

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
YEREL YÖNETİMLER VE KENT POLİTİKALARI
BİLİM DALI

**BELEDİYE GELİRLERİNİN TAHSİLAT SÜRECİ VE
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

FATİH KACAR

İstanbul, 2020

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
YEREL YÖNETİMLER VE KENT POLİTİKALARI
BİLİM DALI

**BELEDİYE GELİRLERİNİN TAHSİLAT SÜRECİ VE
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

FATİH KACAR

Danışman: DOÇ. DR. ÜLKÜ ARIKBOĞA

İstanbul, 2020

ÖNSÖZ

Çalışma kapsamında belediyelerin gelir kaynaklarının tahsilatı konusunda tabi oldukları mevzuat çerçevesinde uygulayabilecekleri tahsilat yöntemleri incelenerek, bu yöntemleri ne derece etkin kullanabildiklerinin ve uygulamada karşılaştıkları sorunların tespit edilmesi amaçlanmıştır, bu bağlamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Gelirler Müdürlüğü'nün tahsilat süreçleri analiz edilerek teoride ve pratikte sürece katkı sunmak amaçlanmıştır.

Akademik araştırma süreci ders dönemi ve tez yazım süreci düşünüldüğünde uzun, zorlu ve meşakkatli bir süreçtir. Araştırma süresince bu zorlukları atlatmam için yol gösteren, değerli katkılarını sağlayan, iyi niyetini ve desteğini esirgemedi bilimsel doğru yolu göstererek beni yönlendiren, sabrını ve bilgisini esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Ülkü ARIKBOĞA'ya teşekkürlerimi sunarım. Tez savunma jürisinde görev alan değerli hocalarım Prof. Dr. Tarkan OKTAY ve Dr. Öğr. Üyesi Osman SAVAŞKAN'a teşekkürlerimi sunarım.

Akademik araştırma yapma gayretine yönelmemde ciddi katkıları bulunan, üzerimde madden ve manen çok büyük katkıları olan, zihnimde yeni ufuklar açan kıymetli hocam Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU'ya destekleri ve muhabbetinden dolayı şükranlarımı sunarım. Tezin son okumalarının yapılarak eksikliklerinin giderilmesi noktasında desteklerini esirgemeyen kıymetli dostlarım M. Mansur AĞCA, Ali Fuat ERİŞTİ ve kıymetli kuzenim Adem KACAR'a yardımlarından dolayı minnettarım.

Hayatım boyunca desteklerini ve dualarını esirgemeyen, eğitim öğretim hayatım boyunca koşulsuz şartsız her zaman yanımda olan emeklerini ödeyemeyeceğim kıymetli annem ve babama şükranlarımı sunuyor, sağlık ve sıhhat diliyorum. Hayat mücadelesi ve koşuşturmacasıyla geçen ömrümün içerisinde maddi, manevi her türü sıkıntıda benden desteklerini esirgemeyen, yüksek lisans sürecinin başından sonuna kadar yanımda olan, destekleyen, motive eden, belki de beni en çok dinleyen, derdimle dertlenen hayat arkadaşım, kıymetli eşim Fatma'ya ve varlığıyla dünyamızı neşelendiren, sevgili oğlum Burak Tayfun'a sonsuz sevgi ve teşekkürlerimi sunarım.

İstanbul, 2020

Fatih KACAR

GENEL BİLGİLER

Ad ve Soyadı : Fatih KACAR
Anabilim Dalı : Yerel Yönetimler
Programı : Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Ülkü Arıkboğa
Tez Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans – Eylül 2020
Anahtar Kelimeler : Belediye Gelirleri, Tahsilat Süreci, Cebren Tahsilat.

ÖZ

BELEDİYE GELİRLERİNİN TAHSİLAT SÜRECİ VE İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Belediyeler kanunlarla kendilerine yüklenen hizmetleri kesintisiz ve kaliteli bir şekilde sürdürebilmek için şüphesiz birtakım gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Bu kapsamda, birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de belediyelere merkezi yönetim tarafından sağlanan ve transfer geliri olarak nitelendirdiğimiz gelir kaynaklarının yanı sıra, tahakkuk ve tahsilat işlemlerini bizzat kendilerinin yürütecekleri öz gelir kaynakları da sağlanmıştır. Ülkemizde belediyelerin toplam gelirlerinin yaklaşık %50'sini oluşturan öz gelirlerin eldeki tüm araçlar kullanılarak takip ve tahsil işlemlerinin etkin bir şekilde yürütülmesinin, sınırlı olan bu kaynaklardan maksimum verim elde edilmesi açısından oldukça önemli olduğu düşünülmektedir.

Bu çalışmada, belediyelerin gelir kaynaklarının tahsilatı konusunda tabi oldukları mevzuat çerçevesinde uygulayabilecekleri tahsilat yöntemleri incelenerek, bu yöntemleri ne derece etkin kullanabildiklerinin ve uygulamada karşılaştıkları sorunların tespit edilmesi amaçlanmıştır. Çalışmada detaylı bir inceleme yapabilmek amacıyla bir örnek üzerinden çalışma ihtiyacı hissedilmiş ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Gelirler Müdürlüğü'nün tahsilat süreçleri analiz edilmiştir. Amme alacaklarının tahsili konusunda belediyeler 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerini uygulamak durumundadır. Bu kapsamda, süresinde tahsil edilemeyen alacaklar konusunda 6183 sayılı Kanun'da yer alan cebren tahsil yöntemleri çalışmaya önemli bir çerçeve çizmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Türkiye’de belediyelere yasalarla sağlanan gelir kaynakları konusunda genel bilgilere yer verilmektedir. İkinci bölümde ise, belediyelerin tabi oldukları yasal mevzuat çerçevesinde cebren tahsil yöntemleri tanıtılmıştır. Birinci ve ikinci bölüme ilişkin veriler literatür ve mevzuat taranması yoluyla elde edilmiştir. Üçüncü bölümde ise doküman analizi ve mülakat teknikleri kullanılarak İBB Gelirler Müdürlüğü’nün amme alacaklarına ilişkin tahsilat süreci, kullanılan tahsilat yöntemleri ve bu yöntemleri kullanma konusunda yaşanan zorluklar ve kısıtlılıklar analiz edilmiştir.



GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname : Fatih KACAR
Field : Local Government
Programme : Local Government and Urban Politics
Supervisor : Associate Professor Ülkü ARIKBOĞA
Degree Awarded and Date : Master– September 2020
Keywords : Municipal Revenues, Collection Process, Compulsory Collection.

ABSTRACT

COLLECTION PROCESS OF MUNICIPAL REVENUES AND THE CASE OF ISTANBUL METROPOLITAN MUNICIPALITY

Municipalities, undoubtedly need a number of revenue sources in order to maintain the services imposed on them by laws in an uninterrupted and high-quality way. In this context, as in many countries, in our country, besides the revenue sources provided by the central government to municipalities and which we define as transfer revenue, the self-revenue sources that they will carry out the accrual and collection transactions themselves were provided. In our country, it is considered that the effective execution of follow-up and collection transactions the own revenues, which constitute approximately 50% of the total revenues of the municipalities, by using all the tools available, is very important in terms of obtaining maximum efficiency from these limited sources.

In this study, it is aimed to determine how effectively the municipalities can use these methods and the problems they encounter in practice by examining the collection methods that can be applied within the framework of the legislation they are subject to for the collection of revenue sources. In the study, the need was felt to work through a sample in order to conduct a detailed examination and collection processes of the Istanbul Metropolitan Municipality (IMM) Revenues Directorate were analyzed. Municipalities are obliged to apply the provisions of Law “Law on Collection Procedure of Public

Receivables” No. 6183 regarding the collection of public receivables. In this context, the compulsory collection methods contained in Law No. 6183 regarding the receivables that cannot be collected on time have drawn an important framework for the study.

The study consists of three parts. In the first chapter, general information about the revenue sources provided to municipalities in Turkey by law is provided. In the second chapter, methods of compulsory collection within the framework of the legal legislation that municipalities are subject to are introduced. The data regarding the first and second chapters were obtained by search literature and legislation. In the third chapter, by using document analysis and interview techniques, the collection process for the public receivables of İBB Revenues Directorate, the used collection methods, the difficulties and limitations in using these methods are analyzed.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

İÇİNDEKİLER.....	V
TABLOLAR.....	IX
KISALTMALAR.....	X
GİRİŞ.....	2

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN GELİR KAYNAKLARI

1.1. Öz Gelirler.....	7
1.1.1. Vergiler.....	8
1.1.1.1. Emlak Vergisi.....	8
1.1.1.2. Çevre Temizlik Vergisi.....	10
1.1.1.3. İlan ve Reklam Vergisi.....	11
1.1.1.4. Eğlence Vergisi.....	11
1.1.1.5. Haberleşme Vergisi.....	12
1.1.1.6. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi.....	12
1.1.1.7. Yangın Sigortası Vergisi.....	13
1.1.2. Harçlar.....	13
1.1.2.1. İşgal Harcı.....	14
1.1.2.2. Tatil Günleri Çalışma Ruhsatı Harcı.....	14
1.1.2.3. Kaynak Suları Harcı.....	14
1.1.2.4. Tellallık Harcı.....	15
1.1.2.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı.....	15
1.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı.....	15
1.1.2.7. Bina İnşaat Harcı.....	15
1.1.2.8. Altyapı Kazı İzni Harcı.....	16
1.1.2.9. Kayıt ve Suret Harcı.....	16

1.1.2.10. İmarla İlgili Harçlar.....	16
1.1.2.11. İşyeri Açma İzin Harcı.....	16
1.1.2.12. Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı.....	16
1.1.2.13. Sağlık Belgesi Harcı.....	17
1.1.3. Harcamalara Katılma Payları.....	17
1.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı.....	17
1.1.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı.....	18
1.1.3.3. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı.....	18
1.1.4. Ücretler.....	18
1.1.5. Diğer Gelir Kaynakları.....	18
1.2. Transferler.....	19
1.2.3. Koşula Bağlı Transfer.....	19
1.2.4. Koşulsuz Transfer.....	20
1.3. Borçlanma.....	22
1.4. Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerkliği.....	26

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE GELİRLERİ VE CEBREN TAHSİL YÖNTEMLERİ

2.1. Belediyelerin Gelir Kaynaklarının Tahsili Konusunda Tabi Oldukları Mevzuat.....	33
2.2. Belediye Alacaklarının Tahsil Usulleri.....	36
2.2.1. Süresi İçinde Tahsilat.....	36
2.2.2. Cebren Tahsilat.....	37
2.3. Belediye Alacaklarının Tahsilinde Kullanılan Cebren Tahsil Yöntemleri.....	39
2.3.1. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna Göre Cebren Tahsilat.....	39
2.3.1.1. Ödeme Emri.....	40
2.3.1.2. Teminatın Paraya Çevrilmesi ve Kefilin Takibi	42

2.3.1.3.	Haciz	44
2.3.1.4.	Borçlunun İflasının İstenmesi	48
2.3.2.	2004 Sayılı İcra İflas Kanununa Göre Cebren Tahsilat.....	49
2.3.2.1.	İcra Takibi.....	50
2.3.2.2.	Haciz.....	53
2.3.2.3.	Borçlunun İflasının İstenmesi.....	54
2.4.	Tahsilat Dışında Borcu Sona Erdiren Durumlar.....	55
2.4.1.	Zamanaşımı.....	56
2.4.2.	Terkin.....	56
2.4.3.	Aciz Hali.....	57
2.4.4.	Vergi Affı.....	57
2.4.5.	Yargı Kararı.....	58
2.4.6.	Ölüm.....	58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE CEBREN TAHSİL UYGULAMALARI

3.1.	Araştırmanın Amacı.....	60
3.2.	Araştırmanın Kapsamı.....	61
3.3.	Araştırmanın Yöntemi.....	62
3.4.	Araştırmanın Sonuçları.....	63
3.4.1.	İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Tabi Olduğu Mevzuat ve Yönetim Yapısı.....	63
3.4.2.	İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Kaynakları.....	64
3.4.3.	İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Tahsilatından Sorumlu Birim ve Yönetim Yapısı.....	77
3.4.4.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelir Tahsilatında Uygulanan Yöntemler.....	79
3.4.4.1.	Süresi İçinde Tahsilat.....	80

3.4.4.2. Cebren Tahsilat.....	82
3.4.4.3. Cebren Tahsilat Sürecinde Gerçekleştirilen İşlemler ve Kullanılan Yöntemler.....	83
3.4.5. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Tahsilatında Karşılaştığı Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	93
SONUÇ.....	101
EKLER.....	110
KAYNAKÇA	117

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1 :	İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Gelirleri (2013-2019, Bin TL).....	70
Tablo 2 :	İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Öz Gelir ve Transfer Gelirleri (2013-2019, Bin TL).....	71
Tablo 3 :	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Öz Gelir ve Transfer Gelirlerinin Yüzdesel Dağılımı (2013-2019, %).	72
Tablo 4 :	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Öz Gelirlerinin Bileşimi (2013-2019, Bin TL).....	73
Tablo 5 :	İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 6183 Sayılı Kanuna Tabi Gelirleri (2013-2019, Bin TL).....	75
Tablo 6 :	İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 6183 Sayılı Kanuna Tabi Gelirlerinin Toplam Gelir ve Öz Gelir İçindeki Payları (2013-2019,Bin TL).....	76
Tablo 7 :	İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Transfer Gelirlerinin Bileşimi (2013-2019,Bin TL).....	76

KISALTMALAR

AATUHK	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
BGK	Belediye Gelirleri Kanunu
BK.	Belediye Kanunu
Bkz.	Bakınız
EVK	Emlak Vergisi Kanunu
E-BELEDİYE	İçişleri Bakanlığının İnteraktif Portalı
GBVG	Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GM	Gelirler Müdürlüğü
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
Ort.	Ortalama
SK.	Sayıli Kanun
s.	Sayfa
TDK	Türk Dil Kurumu
vb.	Ve Benzeri
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
VUK	Vergi Usul Kanunu
VEDOP	Vergi Daireleri Otomasyon Sistemi
WEBTAPU	Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü İnteraktif Portalı

GİRİŞ

Belediyeler halka en yakın yönetim birimi olarak yerel nitelikli hizmetlerin sunulması noktasında en önemli yönetim birimleridir. Geçmişten günümüze gündelik hayatta sundukları çok sayıda hizmet ile vatandaşın hayatına etki eden bu kurumların sundukları hizmetler her geçen gün nitelik ve nicelik olarak artmakta ve çeşitlenmektedir. Belediyeler üstlenmiş oldukları bu hizmetleri kesintisiz ve kaliteli bir şekilde sürdürebilmek, halkın artan talep ve beklentilerini karşılayabilmek için şüphesiz birtakım gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Bu kapsamda, birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de belediyelere merkezi yönetim tarafından sağlanan ve transfer geliri olarak nitelendirdiğimiz gelir kaynaklarının yanı sıra, tahakkuk ve tahsilat işlemlerini bizzat kendilerinin yürütecekleri öz gelir kaynakları da sağlanmıştır.

Belediyelerin, merkezi yönetim tarafından sağlanan transfer gelirlerini artırma imkânı bulunmamaktadır. Merkezi yönetim tarafından belediyelere (ve il özel idarelerine) ne kadar ve hangi usullerle transferde bulunulacağı kanunlarla düzenlenmiştir. Belediyelerin burada yapacağı bu gelirleri takip etmek ve muhasebeleştirmektir. Belediyelerin tahsil edebileceği öz gelir kaynakları ve bu gelir kaynaklarına ilişkin yetkiler (matrah, oran, tarife belirleme vb.) de yine kanunla belirlenmiştir. Ülkemizde var olan düzenlemeler dikkate alındığında, belediyelerin öz gelirlere ilişkin tarife ve oran üzerinde değişiklik yaparak artış yapma imkânı oldukça kısıtlı olup, bütün öz gelirleri için bu yolla gelir kaynaklarını artırma imkânı bulunmamaktadır. Örneğin; ülkemizde belediyelerin vergi ve harç gelirleri konusunda matrah, oran ve tarife belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, belediyelerin kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde öz gelirlerin tahakkuk ve tahsilat süreçlerini etkin bir şekilde yöneterek, bu gelir kaynaklarını artırmak amaçlı çaba göstermeleri konusunda bir engel bulunmamaktadır. Belediye gelirleri incelendiğinde, toplam gelirlerin yaklaşık %50'sinin öz gelirlerden oluştuğu düşünülecek olursa eldeki tüm araçlar kullanılarak bu gelirlerin takip ve tahsil işlemlerinin etkin bir şekilde yürütülmesinin, sınırlı olan bu kaynaklardan maksimum verim elde edilmesi açısından oldukça önemli olduğu düşünülmektedir.

Bu çalışmada, belediyelerin gelir kaynaklarının tahsilatı konusunda tabi oldukları mevzuat çerçevesinde uygulayabilecekleri tahsilat yöntemleri incelenerek belediyelerin bu yöntemleri ne derece etkin kullanabildiklerinin ve uygulamada karşılaştıkları sorunların tespit edilmesi amaçlanmıştır. Belediyelerin tahsil etmekle yükümlü oldukları gelirler, mükelleflerce süresi içinde ödendiğinde, tahsilat için özel bir çaba gösterilmesi gerekmemektedir. Bu durumda yapacakları işlem, ödeme için gerekli ve yeterli sistemlerin kurulması ve ödenen gelirin doğru bir şekilde muhasebeleştirilmesidir. Ancak, bu gelirler vadesinde ödenmediğinde belediyelerin kanunda öngörülen birtakım yöntemleri kullanarak cebren tahsil işlemlerini gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Amme alacaklarının tahsili konusunda hem belediyeler, hem de merkezi yönetim kurumları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerini uygulamak durumundadır. Bu kapsamda, süresinde tahsil edilemeyen alacaklar konusunda 6183 sayılı Kanun'da yer alan cebren tahsil yöntemleri çalışmaya önemli bir çerçeve çizmiştir. Çalışma kapsamında aşağıdaki soruların cevaplanması hedeflenmiştir:

- 6183 sayılı Kanun kapsamında belediyelere sağlanan cebren tahsil yöntemleri nelerdir?
- Belediyeler bu cebren tahsil yöntemlerinden hangilerini, nasıl kullanmaktadır? Kullanılmayan yöntemlerin kullanılmama nedenleri nelerdir?
- Cebren tahsil yöntemlerini kullanırken belediyeler nitelik ve nicelik olarak yeterli personele sahip midir?
- Cebren tahsil yöntemlerini kullanırken belediyelerin karşılaştıkları zorluklar, kısıtlılıklar nelerdir?

Çalışma kapsamında, detaylı bir inceleme yapabilmek amacıyla bir örnek üzerinden çalışma ihtiyacı hissedilmiş ve Türkiye'nin en önemli kentlerinden birinde, geniş bir kitleye hizmet sunan (yaklaşık 15 milyon nüfus ve 80.000 mükellefe) ve 6183 sayılı Kanun uygulaması konusunda uzun yıllardır deneyimleri olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü örnek olarak seçilmiştir. Araştırma kapsamında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin kanunlarla kendisine sağlanan gelirler konusunda uyguladığı

tahsil usulleri ve cebren tahsil yöntemleri ele alınmış, 6183 sayılı Kanun kapsamına giren amme alacaklarının cebren tahsil sürecine odaklanılmıştır.

Çalışmanın, belediyelerin gelir kaynaklarının tanıtıldığı birinci bölüm ile belediyelerin sahip oldukları gelir kaynaklarının tahsilatı konusunda tabi oldukları mevzuat ve bu mevzuat çerçevesinde uygulanabilecek olan tahsilat yöntemlerinden bahsedilen ikinci bölümde sunulan bilgiler mevzuat ve literatür taraması yoluyla elde edilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü'nün tahsilat sürecinin ve kullandığı cebren tahsilat yöntemlerinin analiz edildiği üçüncü bölümde ise doküman analizi ve mülakat teknikleri kullanılmıştır. Bu kapsamda, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü web sayfasından ve bizzat Gelirler Müdürlüğü'nden elde edilen dokümanlardan (organizasyon şeması, görev tanımları, kesin hesap rakamları, ödeme emri, mal bildirimi, haciz bildirisi vb. örnek belgeler) faydalanılmıştır. Bu çerçevede Gelirler Müdürlüğü'nün genel olarak yapısı, görevleri, tahsil ettikleri gelir türleri, cebren tahsil sürecinden sorumlu birimler ve görevleri, cebren tahsil sürecinde kullanılan yöntemler, uygulanan süreçler ve belgeler hakkında bilgi edinilmesi sağlanmıştır. Ayrıca, Gelirler Müdürlüğü'nde yürütülen cebren tahsil işlemlerini daha iyi anlayabilmek ve uygulanan tahsilat yöntemlerini, bu konuda yaşanan zorlukları ve bu zorlukları aşma konusunda kullanılan yöntemleri tespit edebilmek amacıyla 20 sorudan oluşan açık uçlu bir soru formu¹ yoluyla Gelirler Müdürlüğü bünyesinde cebren tahsil sürecinden sorumlu olan yetkililer (Müdür, Müdür Yardımcısı, Şef ve İcra Şefliği çalışanları) ile yüz yüze mülakat yapılmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Türkiye'de belediyelere mevzuatla sağlanan gelir kaynakları ele alınarak, bu kapsamda öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirlerinden bahsedilmiştir. Daha sonra, bu gelir kaynakları çerçevesinde belediyelerin mali özerklik açısından durumu kısaca değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde, Türkiye'de belediyelerin gelir kaynaklarının tahsili konusunda tabi oldukları mevzuat çerçevesinde, belediye alacaklarının tahsil usulleri süresi içinde

¹ Soru ve Bilgi Talep Formu Bkz. Ek 1.

tahsilat ve cebren tahsilat şeklinde iki başlık altında ele alınmış ve cebren tahsil yöntemlerinden detaylı olarak bahsedilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü örneği üzerinden gerçekleştirilen analizin amacı, kapsamı, yöntemi ve sonuçları yer almaktadır. Bu bölümde, ikinci bölümde bahsedilen cebren tahsil yöntemleri çerçevesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde kullanılan yöntemler analiz edilmiş, cebren tahsil sürecinde karşılaşılan sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Belediye gelirlerinin tahsilat sürecini İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinden ele alan bu çalışmanın, 6183 sayılı Kanun uygulaması konusunda belediyelerin kısıtlılıkları ve yaşadıkları zorluklar hakkında fikir verebileceği düşünülmektedir. Ayrıca, kurumsal kapasite açısından Türkiye'nin en gelişmiş belediyelerinden biri olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bu konudaki uygulamaları diğer belediyeler için de örnek teşkil edebilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN GELİR KAYNAKLARI

Belediye kelimesi, Arapça kökenli “*Belediyye*” kelimesinden gelmekte olup Türk Dil Kurumu tarafından; “*il, ilçe, kasaba, belde vb. yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su, toplu taşıma ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerine bakan, başkanı ve üyeleri halk tarafından seçilen, tüzel kişiliği olan örgüt, şehremaneti*” şeklinde tanımlanmıştır.² Tanımdan anlaşıldığı üzere “*Belediye*” yerel yerleşim merkezlerinde kamusal nitelikli hizmetlerin yürütülmesini sağlayan yerel organizasyonu ifade eder.

Belediyelerin üstlenmiş oldukları kamusal nitelikli hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için güçlü bir mali yapıya sahip olmaları önem taşımaktadır. Bir ülkede yerel yönetimlere gelir kaynakları sağlanmasına ilişkin temel ilkeler genel olarak anayasalar ile düzenlenmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlere gelir kaynağı sağlanmasına ilişkin temel ilkeleri Anayasa’nın 73. ve 127. maddelerinde görmek mümkündür. Anayasamızın 73’üncü maddesinde, “... *Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir*” hükmü yer almaktadır³.

Diğer taraftan, Anayasa’nın 127. Maddesi mahalli idareleri tanımladıktan sonra “...*bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*” ibaresi ile kamusal yükümlülüklerin yerine getirilmesi için belediyelere imkânlar sağlanması gerekliliği üzerinde durmuştur. Belediyelerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının olması önemli olmakla birlikte gelirlerinin içeriği de büyük önem arz etmektedir. Zira belediyelerin merkezi idareye bağlı olmaksızın sahip oldukları gelirleri arttıkça (öz gelirler) daha iyi

²http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=BELED%C4%B0YE, Erişim tarihi; 6.11.2018

³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> , Erişim tarihi; 01.11.2019

planlama ve dolayısıyla iç ve dış müşterilerine daha kaliteli hizmet sunma imkânı artacaktır.

Bu bölümde Türkiye’de belediyelere tahsis edilen gelir kaynaklarının neler olduğu (bu kapsamda belediyelerin öz gelirleri, merkezi idareler tarafından gönderilen transferler, borçlanma gelirleri) ve bu gelirler çerçevesinde Türkiye’de belediyelerin mali özerklik durumları, belediyelerin gelir yapılarından kaynaklı sorunlar ele alınacaktır.

