
- Özer, M. A. Akçakaya, M. (2015). Yerel Yönetimler-Mali Boyut, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özgül, C. G. (2017). “Türkiye’de Beledileştirme Politikası”, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, S: 61, ss. 249-268.
- Öztürk, N. (2011). Kamu Ekonomisi, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Parlak, B. (2015/a). “Yerel Yönetim Reformları Perspektifinden Temel Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler”, M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak (Editörler), İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: BEKAD Yayınları, ss. 93-116.
- Parlak, B. (2015/b). “Bir Yerel Yönetim Olarak Geçmişten Geleceğe İl Özel İdareleri: Tarihçesi, Kuruluşu, Görev ve Yetkileri ile Bir Gelecek Perspektifi”, M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak (Editörler), İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: BEKAD Yayınları, ss. 67-92.
- Pehlivan, O. (2015). Vergi Hukuku, Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Tekeli, İ. Ortaylı, İ. (1978). Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları.
- Tekin, T. (2008). “Bütçe Denkliği ve Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Cetveli”, İller ve Belediyeler Dergisi, S: 725, ss. 34-38.
- Temurlenk, M. S. Abar, H. (2019). “Türkiye’deki İllerin Sosyoekonomik Gelişmişlik Seviyeleri: 2008 - 2016 Dönemi”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 33(4), ss. 1115-1135.
- Toprak, Z. (2014). Yerel Yönetimler, (9. Baskı), İzmir: Siyasal Kitabevi.
- Türk Dil Kurumu. <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 04.02.2020).
- Türkiye Belediyeler Birliği. https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, (Erişim Tarihi: 04.05.2020).
- Türkiye İstatistik Kurumu. <https://www.tuik.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 22.03.2020).

- Türkoğlu, İ. (2012). “Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 11(40), ss. 293-305.
- Sakal, M. Demirhan, H. (2015). “Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu, Finansman Sorunları ve Kaynak Arayışları”, M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak (Editörler), İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: BEKAD Yayınları, ss. 405-416.
- Satır Reyhan, A. (2014). “Çevre Ekonomisinde Çevre Vergileri Uygulamaları”, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S: 1, ss. 110-120
- Sayıştay Başkanlığı. <https://www.sayistay.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 24.11.2020).
- Sezgin, Ş. Sezgin, S. (2019). “Türkiye’de Vergi Tahsilat Oranları ve Siyasi Davranış”, Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 6(5), ss. 1-16.
- Sikander, T. (2015). “A Theoretical Framework of Local Government”, International Journal of Humanities and Social Science, 5(1), pp. 171-176.
- Seyitdanlıoğlu, M. (1995). “Yerel Yönetim Metinleri (I)” Çağdaş Yerel Yönetimler, 4(6), ss. 85-102.
- Sunay, C. (2002). “Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(3), ss. 113-133.
- Şahin, İ. (2020). “İBB Meclisi’nin AKP Grup Başkanvekili Tevfik Göksu Belediye Borcunu Camiyle Ödeyecek”, Sözcü Gazetesi, <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/ibb-meclisinin-akp-grup-baskanvekili-tevfik-goksu-belediye-borcunu-camiyle-odeyecek-5842585/>, (Erişim Tarihi: 30.08.2020).
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-2001-2005.pdf>, (Erişim Tarihi: 30.10.2019).
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. <https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program-2015-2017.pdf>, (Erişim Tarihi: 30.10.2019).
- Uluatam, Ö. (2011). Kamu Maliyesi, (11. Baskı), Ankara: İmaj Kitabevi.
- Ulusoy, A. Akdemir, T. (2013). “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi”, Sosyoekonomi, 19(19), ss. 87-116.
- Ulusoy, A. Akdemir, T. (2014). Mahalli İdareler, (9. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yakar, S. Kandır, S. Y. (2012). “Türkiye’de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması”, Maliye Dergisi, S: 162, ss. 430-447.
- Yakar, S. Gündüz, İ. O. (2014). “Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” Mı “Yok” Mu İşte Bütün Mesele Bu”, Sayıştay Dergisi, S: 92, ss. 117-141.
- Yerasimov, S. (2012). “Tanzimat’ın Kent Reformları Üzerine”, (Çeviren: Ali Berktaş), H. İnalçık ve M. Seyitdanlıoğlu (Editörler), Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, (2. Baskı), ss. 507-524.
- Yılmaz, H. H. Emil, M. F. Kerimoğlu, B. (2017). Yerel Yönetimler Maliyesi, (2. Baskı), Ankara: Kurumsal Yönetim Planlama Proje Danışmanlık.
- Yörükoğlu, F. (2009). “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”, Mevzuat Dergisi, S: 135, <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm>, (Erişim Tarihi: 27.05.2019).
- Yüksel, C. (2016). “Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 71(3), ss. 731-756.

Zeyrekli, S. Ekizceleroğlu, R. (2007). “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 16 (3), ss. 29-48.

Zürcher, E. J. (2000). Turkey A Modern History, (Çeviren: Yasemin Saner Gönen), (7. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu.

197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu.

2709 sayılı Kanun (1982 Anayasası).

442 sayılı Köy Kanunu.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

5035 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (Mülga).

5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

5393 sayılı Belediye Kanunu.

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

7194 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

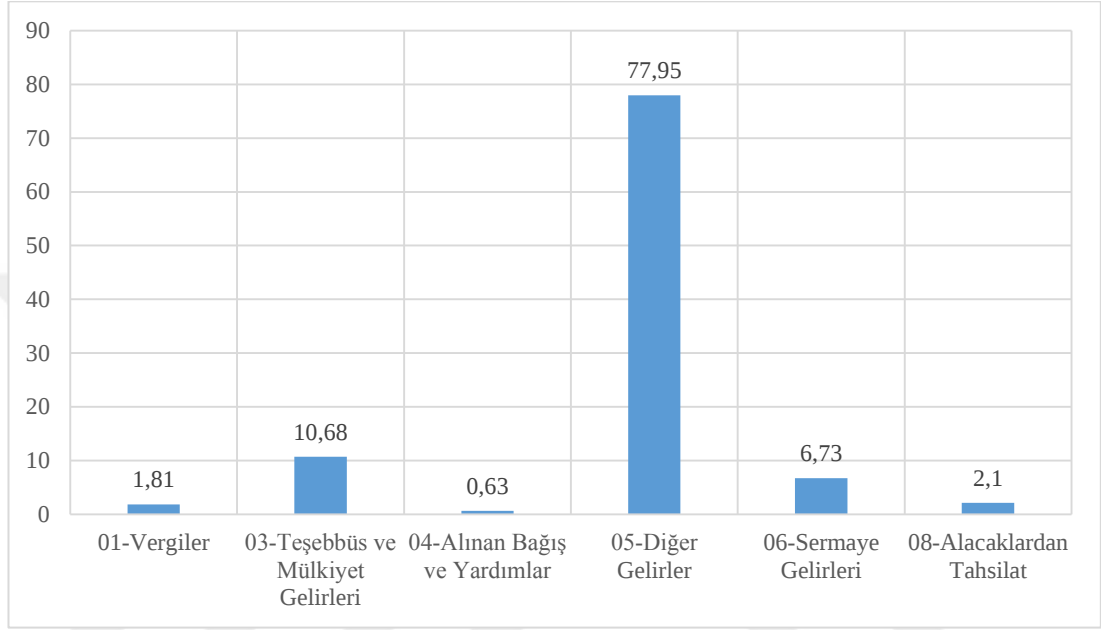
İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı ve Genel Gerekçesi.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