1.1. Öz Gelirler

Öz gelirler, yerel yönetim birimlerinin; toplanması, muhasebeleştirilmesi, bütçeleştirilmesi ve harcanması noktasında tam anlamı ile kontrol sahibi oldukları vergi ve vergi dışı gelirleri ifade eder.⁴ Başka bir tanımlama yapmak gerekirse, “*kanunların çizdiği sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerin kontrol yetkisine sahip oldukları*”⁵ daha geniş bir ifade ile “*yerel yönetimlerin özgür bir şekilde oluşturabildikleri, kapsam, matrah ve oranlar gibi bütün yasal düzenlemeleri belirleyebildikleri ve bizzat toplayabildikleri, varlığı, miktarı ve kullanımı tümüyle kendine ait olan kaynaklardır.*”⁶ Devletin, öz gelirler üzerinde fonksiyonu denetim ile sınırlıdır.⁷

Öz gelirlerin yerel yönetimlerin gelirleri içerisindeki oranı mali özerklik açısından büyük önem arz eder. Bir yerel yönetim biriminin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin oranı, yerel yönetimlerin öz gelirlerin oluşturulması konusundaki yetki derecesi, sahip olunan öz gelirlerin niteliği, söz konusu yerel yönetim biriminin mali özerkliği hakkında önemli ölçüde fikir vermektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirler üzerindeki yetkisi ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Ancak, “*bir gelirin öz gelir olarak nitelendirilebilmesi için tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin söz konusu yerel yönetim birimleri tarafından yapılması zorunlu bir koşul olarak görülmektedir.*”⁸ Bu çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerin bu tanıma uyan öz gelir kaynakları; vergiler,

⁴ Hakan Yılmaz ve Baki Kerimoğlu , M. Ferhat Emil, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara: Mali Hizmetler Derneği Yayınları, 2012, s. 239.

⁵ Ülkü Arıkoğlu, **Türkiye’de Yönetimler arası Mali İlişkiler**, 2.Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, 2019, s.49.

⁶ Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Fransa ve İngiltere Örneği**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1995, s.20.

⁷ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s.507.

⁸ Arıkoğlu, **Türkiye’de Yönetimler arası Mali İlişkiler**, s.43.

harçlar, harcamalara katılma payları, menkul ve gayrimenkul mal gelirleri ve diğer öz gelirler başlıkları altında ele alınmıştır.

1.1.1. Vergiler

Vergi en genel tanımıyla; “devletin kamu hizmetlerinin finansmanını sağlayabilmek amaçlı mükelleflerinden karşılıksız ve cebren tahsil ettiği kamu gelirini” ifade eder.⁹ Verginin karşılıksız olması ödenen miktar ile sağlanan fayda arasında bağlantının olmamasını ifade eder. Vergi gelirleri, belediyelerin kamusal nitelikli hizmetleri vaktinde ve nitelikli bir şekilde yerine getirmesi adına öz gelirlerin içerisinde önemli bir yere sahiptir. Yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye’de de belediyelere gelir kaynağı sağlanmasına ilişkin ilkeler anayasa ve kanunlarda düzenlenmiştir.¹⁰ Yerel yönetimlere vergi kaynağı sağlanmasına ilişkin ilkeler Anayasa’nın 73. Maddesi ile düzenlenmiştir. Anayasanın bu maddesi gereğince, Türkiye’de belediyelerce tahsil edilen vergiler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Bu kanunlar incelendiğinde; Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi ve Yangın Sigortası Vergilerinin belediyelere yasalarla tanınan vergi kaynakları olduğu görülmektedir. Aşağıda bu vergiler hakkında kısaca bilgi verilecektir.

1.1.1.1 Emlak Vergisi

Emlak Vergisi, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile 1970 yılında kabul edilmiş, 1986 yılına kadar merkezi idare tarafından tahsil edilmiştir. 1985 yılında 3239 sayılı kanun ile birlikte 01.01.1986 yılından itibaren belediyelere tahsis edilmiştir. Emlak vergisinin konusu Emlak Vergisi Kanunu (EVK) md.1’e göre Türkiye sınırları içinde bulunan bina ve arazilerdir. “Türkiye sınırları içindeki emlaklardan, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin hükümlerine hakkına sahip olduğu kara ve deniz sahası dâhilindeki gayrimenkuller kast edilmektedir.”¹¹

⁹ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2011, s.105.

¹⁰ Ülkü Arıkboğa, **Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı ve Çözüm Önerileri**, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2016, c.13, s.280.

¹¹ Adnan Gerçek, **Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi**, Ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Ekin Yayınevi, Bursa, 2010, s. 9.

Emlak Vergisi; bina, arsa ve arazilerin vergi değerleri üzerinden Emlak Vergisi Kanunu'nda belirlenen vergi oranları dikkate alınmak sureti ile saptanır. Emlak Vergisi, kanunda bina vergisi ve arazi vergisi olmak üzere iki başlık altında ele alınmaktadır. Bina vergisi oranları konutta ‰1, işyerlerinde ‰ 2 olarak, arazi vergisi oranları, arazide ‰ 1 arsada ‰ 3 olarak uygulanır.¹² (EVK md.8) Kanun uyarınca, bu oran, büyükşehir belediyelerinde yüzde yüz artırımlı olarak uygulanmaktadır.

Emlak Vergisinin hesaplanmasına esas teşkil eden vergi değeri, dört yılda bir takdir komisyonları tarafından takdir edilmektedir. Dolayısıyla emlak vergisi, ilgili belediye tarafından dört yılda bir bu takdir işlemlerini takip eden yılın ocak ve şubat aylarında tespit edilen emlak vergi değeri esas alınarak hesaplanmakta ve mükellefe yazı ile tebliğ edilerek tahakkuk ettirilmektedir. Ayrıca, belirlenen bu vergi değeri her yıl yeniden değeri oranının yarısı tutarında vergi artırılmaktadır. Verginin ödenmesi sürecinde tahakkuk ettirilen Emlak Vergisi ilk taksiti mart, nisan ve mayıs aylarında, ikinci taksiti kasım ayında olmak üzere iki eşit taksitte ödenir. (EVK Md. 30.) *“Büyükşehir Belediyelerinde ve mücavir alanları içerisinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisinin tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyelerince alınır. Bunlardan büyükşehir belediyelerine pay ayrılmaz”*.¹³ Belediye gelirlerinin içerisindeki öz gelir oranı düşünüldüğünde, büyükşehir belediyeleri harici belediyelerin büyükşehir belediyelerine oranla öz gelirlerinin toplam gelirleri içerisinde daha büyük bir oran oluşturduğu görülmektedir. Nitekim Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2017 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'nda belediyelerin gelirleri içerisinde öz gelirlerin oranı; büyükşehir belediyeleri için %24,46, il belediyeleri için %43,33, ilçe ve belde belediyeleri için %56,34 olarak ifade edilmiştir.¹⁴ Bu durumun, öz gelirler içerisinde büyük bir yere sahip olan emlak vergisinin ilçe belediyelerinin bütçe büyüklükleri içinde önemli bir yere sahip olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

¹² <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.1319&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, Erişim Tarihi:23.08.2019.

¹³ Yılmaz v. Dğr, s.242.

¹⁴ https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf , Erişim Tarihi: 25.07.2019.

1.1.1.2 Çevre Temizlik Vergisi

Çevre Temizlik Vergisi 01.01.1994 tarihli 3914 sayılı Kanunla getirilen bir vergidir. Vergi, diğer belediye vergileri gibi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. 2464 sayılı Kanun'un Mükerrer 44. Maddesine göre çevre temizlik vergisi, *“belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan alınan”* bir vergidir. Kanuna göre, Çevre Temizlik Vergisinin mükellefi *“binaları her ne sıfatla olursa olsun kullanan gerçek veya tüzel kişilerdir.”*

Belediye Gelirleri Kanunu'nda konut ve işyerlerinden alınan çevre temizlik vergisi ayrı ayrı düzenlenmiştir. Kanunun Mükerrer 44. Maddesine göre *“konutlara ilişkin çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanıp, su faturalarında ayrıca gösterilmek sureti ile tahakkuk etmiş sayılır.”* Tahakkuk eden vergi su faturalarında su tüketim bedeli ile birlikte gösterilerek belediyeler tarafından tahsil edilir. Kanunda m³ başına bir bedel belirlenmiştir. Bu bedel 2020 yılı için 47 kuruş, büyükşehir belediyelerinde ise 35 kuruş olarak uygulanacaktır.¹⁵ Konutlara ilişkin verginin, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde vergi su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilerek %20'sinin büyükşehir belediyesine, %80'inin de ilgili ilçe belediyesine aktarılması gerekmektedir. Kanun metninde belirtilen işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalarda ise çevre temizlik vergisi, belediyeler tarafından Belediye Gelirleri Kanunu'nun 44. Maddesinde belirtilen tarifeye göre hesaplanarak alınmaktadır.¹⁶ Yıllık olarak tahakkuk eden işyerlerine ilişkin bu vergi, Emlak Vergisi taksit zamanları olan; mart, nisan ve mayıs (ilk taksit) ve kasım ayı (ikinci taksit) içerisinde ödenir. İlçe belediyeleri tarafından işyerleri için tahsil edilen verginin %20'sinin de büyükşehir belediyelerine aktarılması gerekmektedir. Kanuna göre, büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyeleri ve su ve kanalizasyon idareleri tarafından

¹⁵ 31.12.2018 Tarih ve 30642 Sayılı **“Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği”**, md.3.

¹⁶ Kanunda yedi grup, beş derece şeklinde binalar gruplandırılarak maktu bir tarife belirlenmiştir. Binaların hangi dereceye gireceğine belediyeler karar verir. Bina grupları ise Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Tarifenin en son şekli için bkz, 31.12.2018 tarih ve 30642 sayılı **Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği**, 31.12.2018 Tarih ve 30642 Sayılı Resmi Gazete.

aktarılan çevre temizlik vergileri, büyükşehir belediyeleri tarafından “çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmesinde” kullanılmak durumundadır.

1.1.1.3 İlan ve Reklam Vergisi

İlan ve Reklam Vergisi, “belediye sınırları ve mücavir alanları içinde gerçek ya da tüzel kişilerce yapılan her türlü ilan ve reklamdan alınan” vergiyi ifade eder.¹⁷ Verginin mükellefi, “yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar da dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek ve tüzel kişilerdir.” İlan ve reklam vergisi, ilan ve reklam fiilinin gerçekleşmesinden önce mükellef tarafından verilen bir beyanname üzerine tarh ve tahakkuk eden bir vergidir. Ancak, ilan ve reklamın “bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini mutad meslek olarak yapanlarca işin yapıldığı ayı takip eden ayın 20’nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirilir.”

İlan ve Reklam Vergisi, ilan ve reklamın yapıldığı ilgili belediyeye beyan verilir ve ödenir. Büyükşehir belediyelerinde ise hem büyükşehir, hem de ilçe belediyeleri kendi alanlarında yetkilidir. İlan ve Reklam Vergisi Kanunda çeşitli reklam unsurları itibariyle kanunda alt ve üst sınırları gösterilen ve Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen tarifeye göre hesaplanır ve tahsil edilir.

1.1.1.4 Eğlence Vergisi

Eğlence Vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun (BGK) 21’inci maddesinde düzenlenen bir vergidir. Buna göre eğlence vergisi; “belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde yer alan eğlence işletmelerinden” kanunda belirtilen tarifeye göre alınır. Kanun, tarife ve verginin ödenme şekli açısından biletle girilmesi zorunlu olan yerler ile biletle girilmesi zorunlu olmayan yerler için farklı bir düzenleme yapmıştır. BGK 22 Md. ’ye göre, “biletle girilen eğlence mekânları için eğlence vergisi bilet bedellerine eklenmek sureti ile hesaplanır ve belediye tarafından biletlere özel damga vurulması sırasında ödenir.” Biletle girilmesi zorunlu yerler için kanun, farklı eğlence unsurları için farklı oranlar belirlemiştir. Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde ise vergi kanunda alt ve üst sınırları gösterilen ve Cumhurbaşkanı tarafından

¹⁷ Mehmet Akif Özer ve Murat Akçakaya, **Yerel Yönetimler-Mali Boyut**, Gazi Kitabevi, Ankara, Ocak 2015, s.151.

belirlenen maktu tarife çerçevesinde alınmaktadır. Eğlence faaliyetini düzenleyen ilgililer vergiyi, takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediye idaresine ödemekle yükümlüdür.

1.1.1.5 Haberleşme Vergisi

Haberleşme Vergisi Belediye Gelirleri Kanununun 29-33 Maddeleri ile düzenlenmiştir. Buna göre; belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde ilgili telefon idaresi tarafından tahsil edilen “*telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerinin %1*”inin haberleşme vergisi olarak ilgili kurum tarafından belediyelere ödenmesi gerekmektedir.¹⁸ Belediye Gelirleri Kanuna göre; “*bir ay içerisinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisi, ilgili belediye idaresine tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar beyan edilir aynı sürede ödenir*”.¹⁹

1.1.1.6 Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi yapanlardan alınan bir vergidir. Bu verginin mükellefi elektrik ve havagazı tüketimi yapan kişilerdir. Ancak, vergi sorumlusu, elektrik ve havagazı dağıtımını yapan kuruluşlardır.²⁰

Vergi, elektrik ve havagazı satış bedeli üzerinden alınmaktadır. Belediye Gelirleri Kanunu'nun 38. Maddesine göre elektrik ve havagazı tüketim vergisi; “*İmal ve istihsal, taşıma, yükleme, boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon haberleşmesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %1, bunların dışında kalan amaçlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %5 ve havagazının satış bedeli üzerinden %5 oranında hesaplanır*.”²¹ Elektrik veya havagazı dağıtımını yapan kuruluşlar tahsil ettikleri vergileri bir sonraki ayın 20'nci günü sonuna kadar ilgili belediyeye beyan etmek ve ödemekle yükümlüdürler.

¹⁸ 2464 Sayılı **Belediye Gelirleri Kanunu**, Madde 29-33, 29.05.1981 Tarih Ve 17354 Sayılı R.G.

İlgili kurum Belediye Gelirleri Kanunu'nda PTT olarak yazılmıştır. Ancak, günümüzde telefon ücretleri Türk Telekom tarafından tahsil edilmektedir.

¹⁹ Danıştay 9. Dairesinin verdiği karara göre; cep telefonu (GSM) aboneliklerinden tahsil edilen ücretler haberleşme vergisinin konusuna girmemektedir. Bkz. Danıştay 9. Dairesinin 2000/684 E. , 2001/2824 K. nolu kararı; Aslan, s. 82.

²⁰ 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Madde 34-35, 29.05.1981 Tarih Ve 17354 Sayılı R.G.

²¹ Gerçek, s.14.

1.1.1.7 Yangın Sigortası Vergisi

Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan sigortalar için alınan primlerin %10'u oranında yangın sigortası vergisi alınmaktadır. Bu verginin mükellefi yangın sigortası yapan şirketlerdir. *“Mükellefler bir ay içerisindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20'nci günü akşamına kadar bağlı bulundukları belediye idaresine bir beyanname ile bildirmeli ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemelidir.”* Yangın Sigortası Vergisi'nin nereye ödeneceği noktasında bir takım sorunlar çıkmış ancak Danıştay kararları ile bu sorun çözülmüştür. Danıştay 9. Dairesi bu verginin *“sigorta şirketleri tarafından menkul ve gayrimenkulün bulunduğu yer belediyesine ödenmesi gerektiğini”* belirtmiş aynı şekilde Danıştay 9. Dairesi büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ödemenin büyükşehir belediyesine yapılması gerektiğini ifade etmiştir.²²

1.1.2 Harçlar²³

Kamu kuruluşlarının sundukları hizmetler karşılığında, hizmetlerden ayrıca özel yarar elde edilmesi dolayısı ile alınan bedeller harç ödemelerini ifade eder²⁴. Harç ödemeleri zorunlu olarak ödenmeleri özelliği ile vergiye benzemekle birlikte, hizmetten faydalanma/karşılıklılık olmasından dolayı vergiden ayrılmaktadır.²⁵

Belediyelerin tahsil etmeye yetkili oldukları harç gelirleri Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun kapsamında; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harcı, Altyapı Kazı İzin Harcı belediyelerin tahsil ettikleri harçlardır.²⁶

“Türkiye’de belediyelerin harç gelirleri vatandaşların belediyelerden belirli konularda, izin veya ruhsat alma aşamasında peşin olarak ödemiş oldukları

²² Arslan, s.91.

²³ Harçlar ile ilgili kapsam 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunundan faydalanılarak oluşturulmuştur.

²⁴ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 198.

²⁵ Akdoğan, s. 106.

²⁶ 2464 Sayılı **Belediye Gelirleri Kanunu**, Madde 52-85, 29.05.1981 Tarih Ve 17354 Sayılı R.G.

bedellerdir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda çok sayıda harç sayılmış olmakla birlikte, harç bedelleri belediyeler için önemli bir gelir büyüklüğünde değildir.”²⁷

Harçlarla ilgili genel bilgiler bu şekilde olup aşağıda bu harçlardan kısaca bahsedilecektir. Aşağıda sayılan harçlardan Tellallık Harcı ve Altyapı Kazı İzin Harcı dışındaki harçlara ilişkin Kanun'da alt ve üst sınırları gösterilen maktu tarifeler bulunmaktadır. Belediyenin hangi tarifeyi uygulayacağına karar verme yetkisi alt ve üst sınırlar çerçevesinde Cumhurbaşkanına aittir. Tellallık Harcı ve Altyapı Kazı İzin Harcı konusunda ise oransal bir tarife bulunmaktadır.

1.1.2.1. İşgal Harcı

İşgal Harcı, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52. Maddesinde belirtilen yerlerin (pazar ve panayır, yol, meydan vb. kamuya ait yerlerin) işgali nedeniyle, işgal faaliyetinde bulunanlardan alınan bir harçtır. Harcın işgal faaliyetinden önce ilgili belediyeye ödenmesi gerekmektedir.

1.1.2.2. Tatil Günleri Çalışma Ruhsatı Harcı

Tatil günleri çalışma ruhsatı harcı, ulusal bayram günlerinde çalışılması için belediyenin ruhsat vermesi karşılığında alınan bir bedeli ifade eder. Belediyeden harç mukabili alınan ruhsat, ilgili ulusal bayram günlerinde çalışabilmenin belgesidir.

1.1.2.3. Kaynak Suları Harcı

Kaynak sularının işlenerek veya işlenmeden özel kaplara doldurulup satılmasından önce belediye tarafından ilgili kaynak suyu doldurulan kaplara hangi kaynaklara ait olduklarını gösteren özel işaretlerin konulması kaynak suları harcının konusunu oluşturur.

²⁷ Arıkboğa, Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, s. 282.

1.1.2.4. Tellallık Harcı

Belediye Gelirleri Kanunu'nda ifade edildiği şekliyle, *“belediye sınırları ve mücavir alanları içinde belediyeye ait hal, balıkthane, mezar yerleri ve ilgisinin isteğine bağlı olarak belediye tellalı bulundurulan sair yerlerde, her türlü menkul ve gayrimenkul mal satışı”* Tellallık Harcının konusunu oluşturur. Bu harcın alınabilmesi için önemli olan söz konusu satışın belediye mücavir alanları içerisinde, belediyeye ait bir yerde ve belediye tellalı vasıtası ile satış yapılmasıdır. Tellallık harcı satışlar üzerinden %2 oranında alınmaktadır.

1.1.2.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı

Belediye Gelirleri Kanunu 72. Maddesine göre; *“belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde, belediyeler tarafından veya yetkili merciler tarafından verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbahalarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanları dışında kesilmiş olup ancak belediye sınırları içerisinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi”* Hayvan Kesimi ve Denetlenmesi Harcının konusunu oluşturur.

1.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde ölçü ve tartı aletlerinin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belirli standartlara sahip olmasının kontrol edilmesi, bu kontrolün yapıldığının göstergesi olarak ilgili belediye birimlerince damgalanması Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcının konusunu oluşturur.

1.1.2.7. Bina İnşaat Harcı

Bina İnşaat Harcı, *“belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde yapılan her türlü bina inşaatı bunlara yapılan ilaveler ve tadilatlar”* için ruhsat alınmak üzere belediyeye başvurulduğu sırada alınmaktadır.

1.1.2.8. Altyapı Kazı İzni Harcı

Altyapı Kazı İzni Harcı, “*belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde genel hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri*” için kazı yapanlar tarafından belediyeden izin alınması aşamasında alınmaktadır. Altyapı Kazı İzni Harcı, Kanunda belirtilen idareler tarafından yayınlanan birim fiyatlar esas alınarak hesaplanan “*alan tahrip tutarı*” üzerinden %2 oranında alınmaktadır. Bu harç, diğer harçlara kıyasla yeni bir harç olup, 2018 yılında Belediye Gelirleri Kanunu’na ilave edilmiş bir harçtır.

1.1.2.9. Kayıt ve Suret Harcı

“*Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek olan her türlü kayıt suretleri ile gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerinin her bir sureti*” Kayıt ve Suret Harcının konusunu oluşturmaktadır.

1.1.2.10. İmar ile İlgili Harçlar

Belediyeler imar mevzuatı gereğince Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harcı alırlar.

1.1.2.11. İşyeri Açma İzni Harcı

“*Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde bir işyerinin açılması*” İşyeri Açma İzni Harcının konusunu oluşturur. Bu kapsamda harç tahsilatı yapılarak işyeri açma izni verilir.

1.1.2.12. Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı

“*Mevzuat gereği alınması isteğe bağlı veya zorunlu görülen, muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin rapor ve belgelerin belediyeler ve belediyelere bağlı kuruluşlar tarafından ilgisine verilmesi*” Muayene Ruhsat ve Rapor Harcının konusunu oluşturur.

1.1.2.13. Sağlık Belgesi Harcı

“Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetlerden dolayı tabi oldukları özel mevzuat gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek olan belgeler ve bunların yenilenmeleri” Sağlık Belgesi Harcının konusunu oluşturur.

1.1.3. Harcamalara Katılma Payları²⁸

Harcamalara katılma payları, belediyelerin yol, su ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri karşılığında, bu hizmetlerden yararlananlardan alınan bir bedeldir.²⁹ Harcamalara katılma payında yararlanan hizmet ve karşılığında ödenen bedel arasında dolaylı bir ilişki vardır. Zira hizmetten faydalanan doğrudan şahsi menfaatlerine hizmet edecek şekilde bu hizmeti istememiştir. Fakat bu hizmetten dışlanamadığından bu hizmetlerin finansmanına katılmak zorundadır.³⁰

Harcamalara Katılma Payı, Belediye Gelirleri Kanunu ve Belediye Gelirleri Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik ile düzenlenmiştir.³¹ Kanun kapsamında Türkiye’de belediyelerin aldıkları harcamalara katılma payları, yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır.³²

1.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı

Belediye Gelirleri Kanunu’nun 86’ncı maddesine göre yol harcamalarına katılma payı; belediyeler tarafından *“...yeni yol açılması, mevcut yolların %40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi, kaldırımsız veya bakımsız yolların kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi, mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi ”* nedeniyle hizmetten yararlanan gayrimenkul sahiplerinden belediye meclisinin kararı üzerine alınabilmektedir.

²⁸ Harcamalara Katılma Payı ile ilgili hükümler 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunundan faydalanmak sureti ile oluşturulmuştur.

²⁹ Kalabalık, s. 577.

³⁰ Yılmaz ve diğerleri, s. 243.

³¹ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.4676&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> , Erişim tarihi; 16/12/2018.

³² Yılmaz ve diğerleri, s. 243.

1.1.3.2. Kanalizasyon Harcamaları Katılma Payı

Belediye Gelirleri Kanunu’nun 87’nci maddesine göre kanalizasyon harcamalarına katılma payı; belediyeler tarafından “...*Yeni kanalizasyon tesisi yapılması, mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi*” nedeniyle bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden alınır.

1.1.3.3. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

Belediye Gelirleri Kanunu’nun 88’inci maddesine göre su harcamalarına katılma payı; belediyeler tarafından “...*Yeni içme suyu şebeke tesislerinin yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı*” nedeniyle gayrimenkullerin sahiplerinden alınmaktadır.

1.1.3.4. Ücret

Belediyelerin tahsil edeceği ücret gelirlerine ilişkin genel esaslar Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97. Maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre; belediyeler Belediye Gelirleri Kanunu’nda belirtildiği gibi “*harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclisince düzenlenecek tarifelere göre*” ücret alma yetkisine sahiptir. Buna göre; belediye tarafından sunulan bir hizmet karşılığında ücret alınabilmesi için öncelikle kanunda o hizmet için bir harç veya katılım payı belirlenmemesi, ayrıca hizmetten yararlanan kişilerin belediyeden o hizmetin yapılması konusunda talepte bulunmaları gereklidir. Sunulacak hizmetler için alınacak ücretin miktarı ise belediye meclisi kararı ile belirlenebilecektir.³³ Dolayısıyla, belediyeler bu şartlara uymak koşuluyla sunacakları hizmetler karşılığında alacakları ücretlerin miktarını belirleme konusunda serbesttir.