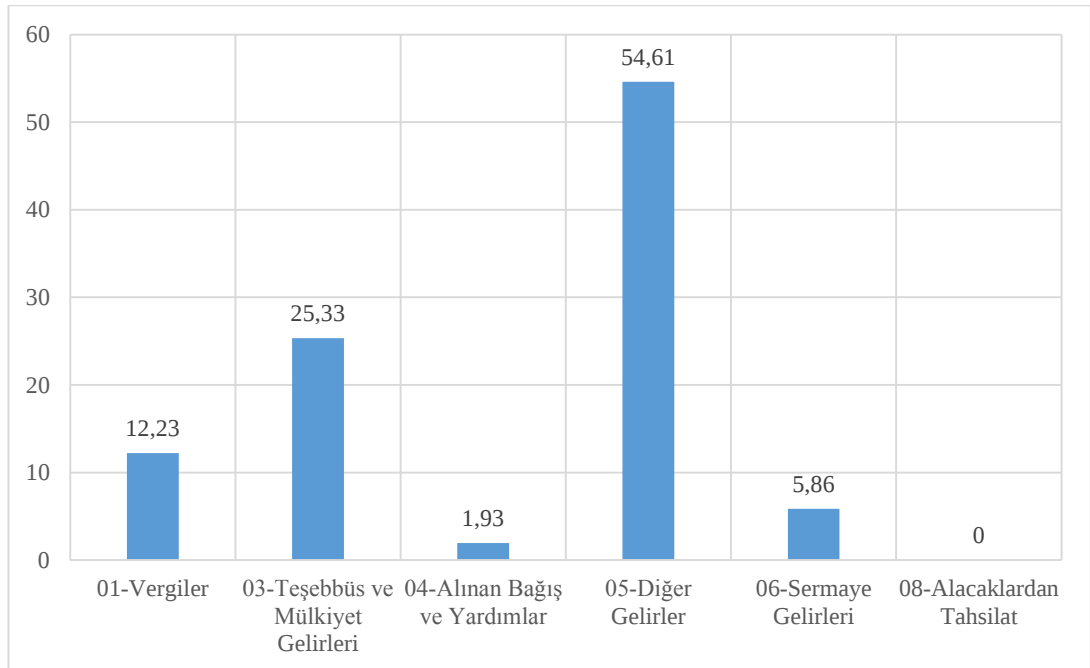
EKLER

EK 1: 2007 - 2018 Yıllarında Arasında Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri ile İlçe ve Belde Belediyelerinin Ekonomik Sınıflandırma Esasına Göre Gelir Dağılımları²⁷⁶

Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Dağılımı (%)

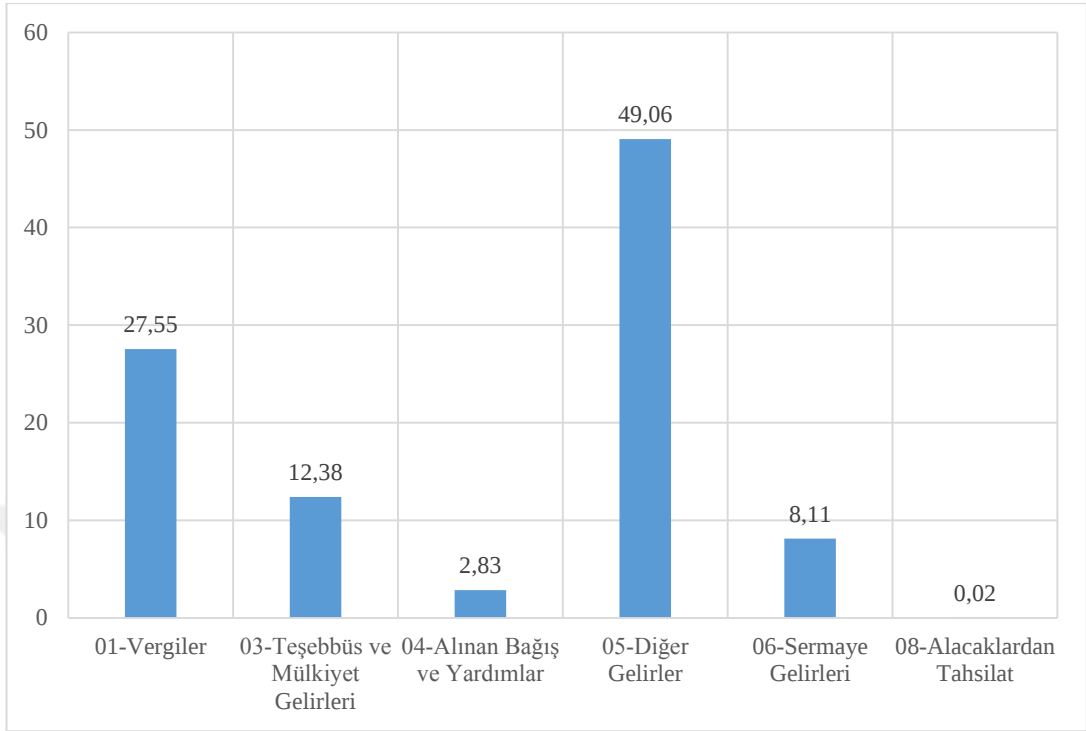


Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin Gelir Dağılımı (%)