1.1.3.5. Diğer Gelir Kaynakları

Belediyelerin, yukarıda detaylandırılmış olan vergi, harç, katılma payı ve ücret gelirlerinin yanı sıra, başka öz gelir kaynakları da bulunmaktadır. Menkul ve gayrimenkullerin satış ve kira gelirleri, faiz gelirleri, ceza gelirleri, teşebbüs gelirleri,

³³ Ahmet Aktaş, **Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci**, Dış Denetim Dergisi, Nisan-Haziran 2011, s. 94.

işletme gelirleri, özel kişi ve kuruluşlardan alınan bağış ve yardımlar, müze giriş ücretlerinden alınan paylar (%5 oranında), maden işletmelerinden alınan paylar (%2 oranında) belediyelerin diğer öz gelir kaynaklarına örnek verilebilir.

1.2. Transferler

Transfer, kelime anlamı olarak “*bir şeyi bir yerden alıp başka yere götürmek*” , ekonomi bilimi açısından ise “*aktarmak*” veya diğer bir anlamla “*bir şeyi satın almak*” anlamlarına gelmektedir.³⁴ Yerel yönetimler açısından transfer, yerel yönetimlerin yükümlü oldukları hizmetleri yerine getirebilmeleri için merkezi idare tarafından yerel yönetimlere gelir aktarılmasıdır.

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere finansman kaynağı sağlaması konusunda kullanılan yöntemlerden biri olan transferler, özellikle kamu hizmetlerinin etkin ve eşit sunulmasını etkileyebilecek önemli bir yöntemdir. Transferler, gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler açısından önemli bir finansman kaynağını olarak görülmektedir. Merkezi yönetim tarafından yapılan transferler; dikey ve yatay eşitsizliklerin giderilmesi, dışsallıkların önlenmesi, ekonomik istikrarın ve ülke genelinde belirli hizmet standartlarının sağlanması gibi amaçlara da yardımcı olmaktadır.³⁵

Transfer, belediyeler için önemli gelir kaynağı olsa da bu gelir kaynağı bazen belediye yönetiminin hareket alanını daraltacak bir niteliğe sahip olabilir. Transfer gelirleri nitelik itibari ile koşula bağlı transferler ve koşulsuz transferler şeklinde sınıflandırılabilir. Bu ayrım özellikle belediyelerin mali özerkliğini etkilemesi açısından önemlidir.

1.2.1. Koşula Bağlı Transferler

Koşula bağlı transferlerde; merkezi yönetim, yerel yönetim birimlerine aktarılan yardımın kullanım amacını belirli ölçütlerle sınırlandırmaktadır. Bu transfer şekli genelde bölgelerarası dışsallıkların giderilmesi veya merkezi yönetimin hizmetlerle ilgili asgari standartları sağlamak istediği durumlarda kullanılmaktadır.

³⁴ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=TRANSFER, Erişim Tarihi: 20.11.2018.

³⁵ Arıkboğa, *Türkiye’de Yönetimler arası Mali İlişkiler*, s. 52.

Koşula bağlı transferler “*maliyet paylaşımına dayalı yardımlar ve maliyet paylaşımına dayalı olmayan/blok yardımlar*” olarak ikiye ayrılır. Maliyet paylaşımına dayalı yardımlarda, merkezi yönetim biriminin belirli bir hizmetin üretimi için yaptığı bir birim yardım karşılığında yerel yönetim biriminin de belirli bir miktar harcama yapması gereklidir. Blok yardımlar/maliyet paylaşımına dayalı olmayan yardımlar ise merkezi yönetim biriminin yerel yönetimlere kendi bütçesinden harcama yapma şartı olmaksızın belirli miktarda belirli kamu hizmetleri için yardımda bulunması şeklinde gerçekleşmektedir.³⁶ Koşula bağlı transferler yerel yönetimleri yardımın kullanım biçimi konusunda sınırlandırması nedeniyle mali özerkliğe uygun görülmemektedir.³⁷

1.2.2. Koşulsuz Transferler³⁸

Genel amaçlı transferler veya blok transferler olarak adlandırılan koşulsuz transferler; yardımın kullanımı konusunda herhangi bir sınırlandırmanın getirilmediği, yerel yönetimlerin kaynağın kullanımında tamamen serbest olduğu yardımlardır. Koşulsuz transferlerin merkezi yönetim tarafından dağıtımı, yerel yönetimlerin gelir kapasitesi ve harcama gereksinimleri dikkate alınarak yapılmaktadır. Bu noktada özellikle “*kişi başına gelir; nüfus, emekliler, düşkünler, kimsesizler, sosyal yardıma muhtaç kişilerin sayısı; kentleşme düzeyi; ilgili bölge içindeki okul, hastane sayısı gibi birtakım sosyo-ekonomik göstergelerle birlikte ülkenin özel koşullarına göre*” transferin dağılımı şekillenmektedir.³⁹ Koşulsuz transfer koşula bağlı transferlere kıyasla mali özerklik açısından daha uygundur. Ancak, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle siyasal grupların kırılgan, çekişme içerisinde olduğu ülkelerde transfer mekanizması yukarıda belirttiğimiz kıstaslara riayet edilmeden yapıldığından, yerel yönetim birimlerinin ihtiyaçlarına göre değil merkezi yönetim birimlerinin isteklerine göre transferler gerçekleştirilmektedir.

Ülkemizde merkezi yönetim vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan paylar “*koşulsuz transfer*” olarak nitelendirilebilir. Bu kapsamda belediyelerin mali özerkliğini

³⁶ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, Yönetimler arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması, Derleyenler; Ayşe Güner – Serdar Yılmaz, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Akademi Yayınları, 2006, s.101.

³⁷ Arıkboğa, **Türkiye’de Yönetimler arası Mali İlişkiler**, s.52.

³⁸ Koşulsuz Transfer ile ilgili hükümler 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanundan Faydalanılarak oluşturulmuştur.

³⁹ Arıkboğa, **Türkiye’de Yönetimler arası Mali İlişkiler**, s.52.

etkilememekte, zira belediyeler tarafından bu kaynaklar istenildiği şekilde kullanılabilir. Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi yönetim genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar 02/07/2008 tarihinde kabul edilen 5779 sayılı “*İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun*” ile düzenlenmiş ve 12/11/2012 tarihinde yasalaşan ancak 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe giren 6360 sayılı *Yeni Büyükşehir Yasası* ile yeniden düzenlenerek belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar şu şekilde düzenlemiştir;⁴⁰

a) *Büyükşehir Belediyelerinin GBVG Payları*

Büyükşehir belediyeleri diğer belediyelerden farklı olarak il sınırları içindeki vergi gelirlerinden pay almaktadır. 5779 sayılı Kanun’un son haline göre bu payın dağılımı şöyledir: “*İl sınırları içerisindeki vergi gelirlerinin %6’sı büyükşehir belediye payı olarak ayrılır; bu payın %60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesinin payı olurken, kalan %40’ının ise; %70’i nüfus esasına göre, %30’u yüzölçümüne göre bütün büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.*” Bunun yanı sıra, büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın %30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.

b) *Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları*

Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %4,50’si “*büyükşehir ilçe belediyeleri*” için ayrılmakta, daha sonra bu payın %90’ı nüfus, %10’u yüzölçümüne göre “*büyükşehir ilçe belediyeleri*” arasında dağıtılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılan bu payın %30’u büyükşehir belediyesi payı, %10’u su ve kanalizasyon idaresi payı olarak ayrılarak İller Bankası’nca ilgili idarelere dağıtılmaktadır.

c) *Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin GBVG Payları*

5779 sayılı Kanunca; “*Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %1,50’si büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmakta, ayrılan bu payın %80’ini nüfus, %20’si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir dışındaki belediyelere*” aktarılmaktadır.

⁴⁰ Arıkoğlu, Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri, s. 14

1.3.Borçlanma⁴¹

Klasik maliye teorisi, ekonomik ve sosyal hayattaki yetersizliklerin arızı olduğunu ve piyasa mekanizması (*görünmez el*) tarafından çözümleneceğini ifade ediyordu. Bu anlayış devletin vatandaşlara olan sorumluluğunun iç ve dış güvenlik ile genel idari hizmetler olarak sınırlı kalmasını savunarak, devletin bu alanlar dışına çıkmasının kaynakların israf edilmesi şeklinde değerlendirmiştir. Ayrıca klasik maliye yaklaşımındaki “denk bütçe” yaklaşımı da tam olarak bu sınırlamanın gereği olarak oluşturulmuştur. Dolayısıyla bu anlayışta merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin borçlanmasına ve bu yöntemle hizmet üretmesine karşı çıkmıştır.

Klasik maliye teorisinin bu tutumuna karşı *modern maliye teorisi ise*; devletin iktisadi ve sosyal hayatta sadece hakem olarak değil, bizzat güçlü bir oyuncu olarak var olmasını ve sadece iç ve dış güvenlik ve idari hizmet alanları ile kendini sınırlamaması gerektiğini savunmuştur. Bu anlayışta devletin üzerine almış olduğu görev ve yükümlülükler arttığı için denk bütçe yaklaşımından vazgeçilerek üstlenilen hizmetleri ve yatırımları gerçekleştirmek için genişletici maliye politikası yaklaşımları benimsenmiş, dolayısıyla borçlanma devlet için olağan bir kamu geliri haline gelmiştir. Modern maliye teorisinin yaklaşımı yerel yönetimlerin de yatırım ve finansman alışkanlıklarını etkileyerek yerel yönetimlerin hizmet ve finansman alanlarının çeşitlenmesini sağlamıştır.

Ülkemizde özellikle 1990’lı yıllardan günümüze desantralizasyon ve hızlı kentleşmenin doğal sonucu olarak yerel yönetimler altyapı hizmeti sunmak ve altyapı yatırımları gerçekleştirmek zorunda kalmış ve bunun sonucu olarak ciddi bir finansman ihtiyacı ortaya çıkmıştır.⁴² Bu durumun sonucunda kavram olarak “*gelirlerin bugünden harcamaya dönüşmesi*” olarak tanımlanan borçlanma, Türkiye de dâhil olmak üzere birçok ülkede hizmetleri sürdürmek ve yatırımları gerçekleştirmek için mevcut kaynaklara ek olarak yerel yönetimler tarafından artan oranda başvurulmuş bir kaynak haline gelmiştir.⁴³ Nitekim belediyelerin temel fonksiyonları hizmet üretmektir. Hizmet

⁴¹ Borçlanma ile ilgili hükümler 5393 Sayılı Belediye Kanundan faydalanılarak hazırlanmıştır.

⁴² Besim Bülent Bali, **Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi**, Derleyenler; Ayşe Güner – Serdar Yılmaz, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Akademi Yayınları, 2006, s.149.

⁴³ Yılmaz ve diğerleri, s. 269.

üretebilmeleri için gelire ihtiyaç duyarlar ve bu ihtiyaç öz gelirler ve transfer gelirleri ile karşılanamadığı zaman borçlanma ile finanse edilmesi gerekir.

Ancak borçlanma, genel anlamda normal bir kamu geliri değildir. Genellikle olağanüstü bir durum veya yapılması zorunlu bir hizmetin finansmanı için talep edilir, ayrıca olağanüstü bir kamu geliri olması nedeni ile çok tercih edilmemesi gereken bir kamu geliri olmalıdır. Bu nedenle borçlanma, belediyelerin sunması gereken hizmetlerin büyüklüğü, çeşitliliği ve en önemlisi gelir-gider eşitsizliğinden dolayı bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu durumun en önemli sebebi şüphesiz belediyelerin merkezi yönetim gibi yeni vergiler koyma, para basma ve borçlanma (tahvil ihracı vs.) konusunda sınırsız yetkiye sahip olmamasıdır.⁴⁴ Merkezi yönetim cari bütçe giderleri ve gelirleri arasındaki açığı kapatmak için sık sık, büyük yatırımları finanse etmek için yatırımın niteliğine göre borçlanabilir. Ancak belediyelerin para basma veya vergi koyma gibi egemenlik gücüne dayanan yetkileri olmadığı için, belediyeler finansman ihtiyaçlarını ancak belirli sınırlar dâhilinde iç ve dış borçlanma ile kapatmak zorundadır.

Yerel yönetimlerin borçlanmasını savunanların ileri sürdükleri nedenler genel olarak şöyledir:

“maliyetlere katlananlar ile faydayı elde edenler arasında adaleti sağlama (zamanlar arası adalet), kaynak dağılımında etkinliği sağlama, borçlanma sonucu gerçekleşen yatırımın yerel düzeyde borçlanma maliyetlerini aşacak düzeyde fayda oluşturması ve bu yatırımlar neticesinde bazı işletme giderlerinin azaltılması, yatırım için gereken bütçe kaynaklarının istikrarlı hale gelmesi ve bitirilmesi geciken projelerin daha maliyetli olması.”⁴⁵

Borçlanmanın genellikle yatırım harcamaları ile ön plana çıkması üzerinde durulması gereken bir konudur. Borçlanma gelirleri ile gelecek kuşaklar ödeme yükümlülüğüne girdiği için, *“borçlanmanın ‘faydası gelecek yıllara taşan yatırım harcamaları için uygun olduğu cari harcamalar için uygun olmadığı savunulmaktadır.’⁴⁶* Yatırımların cari gelirlerle finanse edildiği dönemlerde yatırımın

⁴⁴ Akdoğan, s.115.

⁴⁵ Pawel Swianiewicz, “The Theory of Local, Borrowing and the West-European Experience”, Pawel Swianiewicz(der), Local Government and Public Service Initiative, Open Society Institute, Budapeşt, 2004, ss. 5-7’ den aktaran Besim Bülent Bali, **Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi**, s.150.

⁴⁶ Arıkboğa, **Türkiye’de Yönetimler arası Mali İlişkiler**, s.40.

maliyetine katlanan bireyler belki de yatırımdan hiç faydalanmayacak fakat maliyetine katlanmış olacaktır. Bu nedenle, borçlanma yatırımın maliyetini nesillere dağıtması yönü ile bu adaletsizliği sınırlandıran önemli bir araçtır. Diğer bir sebep “*yatırımların süresinin uzamasının maliyetleri arttırmasıdır.*” Borçlanma ile yatırımlar kısa sürede yapılarak yatırımların maliyeti azalmakta ve bu durum dolaylı olarak yatırımlardan sağlanacak kazancın artmasına neden olmaktadır.⁴⁷

Ülkemizdeki belediyelerin borçlanmasına ilişkin esaslar 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68. Maddesinde düzenlenmiştir. Belediye Kanunu’nun 68. Maddesi ile; “*belediyelere görev ve hizmetlerinin gerektirdiği hizmetleri karşılamak amacı ile borçlanıp, tahvil ihracı yapabilme*” yetkisi verilmiştir.⁴⁸ Bu yetki ciddi finansal sorunlar yaşayan belediyelere bu sorunlarını çözmek adına verilen önemli bir yetkidir. Ancak bu yetki; “*4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*⁴⁹” hükümleri çerçevesinde “*sadece belediyelerin yatırım programlarında yer alan yatırım projelerinin finansmanı amacı ile yapılabilir.*” hükmü getirilmiştir⁵⁰. Bu bağlamda belediyelerin, kanunundan kaynaklı görevlerini mevcut bütçesi ile yerine getirmekle yükümlü olduğu ancak bir yatırım projesi kapsamında ve ilgili projeye kullanılmak üzere borçlanabileceği ifade edilerek borçlanmaya ilk sınırlandırma getirilmiş ve bu sınırlandırma borçlanmanın konusu açısından getirilmiştir. İkinci sınırlandırma ise borçlanmanın miktarı üzerinden yapılmıştır. Belediye Kanunu’nun, 68. Maddesinde;

“belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda (VUK) belirlenen yeniden değerlendirme oranı ile arttırılan miktarını aşamaz, bu oran Büyükşehir Belediyelerinde bir buçuk kat uygulanır”⁵¹

⁴⁷ Yıldırım, s.97.

⁴⁸ Özer ve Akçakaya, s. 159.

⁴⁹ 4749 sayılı Kanun; “devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, daha geniş ifade ile nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, bununla birlikte verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimi ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile Kanunun 2’nci Maddesinde de yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dâhil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenler.”

⁵⁰ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>, Erişim Tarihi:21.09.2019.

⁵¹ Bali, s.165.

Şeklinde bir düzenleme getirerek belediyelerin toplam borç stokuna bir sınırlama getirmiş ve bu sınırlamaya belediyelerin “bağlı kuruluşları ile sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketler” de dâhil etmiştir. Ancak, 5393 sayılı Kanun’un 68. Maddesinde getirilen bir başka düzenleme ile “ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımları konusunda Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmak şartı ile aynı maddenin (d) fıkrasında geçen iç ve dış borç stoku ile ilgili hükümler dikkate alınmaz. Dış kaynak ihtiyacı gereken projelerde ise Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır”⁵² hükmü getirilerek Cumhurbaşkanı’nın onaylayacağı büyük yatırımlar bu sınırlamanın dışında tutulmuştur. Bu noktada 68. maddenin (d) fıkrasında borçlanma için konulmuş üst sınırın, Cumhurbaşkanlığı onayı ile delinmesi belediyelerin gelecekte borç yükü altında ezilmesine sebebiyet verebilecektir. Diğer taraftan maddenin devamında dış kaynak ihtiyacı gereken projelerde Hazine Müsteşarlığı’nın görüşünün alınması hükmü borcun geri ödenmesi noktasında verilen Hazine Garantileri⁵³ açısından da büyük önem arz eder.⁵⁴ Bu nedenle, Hazine Müsteşarlığı geri ödemesine garantör olduğu/olacağı borç ile ilgili kullanılan kredinin amacına uygun kullanımını denetlemektedir.

Borçlanma için kanun ile getirilen üçüncü sınırlama, borçlanmanın usulü ve yetkilendirme üzerinden yapılmış, 68. Maddenin (e) fıkrası ile; “...en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda belirlenen yeniden değerlendirme oranı ile arttırılan miktarının yıl içinde toplam %10’unu geçmeyen iç borçlanma belediye meclisinin kararı, % 10’nu geçen iç borçlanma ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre Şehircilik Bakanlığı’nın onayı ile yapılabilir.” şeklinde ifade edilerek bütçenin yeniden değerlendirme rakamı ile çarpılarak ortaya çıkan artış miktarının yıl içinde %10’una kadar Belediye Meclisi kararı, aşan kısım için meclis üye tam sayısı salt çoğunluğu ve Çevre Şehircilik Bakanlığı onayı getirilerek borçlanma miktarı üzerinde denetleyici bir mekanizma oluşturulmuştur.

Bunun yanı sıra, 68. maddenin (f) fıkrası devamında; “belediyelerin varlık ve yükümlülüklerini gösteren ayrıntılı mali tabloların üçer aylık dönemler halinde İçişleri

⁵² <https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 22.09.2019

⁵³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>, Erişim Tarihi:20.11.2019

⁵⁴ 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 4. Maddesi çerçevesinde Hazine Garantisi vermeye, verilen garantilerle ilgili şartlarda değişiklik yapmaya gerçekleşmesi zaruri ve ivedi olan projeleri tespit edilen projelerle ilgili finansman sorunlarında... Cumhurbaşkanlığı yetkilendirilmiştir.

ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlıklarına gönderileceği”⁵⁵ belirtilerek borçlanma ile oluşturulan kaynakların kullanımı ile ilgili bir denetim mekanizması daha oluşturulmuştur. Kanunun bu kısma kadar ifade ettiği hükümler borçlanmanın sınırları ve kurumların yetkileri ile ilgili hükümler içermektedir. Borçlanma süreci ve kaynakların kullanımı ile ilgili kişilerin sorumluluğu son kısma bırakılmış ve “*borçlanmaya ilişkin sınırlamalara uymayanlar hakkında Türk Ceza Kanunu’nun 257. Maddesi olan Görevi Kötüye Kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı*”⁵⁶ hükmüne yer verilerek yöneticilerin kaynak israfı yapmalarının önüne geçilmek istenmiştir.

1.4. Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerkliği

Mali özerklik kavramı en basit ifadeyle; “*belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına ve bu gelir kaynakları üzerinde kontrol yetkisine sahip olmasıdır.*”⁵⁷ Başka bir ifade ile mali özerklik, belediyelere Anayasa’nın 127. Maddesinde belirtildiği gibi; “*görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması ve buna ilave olarak belediyelerin kendi organlarının kararları ile harcama yapabilmesini*” ifade eder. Belediyelerin mali açıdan özerkliği gelir, harcama ve borçlanma olmak üzere üç başlık altında incelenebilir.⁵⁸ Bu noktada yerel yönetimlerin gelirlerinin oluşumu, merkezi idareye olan bağımlılığı, harcama kararlarının kendi organları tarafından verilebilmesi ve uygulanması, borçlanma tercihlerinin merkezi yönetimce sınırlandırılması vs. mali özerkliğin varlığını sorgulayabilmek adına incelenmesi gereken alanlardır. Bu incelemeye geçmeden önce Türkiye’nin kurucu üye statüsünde olduğu Avrupa Konseyi tarafından oluşturulmuş hukuki bir metin ve uluslararası sözleşme⁵⁹ olan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”ndan bahsetmek gerekmektedir. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” 1985 yılında imzalanmış, Türkiye bu şartı birtakım “çekinceler koyarak” 1988 yılında

⁵⁵ Mustafa Gül, “Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:74-75, Temmuz-Aralık 2009, s. 105

⁵⁶ <https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 22.09.2019.

⁵⁷ Ülkü Arıkboğa, Türkiye’de Yerel Vergileme ve Mali Özerklik Açısından Bir İnceleme, Ed: Ülkü Arıkboğa, Türkiye’de Yerel Vergileme Sorunları Sempozyumu, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul, 2015, s. 29.

⁵⁸ Ayşe Güner, **Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**, Ed: Ülkü Arıkboğa, Türkiye’de Yerel Vergileme Sorunları Sempozyumu, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul, 2015, s.23.

⁵⁹ Erbay Arıkboğa, **Özerklik; Yerel Yönetimler ve Türkiye**, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul, 2015, s.60.

imzalamıştır. Özerklik Şartı 1993 yılında yürürlüğe girmiştir.⁶⁰ Özerklik Şartı’nda, mali özerkliğe ilişkin ilkeler 9. Maddesinde bahsedilmiştir. Buna göre;⁶¹

- ✓ “Yerel yönetimlere yasalarda verilmiş sorumlulukları ile orantılı yeterli gelir kaynakları sağlanmalı,
- ✓ Belirtilen gelir kaynakları mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlerin tarh, tahakkuk ve tahsilini gerçekleştirdiği öz gelir kaynaklarına dayanmalı
- ✓ Yerel yönetimler, yerel vergi ve harçların oranlarını kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde belirleme yetkisine sahip olmalı,
- ✓ Transferler mümkün olduğu kadar kullanım alanı belirtilmeden (koşulsuz transfer) biçiminde yapılmalı,
- ✓ Yerel yönetimlere sağlanan gelirler harcamalardaki gerçek artışları takip edebilecek esneklik ve çeşitlilikte olmalı
- ✓ Kaynak dağıtımı konusunda yerel yönetimlere mümkün olduğu ölçüde danışılmalıdır.”

Türkiye’nin şartı kabul ederken ortaya koyduğu çekincelerden bazıları mali hükümlerle ilgilidir. Bunlar, yerel yönetimlere sağlanan gelirlerin gelir ve harcamalardaki gerçek harcamaları takip edecek esneklik ve çeşitlilikte olması gerektiği, kaynakların dağıtımı konusunda yerel yönetimlere danışılması, transferlerin büyük ölçüde koşula bağlanmaması Türkiye’nin çekince koyduğu maddelerdendir.⁶²

Mali özerklik kavramını öz gelir bağlamında ifade edilirken, belediyelerin en azından kendi öz kaynaklarına sahip olmaları, toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin oransal olarak yüksek olması anlaşılmalıdır.⁶³ Ülkemizde yerel yönetimlere öz gelir kaynakları olarak tahsis edilen vergi ve harçlar verimsiz kaynaklardan oluşmaktadır. Genellikle geniş tabanlı vergiler merkezi yönetime, dar tabanlı ve verimsiz vergiler yerel yönetimlere tahsis edilmiştir.⁶⁴

Belediyelerin öz gelir kalemleri üzerindeki yetkilerine bakılacak olursa Türkiye’de belediye vergi ve harçlarının tarifelerine ilişkin usul ve esaslar 2464 sayılı

⁶⁰ Nuri Toptop, **Yerel Yönetimler Maliyesi – Görev ve Kaynak Bölüşümü**, Ortadoğu Amme Enstitüsü Yayınları No:263, Ankara, 1996, s.16.

⁶¹ Arıkboğa, **Türkiye’de Yerel Vergileme ve Mali Özerklik Açısından Bir İnceleme**, s.29-30.

⁶² Erbay Arıkboğa, **Özerklik; Yerel Yönetimler ve Türkiye**, s.64.

⁶³ Tarık Vural, **Mali Yerinden Yönetim ve Yönetimler Arası Gelir Paylaşımı**, Ed. Ahmet Kesik, Mustafa Sakal, Tekin Akdemir, Nobel yayıncılık, İstanbul, 2014, s.57.

⁶⁴ Arıkboğa, **Türkiye’de Yerel Vergileme ve Mali Özerklik Açısından Bir İnceleme**, s.33.

Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanunun 96. Maddesi uyarınca belediyelerin vergi ve harç tarifelerini Kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. 2013 yılına kadar 2464 sayılı Kanunda sayılan bazı vergi ve harç tarifelerini Kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde belirleme yetkisi belediye meclisine aitti. Ancak, belediye meclislerinin tarife belirleme yetkisini düzenleyen 2464 sayılı Kanunun 96. Maddesinin B bendi Anayasanın 73. Maddesine aykırı olduğu gerekçesi ile 29/12/2011 tarihinde Anayasa Mahkemesi'nin 2010/62 Esas ve 2011/175 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.⁶⁵ Dolayısıyla, 2013 yılı öncesinde belediyelerin sınırlı da olsa bazı vergi ve harç gelirleri konusundaki tarife belirleme yetkisi nedeniyle⁶⁶ mali özerklik açısından nispeten de olsa daha iyi durumda oldukları söylenebilir. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin bu iptali sonrasında belediyelerin tüm vergi ve harçlarına ilişkin tarife belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu'na devredilmiş ve sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Bakanlar Kurulu'na haiz yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiştir.⁶⁷

Belediyelerin diğer öz gelirlerinden olan harcamalara katılma payında ise mali özerklik açısından vergi ve harçlara göre daha iyi durumda olduğu söylenebilir. Belediyeler harcamalara katılma paylarının miktarlarını belirleyebilirler. Ancak, harcamalara katılma paylarının miktarlarını belirlerken Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen bazı sınırlamalara dikkat ederek yapmak zorundadır. Bu sınırlamalar kapsamında harcamalara katılma payları, *“yapılan harcamaların toplam tutarını aşmamalı, mülkiyetin emlak vergisine esas vergi değerinin %2'sini geçmemeli”, mülkiyetin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından belirlenen rayiç birim fiyatları geçmemelidir.*”⁶⁸ Bunlara ilave olarak, *“eğer o hizmetin yerine getirilmesi ile ilgili herhangi bir yardım veya bağış alındıysa bu tutarın toplam harcamadan düşülmesinden sonra harcamalara katılma payının hesaplanması gereklidir.”*⁶⁹ Vergi ve harçlar ile

⁶⁵ Elif Ayşe Şahin İpek, **Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi**, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Aralık 2018, S.14.

⁶⁶ Belediyelerin Anayasa Mahkemesinin iptal kararı öncesi tarife belirleme yetkisine sahip olduğu vergi ve harç gelirleri de az sayıdaydı. İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı 2013 yılı öncesi belediyelerin tarife belirleme yetkisine sahip olduğu vergi ve harçlar arasındaydı. Ülkü Arıkoğlu, **“Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerklik Derecesi,”** Ed. Mahmut Güler ve Menaf Turan, **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, 2017, s.54.

⁶⁷ 2464 sayılı Kanunun 96.Md. ilgili değişiklikler 02/07/2017 tarih ve 700 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiştir.

⁶⁸ 26/05/1981 tarihli ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Md. 89.

⁶⁹ Arıkoğlu, **Türkiye’de Yerel Vergileme ve Mali Özerklik Açısından Bir İnceleme**, s.37.

karşılaştırıldıklarında mali özerklik açısından daha iyi bir konumda olmasına rağmen harcamalara katılma payı belediye bütçelerinde oldukça küçük bir yere sahiptir.⁷⁰

Belediyelerin en özerk oldukları gelir kaynakları ise ücretlerdir. Ücret kanuni ifadesi ile 2464 sayılı Belediye Kanunu'nda *“harç ve harcamalara katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yapılacak her türlü hizmet”* şeklinde tanımlanmış ve bu hizmet karşılığında *“belediye meclisince düzenlenecek tarife göre herhangi bir konuda ücret alınabileceği”* ifade edilmiştir.⁷¹ Belediyeler vergi, harç, harcamalara katılma payı dışındaki öz gelirlerinde tamamen serbest bir şekilde (hukuka aykırılık olmamak koşuluyla) gelir elde edebilirler. Ancak cezalara ilişkin miktarlar kanunla belirlenmesinden dolayı kanunda burada bir sınır bulunmaktadır.

Mali özerklik açısından belediyelerin temel mali faaliyetlerinden harcamalarını yaptıkları sırada ne tarz sorunlarla karşılaştıkları ve bu sorunların mali özerklik bağlantıları incelenmelidir. Türkiye’de yerel yönetimlerin kendilerine yüklenilen hizmet ve sorumluluklarını merkezi idarenin ekonomik desteği olmadan kendi öz gelirleri ile yerine getirememesi nedeniyle öncelikli olarak kamu hizmetlerinin sürekliliğini⁷² sağlama, sonrasında dikey ve yatay denkleştirmenin sağlanması adına mali transfer bir zorunluluk haline gelmektedir. Bu bağlamda mali özerklik açısından transferin niteliği, koşullu ya da koşulsuz yapılması büyük önem arz eder. Merkezi idarenin koşullu kaynak aktarımı yaparak hizmetleri yönlendirmesi belediyenin özerkliğini sınırlandırır. Bu durumun en önemli sonucu *“hizmetlerin belediyenin değil merkezi idarenin durumuna göre önceliklendiriliyor”* olmasıdır.⁷³ Transfer yolu ile belediyelere aktarılacak kaynağın koşulsuz transfer olması mali özerklik açısından koşullu transfere göre daha isabetlidir. Ancak, *koşulsuz transferlerin yerel yönetimlerin gelir yetersizlikleri ve hizmet eşitsizliklerini gidermede tamamlayıcı bir role sahip olmasının ötesinde temel finansman kaynağı olarak görülmesi”* de yerel yönetimleri kaynakların elde edilmesi açısından merkezi yönetime bağımlı kılarak mali özerkliği sınırlandırıcı bir etkiye sahip olacaktır.⁷⁴

⁷⁰Mutluer ve Öner, s.255.

⁷¹ 26/05/1981 tarihli ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Md.97.

⁷² Vural, s. 55.

⁷³ Güner, s.24.

⁷⁴ Arıkboğa, *Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, s.53.

Transfer gelirleri Türkiye’de belediyeler açısından bakıldığında çok önemli bir gelir kaynağıdır. Belediyelerin son yıllardaki gelir gerçekleştirmelerine bakıldığında gelirlerinin %50’sinden çoğunu mali transferlerden sağladıkları görülmektedir. Genel itibari ile değerlendirildiğinde, belediyelere genel bütçe gelirlerinden aktarılan kaynaklar koşulsuz transferlerdir. Türkiye’de belediyeler için transfer gelirlerinin mali özerklik açısından bakıldığında koşulsuz olması olumlu bir göstergedir. Ancak daha önce ifade edildiği gibi transfer gelirleri öz gelir tanımlamasının dışında olduğundan, mali özerklik açısından düşünüldüğünde belediyelerin daha fazla mali özerklik için gelirlerinde oransal olarak transfer gelirlerinin azaltılıp, öz gelirlerin arttırılması gereklidir.⁷⁵ Bu gereklilik aynı zamanda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda Türkiye’nin de kabul ettiği maddelerden olan “*yerel yönetim birimlerine kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak sağlanacağı*” ilkesinin de getirdiği sorumluluklardandır.⁷⁶

Belediyeler mali özerklik açısından incelenirken *borçlanma* açısından da değerlendirilmelidir. Bunun en önemli sebebi, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesidir. Kamusal hizmetler oluşturulurken yapılan bütçelemelerdeki eksiklikler, hatalar veya olağanüstü nedenlerle hizmetlerin maliyetlendirilmesinde sorunlar oluşabilir veya diğer bir olasılıkla hizmetlerin üretim süreci birden fazla bütçe dönemine sarkacak büyüklükte önemli yatırımlar gerektirebilir. Bunların dışında belediye idaresi, faydası uzun yıllara yayılacak olan hizmetlerin maliyetlerinin nesiller arası adaletsizliğe sebep olmamak gibi saiklerle hizmet maliyetinin bir kısmını borçlanma ile karşılayabilir. Sebebi ne olursa olsun borçlanabilmek ilgili belediye için bir gereklilik ve mali özerklik bağlamında önemli bir yetkinliktir.⁷⁷

Borçlanmanın gelecek kuşakları yükümlülük altına sokması ve geçici kaynaklar olması nedeniyle kullanım alanı konusunda dikkatli ve kontrollü olunması gerekir. Diğer taraftan yerel yönetim birimlerinin borçlanması enflasyon ve faiz oranları gibi ekonominin hassas dengesine doğrudan veya dolaylı etkide bulunabilir.⁷⁸ Bu bağlamda

⁷⁵ Ülkü Arıkoğlu, **Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerklik Derecesi**, s.48, 61-63.

⁷⁶ Arıkoğlu, **Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, s.47.

⁷⁷ Özer ve Akçakaya, s.21.

⁷⁸ Özer ve Akçakaya, s.38.

yerel yönetimlerin borçlanması kontrolü konusunda, “*piyasa disiplinine güven, işbirliği yaklaşımı, kurala dayalı yaklaşım ve merkezi yönetimin doğrudan kontrolü*” olarak dört yaklaşım vardır.⁷⁹ Bu yaklaşımları detaylandırmak gerekirse;

Piyasa disiplinine güven yaklaşımı; yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerindeki kontrolü tamamen sermaye piyasasına bırakan ve piyasa oyuncularının birbirleri hakkında tam bilgi sahibi olduğu bir modeli ifade eder. Bu model seçim dönemlerinde yerel yöneticilerin oy kaygısı ile seçim ekonomisi uygulayarak finansal pazarlara karşı sorumsuz davranabilmesinden dolayı uygulanabilirlik açısından sorun teşkil edebilmektedir.

İş birliği yaklaşımı; alt ve üst yönetim birimlerince borçlanma miktarı üzerinde herhangi bir sınırlandırma olmaksızın borçlanmanın, alt ve üst yönetim birimleri arasında pazarlık yolu ile belirlenmesi sürecidir. İş birliği yaklaşımı ile alt yönetim birimleri makroekonomik göstergeler ve aksiyonlar konusunda bilgi sahibi olmasına vesile olur. Ancak bu yöntem, “*mali disiplin kültürünün olduğu ülkelerde etkin olmakla beraber, piyasa disiplininin zayıf olduğu ya da ekonomik ve mali yönetiminde merkezi idarenin yetersiz kaldığı yapılarda etkin borçlanma koşullarını olumsuz etkileyebilir.*”⁸⁰

Kurala dayalı yaklaşım; alt yönetim birimlerinin borçlanmalarını anayasa ve yasalardaki kurallarla sınırlandırmıştır. Bu kurallar ile borçlanma ile ilgili miktar sınırlaması getirilmekte, borçlanma belirli amaçlar ile sınırlamakta ya da belirli borçlanma tipleri ile sınırlandırma yapılabilmektedir.

Merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yaklaşımında; merkezi yönetim alt yönetimlerin borçlanmalarına belirli sınırlar koyup, mevcut borçlanma taleplerinin izne bağlanması ve kontrol sağlanması şeklinde denetlemektedir. Özellikle makroekonomik politikalarla olan ilişkisinden dolayı bu yaklaşım dış borçlanma için koşulların ve sürecin planlanması adına avantajlıdır⁸¹. Bu yöntem iç borçlanma konusunda daha az tercih edilmektedir.⁸²

⁷⁹ Arıkboğa, *Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, s.40-43.

⁸⁰ Bali, s.161.

⁸¹ Mahmut Doğan ve Ali İhsan Baş, *Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma*, Marmara Üniversitesi İ.İ.B Dergisi, 2013, Cilt XXXIV, Sayı I, S.311.

⁸² Arıkboğa, *Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, s.42.

Borçlanma konusunda ifade edilen yöntemlerden hangisinin tercih edileceği her ülkenin siyasi, idari, ekonomik ve geleneklerine göre değişkenlik gösterir. Bu noktada alt yönetim birimi ile makroekonomik şartlar arasında bir denge kurulmalıdır.⁸³ Yukarıda sayılan yaklaşımlardan “piyasa disiplinine güven yaklaşımı” ve “işbirliği yaklaşımı (merkez-yerel arasında)” mali özerklik açısından en uygun yaklaşımlar olarak değerlendirilmektedir.⁸⁴

Türkiye’de yerel yönetimlerin borçlanma durumları ile ilgili olarak kurala dayalı yaklaşım ve merkezi idarenin doğrudan kontrolü yaklaşımları benimsenerek yerel yönetimlerin borçlanmaları sınırlandırılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunun 68. Maddesi ile belediyelerin borçlanmasına ilişkin bazı sınırlamaları düzenlemiştir. Bu durum, Türkiye’de borçlanmanın kontrolü konusunda genel olarak kurala dayalı yaklaşımın benimsendiğini göstermektedir. Ancak, belediyelerin bir önceki yıl gelirlerinin %10’nu geçen borçlanmalar ile dış borçlanma ve tahvil ihracı konusunda merkezi yönetimin onayı gerekmektedir. Dolayısıyla, bu düzenlemeler nedeniyle kurala dayalı yaklaşımın yanı sıra merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yaklaşımının da ülkemizde geçerli olduğu söylenebilir. Bu noktada belediyelerin borçlanma konusunda çok fazla özerk olmadıkları söylenebilir. Ancak, 5393 sayılı Kanun öncesi dönem ile karşılaştırıldığında 2005 yılından itibaren 5393 sayılı Kanun ile birlikte belediyeler borçlanma açısından önceki döneme kıyasla daha özerk bir yapıya kavuşturulmuştur. 5393 sayılı Kanun öncesi 1580 sayılı Kanun döneminde belediyelerin tüm borçlanma kararları en büyük mülki amirin onayına tabiydi. Dolayısıyla bu dönemde belediyelerin borçlanmaları konusunda merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yaklaşımı ağırlıklı bir yaklaşım olarak benimsenmişti. 5393 sayılı Kanun ile birlikte 2005 yılından itibaren tüm borçlanma kararlarının onaya tabi olması uygulamasına son verilerek, yalnızca 5393 sayılı Kanunun 68. Maddesinde sayılan durumlarda (bir önceki yıl gelirlerinin %10’nu geçen borçlanmalar ile dış borçlanma ve tahvil ihracı konusunda) borçlanma için merkezi yönetimden onay alması yeterli olmuştur.⁸⁵ Bu durum önceki döneme kıyasla belediyelerin mali özerkliği açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

⁸³ Arıkboğa, *Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, s.42.

⁸⁴ Arıkboğa, *Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, s.53.

⁸⁵ Ülku Arıkboğa, “Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerklik Derecesi,” s.65.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE GELİRLERİ VE CEBREN TAHSİL YÖNTEMLERİ

Bu bölümde belediyelere tahsis edilen gelir kaynaklarının tahsilat süreci, bu sürecin hukuki altyapısı, belediyelerin tahsilat sürecinde rol alan kişiler ve sorumlulukları ve son olarak cebren tahsil süreci incelenecektir.

2.1. Belediyelerin Gelir Kaynaklarının Tahsili Konusunda Tabi Oldukları Mevzuat

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir kaynaklarına ilişkin genel ilkeler Anayasa’da belirlenmiş ve Anayasa ile belirlenen temel ilkeler çerçevesinde belediyelerin gelir kaynakları yasalar ile düzenlenmiştir. Bir önceki bölümde detaylı olarak anlatıldığı üzere, belediyelerin gelir kaynakları öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılmaktadır. Merkezi yönetim tarafından belediyelere aktarılan transfer gelirleri genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer merkezi yönetim yardımlarından oluşmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların yasal dayanağını 5779 sayılı “*İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun*” oluşturmaktadır. Bu kanunda payların dağıtım esas ve usullerine ilişkin düzenlemeler ayrıntılı olarak yer almaktadır. Belediyelere merkezi yönetim tarafından aktarılan diğer yardımlar ise 5779 sayılı Kanunun yanı sıra, 5393 sayılı “*Belediye Kanunu*”, 5216 sayılı “*Büyükşehir Belediye Kanunu*” ve diğer ilgili kanun ve yönetmelikler ile düzenlenmiştir. Dolayısıyla, belediyelere merkezi yönetim tarafından aktarılan transferler bu kanunlarda belirtilen esas ve usullere göre ve ilgili kanunlarda belirtilen zamanlarda İller Bankası, Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili bakanlıklarca gerçekleştirilmektedir. Belediyelerin transfer gelirlerine ilişkin tahsilat süreci bu gelirlerin takip edilerek muhasebeleştirilmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

Belediyelerin borçlanmalarına ilişkin usul ve esaslar ise temel olarak 5393 sayılı “*Belediye Kanunu*” ile düzenlenmiştir. Belediyeler borçlanmalarını bu Kanunda ve diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirmektedir.

Ülkemizde belediyelerin öz gelirler başlığı altında tahsil ettikleri gelirler ise, birinci bölümde vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücret gelirleri, menkul ve gayrimenkullerin satış ve kira gelirleri, faiz gelirleri, ceza gelirleri, teşebbüs gelirleri, işletme gelirleri, özel kişi ve kuruluşlardan alınan bağış ve yardımlar, müze giriş ücretlerinden alınan paylar, maden işletmelerinden alınan paylar şeklinde sınıflandırılmıştır. Bu gelir kaynaklarından vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücretler, müze giriş ücretlerinden alınan paylar, maden işletmelerinden alınan payların yasal dayanağını 2464 sayılı “*Belediye Gelirleri Kanunu*”, Emlak Vergisi’nin yasal dayanağını ise 1319 sayılı “*Emlak Vergisi Kanunu*” oluşturmaktadır. Ceza gelirlerinin yasal dayanağını 5393 sayılı “*Belediye Kanunu*” ile 5326 sayılı “*Kabahatler Kanunu*”, 2872 sayılı “*Çevre Kanunu*”, 3194 sayılı “*İmar Kanunu*” gibi ceza gelirlerini düzenleyen diğer ilgili kanunlar oluşturmaktadır. Diğer öz gelir kaynaklarının yasal dayanağını ise 5393 sayılı “*Belediye Kanunu*” ve 5216 sayılı “*Büyükşehir Belediye Kanunu*” oluşturmaktadır. Bu kanunlarda özellikle vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ceza gelirleri gibi tahakkuklu gelirlerin konusu, mükellefi, ödeme zamanı ve şekli gibi hususlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Diğer yandan 1319 sayılı “*Emlak Vergisi Kanunu*”nun 37. Maddesi Emlak Vergisi için, 2464 sayılı “*Belediye Gelirleri Kanunu*”nun 98. Maddesi, vergi, harç ve harcamalara katılma payları için bu kanunlarda hüküm bulunmayan durumlarda 213 sayılı “*Vergi Usul Kanunu*” ve 6183 sayılı “*Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun (AATUHK)*” hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştir. Dolayısıyla, vergi, harç ve harcamalara katılma paylarının tahakkuk ve denetim usulleri 213 sayılı *Vergi Usul Kanunu* hükümlerine, tahsilat usulleri ise 6183 sayılı “*Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun (AATUHK)*” hükümlerine göre gerçekleştirilecektir. Bu çalışma belediye gelirlerinin tahsilat sürecine ilişkin olduğu için tahakkuk ve denetim usullerine girilmeyecektir. Bu nedenle, “*Vergi Usul Kanunu*” hükümlerine ancak tahsilat süreci kapsamında gerekli olduğu hallerde değinilecektir.

“*Belediye Gelirleri Kanunu*” ve “*Emlak Vergisi Kanunu*”nun bu hükümlerinin yanı sıra, 6183 sayılı Kanun’un vergi, harç ve harcamalara katılma payları dışında belediyelerin hangi gelirlerini kapsadığını anlamak için 6183 sayılı Kanun’un kapsam

maddesini incelemek gerekir. 6183 sayılı Kanun'un kapsamını düzenleyen 1. Maddesinde bu Kanun'un kapsamı şöyle açıklanmıştır:

“ Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur. ”⁸⁶

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, belediyelerin vergi, harç, harcamalara katılma payları, ceza gelirlerinin yanı sıra hizmetler karşılığında aldıkları ücret gelirleri de (kapsam maddesinde *“amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları”* kanuna tabidir denmesi nedeniyle) 6183 sayılı Kanun'un kapsamında değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, yine bu madde hükümlerine göre değerlendirildiğinde belediyelerin *“akitten, haksız fiil⁸⁷ ve haksız iktisaptan⁸⁸ kaynaklanan alacaklarının”* 6183 sayılı Kanun'un kapsamı dışında tutulduğu görülmektedir. Bu çerçevede, belediyelerin menkul ve gayrimenkul satışı ve kira gelirleri gibi sözleşmeden doğan alacaklarının tahsilat işlemlerinin özel hukuk hükümlerine göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bu noktada, belediyelerin bazı gelirlerinin kamu hukuku vasıtası ile bazı gelirlerinin ise özel hukuk vasıtası ile tahakkuk ve tahsilat sürecinin gerçekleştirildiği söylenebilir. Belediye gelirleri, kamu hukuku ile muamele edilecekler ve özel hukuk ile muamele edilecekler şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulursa yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde genel olarak;

- ✓ *Kamu hukuku ile muamele edilecek gelirlerin; vergiler, harçlar, idari para cezaları, harcamalara katılma payları, ücretler ve ecrimisil gelirlerini,*⁸⁹

⁸⁶ 21.07.1953 tarihli 6183 sayılı *“Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun”*, 28.07.1958 Tarihli ve 8469 sayılı R.G Md.1.

⁸⁷ *Haksız fiil*, 6098 sayılı *“Borçlar Kanunu”* nun 49. maddesiyle, *“Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür. Zarar verici fiili yasaklayan bir hukuk kuralı bulunmasa bile, ahlaka aykırı bir fiille başkasına kasten zarar veren de, bu zararı gidermekle yükümlüdür.”* şeklinde tanımlanmıştır.

⁸⁸ *Sebepsiz Zenginleşme(haksız iktisaptan)* 6098 sayılı *“Borçlar Kanunu”* nun 77. maddesinde tanımlanmış olup, kanuni ifadesiyle; *“Haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşen, bu zenginleşmeyi geri vermekle yükümlüdür. Bu yükümlülük, özellikle zenginleşmenin geçerli olmayan veya gerçekleşmemiş ya da sona ermiş bir sebebe dayanması durumunda doğmuş olur.”* şeklinde tanımlanmıştır.

⁸⁹ *Ecrimisil*, idareye ait gayrimenkullerin idarenin izni olmadan gerçek veya tüzel kişiler tarafından işgal veya tasarrufu nedeni ile idarece (kusur veya zarara bakmadan) talep edilen tazminatı ifade eder. Ecrimisil alacağı 6183 sayılı Kanunun kapsamını anlatılan 1. maddede doğrudan ifade edilmese de 19/06/2007 tarih ve 26557 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan *“Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin”* 87 Md. 3. Fıkrasında; *“vadesi geçmiş olmasına rağmen rızaen ödenmeyen, itiraz ve dava hakları kullanılmayan ecrimisil alacakları”* 6183 sayılı *“Amme Alacakları*

- ✓ *Özel hukuk ile muamele edilecek gelirlerin;* menkul ve gayrimenkullerin satış ve kira gelirleri ile belediyelerin sözleşmeden, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan diğer alacaklarını kapsadığı söylenebilir.

İlk grupta yer alan; vergi, harç, harcamalara katılma payı, ücret gelirleri ve ecrimisil bedelleri gibi gelirlerin tahsilat işlemleri yukarıda da belirtildiği gibi 6183 sayılı “*Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun (AATUHK)*” hükümlerine tabidir. *İkinci grupta* yer alan gelirlerin tahakkuk ve tahsilatı ise özel hukuk hükümlerine göre sağlanır. Bu gelirlerin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinde 6098 sayılı “*Türk Borçlar Kanunu*” hükümleri ve 2004 sayılı “*İcra İflas Kanunu*” hükümleri uygulanır.

2.2. Belediye Alacaklarının Tahsil Usulleri

Bu bölümde, belediye gelirlerinin tahsilat süreci, süresi içinde tahsilat ve cebren tahsilat olmak üzere iki başlık altında incelenecektir.