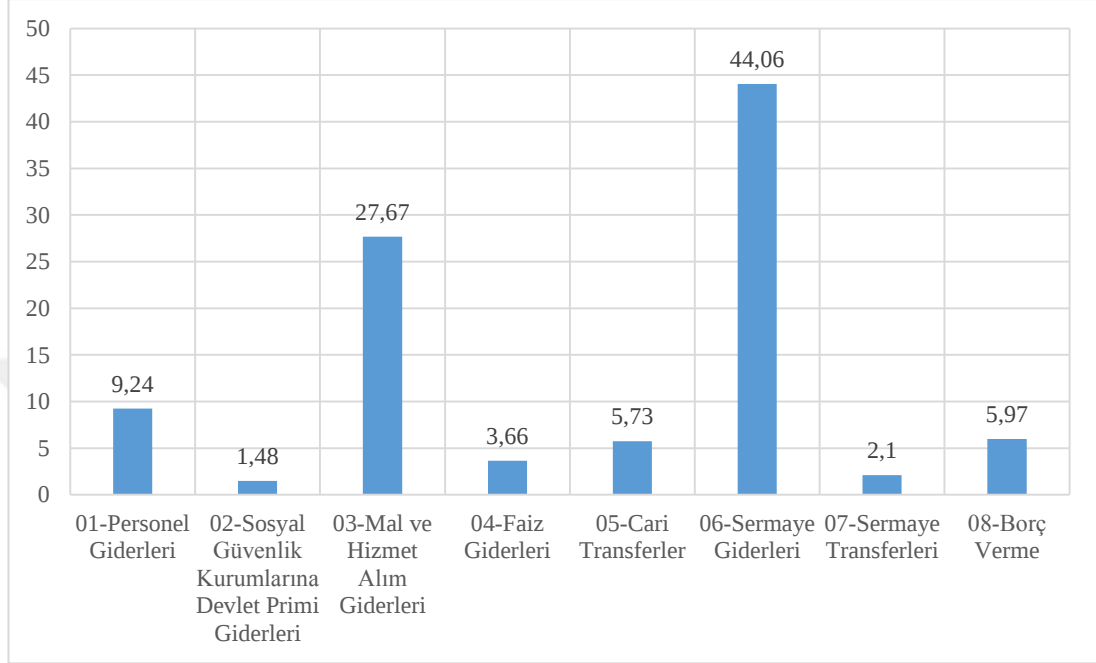
²⁷⁶ Grafikler Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlçe ve Belde Belediyelerinin Belediyelerinin Gelir Dağılımı (%)

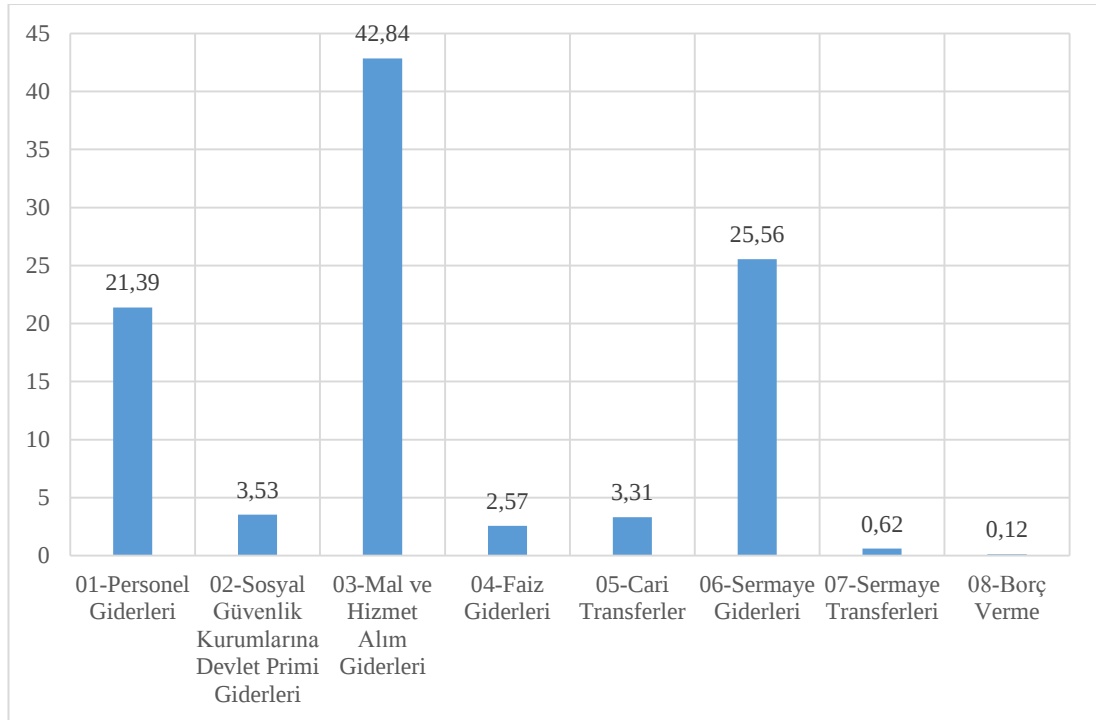


EK 2: 2007 - 2018 Yıllarında Arasında Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri ile İlçe ve Belde Belediyelerinin Ekonomik Sınıflandırma Esasına Göre Gider Dağılımları²⁷⁷

Büyükşehir Belediyelerinin Gider Dağılımı (%)

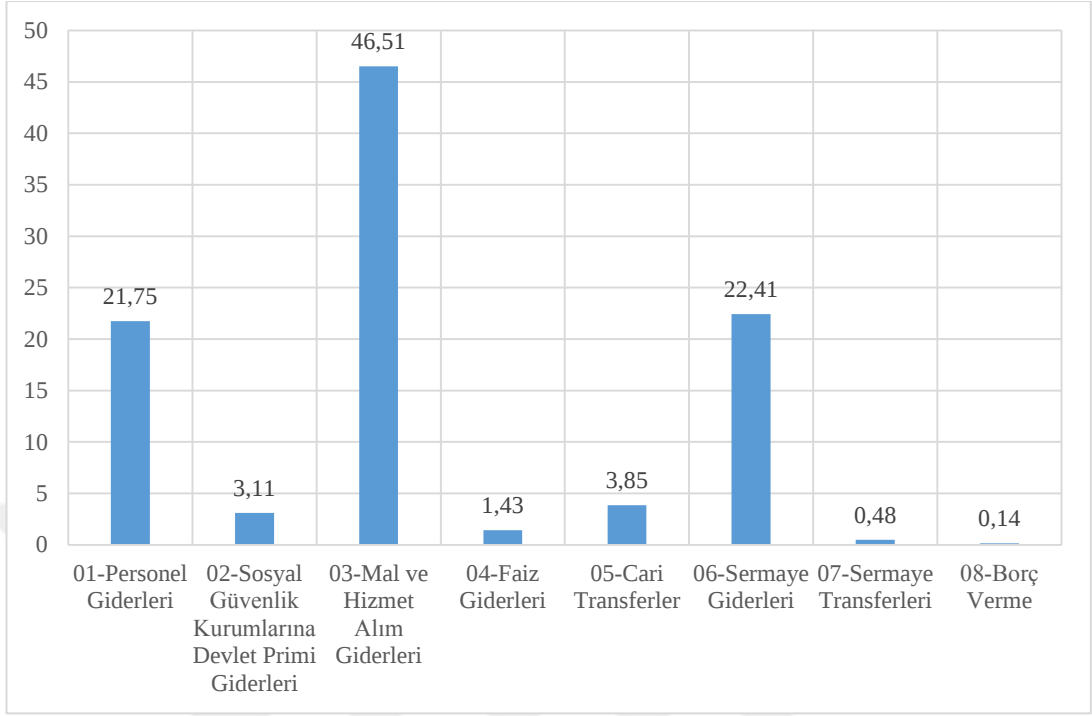


Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin Gider Dağılımı (%)



²⁷⁷ Grafikler Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlçe ve Belde Belediyelerinin Belediyelerinin Gider Dağılımı (%)



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı: Yusuf YAZICI

Eğitim Bilgileri:

Yüksek Lisans: Hacı Bayram Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (2021)

Lisans: Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (2011)

Lise: Yavuz Sultan Selim Anadolu Lisesi (2005)

İş Deneyimi:

Görev Yeri: Sayıştay Başkanlığı (2013-Halen)