2.2.1. Süresi İçinde Tahsilat

Belediyelerin gelirlerini düzenleyen ilgili kanunlarda belirtilen ödeme zamanlarında yapılan tahsilat işlemleri “*süresi içinde tahsilat*” olarak isimlendirilmektedir. Bu safhada, ilgili alacaklar kanunda belirtilen zamanlarda ödendiğinde, belediyelerin yalnızca “*mükelleflerin borçlarını ödeyebilmeleri için uygun tahsilat sistemlerinin kurulması, ödemeye ilişkin belgelerin düzenlenmesi ve muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi faaliyetlerini*” yürütmesi yeterli olmaktadır.⁹⁰

Belediyelerin tahsil ettikleri gelirlerin ödeme zamanları gelir türlerine göre farklılık arz etmektedir. Örneğin: Emlak vergisinin ödeme zamanı 1319 sayılı “*Emlak Vergisi Kanunu*” ile düzenlenmiştir. “*Emlak Vergisi Kanunu*”nun 30. Maddesi’ne göre “*Emlak Vergisi’nin birinci taksiti Mart-Nisan-Mayıs aylarında, ikinci taksitinin, Kasım ayında*” ödenmelidir. Bu süreler içinde Emlak Vergisi mükellef tarafından ödendiğinde süresi içinde tahsilat söz konusudur. İdarenin burada yapacağı işlem borcun hesaplanması, borcun ödenmesi için gerekli kolaylıkların sağlanması ve muhasebe işlemlerinin yapılarak vatandaşın borcunun kapatılmasıdır.

Tahsili Usulü Hakkında Kanun” hükümlerine göre takip ve tahsil edileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla ecrimisil bedelleri 6183 sayılı Kanun kapsamında cebren tahsil edilir.

⁹⁰ Ülku Arıkoğlu, **Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi**, Maliye Dergisi, Sayı 168, Ocak-Haziran 2015, s.12.

Emlak Vergisi dışındaki vergiler ile harç ve harcamalara katılma payı gelirlerinin ödeme zamanları ise 2464 sayılı “*Belediye Gelirleri Kanunu*”nda düzenlenmiştir. Mükellefler tarafından bu süreler içinde ilgili borçlar ödendiğinde yine süresi içinde tahsilat işlemi gerçekleşecektir. Yine bir örnek vermek gerekirse işyeri veya farklı amaçlarla kullanılan binaların Çevre Temizlik Vergisi her yıl ocak ayında yıllık olarak tahakkuk eder, Kanuna göre verginin ilk taksiti mart, nisan ve mayıs aylarında ikinci taksitinin kasım ayı içerisinde ödenmesi gerekir.

Diğer taraftan, belediyenin *özel hukuk ile muamele edilecek gelirlere ilişkin* süresi içinde tahsilat ise 6098 sayılı “*Türk Borçlar Kanunu*’na göre yapılan sözleşmenin gereklilikleri veya haksız fiilden kaynaklanan alacaklar ile ilgili sözleşmede veya genel hükümler çerçevesinde belirtilen sürede ödemenin yapılması şeklinde ifade edilebilir.⁹¹ Burada da belediyenin tahsilat süreci amme alacaklarından farklılık taşımamaktadır. Zira tahsil edilen kalem ile ilgili ödeme süreleri belirlenmiş ve bu süre içerisinde ödendiği için mükellefin ve idarenin yükümlülüğü sonlanmıştır.

2.2.2. Cebren Tahsilat

Cebren⁹² kelimesi TDK’deki sözlük anlamı itibari ile zorla yaptırılan anlamındadır. Belediye alacakları açısından önemi ise; kamu hukukundan veya özel hukuktan kaynaklanan kesinleşen alacakların süresi içerisinde ödenmemesi halinde, cebri yollar kullanarak tahsilata olanak sağlayan yöntemler ortaya koymasıdır. Belediyeler ilk bölümde bahsedilen gelir türleri itibari ile 6183 sayılı “*Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun*” kapsamında “*alacaklı amme idaresi*” sıfatı⁹³ ile kendileri veya 2004 sayılı “*İcra İflas Kanunu*” hükümleri kapsamında *icra dairesi*⁹⁴ aracılığıyla cebren tahsilat işlemlerini gerçekleştirirler. Belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirdikleri cebren tahsilat süreci ödeme emri düzenlenmesi ve tebliğ edilmesi işlemi ile başlamakta, bunun ardından haciz, borçlunun iflasının istenmesi, varsa teminatın paraya çevrilmesi gibi yöntemlerden biri ile devam etmektedir. Burada alacağın

⁹¹ Bekir Baykara, **Belediye Gelirleri Tahsili Usulü**, Vergi Dünyası Dergisi, Temmuz 2007, s.2

Link: <http://www.vergidunyasi.com.tr/Makaleler/4450>

⁹² <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim tarihi:11.12.2019

⁹³ 21.07.1953 tarihli 6183 sayılı “*Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun*”, 28.07.1958 Tarihli ve 8469 sayılı R.G

⁹⁴ İcra Dairesi, “*İcra-İflas Kanunu*”nun uygulanması noktasında birinci derecede görevli olan ve icra teşkilatının en önemli konumunda olan asli icra organıdır.

niteliğine göre uyuşmazlık durumunda 6183 sayılı Kanundan kaynaklanan bir durum için İdare Mahkemesi / Vergi Mahkemesi yetkilidir. Özel hukuka tabi alacaklarda ise genellikle belediyelerin hukuk birimleri vasıtasıyla söz konusu alacak için takip davaları başlamakta ve ardından dava sonucuna göre icra dairesi vasıtasıyla işlemler devam etmektedir. 2004 sayılı Kanundan kaynaklanan bir uyuşmazlık konusunda Hukuk Mahkemeleri / İcra Mahkemeleri görevli ve yetkilidir.

Belediyelerin hangi gelirlerinin 6183 sayılı Kanun kapsamında olduğu genel olarak bir önceki başlıkta anlatıldı. Kanundan kaynaklı bu yetkinin kullanılması konusunda belediye bünyesinde yetkili kişilerin kimler olduğundan ise 2464 sayılı “*Belediye Gelirleri Kanunu*” 102. Md. ile 1319 sayılı “*Emlak Vergisi Kanunu*”nun 37. Md. de bahsedilmiştir. Bu kapsamda bahsedilen kanunlarda, “*vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere Vergi Usul Kanunu’nun uygulaması noktasında belediye hesap işleri müdürü, muhasebeci gibi yetkililerin*” (günümüzde bu pozisyonların karşılığı olarak gelirler müdürü, mali hizmetler müdürü, mali hizmetler daire başkanı vb. ünvanlar görev yapmaktadır) “*vergi dairesi müdürü sıfat ve yetkilerine haiz olduğu, Vergi Usul Kanunu’nda mahallin en büyük mal memuruna verilmiş yetkilerin ise belediye başkanlarınca kullanılacağı*” ifade edilmiştir.⁹⁵ Bu hüküm çerçevesinde cebren tahsil sürecinin idaresinde günümüzde belediyelerin “*gelirler müdürü ve mali hizmetler müdürü*”nın ve bu kişilerin görevlendirdiği personelin yetkili olduğu söylenebilir. Belediye başkanları ise yetkili oldukları konularda bazen yetki devri yoluyla yine sorumluluğu bu ilgili birim yetkililerine (gelirler müdürü, mali hizmetler müdürü, mali hizmetler daire başkanı) devredebilmektedirler. Bu sorumluluk vadesinde tahsilatı yapılamayan kamu alacağının tahsilatını gerçekleştirmek, alacağın zaman aşımına uğramaması adına ödeme emri tebliği yapmak ve tebliğ edilenlerin işlemlerini düzenlemek, ödeme emri tebliğine rağmen ödeme gerçekleştirmeyen mükellefler ile ilgili Emniyet Genel Müdürlüğü, Tapu Müdürlükleri, SGK, Bankalar vb. kurumlar nezdinde mal varlığı araştırması yaparak haciz uygulanmasını sağlamak başlıca sorumlulukları ifade eder. Bu görev ve sorumluluklar; haciz aşamasına kadar olan sorumlulukların (ödeme emri, ödeme emri tebliği, mal bildirimi vs.) yerine getirilmesi, haciz edilen menkul malların satışı için değerlerinin tespit edilmesi ve menkul ve gayrimenkul

⁹⁵ Arıkboğa, *Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi*, s.7

malların satışı için oluşturulan satış komisyonuna memur üye gönderimi şeklindedir. Aşağıda cebren tahsil yöntemleri başlığı altında belediyelerin kanunlar çerçevesinde cebren tahsilat sürecinde gerçekleştirmeye yetkili oldukları işlemlerden detaylı olarak bahsedilecektir.

2.3. Belediye Alacaklarının Tahsilinde Kullanılan Cebren Tahsil Yöntemleri

2.3.1. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna Göre Cebren Tahsilat Süreci

6183 sayılı AATUHK kapsamında tahsilat yapmanın ilk şartı “*alacağın kesinleşmiş ve vadesinin gelmiş*” olmasıdır. Bu durum alacakla ilgili olarak borçlu tarafından borcun, açık veya zımni kabulüyle veya mahkeme ilamı neticesinde gerçekleşir. Belediye gelirleri içerisinde öz gelirlerin ortalama oranının yıllar itibari ile % 40-50 bandında değiştiği⁹⁶ ve bu oranın içerisinde de ortalama %30-40 oranında vergi, resim ve harçların bulunduğu⁹⁷ düşünüldüğünde kaynağını 2464 sayılı “*Belediye Gelirleri Kanunu*” ve 1319 sayılı “*Emlak Vergisi Kanunu*”ndan alan öz gelirler için 213 sayılı “*Vergi Usul Kanunu*” hükümlerine istinaden alacak kesinleştirilmelidir.⁹⁸ Bu bağlamda “*vergiyi doğuran olay*”⁹⁹ gerçekleştikten sonra 213 sayılı *Vergi Usul Kanunu* kapsamında verginin “*tarh*”¹⁰⁰, “*tebliğ*”¹⁰¹ ve “*tahakkuk*”¹⁰² işlemleri neticelendikten sonra 6183 sayılı Kanun hükümleri devreye girer. Verginin tahakkuku ile ilgili süreç bütün vergi türleri için aynı silsilede işlemeyebilir. Şöyle ki “*beyana dayanan vergilerde*” beyannamenin verilmesi neticesinde düzenlenen “*tahakkuk fişi*” ile vergi tarh ve tahakkuku gerçekleşir¹⁰³ ve vergi süresi içinde ödenmediği takdirde “*cebren tahsil süreci*”¹⁰⁴ başlar.

⁹⁶ İpek, s.11.

⁹⁷ İpek, s.12.

⁹⁸ Belediyenin vergi ve harçlar dışındaki diğer öz gelirleri için Vergi Usul Kanunu hükümleri uygulanmaz.

⁹⁹ 213 sayılı VUK’un 19. Md uyarınca “*vergiyi doğuran olay; vergi kanunlarının vergiyi bağladıkları olayın gerçekleşmesi veya hukuki durumun olgunlaşması ile oluşur.*”

¹⁰⁰ 213 sayılı VUK’un 20. Md. “*verginin tarhı; vergi alacağının kanunlarında gösterilen matrah ve nispetler üzerinden vergi dairesi tarafından hesaplanarak bu alacağı miktar itibariyle tespit eden idari muameledir.*”

¹⁰¹ 213 sayılı VUK’un 21. Md. “*tebliğ; vergilendirmeyi ilgilendiren ve hüküm ifade eden hususların yetkili makamlar tarafından mükellefe veya ceza sorumlusuna yazı ile bildirilmesidir.*”

¹⁰² 213 sayılı VUK’un 21. Md. “*tahakkuk; tarh ve tebliğ edilen bir verginin ödenmesi gereken bir safhaya gelmesidir.*”

¹⁰³ 04.01.1961 tarihli 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, Md. 25, 10.01.1961 tarih ve 10703 sayılı R.G.

¹⁰⁴ 6183 sayılı “*Amme Alacaklarının Tahsil Usulleri Hakkında Kanun*”un 54. Maddesi cebren tahsil sürecinin başlamasını; “*Ödeme süresi içerisinde ödenmeyen amme alacağı tahsil dairesince cebren tahsil olunur*” şeklinde ifade etmiştir.

Verginin tarhı ve sonrasında tahakkuku ile ilgili özellikli durumlar “*Vergi Usul Kanunu*”nun 27. Maddesinde “*ikmalen, re’sen ve idarece tarhiyat*” usulleri şeklinde belirtilmiş olup, bu usuller söz konusu olduğunda verginin tahakkuku için tanımlanan süreler farklılık arz etmektedir. VUK 27. Maddeye göre “*ikmalen, re’sen ve idarece tarhiyat*” durumlarında tarhiyatın mükellefe usulüne uygun bir şekilde tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde dava konusu yapılmaz ise vergi tahakkuk etmektedir. Ayrıca Emlak Vergisi gibi “*otomatik tarh usulüne*”¹⁰⁵ göre tarh eden vergilerde¹⁰⁶ vergiyi doğuran olayın gerçekleşmesi veya kanuni sürenin dolması ile tahakkuk gerçekleşmekte ve alacak kesinleşmektedir.

Yukarıda bahsi geçen hususlar, aslında cebren tahsil sürecinin başlayabilmesi için alacağın kesinleşmiş, vadesinin geçmiş ve herhangi bir ihtilafın olmadığı bir alacak olması gerektiğini ortaya koymaktadır. Alacak kesinleştikten sonra 6183 AATUHK kapsamında kesinleşen alacak ile ilgili olarak cebren tahsil sürecinde kanunun 54. Maddesinde öngörülen üç yöntemden biri ya da birkaçı kullanılır. Bunlar; “*teminat gösterilmişse, teminatın paraya çevrilmesi yahut kefilin takibi, borçlunun borcuna yetecek miktardaki mallarının haczedilerek paraya çevrilmesi ve borçlunun iflasının istenmesi.*” şeklindedir. Ancak, bu yöntemleri uygulamadan önce borçluya 6183 sayılı Kanun’un 55. Maddesinde öngörülen bir “*ödeme emri*” belgesinin de gönderilmesi gerekmektedir. Amme alacaklarında cebren tahsil süreci “*ödeme emri*” ile başlamaktadır. Aşağıda 6183 sayılı Kanunda bahsedilen “*ödeme emri*,” “*ödeme emri*”nin sonuçları ve cebren tahsil yöntemlerinden ayrıntılı olarak bahsedilecektir.

2.3.1.1. Ödeme Emri¹⁰⁷

“*Ödeme emri*” 6183 sayılı Kanunun 55. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “*ödeme emri*,” alacaklı amme idaresinin, borçlu mükellefe göndermiş olduğu ve mükellefin yükümlülüklerini anlatan bir bildirimi ifade etmektedir. “*Ödeme emri*,” aslında kamu idaresinin kesinleşen alacağı için borçluya borcunu 15 gün içerisinde

¹⁰⁵ Baykara, *Vergi Tarh İşleminin Hukuki Analizi*, E-Yaklaşım Şubat 2004, sayı 134

¹⁰⁶ Emlak Vergisi, Ocak ayında otomatik olarak tarh ve tahakkuk eder, birinci taksit mart-nisan-mayıs, ikinci taksit ise kasım ayında ödenir.

¹⁰⁷ Bu başlık altındaki ile ilgili açıklamalar; 28/07/1953 Tarih ve 8469 Sayılı 6183 sayılı Kanunun 55-61 maddelerinde açıklamalardan yararlanılarak yazılmıştır.

ödemesini, itiraz etmesini veya mal bildiriminde bulunmasını, aksi takdirde alacağın kamu gücü ile cebren ilgili idare tarafından tahsil edileceğinin yazılı olarak bildirilmesini sağlayan bir resmi bir belge niteliği taşımaktadır. “*Ödeme emri*” belgesinin şekil şartları kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.¹⁰⁸

“*Ödeme emri*” içeriğinde, “*borcun asli ve ferî içeriği, miktarı, borcun nereye ödeneceği, zamanında ödenmediği veya mal bildirimini yapılmadığı takdirde borcun cebren tahsil edileceği ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek koşulu ile hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı beyanda bulunanların ise hapisle cezalandırılacağı*” gibi ödeme emrinin şeklen geçerli olmasını sağlayan hususlar bulunur ve bu hususlar borçluya tebliğ edilir. Ödeme emrinin tebliği konusunda ise, 213 Sayılı “*Vergi Usulü Kanunu*”nun tebligata ilişkin hükümlerinin yanı sıra, 7201 sayılı “*Tebliğat Kanunu*”¹⁰⁹ hükümleri uygulanır.

Kendisine kanuna uygun olarak “*Ödeme Emri Belgesi*” tebliğ edilen borçlu bu tebliğat sonucunda; “*böyle bir borcunun olmadığı, borcunu kısmen ödediği veya borcun zamanaşımına uğradığı*” iddialarından birisi ile ödeme emrinin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde Vergi Mahkemesi nezdinde¹¹⁰ itirazda bulunma hakkına sahiptir. İtirazın incelenmesi ve iadesi hususlarında Vergi Usul Kanunu hükümleri uygulanır. Vergi Mahkemesi mevcut itirazı 7 gün içerisinde sonuçlandırmakla yükümlüdür. Ödeme emrine itiraz sonucunda kısmen veya tamamen haksız çıkan borçlular için itirazda bulunduğu miktardaki amme alacağı %10 zamlı olarak tahsil edilir. Bu kapsamda “*itirazın tamamen veya kısmen reddi durumunda borçlu ret kararının kendisine tebliğinden itibaren*” 15 gün içerisinde mal bildiriminde bulunmak zorundadır. Bu durumda mal bildiriminde bulunma sürelerinde herhangi bir uzama söz konusu değildir.

¹⁰⁸ Örnek için bkz. Ek 2.

¹⁰⁹ 11/02/1959 Tarih ve 10139 Sayılı R.G, 7201 Sayılı Tebliğat Kanunu

¹¹⁰ 6183 sayılı Kanun’un ödeme emrine itirazı düzenleyen 58. Maddesi, ödeme emrine itirazın “*alacaklı tahsil dairesinin itiraz işlerine bakmakla mükellef vergi itiraz komisyonuna*” yapılması gerektiğinden bahsetmektedir. Ancak, günümüzde itiraz komisyonundan vergi mahkemelerini anlamak gerekmektedir. Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmündeki “*yargı denetimi*” kısmındaki mevcut teşkilatlanmayı kuran 06/01/1982 Tarih ve 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile birlikte 6183 Sayılı AATUHK’un 58. Maddesinde bahsi geçen “*Vergi İtiraz Komisyonu*” işlevini yitirmiş, bu ve bunun gibi uyuşmazlıklarda 15 günlük sürenin ardından idari yargı yoluna sevk edilmiştir. Ancak 6183 Sayılı AATUHK’nun 58. Maddesi güncellenmediğinden “*Vergi İtiraz Komisyonu*” lafzı hala kanun metninde bulunuyor.

Mal bildirimi, mal bildiriminde bulunması gereken hususlar ve mal bildiriminde bulunmamanın sonuçları 6183 sayılı Kanun'un 59-61. Maddelerinde düzenlenmiştir. 6183 sayılı AATUHK'un 59. Maddesine göre mal bildirimi, *“borçlunun gerek kendisi ve gerek üçüncü şahıslar elinde bulunan mal alacak ve haklarından borcuna yetecek miktarın içeriğini, durumunu, vasfını, değerini ve her türlü gelirlerini veya haciz edilecek mal veya geliri yoksa mal ve gelirinin bulunmadığını, geçim kaynakları ve yaşayış tarzına göre borcunu ne şekilde ödeyebileceğini yazılı veya sözlü olarak tahsil dairesine bildirilmesidir”* şeklinde tanımlanmıştır.

Kendisine “ödeme emri” tebliğ edilen borçlu 15 gün içerisinde alacaklı tahsil dairesine mal bildiriminde bulunmak veya ödeme yapmak zorundadır. Mal bildiriminde *“borca yetecek malı olmadığını veya mal göstermemiş olan borçlu bildirimden sonra edindiği malları ve gelir artışlarını edinme ve artış tarihinden itibaren 15 gün içerisinde”* belediyenin tahsil dairesine bildirmek zorundadır.

Bunun yanı sıra, Kanun'un 60. Maddesi mal bildiriminde bulunmamanın sonuçlarını da düzenlemiştir. Buna göre; kendisine ödeme emri tebliğ olunan borçlu borcunu 15 gün içerisinde ödeme, mal bildiriminde bulunma veya borca itiraz etme yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde, alacaklı idarenin başvurusu üzerine *“İcra Tetkik Mercii Hâkimi”* tarafından borçlu hakkında *“mal bildiriminde bulununcaya kadar 3 ayı geçmemek üzere hapisle tazyik kararı”* alınabilecektir. *“Hapisle tazyik kararı”*, Cumhuriyet Savcılığı tarafından uygulanacaktır. Burada dikkati çeken husus kanunda geçen *“mal bildiriminde bulununcaya kadar”* ibaresidir. Dolayısıyla, borçlu mal bildiriminde bulunduğu takdirde borçlu hakkında alınan hapis kararı düşecektir.

2.3.1.2. Teminatın Paraya Çevrilmesi veya Kefilin Takibi

Borç vadesinde ödenmediyse, borçlu olan kişi teminat ya da kefil gösterdiyse teminatın paraya çevrilmesi veya kefilin takibi 6183 sayılı Kanun'un 54. Maddesinde sayılan cebren tahsil yöntemlerinden biridir. 6183 sayılı Kanun'un 9. Maddesi hangi durumlarda borçludan teminat istenmesi gerektiğini, 10-12. Maddeleri teminat ve şahsi kefaletin nasıl olacağını düzenlemiştir. Kanun'un 56. ve 57 Maddeleri teminatlı alacakların ve kefilin takip işlemlerinin nasıl yapılacağını açıklamıştır.

Kanunun 9. Maddesinde belirtilen vergi cezası kesilmesini gerektiren hallerde, *“Türkiye’de ikametgâhı bulunmayan borçlunun durumu amme alacağının tahsilinin tehlikede olduğunu gösteriyorsa”* idare borçludan teminat isteyebilmektedir. Bunun yanı sıra idare, 6183 sayılı Kanunun 48. Maddesinde düzenlenen borcun tecili (vadesinin ertelenmesi) söz konusu olduğu durumlarda da teminat isteyebilmektedir.¹¹¹

Borçlu tarafından; *“para, bankalar ve özel finans kurumları tarafından verilen süresiz teminat mektupları, devlet iç borçlanma senetleri ve bu senetler yerine düzenlenen belgeler, menkul ve gayrimenkul mallar”* teminat olarak verilebilmektedir. Bunun yanı sıra, *“bar, otel, han, pansiyon, çalgılı yerler, sinemalar, oyun ve dans yerleri, birahane, meyhane, genel evler içerisinde bulunan eşya ve malzeme İcra ve İflas Kanunu hükümleri saklı kalmak koşuluyla bu müesseselerin işletilmesinden doğan borçlara karşı teminat hükmünde”* kabul edilmektedir.¹¹²

Borçlu, Kanunun 12. Maddesi uyarınca kefil de gösterebilmektedir. Buna göre noter tasdikli sözleşme ile *“muteber bir şahıs müteselsil kefil ya da müşterek müteselsil borçlu”* olarak gösterilebilmektedir. Ancak, kanun kefil gösterilen şahsı kabul edip etmeme konusunda idareye takdir yetkisi vermiştir.

Borçlu teminat göstermişse, teminat gösterilen ve vadesinde ödenmeyen borç için söz konusu *“borcun 15 gün¹¹³ içerisinde ödenmesi, aksi halde teminatın paraya çevrileceği ya da diğer yollarla cebren tahsil edileceği”* bilgisinin borçluya yazılı olarak verilmesi gerekmektedir. Borçluya gönderilen ödeme emri tebliği sonrasında 15 gün içerisinde ödeme yapılmazsa teminat paraya çevrilir ve amme alacağı tahsil edilir.¹¹⁴

Kefil ile ilgili olarak ise kanun koyucu 6183 sayılı Kanun’un 57. Maddesinde *“asıl borçluya uygulanacak usullerin aynı şekilde uygulanacağını”* ifade ederek, kamu alacağının güvenliğini sağlamıştır. Bir başka deyişle, borçlu borcunu ödemediğinde kefil aynı borçlu gibi takip edilerek alacak idare tarafından tahsil edilmeye çalışılacaktır.

¹¹¹ Tecil konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. 6183 SK. Madde 48.

¹¹² Bkz. 6183 SK Madde 10, 12.

¹¹³ Süre ile ilgili değişiklik 28/11/2017 tarihli ve 7061 sayılı Kanunun 9’uncu maddesi ile gerçekleştirilmiş ve daha önce “7 gün” olan teminatın paraya çevrilmesi süresi “15 gün” olarak değiştirilmiş olup söz konusu değişiklik 1/1/2018 tarihin-de yürürlüğe girmiştir.

¹¹⁴ Bkz. 6183 sayılı Kanun Madde 56.

2.3.1.3. Haciz¹¹⁵

Haciz, 6183 sayılı Kanun'un 54. Maddesinde sayılan bir başka cebren tahsil yöntemidir. Haciz kavramı Türk Dil Kurumu'nun sözlüğünde; *“bir alacağın ödenmesi için borçlunun parasına, aylığına veya malına icra dairesince el konulması”* şeklinde tanımlanmaktadır.¹¹⁶

Haciz yoluyla kamu alacağının tahsiline ilişkin usul ve esaslar 6183 sayılı Kanun'un 62.-99. Maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanunun 62. Maddesinde; *“borçlunun mal bildirimi ile tahsil dairesine bildirilen veya tahsil dairesi tarafından tespit edilen borçlu ve üçüncü şahısların elinde bulunan menkul ve gayrimenkullerden, alacak ve haklardan amme alacağına yetecek miktarının tahsil dairesince haczedileceği”* belirtilerek alacaklı kamu idaresine alacaklarının tahsili için haciz yapma yetkisi tanınmıştır. Bu düzenlemeye göre idare borçlunun bildirdiği varlıkların yanı sıra, kendisi de mal varlığı araştırması yapmaya yetkilidir.

Kanun, haczedilemeyecek ve kısmen haczedilebilecek gelirleri de düzenlemiştir.¹¹⁷ *“Borçlunun şahsı ve mesleği için gerekli elbise ve eşyası ile borçlu ve ailesine gerekli olan yatak takımları ve ibadete mahsus kitap ve eşyası”* veya *“borçlu geçimi hayvan yetiştirmeye münhasır olan borçlunun kendisi ve ailesinin geçimleri için zaruri olan miktarda hayvan ile bu hayvanların üç aylık yem ve yataklıkları,”* *“bir yardım sandığı veya derneği tarafından hastalık, zaruret ve ölüm gibi hallerde bağlanan aylıklar,”* *“borçlunun haline münasip evi”*, kanunun saydığı ve hiçbir şekilde haczedilemeyen mallara örnek verilebilir. Bunun yanı sıra, *“aylıklar, ödenekler, her çeşit ücretler, intifa hakları ve hasılatları, mahkeme kararına bağlı olmayan nafakalar ile sigorta ve emekli sandıkları tarafından bağlanan gelirler”* kısmen haciz olunabilecek, alacaklı idare tarafından bu gelirlerin *“üçte birinden çok, dörtte birinden az”* olmamak üzere haciz uygulanabilecektir.

¹¹⁵ Haciz ile ilgili açıklamalar; 28/07/1953 Tarih ve 8469 Sayılı 6183 sayılı Kanunun 62. Maddesindeki açıklamalardan yararlanılarak yazılmıştır

¹¹⁶ <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 05.01.2020

¹¹⁷ Bkz. 6183 SK. Madde 70-71.

Haciz işlemi alacaklı idare tarafından düzenlenen *haciz varakalarına* dayanarak gerçekleştirilmelidir. Haciz Varakaları; alacaklı tahsil dairesi tarafından düzenlenen, idarenin “*borçlunun mal varlığına borca yetecek miktarda paraya çevrilmek üzere*” haciz koymasını sağlayan bir belgedir. Haciz varakalarının, “*mahallin en büyük memuru veya yetkilendirdiği memur*” tarafından onaylanması gerekir.¹¹⁸ Yukarıda da belirtildiği üzere, “*Belediye Gelirleri Kanunu*” uyarınca mahallin en büyük memuruna verilen yetkileri belediyelerde Belediye Başkanı kullanmaya yetkilidir. Dolayısıyla, belediyelerde haciz yapma, haciz varakası düzenleme yetkisi belediye başkanındadır. Ancak, belediye başkanı bu yetkisini başka bir memuru yetkilendirerek devredebilir. Uygulamada devir işlemi genellikle bu işlemleri yürüten Mali Hizmetler Müdürlüğü ya da Gelirler Müdürü’ne devredilmektedir.

Diğer taraftan Kanun, menkul ve gayrimenkuller ile üçüncü şahıslar nezdindeki hak ve alacakların ne şekilde haczedilebileceğini düzenlemiştir. “*Menkul mallar, cins ve nevileri, vasıfları, alametleri, sayı ve miktarları ve tahmin edilen değerleri haciz zaptında tespit edilmek suretiyle haczolunacaktır.*” Resmi sicile kayıtlı bir menkul maldan bahsediliyorsa bu menkul malın haczi ilgili idareye tebligat yapılarak haciz işleminin sicile işlenmesi sağlanacaktır.¹¹⁹ Gayrimenkullerin ve gemilerin haczi ise, tapu dairelerine ve gemi sicillerinin tutulduğu daireye haciz işleminin yazılı olarak bildirilmesi yoluyla gerçekleştirilmektedir.¹²⁰

Borçlunun üçüncü şahıslar nezdinde bulunan bir menkul malı ya da hak ve alacağının haczi söz konusu olduğunda ise, haciz işlemi bu hak ve alacakları elinde bulunduran gerçek ve tüzel kişilere haciz durumunun bir haciz bildirisi ile tebliğ edilmesi yoluyla gerçekleşmektedir.¹²¹ Kişilerin üçüncü şahıslardan aldıkları maaş, ücret, kira alacakları ve banka hesapları bu duruma örnek verilebilir. Bu durumda haciz bildirisi gönderilen kişi ya da kurumlar, bu haciz bildirisine “*borcu olmadığı veya malın yedinde bulunmadığı veya haczin tebliğinden önce borcun ödendiği veya malın tüketildiği ya da kusuru olmaksızın telef olduğu veya alacak borçluya veya emrettiği yere verilmiş olduğu gibi iddialar*” ileri sürerek 7 gün içinde itiraz edebilmektedir. Aksi halde üçüncü şahıs

¹¹⁸ 6183 SK. Madde 64.

¹¹⁹ 6183 SK. Madde 77.

¹²⁰ 6183 SK. Madde 88.

¹²¹ 6183 SK. Madde 79.

durumu kabul etmiş sayılır. Kanunun ifadesiyle “*mal elinde, borç zimmetinde*” sayılacaktır.

Kanun, her üç durumda da (menkul, gayrimenkul ve üçüncü şahıslar nezdindeki alacakların haczi) hacze ilişkin tebligatların ilgili kanun hükümleri çerçevesinde elektronik ortamda yapılabilmesine imkân sağlamıştır.

İlgili kamu idaresi tarafından haciz işlemi yapıldıktan sonra, borçlu haczedilen mallar üzerinden ilgili idarenin muvafakati olmadan tasarrufta bulunamamaktadır.¹²² Haciz işlemi gerçekleştikten sonra haciz şerhi düşülen konularda şerhi işleyen kurumlar ancak alacaklı amme idaresinin yazılı bildirimi üzerine bu şerhi (tapu şerhi, gemi sicili üzerindeki şerh, araçlar üzerindeki şerh, banka hesapları üzerindeki haciz vb.) kaldırabilmektedir.

Alacaklı kamu idaresinin borçlunun mal varlığı üzerinde haciz işlemi gerçekleştirmesinin nihai amacı alacağın tahsil edilmesidir. Haczedilen; gelir, maaş, ücret, banka hesabı gibi borçlunun üçüncü şahıslar nezdindeki bir alacağı olduğunda alacaklı idarenin bu amacı daha kolay ve zahmetsiz bir şekilde gerçekleştirebilmektedir. Bu durumda, kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde maaş ve ücretten kesinti yapılması ya da yeterli bakiye bulunması halinde banka hesap bakiyesinden gerekli paranın aktarılması suretiyle alacak tahsil edilebilir.

Menkul malların haczi söz konusu olduğunda, alacaklı idarenin haciz tarihinin üçüncü gününden başlamak üzere, 3 ay içinde haciz konulan menkul malları satışa sunması gerekmektedir. Bu süre içerisinde söz konusu menkul malın korunması alacaklı idarenin sorumluluğundadır. Kanuna göre alacaklı idare, “*bu menkul malı uygun bir yerde muhafaza edebilir ya da güvenilir bir şahsa veya güvenilir bir şahsın kefaleti altında borçlunun veya zilyedin kendisinde bırakabilir.*”¹²³ Satışın nasıl yapılacağı 6183 sayılı Kanun’da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Menkul malların satışına ilişkin Kanundaki genel kural, menkul malların “*alacaklı idarenin satış mahallinde açık artırma ile peşin para ile*” satılmasıdır. Ancak, kanunda belirtilen bazı şartlar gerçekleştiğinde

¹²² 6183 SK Madde 73.

¹²³ Bkz. 6183 SK. Madde 82-84.

alacaklı idarenin bulunduğu yer dışında ya da pazarlık usulü ile de menkul malların satışına izin vermektedir.¹²⁴ Satış gerçekleştiğinde satış bedelinden alacaklı idare alacağını tahsil edecektir. Ancak, satış sırasında teklif edilen bedel, menkul malın tespit edilen değerinin %75'inden az olur veya satışa çıkarılan mala alıcı çıkmazsa idare 15 gün içinde tekrar satışa çıkarabilmektedir. İkinci satış sırasında ise teklif edilen bedel ne olursa olsun mal satılır. Menkul mallar bu ikinci satış sırasında da satılamaz ya da başka bir yerde satışa sunulamazsa 15 gün içinde pazarlıkla satılır. Bu şekilde de satış gerçekleşmediğinde idare haczedilen malları borçluya geri verebilecektir.¹²⁵

Haczi gerçekleştirilen gayrimenkullerin satış işleminin ise Kanun'da belirtilen şekilde oluşturulan satış komisyonları tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Satış komisyonları Kanun'a göre, il ve ilçelerde en büyük mal memurunun veya onun görevlendireceği kişinin başkanlığı altında belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmiş bir kişi ile alacaklı idarenin yetkili bir memurundan ve gayrimenkulün bulunduğu yerdeki tapu müdürü ya da görevlendireceği kişiden oluşacaktır.¹²⁶ Satış yapılacak gayrimenkullere ilişkin öncelikle bilirkişinin görüşü alınır ve satış komisyonu tarafından "*rayiç değer*" tespit edilir. Değer tespiti ve satışa ilişkin şartnamenin hazırlanmasından sonra alacaklı idarenin gayrimenkul satışını en az 15 gün öncesinden ilan etmesi gerekmektedir. Satış işlemi açık artırma ile yapılır ve en çok artırımda bulunana malın satışı yapılır. Ancak, Kanun burada satış işleminin gerçekleşebilmesi için "*arttırma bedelinin gayrimenkul için biçilen rayiç bedelin % 75'ini bulması*" gerektiğini belirtmiştir. Bu şart gerçekleşmediğinde açık artırma 7 gün uzatılmakta ve 7. günün sonunda gayrimenkul en çok artırımda bulunana satış yapılmaktadır. Ancak, burada da gayrimenkul üzerinde "*rüçhanlı alacaklı*"¹²⁷ bulunduğu takdirde *ihale bedelinin rüçhanlı alacaklıların alacağı ve masraflarda dâhil alacakları aşması gereklidir*. Aksi takdirde satış yine yapılamaz. Kanun, satış yapılamadığında, yapılan satış bedelinin rüçhanlı alacaklıların alacakları miktarı ya da satış masraflarını karşılamadığında, gayrimenkul üzerinde haciz işlemi devam edecektir.

¹²⁴ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. 6183 SK. Madde 85.

¹²⁵ 6183 SK Madde 87.

¹²⁶ 6183 SK. Madde 90.

¹²⁷ Rüçhan hakkı, alacakların tahsili sırasında kamu alacaklarının şahıs alacaklarına karşı üstünlük ve önceliğini ifade eder. 2004 Sayılı İcra İflas Kanunun 268. Md. ile "*rehinden önce ihtiyati veya icrai haciz bulunması durumunda amme alacağı dâhil hiçbir haciz rehinden önceki hacze iştirak edemez*" hükmü ile ihtiyati veya icrai haciz durumunda rüçhan hakkı sahiplerinin alacaklarının güvenliği sağlanmıştır.

Kanun’da öngörülen bu satış prosedürleri izlenerek yapılan iki artırmadan sonra, ikinci artırma tarihinden itibaren bir yıl içinde gayrimenkul en az bir kez daha satışa çıkarıldığı halde gayrimenkulün satılmasına imkân bulunmadığı durumda ise alacaklı kamu idaresinin talebi üzerine ve satış komisyonu kararıyla alacaklı idare alacağını tahsil edebilmek amacıyla gayrimenkulleri kendisi satın alabilecektir. Ancak, bu durumda satış bedeli daha önce tespit edilen “*rayiç bedelin*” %50’si düzeyinde olmalıdır. Bu şekilde idare satış bedelinden masrafları düşükten sonra alacağını tahsil eder.¹²⁸

Görüldüğü üzere, hem menkul malların hem de gayrimenkul malların satış işlemleri alacaklı idare için oldukça zahmetli ve ciddi bir planlama, organizasyon ve bilgi seviyesini gerektiren bir iştir. Özellikle belediye yönetimleri söz konusu olduğunda bu işlemler için ayrı bir teşkilatlanma oluşturmak, menkul malların nerede muhafaza edileceği, satış işlemi gerçekleşmezse prosedürün nasıl işletileceği önemli bir sorun teşkil etmektedir. Menkul ve gayrimenkullere tespit edilen bedelden yeterli alıcı çıkmaması, menkul ya da gayrimenkul üzerinde diğer kamu idarelerinin haczi nedeniyle satış bedeline ortak olma durumu, satış durumunda dahi alacaklı idarenin alacağını tahsil etmesi için yeterli olmayabilmektedir.¹²⁹ Dolayısıyla, menkul ve gayrimenkul satışları yoluyla alacağın tahsili bir üçüncü şahıslar nezdinde bulunan maaş, ücret, banka hesabı alacaklarının haczi yoluyla tahsilat kadar etkili bir yöntem olarak görülmemektedir. Bu nedenle, özellikle de yeterli teşkilata sahip olmayan belediyeler tarafından üçüncü şahıslardaki alacaklara haciz yöntemi daha çok tercih edilen bir yöntem olarak kullanılmaktadır.

2.3.1.4. Borçlunun İflasının İstenmesi

Borçlunun iflasının istenmesi 6183 sayılı Kanun’un 54. Maddesinde öngörülen bir başka cebren tahsil yöntemidir. Kanun’un 100. ve 101. maddeleri iflas ve konkordato yoluyla takip işleminin ne şekilde yapılacağını düzenlemiştir. Buna göre, “*Amme alacaklarının tahsili için İcra ve İflas Kanunu hükümleri çerçevesinde borçlunun iflası istenebilmektedir.*” Bu durumda, ilgili iflas dairelerinin “*amme alacaklarının iflas*

¹²⁸ 6183 SK. Madde 90-98.

¹²⁹ 6183 SK. 69. maddesi uyarınca “*Her bir amme idaresi, diğer bir amme idaresi tarafından yapılan hacizlere, amme alacağı bu haciz tarihinden önce tahakkuk etmiş olmak şartıyla, haczedilen mallardan herhangi biri paraya çevrilmeye kadar iştirak edebilir.*”

masasına geçirilmesini temin için, hakkında iflas açılan kimseleri ve basit ve adi tasfiye şekillerinden hangisinin tatbik edileceğini bulunduğu yerdeki amme idarelerine zamanında bildirmek” durumundadır.

Kanunun 101. Maddesinde ise konkordato durumu düzenlenmiştir. Buna göre; *“Amme idaresi tarafından iflas talebinde bulunulsa dahi, tasdik edilen konkordato amme alacakları için mecburi değildir”* şeklinde ifade edilmektedir.

Dolayısıyla İcra İflas Kanunu kapsamında tahsil edilecek bir alacağın muhatabının tüzel kişi olması ve bu kanun kapsamında gerekli usullere haiz olunması durumunda külli icra yolu olan iflas yolu ile takip ve alacağın tahsili yolu kullanılabilir. 6183 sayılı AATUHK’nun 100. Maddesinde 2004 sayılı İcra İflas Kanunu’na yapılan atıf sayesinde, kanunun cebren tahsil sürecinde eksik kaldığı iflas yolu ile takibin uygulanabilirliği sağlanmıştır. Ancak özellikle İcra İflas Kanunu uygulamalarında sıkça kullanılan Konkordato Kurumu’nun amme alacakları kapsamındaki iflas yolu için uygulanmasının mecburi olmadığı belirtilerek 6183 sayılı AATUHK’na özgü bir iflas yolu ile cebren tahsil süreci oluşturulmuştur. Bununla birlikte 6183 sayılı AATUHK’nuna atıf yapılarak iflas yolu ile takip usulü yöntem olarak amme alacaklarının tahsilinde kullanılabilir olsa da uygulamada çok fazla yeri olmayan bir yöntemdir.¹³⁰

2.3.2. 2004 Sayılı İcra İflas Kanununa Göre Tahsilat¹³¹

Devletler toplumsal yaşamı düzenlemek adına çeşitli kurallar koyar ve bir hukuk düzeni oluşturur ve koyduğu kuralların uygulanmasını sağlayarak, kurduğu hukuk düzenini devamını sağlar. Cebren tahsil ise devletin kurduğu hukuk düzeninde kişilerin ve devletin maddi hukuktan kaynaklanan bir hakkın devlet tarafından ve devlet gücü ile ifa edilmesidir.¹³² Bu noktada takip hukuku olarak ifade edilen cebri icra hukuku yardımı ile toplumsal düzenin devamı adına alacaklının borçlu üzerindeki hakkını borçlunun haklarını düzenleyerek ve koruyarak ifa etmesinin garantörü ve uygulayıcısı cebri icra makamlarıdır. Kamu idareleri bir önceki başlık altında anlatıldığı üzere, cebren tahsil süreçlerini 6183 sayılı Kanunda öngörülen şekillerde ve bu Kanunda verilen yetkilerine

¹³⁰ Baykara, **Belediye Gelirleri Tahsili Usulü**, s.9.

¹³¹ Bu kısım oluşturulurken 09/06/1932 tarih ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunundan yararlanılmıştır.

¹³² Baki Kuru, Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz, **İcra İflas Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları 2014, s.30.

dayanarak kendileri yaparlar. Burada cebren tahsil işlemlerini yapanlar belediyeler söz konusu olduğunda belediyelerin Mali Hizmetler Müdürlüğü, Gelirler Müdürlüğü, Mali Hizmetler Daire Başkanlığı gibi birimleridir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, 6183 sayılı Kanunun kamu idareleri, il özel idareleri ve belediyelerin kanun kapsamında cebren tahsil yetkisinin kullanım alanını sınırlarken akitten, haksız fiilden ve haksız iktisaptan kaynaklı alacakları kapsam dışında tutmuştur. 6183 sayılı Kanunun kapsam dışı bıraktığı bu alacaklar için özel hukuk hükümleri, 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve 2004 sayılı “İcra İflas Kanunu” hükümleri geçerlidir. Belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamı dışında bırakılan alacaklarının tahsilini takip hukuku kapsamında hükümlerinin “Borçlar Kanunu” kapsamında uygulanmasını ise İcra İflas Kanunu gücüyle ve İcra Daireleri vasıtası yapmaları gereklidir. Bu noktada, yukarıda sayılan birimlerin yanı sıra, alacakların takibinde belediyelerin Hukuk Müşavirlikleri ya da Hukuk İşleri Müdürlükleri devreye girmekte, Hukuk birimleri aracılığıyla bu işlemler gerçekleştirilmektedir.

2004 sayılı “İcra İflas Kanunu” kapsamında Cebren tahsil sürecinde üç yöntem uygulanır. Bunlar; “*icra takibi (ilamlı ve ilamsız takip olarak ikiye ayrılır)*, *haciz takip işlemi ve borçlunun iflasının istenmesi*” şeklindedir.

2.3.2.1.İcra Takibi

İcra organları tarafından borçlunun malvarlığına cebri icra hukukunun gerekliliklerinden dolayı müdahalede bulunulmasıdır. Bu el koyma işlemi idarenin kamu hukukundan kaynaklı kamu gücü ile gerçekleştirdiği bir eylemdir. Ana amaç alacaklı ve borçlunun hukukunun korunmasıdır. İcra takibi, “*takip talebi*”¹³³ ile başlar ve borcun niteliğine göre; “*ilamsız icra takibi, ilamlı icra takibi ve rehnin paraya çevrilmesi yoluyla takip*” olarak üç şekilde vuku bulur. Nitelik itibari ile farklı olmalarından dolayı “*ilamlı icra takibi, ilamsız icra takibi ve rehnin paraya çevrilmesi yoluyla takip*” usul ve uygulamaları farklılık arz etmektedir.

¹³³ *Takip talebi*, icra dairesine yazılı, sözlü veya elektronik ortamda borçlunun veya temsilcilerinin açık kimlik bilgileri ve adreslerini de kapsayacak şekilde, borcun miktarı veya niteliği, borçtan kaynaklı faiz gibi tali yükümlülükler ve bu yükümlülüklerle ilişkin süreleri, borcun sebebi ve hangi takip yolunun seçildiğini gösteren icra dairesince takibin başlamasını sağlayan sonuçları icrai bir işlemdir.

“İlamlı icra takibi” mahkeme kararına dayanan icra takibini ifade etmektedir. Hukuki bir sebebe dayandırılmadan bir kimsenin veya kurumun hakkı yerine getirilmediğinde veya ihlal edildiği durumlarda, ihlalin önüne geçilmesi veya hakkının iade edilmesi için hakkı ihlal edilen tarafından mahkemeye başvuruda bulunulur. İlgili mahkeme yaptığı yargılama sonucunda davacının lehine karar verdiğinde, mahkeme ilamına istinaden takip hukuku bakımından ortada bir borç vardır ve bu borcun ifa edilmesi gereklidir. Borçlu mahkeme kararını gönüllü olarak yerine getirmesi durumunda herhangi bir sorun yoktur. Ancak *“mahkeme ilamı gönüllü olarak yerine getirilmezse alacaklı tarafından icra dairesine başvurularak mahkeme ilamının yerine getirilmesi talep edilir ve borçluya bir icra emri gönderilir. Borçlu kendisine verilen sürede icra emrine uygun davranmaması durumunda icra emrinin konusu borç kanunda öngörülen şekilde zorla tahsil edilecektir. Konusu para olan veya olmayan bütün alacaklar için mahkeme ilamı olmak şartı ile ilamlı icra takibi yürütülebilir.”*¹³⁴

“İlamsız icra takibi” için ilamlı icra takibinde olduğu gibi mahkeme ilamına gerek yoktur. 2004 sayılı *“İcra İflas Kanunu”* konusu para ve teminat alacağı olan alacaklar için ilamsız icra yolu ile takibi de kabul etmiştir. Bu durumda, alacaklı doğrudan icra dairesine başvurarak takip başlatabilir. *“İlamsız icra para ve teminat alacakları için öngörülmüş olmasına rağmen kanunda özellikle kira alacağının ödenmemesi ve kira süresinin sona ermesi durumunda tahliye talebi için ilamsız icra yoluna başvurulabileceği”* bildirilmiştir. Bu yönü ile düşünüldüğünde bu yöntem belediyelerin özellikle kira alacaklarının tahsilinde karşılaşılan sorunları çözebilecek bir yöntemdir. *“İlamsız icra yolu”* ile takip kendi içinde; *“genel haciz yolu, kambyo senetlerine özgü haciz yolu, kiralanan gayrimenkullerin tahliyesi”* olarak üçe ayrılmıştır. Ancak çalışmamızda, 6183 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen cebren tahsil yöntemlerine odaklandığından bahsi geçen yöntemlerin ayrıntısına girilmeyecektir.¹³⁵

“Rehin”, maddi hukuk anlamında bir takım özellikleri olan aynı bir teminattır. Takip hukuku açısından rehinli alacaklar açısından önce rehne başvurma zorunluluğu söz konusudur. Şöyle ki; alacağını rehinle teminat altına almış bir alacaklı alacağını takip

¹³⁴ Hakan Pekcanitez ve Oğuz Atalay, Meral Sungurtekin Özkan, Muhammet Özkes, **İcra İflas Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Ankara, Ocak 2013, s.6.

¹³⁵ Baki Kuru Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz, s.113.

etmek isterse kural olarak önce rehine başvurmak zorundadır. Bu kural ilamlı ve ilamsız icra takibi için zorunlu olmakla beraber bu usulün atlanarak yapılması icra mahkemesine karşı süresiz şikâyet konusudur. Bu durumun üç istisnası vardır. Bunlardan birincisi; “2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 38/A maddesinin birinci fıkrasında tanımlanan konut finansmanından kaynaklanan rehinle temin edilmiş alacaklar ile TOKİ’nin rehinle temin edilmiş alacaklarının takibinde rehnin paraya çevrilmesi yoluyla takip yapılabilir veya haciz yoluna gidilebilir. İkincisi; kambiyo senetlerine mahsus haciz yolu ile takipte rehne gitmeden doğrudan kambiyo senedine özgü takip gerçekleştirilebilir. Üçüncüsü; ipotekle temin edilmiş olan faiz ve yıllık taksit alacakları için rehin alacaklısı rehnin paraya çevrilmesi yoluyla takip yapmadan haciz ve iflas yoluyla takip yapabilirler.”¹³⁶ Rehnin paraya çevrilmesi yoluna başvurulabilmek için öncelikle rehin söz konusu olmalıdır. Borcun muaccel olması durumunda rehin sahibi alacaklı, rehnin paraya çevrilmesi yoluyla takibe başvurarak rehnin satılması ve bedelinden alacağın ödenmesini isteyebilir. Rehinde amaç alacağın güvence altına alınmasıdır. Rehnin paraya çevrilmesi yoluyla takip mahkeme ilamına dayanarak ilamlı şekilde yapılacağı gibi hiçbir ilama gerek kalmadan borç için alınan rehin belgesi ile de rehnin paraya çevrilmesi sağlanarak alacak için tahsilat gerçekleştirilebilir. Bununla birlikte rehnin paraya çevrilmesi yoluyla takip yapılarak gerekli tahsilat gerçekleştirilememesi durumunda alacaklının talebiyle icra dairesi tarafından alacaklıya “*rehin açığı belgesi*” verilir. Alacaklı takip yapmadan rehnin paraya çevrilmesi durumunda yeterli tahsilat gerçekleştirilemeyeceği anlaşılırsa alacaklıya “*geçici rehin açığı belgesi*” verilir ve bu belge rehinli mal satılsa bile alacağın karşılanması mümkün olmadığı durumda alacaklıya başka bir alacaklının haczine iştirak hakkı verir. Ancak bu durumda alacaklı rehnin satılıp, alacağın karşılanmadığının kesinleştirilmediği müddetçe, haczettirdiği malların satışını isteyemez.

“*Kesin rehin açığı belgesi*” ise; rehnin alacağı karşılamayacağı kesin olduğu durumlarda bir belgedir. Niteliği ve sonuçları itibari ile alacaklıya daha fazla hak verir. Bunlardan bazıları; “*alacaklının borçluya karşı haciz ve iflas takibi yapabilmesini*

¹³⁶ Hakan Pekcanitez ve Diğerleri, s.134.

sağlanır, bir yıl içinde alacaklıya yeni bir takip talebi yapmadan icra takibi yapma hakkı tanır ve kesin rehin açığı belgesi borç ikrarını içeren bir senet hükmündedir.”¹³⁷

2.3.2.2. Haciz

Haciz, “*para alacaklarının ödenmesini sağlamak için icra dairesi tarafından borçluya yönelik mal ve haklara hukuken el konulmasıdır.*”¹³⁸ Haciz, tanımdan anlaşıldığı üzere para alacaklarının ödenmesini sağlamaya yöneliktir. Bununla birlikte borçlunun sahip olduğu para, paraya çevrilmesi mümkün olan mal ve haklar üzerinde icra dairesi tarafından uygulanabilir. Haciz uygulaması için yani alacaklının, alacağının karşılığı borçlunun mallarını haciz ettirebilmesi için takibin kesinleşmesi ve borcun ödenmemesi gereklidir.¹³⁹ Kanunumuzda haciz ile ilgili icra takibi sürecinde fonksiyonlarına göre birçok çeşidi tanımlanmıştır. Bunlar; “*geçici haciz, ihtiyati haciz, kesin haciz*” şeklinde olup ayrıca kesin haciz kapsamında “*tamamlama haczi ve ilave haciz*” mekanizması kurulmuştur. *Geçici haciz*, kesin hacze dönüşmediği müddetçe alacaklıya satış talebi vermeyen itirazın geçici kaldırılması hali için öngörölmüş bir haciz türüdür.¹⁴⁰ “*İhtiyati haciz, para alacaklarına ilişkin mevcut ve gelecekte ortaya çıkma ihtimali olan bir takibin sonucunun güvence altına alınması için mahkeme kararı ile borçlunun mal varlığına el konulmasını sağlayan geçici nitelikte bir hukuki korumadır.*” Kural olarak kesin haciz usullerine göre yürütölür ancak ihtiyati haciz alacaklıya satış hakkı vermeyen nitelikte bir haciz şeklidir.¹⁴¹

“*Kesin haciz, kesinleşmiş bir icra takibinin konusu olan belli bir para alacağının tahsilatını sağlamak için talepte bulunan alacaklının lehine, ilgili alacak miktarına yetecek miktar ve değerde borçluya ait mal varlığı ve haklara icra dairesi tarafından el konulmasıdır.*”¹⁴² Kelime olarak haciz denildiği zaman aslında kastedilen kesin hacizdir. Kesin haciz kapsamında kanunda iki tür haciz belirtilmiş olup bunlar; tamamlama haczi ve ilave hacizdir. *Tamamlama haczi*: icra müdürünün daha önce hacz ettiği malların kıymetlerinde yanılması nedeniyle haczin ana amacı olan alacaklı ve alacaklıların

¹³⁷ 2004 SK. Madde 152

¹³⁸ Baki Kuru Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz, s.231.

¹³⁹ Hakan Pekcanitez ve Diğerleri, s.57.

¹⁴⁰ 2004 SK. Madde 58.

¹⁴¹ Hakan Pekcanitez ve Diğerleri, s.58.

¹⁴² Baki Kuru Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz, s.231.

alacağının karşılanamaması nedeniyle icra müdürünün resen borçlunun başka mallarını hacz etmesidir.¹⁴³ “İlave haciz: hâli hazırda devam eden hacze başka alacaklılarının iştirak etmesi nedeniyle daha önce bir alacaklı için haczedilmiş olan malların hacze iştirak eden bütün alacaklıların alacaklarını karşılamaması sonucunda, bir veya birkaç alacaklının talebi üzerine yapılan hacizdir.”¹⁴⁴ Haciz uygulaması menkul ve gayrimenkullere göre farklılıklar arz etmektedir.

Menkul malların hacinde haczedilecek menkul malların para, kambiyo senedi, altın, gümüş gibi kıymetli şeyler haciz sonrasında icra dairesince koruma altına alınması gereklidir. İcra Dairesi bu şeyleri kendisi muhafaza etmeden bankaya da tevdi edebilir ancak bu kıymetlere “*fîilen el konulması haciz işlemi için geçerlilik şartıdır*”.¹⁴⁵ Kıymetli şeylerin dışında haczedilen diğer menkul mallar için “*İcra Müdürü tarafından fîilen el konulması gerekli olmayıp*”¹⁴⁶, haciz işlemi yeterlidir. İcra dairesi tarafından el konulan bu mallar istenildiği zaman verilmek üzere alacaklının muvafakati ile borçlunun veya üçüncü kişinin elinde bırakılabilir.¹⁴⁷ Ancak alacaklı malın borçlunun veya üçüncü kişinin elinde bırakılmasını istemezse, giderinin peşin ödenmesi koşuluyla bu malların muhafazasının uygun bir yerde muhafaza altına alınır ve yediemine teslim edilir.¹⁴⁸

Gayrimenkul mallar ile ilgili haciz gayrimenkullerin bulunduğu yerde yapılır. “*İcra dairesi, gayrimenkulün haciz edildiğini, haczin ne kadar miktar alacak için konulduğu ve alacaklının adı ile adresini tapu sicil memurluğuna bildirmesi ile haciz tapu siciline şerh edilir*”.¹⁴⁹ Tapuya şerh, alacaklının haciz konulan mal üzerinde daha sonra hak kazanacaklara karşı hakkını koruyucu bir unsurdur. İcra dairesi, gayrimenkul haczi ile ilgili olarak rehin sahipleri ve kiracılara bilgilendirme yapar, kiracılar bu bildirimden sonra kira ödemelerinin icra dairesine yaparlar. Hacizle birlikte gayrimenkul mal üzerinde hak sahibi olanların hakları korunur, İcra Müdürü bunu sağlamak adına gayrimenkulün idare ve işletmesi için gerekli gördüğü tedbirleri almakla yükümlüdür.¹⁵⁰

¹⁴³ Hakan Pekcanitez ve Diğerleri, s.58.

¹⁴⁴ 2004 SK. Madde 100.

¹⁴⁵ 2004 SK. Madde 88.

¹⁴⁶ Hakan Pekcanitez ve Diğerleri, s.61.

¹⁴⁷ 2004 SK. Madde 88.

¹⁴⁸ Hakan Pekcanitez ve Diğerleri, s.61.

¹⁴⁹ Hakan Pekcanitez ve Diğerleri, s.61.

¹⁵⁰ Hakan Pekcanitez ve Diğerleri, s.61.

2.3.2.3. Borçlunun İflasının İstenmesi

İflas, mevcut bütün alacaklıların alacağının tahsili amacıyla iflas organları tarafından borçlunun haczi kabil bütün mal varlığı üzerinde gerçekleştirilen külli, cebri bir tasfiye yoludur.¹⁵¹ İcra İflas Kanunu kapsamında tahsil edilecek bir alacağın muhatabının iflasa tabi kişi¹⁵² olması ve kanun kapsamında gerekli usullere haiz olunması durumunda haciz yoluyla (kısmi icra) takip veya külli icra yolu olan iflas yolu ile takip yollarından birisini kullanılabilir.

2.4. Tahsilat Dışında Borcu Sona Erdiren Durumlar

6183 sayılı Kanunun ana fonksiyonu kamu alacağının tahsil edilerek idarenin alacaklarının tahsil edilmesidir. Daha açık bir ifade ile idare normal yollarla borcunu tahsil edemediği noktada “*cebren tahsil*” süreci başlamıştır. Amme alacaklısı ilgili tahsilatı yaparak bu durumu muhasebe kayıtlarına yansıtmakla mükelleftir. Bu durum kuşkusuz idari ve mali denetimlerde hesap verilebilirlik adına önemlidir. Bununla birlikte bu çalışmanın konusu olan belediyelerin kısıtlı olan kaynaklarla daha fazla hizmet sunmaları ve ilgili mali hizmetler müdürlükleri üzerinde yeni gelirler oluşturma noktasındaki baskılar düşünülürse “*cebren tahsil*” mekanizmasının önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Yukarıda anlatılan cebren tahsilat sürecinin ana amacı, alacağın bir şekilde tahsil edilerek sonlandırılmasıdır. Ancak bazı durumlarda tahsilat yapılmadan da borç sona ermek durumunda kalabilmektedir. Bu durum ile ilgili idarenin tasarrufu, ihmali veya hiçbir etki olmadan kendiliğinden de gerçekleşebilir. Bu durumlar; zamanaşımı, terkin, aciz hali, vergi affı, yargı kararı, ölüm vs. şeklinde tahsilatın yapılamaması ve yapılamayacak olmasını ifade eder. Dolayısıyla bu durumlarda borç sona erdiğinden cebren tahsil süreci de sonlanır.

¹⁵¹ Baki Kuru Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz, s.450.

¹⁵² Hukukumuzda kural olarak tacirler iflasa tabidir. (İcra İflas Kanunu 43. Md.) Bununla birlikte, Türk Ticaret Kanunu 12. Maddesinde tacir tanımı içerisinde, “ticari işletme açmış gibi kendi adına veya bir şirket adına ortak sıfatı ile işlemler yapan kimse iyi niyetli üçüncü kişilere karşı tacir gibi sorumludur” hükmünden dolayı üçüncü kişiler tarafından bu kişiler hakkında da iflas yolu ile takip başlatılabilir.

2.4.1. Zamanaşımı

6183 sayılı Kanunun 102. Maddesinde zamanaşımı ile ilgili olarak, “*amme alacağı, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar*” hükmü ile tahsilat zamanaşımı ile ilgili 5 yıllık bir süre tanımlanmıştır. Kanun para cezaları ile ilgili bir hüküm ortaya koymamış, kendi hususi kanunlarındaki zamanaşımı sürelerine yönlendirmiştir. Zamanaşımının gerçekleşmesi alacakla ilgili hakların sonlanması anlamına geldiğinden kanun koyucu bazı durumlarda “*zamanaşımının kesilmesi*”¹⁵³, bazı durumlarda “*zamanaşımının işlememesi*”¹⁵⁴ müesseselerini oluşturarak amme alacağının korunması ile ilgili önlemler geliştirmiştir. Zamanaşımı ile ilgili olarak son olarak ifade edilmesi gereken kanun ifadesiyle “*Zamanaşımından sonra mükellefin rızaen yapacağı ödemeler kabul olunur*” hükmü getirilerek tahsil edilmiş bir amme alacağının zamanaşımına uğramış bir borç olsa dahi iadesinin yapılamayacağını hükme bağlamıştır.

Zamanaşımı borcu sona erdiren bir durum olmakla birlikte, idarenin burada dikkat edeceği husus borç takibi ile ilgili üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirerek bir başka deyişle zamanaşımını kesen faktörleri işleterek borcun zamanaşımına uğramaması için elinden geleni yapmasıdır. Yetkili kişilerin kusuru ile borcu zamanaşımına uğratması durumunda ilgili kişiler bu durumdan sorumlu tutulmakta ve kamunun uğradığı zararın tazmin edilmesi istenebilmektedir.¹⁵⁵

2.4.2. Terkin

Terkin kelime anlamı itibari ile yazılmış bir şeyin üzerini çizmek anlamındadır.¹⁵⁶ Amme alacaklarından özellikle vergiler için kullanılan terkin; “*tahakkuk etmiş veya tahsil edilmiş bir verginin, tahakkuk kaydının iptal edilmesi veya tahsil edilen verginin*

¹⁵³ *Zamanaşımının Kesilmesi*; amme alacağı ile ilgili gerçekleşen bir olay neticesinde olayın gerçekleştiği zamana kadar işleyen sürenin hiç işlememiş gibi kesilerek 5 yıllık zaman aşım süresinin olayın gerçekleştiği andan itibaren yeniden başlamasıdır. *Zamanaşımını kesen haller* kanunun 103. Maddesinde sayılmış olup bunlar; “*ödeme, haciz tatbiki, cebren tahsil ve takip muameleleri sonucunda yapılan her çeşit tahsilat, ödeme emri tebliği, mal bildirimi, mal edinme ve mal artmalarının bildirilmesi ve bu durumların kanunda sayılan 5 muamelelerden her hangi birinin kefile veya yabancı şahıs ve kurumlar mümessillerine tatbiki veya bunlar tarafından yapılması*” kanun tarafından zamanaşımının kesilmesine sebep olan olaylar olarak tanımlanmıştır.

¹⁵⁴ *Zamanaşımının İşlememesi*; amme alacağı ile ilgili olarak kanun 104. Maddesinde; “*borçlunun yabancı memlekette bulunması, hileli iflas etmesi veya terekesinin tasfiyesi dolayısıyla hakkında takibat yapılmasına imkân yoksa bu hallerin devamı müddetince zamanaşımı işlemez*” şeklinde ifade ederek amme alacağı korunmuştur.

¹⁵⁵ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, Madde 38.

¹⁵⁶ <https://sozluk.gov.tr/> , Erişim Tarihi: 08/03/2020

mükellefe red ve iadesi suretiyle vergi/amme alacağını ortadan kaldıran bir işlemdir.” 6183 sayılı Kanun kapsamında terkin ile borcun sona ermesi halleri ; *“tabii afet nedeni ile terkin ve tahsil imkânsızlığı sebebi ile terkin”* başlıklarında 105. ve 106. maddelerde ele alınmış ve kanunda detaylandırılan bu durumların varlığı neticesinde tahsilat yapılmadan borcun terkin edilmek sureti ile sona erdirileceği belirtilmiştir. Kanunun 105. Maddesinde sayılan sebepler nedeni ile *“zarara uğrayanlardan varlıklarını veya mahsullerinin en az üçte birini kaybedenlerin,”* adlarına tahakkuk ettirilmiş ve afetlerin zarar verdiği gelir kaynaklarından kaynaklı kamu alacaklarının *“Cumhurbaşkanı kararıyla kısmen veya tamamen”* terkin edileceği ifade edilmiştir. Kanunu 106. Maddesinde ise, yapılan takip sonucunda kamu alacağının tahsilinin imkânsız veya tahsil için yapılacak giderlerin alacaktan fazla olduğu anlaşılan küçük miktartlı alacakların¹⁵⁷ kamu idaresinde terkin yetkisine sahip olanlar tarafından tahsil zamanaşımı beklenmeden terkin edilebileceği düzenlenmiştir.¹⁵⁸

2.4.3. Aciz Hali

Aciz hali 6183 sayılı Kanunun 75.-76. Maddelerinde düzenlenmiş olup, amme alacağını tahsil amaçlı yapılan takip neticesinde *“borçlunun haczi kabil malı olmadığı veya tespit edilen malların satış bedelinin borcu karşılamadığının anlaşılması durumunda”* bir aciz belgesi düzenlenerek durum kayıt altına alınır. Bu aciz belgesi sayesinde *“aciz halindeki borçludan teminat ve faiz alınmadan 6183 sayılı Kanunun 48’inci maddesi kapsamında borcu tecil edilebilir.”* Bu noktadan sonra alacaklı idarenin aciz halinde olan borçlunun mali durumundaki gelişmeleri zaman aşımı süresi içinde sürekli olarak takip etmekle yükümlüdür. Borç bu süreçte zaman aşımına uğrarsa tahsil gerçekleşmeden borç sonlanır.

2.4.4. Vergi Affı

Vergi affı da tahsilat gerçekleştirilmeden borcu sona erdiren hallerdendir. Vergi affını tanımlamak gerekirse; *“devletin kendi yetkisini kullanarak (egemenlik hakkı) aldığı karar sonucunda alacak hakkından vazgeçmesi sonucu kamu alacağının ortadan*

¹⁵⁷ 213 Sayılı VUK kapsamındaki alacaklar için 10 TL, diğer amme alacakları için 20 TL’ye kadar olan kamu alacakları.

¹⁵⁸ 6183 S.K Madde 105 ve 106.

kalkmasıdır. Diğer bir ifadeyle devlet vergi affıyla ceza verme hakkından ve bu affın gerçekleşmemesi halinde elde edeceği gelirden vazgeçmektedir.”¹⁵⁹ Dolayısıyla kanun koyucunun isteği ile vergi affı aracılığıyla cebren tahsil mekanizması işletilmeden veya cebren tahsile sürecine rağmen tahsilat yapılmadan borç sonlandırılabilir. Ancak, burada hangi alacağın ne kadarının vergi affı kapsamına gireceği ve vergi affının ne şekilde uygulanacağı kanunda ayrıntılı olarak düzenlenir. Bazen borcun tamamı, bazen bir kısmı vergi affının kapsamında silinirken, bazen borcun düşük faiz oranları ile tecil edilmesi söz konusu olabilmektedir.

2.4.5. Yargı Kararı

Anayasa’nın 125’nci maddesinde; *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”* hükmü çerçevesinde idarenin işlemleri yargı denetimine tabi olduğu vurgulanmıştır. Anayasamızın 138. Maddesinde ise; *“yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez”*. Anayasanın bu hükmü, amme alacağı ile ilgili olarak idarenin tahakkuk ettirdiği ve tahsil aşamasına getirdiği bir alacak dava konusu yapılır ve dava sonucunda idarenin aleyhine (örneğin; borcun silinmesi) bir karar verilirse idarenin bu kararı uygulaması gereklidir. Dolayısıyla yargı kararı neticesinde tahsilat gerçekleştirilmeden borç sonlanabilmektedir.¹⁶⁰

2.4.6. Ölüm

Amme alacağından dolayı cebren tahsil süreci başlayan borçlunun ölmesi neticesinde cebren tahsilin durumu 6183 sayılı Kanun 50. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, borçlunun ölümü neticesinde; *“borcun takibi ölüm günü ile birlikte üç gün geriye bırakılacak, üçüncü günün bitiminde tereke borçları için takip devam ettirilecektir.”* Borçlunun borcunun sona ermesi kısmı ise terekenin durumu ve *“Medeni Kanun”* kapsamında miras hukuku ile ilgilidir. Tereke eğer kamu alacağını tahsile yetecek durumda ise terekeden, tereke borca batıksa reddi miras talebinde bulunmayan

¹⁵⁹ <http://www.vergidunyasi.com.tr/Makaleler/4816> , Kasım 2008, Erişim Tarihi: .01/03/2020

¹⁶⁰ Nurettin Bilici, **Vergi Hukuku**, Seçkin Yayınları, 25. Baskı, Ankara, 2010, s.131.

mirasçılardan cebren tahsil edilir. Bu hususların ikisi birden mümkün değilse ilgili alacak “*tahsili mümkün olmayan alacak*” niteliğine geldiğinden 6183 sayılı AATUHK’nun 106. Maddesi kapsamında terkin edilerek borcun tahsilatı yapılmadan sonlandırılır.¹⁶¹

Bunun yanı sıra, kanun borçlunun eşi ya da birinci derece yakınlarından birisinin ölümü halinde de borcun takibini 3 gün ertelemektedir. Kanunun ifadesiyle; “*Karısı yahut kocası, kan ve sıhriyet itibariyle usul veya fûruundan birisi ölen borçlu hakkındaki takip ölüm günü ile beraber üç gün için geri bırakılacaktır.*”

¹⁶¹Bilici, s.120.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE CEBREN TAHSİL UYGULAMALARI

3.1. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın ikinci bölümünde belediyelerin sahip oldukları gelir kaynaklarının tahsilatı konusunda tabi oldukları mevzuat ve bu mevzuat çerçevesinde uygulanabilecek olan tahsilat yöntemlerinden bahsedilmiştir. Yukarıda da bahsedildiği üzere, belediyelerin tahsil etmekle yükümlü oldukları gelirler vadesinde, süresi içinde ödendiğinde tahsilat için özel bir çaba gösterilmesi gerekmemektedir. Bu durumda belediyelerin yapacakları işlem, ödeme için gerekli ve yeterli sistemlerin kurulması ve ödenen gelirin doğru bir şekilde muhasebeleştirilmesidir. Ancak, bu gelirler vadesinde ödenmediğinde belediyelerin kanunda öngörülen birtakım yöntemleri kullanarak cebren tahsil işlemlerini gerçekleştirmeleri gerekmektedir.

Amme alacaklarının tahsili konusunda hem belediyeler hem de merkezi yönetim 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerini uygulamak durumundadır. Bu noktada, belediyelerin bu kanunda yer alan cebren tahsil yöntemlerini ne derece etkin bir şekilde uygulayabildiği önem taşımaktadır. Bu çalışmada, belediyelere mevzuat çerçevesinde sağlanan cebren tahsilat yöntemleri tanıtıldıktan sonra, belediyelerin bu yöntemleri ne derece etkin kullanabildiklerini ve uygulamada yaşadıkları zorlukları tespit edebilmek amacıyla bir örnek üzerinden çalışma ihtiyacı hissedilmiş ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü örnek olarak seçilmiştir. Çalışma kapsamında aşağıdaki soruların cevaplanması hedeflenmiştir:

- 6183 sayılı Kanun kapsamında belediyelere sağlanan cebren tahsil yöntemleri nelerdir?
- Belediyeler bu cebren tahsil yöntemlerinden hangilerini, nasıl kullanmaktadır? Kullanılmayan yöntemlerin kullanılmama nedenleri nelerdir?
- Cebren tahsil yöntemlerini kullanırken belediyeler nitelik ve nicelik olarak yeterli personele sahip midir?

- Cebren tahsil yöntemlerini kullanırken belediyelerin karşılaştıkları zorluklar, kısıtlılıklar nelerdir?

Yukarıda yer alan sorulardan birincisi, “6183 sayılı Kanun kapsamında belediyelere sağlanan cebren tahsil yöntemleri” hakkında bu çalışmanın ikinci bölümde bahsedilmiştir. Diğer sorulara ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü örneği özelinde cevap aranmaya çalışılacak ve elde edilen verilerden yola çıkılarak belediyelerin tahsilat sürecinin iyileştirilebilmesi için öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020 yılı rakamlarına göre 15.519.267 nüfusa sahip, yaklaşık 80.000¹⁶² vergi mükellefi olan dolayısıyla geniş bir kitleye hizmet sunan bir belediyedir. 1984 yılında kurulmuş olan ilk büyükşehir belediyelerinden biri olan ve Türkiye’nin en önemli kentlerinden birine hizmet sunan İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin 6183 sayılı Kanun uygulaması konusunda da uzun yıllar deneyimleri bulunmaktadır. Çalışmada elde edilen veriler İstanbul Büyükşehir Belediyesi uygulamalarına ait olmakla birlikte, buradan elde edilen verilerin 6183 sayılı Kanun uygulaması konusunda belediyelerin kısıtlılıkları ve yaşadıkları zorluklar hakkında fikir verebileceği düşünülmektedir. Ayrıca, kurumsal kapasite açısından Türkiye’nin en gelişmiş belediyelerinden biri olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi uygulamaları diğer belediyeler için de örnek teşkil edebilecektir.

3.2. Araştırmanın Kapsamı

Araştırma, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü kapsamında gerçekleştirilmektedir. Araştırma kapsamında İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin kanunlarla kendisine sağlanan gelirler konusunda uyguladığı tahsil usulleri ve cebren tahsil yöntemleri ele alınacaktır. Araştırmada 6183 sayılı Kanun kapsamına giren amme alacaklarının cebren tahsil sürecine odaklanılmıştır. Bu çerçevede bizzat İstanbul Büyükşehir Belediyesi organizasyon şeması içinde yer alan ve amme alacaklarının tahsili konusunda yasal olarak yetkili kılınan Gelirler Müdürlüğü tarafından uygulanan cebren

¹⁶² İBB Gelirler Müdürlüğü 2020.

tahsil yöntemleri incelenecektir. Özel hukuk hükümlerine yönelik cebren tahsil işlemleri, ikinci bölümde izah edilen dava, icra daireleri aracılığıyla icra takibi yöntemlerle Hukuk Müşavirliği'nce gerçekleştirilmektedir. Ancak, özel hukuk hükümlerine dayalı tahsilat yöntemleri araştırmanın kapsamın dışında tutulduğundan, İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneğinde de özel hukuk hükümlerine dayalı tahsilat yöntemleri incelenmeyecektir.

3.3. Araştırmanın Yöntemi

Çalışma kapsamında belediyelerin gelir kaynaklarının tanıtıldığı birinci bölüm ile tahsilat usullerinin incelendiği ikinci bölümde konuya ilişkin mevzuat ve literatür taraması araçlarından faydalanılmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü'nün kullandığı cebren tahsilat yöntemlerinin analiz edildiği üçüncü bölümde ise doküman analizi ve mülakat teknikleri kullanılmıştır. Bu kapsamda, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü web sayfasından ve bizzat Gelirler Müdürlüğü'nden elde edilen dokümanlardan (organizasyon şeması, görev tanımları, kesin hesap rakamları, ödeme emri, mal bildirimi, haciz bildirisi vb. örnek belgeler) faydalanılmıştır. Bu çerçevede Gelirler Müdürlüğü'nün genel olarak yapısı, görevleri, tahsil ettikleri gelir türleri, cebren tahsil sürecinden sorumlu birimler ve görevleri, cebren tahsil sürecinde kullanılan yöntemler, uygulanan süreçler ve belgeler hakkında bilgi edinilmesi sağlanmıştır. Ayrıca, Gelirler Müdürlüğü'nde yürütülen cebren tahsil işlemlerini daha iyi anlayabilmek ve uygulanan tahsilat yöntemlerini, bu konuda yaşanan zorlukları ve bu zorlukları aşma konusunda kullanılan yöntemleri tespit edebilmek amacıyla 20 sorudan oluşan açık uçlu bir soru formu yoluyla Gelirler Müdürlüğü bünyesinde cebren tahsil sürecinden sorumlu olan yetkililer ile yüz yüze mülakat yapılmıştır. Bu kapsamda, Gelirler Müdürü, Gelirler Müdür Yardımcısı (İcra Şefinin bağlı olduğu), İcra Şefi ve İcra Şefliği çalışanları ile görüşülmüştür. Elde edilen veriler belirli bir sistematikte aşağıda ele alınmış ve elde edilen verilerden yola çıkarak öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

3.4. Araştırmanın Sonuçları

3.4.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Tabi Olduğu Mevzuat ve Yönetim Yapısı

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin (İBB) yönetim şeması sırasıyla; başkan, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları ve müdürlükler şeklinde yapılandırılmıştır. İBB bünyesinde Haziran 2020 itibarıyla, 25 daire başkanlığı ve 101 müdürlük bulunmaktadır.¹⁶³

Gelirler Müdürlüğü (GM) ise Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak 3 müdür yardımcısı ve 8 şeflik¹⁶⁴ ile birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesinin (İBB) vizyonunda yer alan “İstanbul halkının yaşam kalitesini sürdürmek amacına katkı sağlamaya yönelik” gelir bütçesini hazırlamak, bütçeyle uyumlu gelirleri tahsil etmek, gerektiğinde yeni gelir alanları belirlemeye yönelik faaliyetleri planlamak gibi amaçları gerçekleştirmek için çalışmaktadır. Gelirler Müdürlüğü'nün görevleri şöyledir;¹⁶⁵

- ✓ “Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluk alanındaki vergi, harç ve harcamalara katılma payları, ücret, ceza ve diğer gelirlerin, ilgili mevzuat kapsamında ve yasal süreler içerisinde tarh, tahakkuk ve tahsilini sağlamak.
- ✓ Büyükşehir Belediyesi “Gelir Bütçesini” ve “Gelir Kesin Hesap Cetvelini” Bütçe ve Denerim Müdürlüğü ile koordineli olarak hazırlamak.
- ✓ Büyükşehir Belediyesinin tahsilatlarını takip ederek, bu tahsilatları sınıflandırmak, raporlamak ve muhasebe kayıtlarını tutmak.
- ✓ Özel hukuka tabi alacaklardan yasal süresi içinde ödenmeyen ve Müdürlük tarafından da tahsilatı yapılamayan alacakların, cebren tahsili için Hukuk Müşavirliğine başvurmak.
- ✓ 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabi olan ancak yasal süreler içinde ödenmeyen alacaklar için 6183 sayılı Kanun hükümlerini uygulayarak alacağın cebren tahsilini sağlamak
- ✓ Birimler arası koordinasyonu sağlayarak Büyükşehir Belediyesine ait vergi, harç ve ücret tarifelerine ait teklifleri Belediye Meclisine sunmak ve kabul edilen tarifeleri yayınlamak.

¹⁶³ <https://www.ibb.istanbul/>, Erişim Tarihi: 05.03.2020

¹⁶⁴ 2020 yılı Haziran ayı itibarıyla.

¹⁶⁵ <https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Detail/151>, Erişim Tarihi: 12.04.2020.

- ✓ *Büyükşehir Belediyesinin gelirlerine ilişkin analiz ve raporlama çalışmalarını yaparak bu çalışmalarını doküman haline getirmek.*
- ✓ *Büyükşehir Belediyesinin gelirlerini arttırmak adına araştırma ve değerlendirme çalışmaları yürüterek idareye bu konuda öneriler sunup raporlamalar hazırlamak.*
- ✓ *Büyükşehir Belediyesine bağlı gelir tahakkuk ve tahsilat yetkisine sahip birimlerin koordinasyonunu sağlayarak bu birimlere danışmanlık yapmak.*
- ✓ *Gelirlerle ilgili düzenlemeleri yapan müdürlüklerin talepleri doğrultusunda (ücretlerin belirlenmesi, ruhsat verilmesi vb.) bütçede gelir kaydedilen tutarlar için ret ve iade işlemlerini gerçekleştirmek.*
- ✓ *Başka müdürlükler tarafından tahakkuk ettirilen alacakların takip edilmesi gerekenlerin ilgili birimlerce takibi için bildirimde bulunmak.*
- ✓ *Üst yöneticiler tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek.”*

Gelirler Müdürlüğü yukarıda ifade edilen yükümlülüklerini yerine getirirken ve işlem tesis ederken hukuksal olarak bir dayanağa ihtiyaç duyar. Bu dayanaklar ise; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu, 7201 sayılı Tebligat Kanunu, 6183 sayılı AATUHK ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunu, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu vb. kanunlardır.

Gelirler Müdürlüğü ayrıca Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na bağlı diğer müdürlüklerden Bütçe ve Denetim Müdürlüğü, Finansman Müdürlüğü, Giderler Müdürlüğü ve Mali Kontrol Müdürlüğü ile koordineli olarak çalışarak İBB'nin vizyonunda yer alan İstanbul halkının yaşam kalitesini sürdürme amacına katkı sağlar.¹⁶⁶

3.4.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Kaynakları

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ilgili kanunlar çerçevesinde tahsil ettiği gelir kaynakları; kendi tahsil ettiği öz gelir kaynakları, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile diğer merkezi yönetim yardımlarından oluşan transferler ve borçlanma gelirleri oluşturmaktadır. Bu gelir kaynakları çalışmanın birinci bölümünde mevcut yasalar

¹⁶⁶ İBB Gelirler Müdürlüğü 2019.

çerçevesinde detaylı olarak anlatıldığı için, burada bu gelir kaynakları hakkında detaylı açıklama yapılmayacaktır. Bu bölümde 5018 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikler çerçevesinde düzenlenen analitik bütçe sınıflandırması ve İBB'nin 2013-2019 yılları arasındaki gelir gerçekleşme rakamları esas alınarak İBB'nin gelir kaynakları tanıtılmaya ve analiz edilmeye çalışılacaktır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin gelir bütçesi 5018 sayılı Kanun ve “*Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği*” çerçevesinde mahalli idareler için yayınlanan analitik bütçe sınıflandırması ve hesap planında öngörülen sınıflandırmalara uygun olarak hazırlanmakta ve gelirler bu plana uygun olarak muhasebeleştirilmektedir.

Borçlanma gelirleri ise 5018 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik hükümleri gereğince 2006 yılından bu yana gelir bütçesi içinde yer almamakta, “*Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Cetveli*” adı altında ayrıca gösterilmektedir. Analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak İBB'nin gelir bütçesi aşağıdaki ana başlıklardan oluşmaktadır:¹⁶⁷

- Vergi Gelirleri
- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
- Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler
- Diğer Gelirler
- Sermaye Gelirleri
- Alacaklardan Tahsilat

Bu başlıkların içerdiği gelir kaynakları ise genel olarak şöyledir:

Vergi Gelirleri: Vergi gelirleri başlığı altında İBB'nin kendi tahsil ettiği vergi ve harç gelirleri yer almaktadır. Dolayısıyla bu başlık altında yer alan gelirlerinin tamamı İBB'nin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Diğer taraftan ikinci bölümde de belirtildiği gibi, vergi ve harç gelirleri 6183 sayılı Kanun hükümlerine tabi gelir kaynakları içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla, bu başlık altında yer alan vergi ve harç gelirlerinden süresi içinde tahsil edilemeyen vergi ve harç gelirleri İBB Gelirler Müdürlüğü'nün cebren tahsil

¹⁶⁷ Gelir türlerine ilişkin burada yapılan açıklamalar, ilgili mevzuat, İBB'nin gelir kesin hesap rakamlarında yer alan ayrıntılar ve İBB Gelirler Müdürlüğü ile yapılan görüşmelerden elde edilen verilere dayanarak yapılmıştır.

hükümlerini uygulamak durumunda olduğu gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. İBB'nin vergi gelirlerini İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisi oluşturmaktadır. Bu vergilerin tahsilat işlemleri bizzat İBB Gelirler Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. İBB'nin harç gelirleri ise, işgal harcı, işyeri açma izni harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, tellallık harcı, kayıt ve suret harcı, muayene ruhsat ve rapor harcı, imarla ilgili harçlardan oluşmaktadır.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri: Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri başlığı altında İBB tarafından 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesi uyarınca belediye meclisince kabul edilen ücret tarifesine dayanarak tahsil edilen ücret gelirleri, İBB'nin iştirakleri arasında yer alan şirketlerden elde edilen kurum karları, menkul ve gayrimenkul malların kira gelirleri yer almaktadır. Bu başlık altında yer alan gelir türleri değerlendirildiğinde, bu gelir kaynaklarının tamamının İBB'nin kendi tahsil ettiği öz gelir kaynakları olduğu görülmektedir. Bu gelir türlerinden ücret gelirleri 6183 sayılı Kanun hükümlerine tabi iken, kurum karları ve kira gelirleri özel hukuk hükümlerine tabi gelir kaynaklarıdır.

Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler: Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler başlığı altında Yurt Dışından Alınan Yardım ve Bağışlar, Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar, Merkezi İdare Bütçesine Dâhil Kurumlardan Alınan Yardım ve Bağışlar ve Proje Yardımları başlıkları yer almaktadır. Bu başlıklardan Merkezi İdare Bütçesine Dâhil Kurumlardan Alınan Yardım ve Bağışlar dışında yer alan başlıklar İBB'nin öz gelir kaynaklarını oluşturmakta iken, Merkezi İdare Bütçesine Dâhil Kurumlardan Alınan Yardım ve Bağışlar transfer gelirlerini oluşturmaktadır.

Diğer Gelirler: Diğer gelirler başlığı bütçe sınıflandırmasının en detaylı bölümünü oluşturmaktadır. Bu başlık altında hem öz gelir kaynakları, hem de transfer gelirleri yer almaktadır. Diğer gelirler başlığı altında yer alan en önemli gelir kalemini 5779 sayılı Kanun uyarınca Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar oluşturmaktadır. Bu paylar, aynı zamanda İBB'nin toplam gelirleri içinde de en önemli gelir kalemini oluşturmaktadır. Bu payı İBB, hesap planında ve bütçesinde İller Bankası Payı ve Maliye Bakanlığı Payı olmak üzere iki başlık altında göstermektedir. Maliye Bakanlığı Payı, Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi

gelirlerinden ayrılan payları, İller Bankası Payı ise İBB'nin sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri için genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların %30'unu oluşturmaktadır.¹⁶⁸ İller Bankası ve Maliye Bakanlığı payların tamamı İBB'nin transferler yoluyla elde ettiği gelirlerini oluşturmaktadır. Diğer Gelirler başlığının Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar başlığı dışındaki kısımları ise İBB'nin öz gelirlerini oluşturmaktadır. İBB tarafından tahsil edilen harcamalara katılma payları, ceza gelirleri, faiz gelirleri, İmar Kanunu'na dayanarak çıkarılan Otopark Yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedelleri, İBB'ye ait yollarda bulunan bariyerlere verilen hasarlar sonucu vatandaşlardan tahsil edilen hasar bedelleri, pano söküm bedelleri, boğaz köprü geçiş ücretinden ve müze giriş ücretinden alınan paylar Diğer Gelirler başlığı altında yer alan öz gelir kaynaklarına örnek verilebilir. Bunun yanı sıra Hazine Arazilerinin Satışından ayrılarak İBB'ye aktarılan paylar ile ilçe belediyeleri ve İSKİ tarafından tahsil edilerek İBB'ye aktarılan % 20 oranındaki Çevre Temizlik Vergisi payı da bu başlık altında yer alan gelir kalemlerindendir. Bu başlık altında yer alan öz gelir kaynaklarından hasar bedelleri haksız fiilden kaynaklanan bir gelir türü olması nedeniyle özel hukuk hükümlerine tabidir ve İBB Hukuk Müşavirliği tarafından takip edilmektedir. Diğer gelir türleri ise 6183 sayılı Kanun hükümlerine tabi gelirler arasındadır.

Sermaye Gelirleri: Bu başlık altında İBB'nin mülkiyeti altında yer alan menkul ve gayrimenkul malların satış gelirleri yer almaktadır. Bu gelir kaynaklarının tahsilatı İBB tarafından yapıldığı için sermaye gelirlerinin tamamı öz gelir grubunda değerlendirilmelidir. Menkul ve gayrimenkullerin satış gelirleri genellikle süresi içinde tahsil edilmekte ve İBB Gelirler Müdürlüğü tarafından bu gelirlere ilişkin takip ve muhasebeleştirme işlemi yapılmaktadır. Bu gelirler süresi içinde tahsil edilmediğinde ise özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için takip işlemleri İBB Hukuk Müşavirliği'nce yapılmaktadır.

Alacaklardan Tahsilat: Bu başlık altında yasal olarak İBB'ye bağlı kuruluş olarak kabul edilen İETT ve İSKİ'ye verilmiş olan geçmiş yıl borçlarından yapılan tahsilatlar yer almaktadır. Bu gelir türü de öz gelir olarak değerlendirilebilir.

¹⁶⁸ Bu paylara ilişkin açıklamalar birinci bölümde detaylı olarak anlatıldığı için burada ayrıca açıklanmamıştır.

Tablo 1’de İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin 2013-2019 yıllarını kapsayan dönemde toplam gelirleri ve bu gelirlerin hangi gelir türlerinden oluştuğu gösterilmiştir. Buna göre, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin “*Vergi Gelirleri*” ve “*Diğer Gelirler*” kalemleri 2014 yılından itibaren sürekli artış eğilimi göstererek istikrarlı bir seyir izlemiştir. Bununla birlikte, *Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri*, *Alınan Bağış ve Yardımlar* ve *Özel Gelirler*, *Sermaye Gelirleri* ve *Alacaklardan Tahsilat kalemleri* dönem içerisinde istikrarsız bir gelişim göstermiş, bazı yıllar artmış, bazı yıllar ise azalış göstermiştir.

Gelir türlerinin toplam gelirler içindeki ağırlığı göz önüne alındığında, İBB’nin toplam gelirleri içerisinde en büyük payı *Diğer Gelirler* ile *Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri* oluşturmaktadır. 2013-2019 yıllarını kapsayan dönemde toplam gelirler içinde diğer gelirlerin payı ortalama %74, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin payı ortalama %13’dür. Diğer gelirler başlığının toplam gelirler içerisinde bu denli önemli olmasının nedeni, yukarıda da belirtildiği üzere, bu başlık altında İBB’ye genel bütçe vergi gelirlerinden merkezi idare tarafından aktarılan ve merkezi yönetim transferi olarak nitelendirilen payların yer almasıdır. Nitekim 2013-2019 yıllarını kapsayan dönemin ortalaması alındığında, diğer gelirler başlığının yaklaşık %94’ü merkezi idare vergi gelirlerinden ayrılan paylardan oluşmaktadır.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri içerisinde ise yukarıda da belirtildiği üzere; mal ve hizmet satış gelirleri olarak bütçede isimlendirilen ücret gelirleri, kurum karları ve kira gelirleri ana kalemleri yer almaktadır. *Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri* içerisindeki en önemli payı (Ort. %55 ile) analiz yapılan dönem içinde kurum karları gelirleri oluşturmuştur. Kurum karlarından sonra *Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri* içinde en önemli payı kira gelirleri oluşturmaktadır. (Ort. %27)

2013-2019 yıllarını kapsayan dönemde vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı ise oldukça düşük olup, ortalama %1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri ise dönem içinde istikrarsız bir eğilim göstermekle birlikte 2013-2019 yıllarını kapsayan dönemde toplam gelirlerin ortalama %7’sini oluşturmuştur. Ancak bu gelir türünde 2018 ve 2019 yıllarında önemli bir artış görülmüştür. Sermaye gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 2018 yılında %14, 2019 yılında %19 düzeyinde olmuştur. 2018 ve 2019 yıllarında gerçekleşen bu artışın sebebi İBB’nin bu yıllarda yaptığı arsa satışlarıdır.

Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler kaleminin toplam gelirler içindeki payı ise oldukça düşük olup, %1'in de altında gerçekleşmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler başlığı altında 2013-2019 yıllarını kapsayan dönemde, AB'den Alınan Bağış ve Yardımlar, Merkezi İdare Bütçesine Dâhil Kurumlardan Alınan Bağış ve Yardımlar, Kişi ve Kurumlardan Alınan Bağış ve Yardımlar ile Proje Yardımları başlıkları yer almaktadır. Bu başlıklardan, Merkezi İdare Bütçesine Dâhil Kurumlardan Alınan Bağış ve Yardımları transfer gelirleri içinde, diğer yardım kalemlerini ise öz gelir kapsamında değerlendirmek mümkündür.¹⁶⁹ Ancak, 2013 yılı dışında Merkezi İdare Bütçesine Dâhil Kurumlardan Alınan Bağış ve Yardımlar başlığı altında bir gelir tahsil edilmemiştir. 2013 yılında ise İBB Merkezi İdare Bütçesine Dâhil Kurumlardan Alınan Bağış ve Yardımlar başlığı altında yaklaşık 24 milyon TL tutarında bir gelir elde etmiştir. Bu gelir, 2005 yılında kapatılarak personeli ve mal varlığı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne aktarılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü personeli için devlet bütçesinden aktarılan yardımı içermektedir. Dolayısıyla bu yardımı, koşula bağlı transfer geliri grubunda değerlendirmek mümkündür. Ancak, bu yardımın, toplam gelirler içindeki payı oldukça düşük olup, yalnızca % 2 düzeyindedir. 2013 yılından sonraki yıllarda ise İBB bütçe gerçekleştirmeleri içinde böyle bir gelir türüne rastlanmamıştır.

Alacaklardan Tahsilat başlığı altında 2013-2019 yıllarında elde edilen gelir ise yukarıda da belirtildiği üzere, İBB'nin bağlı kuruluşları olan İSKİ ve İETT'ye önceki yıllarda vermiş oldukları borçlardan yaptıkları tahsilatları içermekte olup, bu gelir türünün toplam gelirler içindeki payı ortalama %5 civarında olmakla beraber 2014 yılında yapılan tahsilatlar ortalamayı yükseltmektedir. 2014 yılı hesaba katılmazsa bu gelir türünün toplam gelirler içindeki payı ortalama %2 civarındadır.

¹⁶⁹ Arıkboğa, 2019, s.183-186; İBB Gelirler Müdürlüğü.

Tablo 1
İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Gelirleri (2013-2019, Bin TL)

GELİR TÜRÜ	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		Ort.
	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	
Vergi Gelirleri:	118.635,00	1,33	111.624,00	0,91	113.432,00	1,08	118.523,00	1,00	124.888,00	0,85	133.136,00	0,72	146.681,00	0,75	0,95
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.593.408,00	17,83	1.313.168,00	10,69	1.486.988,00	14,13	1.312.467,00	11,12	3.008.690,00	20,58	2.364.528,00	12,82	1.362.046,00	6,96	12,82
Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler	40.386,00	0,45	12.968,00	0,11	7.082,00	0,07	7.346,00	0,06	9.278,00	0,06	11.775,00	0,06	11.059,00	0,06	0,12
Diğer Gelirler	6.757.260,00	75,59	7.452.898,00	60,66	8.475.218,00	80,50	9.521.027,00	80,67	11.085.332,00	76,82	13.109.081,00	71,06	14.067.589,00	71,94	74,37
Sermaye Gelirleri	384.554,00	4,30	212.498,00	1,73	312.242,00	2,97	291.988,00	2,47	227.609,00	1,56	2.721.850,00	14,76	3.718.726,00	19,01	6,69
Alacaklardan Tahsilat	44.921,00	0,5	3.183.761,00	25,90	131.203,00	1,25	550.733,00	4,67	166.192,00	1,14	106.771,00	0,58	250.970,00	1,28	5,05
Toplam Gelirler	8.939.164		12.286.917		10.526.165,00		11.802.084,00		14.621.990,00		18.447.141,00		19.557.070,00		

Kaynak: Bu tablo İBB'nin 2013-2019 yılları arasındaki gelir kesin hesap rakamlarından yararlanılarak düzenlenmiştir.

Analitik Bütçe sınıflandırması kapsamında, Tablo 1’de yapılan sınıflandırmada İBB’nin gelir türlerini öz gelir ve transfer gelirleri şeklinde net bir şekilde ayırmak mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, Tablo 2’de detaylı kesin hesap rakamlarından yararlanılarak İBB’nin gelirleri öz gelirler ve transferler şeklinde sınıflandırılarak gösterilmiştir. Tablo 2 incelendiğinde, 2013-2019 yıllarını kapsayan dönemde, İBB’nin öz gelirlerinin 2015 yılı dışında sürekli artış gösterdiği, transfer gelirlerinin ise dönem içinde bütün yıllarda artış eğiliminde olduğu görülmüştür.

Tablo 2
İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Öz Gelir ve Transfer Gelirleri
(2013-2019, Bin TL)

YILLAR	ÖZGELİRLER ¹⁷⁰	TRANSFERLER ¹⁷¹	TOPLAM GELİR
2013	2.564.322,00	6.374.842	8.939.164,00
2014	5.276.799,00	7.010.118	12.286.917,00
2015	2.530.136,00	7.996.028	10.526.165,00
2016	2.838.278,00	8.963.806	11.802.084,00
2017	4.217.707,00	10.404.283	14.621.990,00
2018	5.926.725,00	12.520.416	18.447.141,00
2019	6.276.066,00	13.281.004	19.557.070,00

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2013-2019 yılları bütçe gerçekleşme rakamlarından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 3’de ise 2013-2019 yıllarını kapsayan dönemde İBB’nin öz gelir ve transfer gelirlerinin toplam gelirler içindeki payları gösterilmiştir. Bu tablo incelendiğinde transfer gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının söz konusu dönemde ortalama % 70 gibi ciddi bir payı oluşturduğu, dolayısıyla İBB’nin kaynak temini açısından merkezi idareye önemli ölçüde bağımlı olduğu görülmektedir. Bu durumun, birinci bölümde

¹⁷⁰ Tablo 2’de öz gelirlerle ilgili veriler oluşturulurken, gelir bütçe sınıflandırmasının vergi ve harç gelirlerinin içeren 01 Vergi Gelirleri; mal ve hizmet satış gelirleri (ücretler) menkul ve gayrimenkul kira gelirleri, kurum hasılat ve kurum karları gibi gelirleri içeren 03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri; menkul ve gayrimenkul satış gelirlerinin yer aldığı 06 Sermaye Gelirleri ve mahalli idareler, bağlı kuruluşlar, birlikler vb. kuruluşlara ilişkin geçmiş dönem alacakların tahsilatını gösteren 08 Alacaklardan tahsilat başlıklarının tamamı dâhil edilmiştir. 04 Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler başlığı ile 05 Faizler, Cezalar ve Paylar başlıkları ise hem transferleri, hem de öz gelirleri içeren karma bir yapıya sahiptir. Bu nedenle 04 Alınan Bağış ve Yardımlar başlığının Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar ile Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar ve Proje Yardımlarını içeren alt başlıkları; 05 Faizler, Cezalar ve Paylar başlığının ise merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar dışındaki kısmı (cezalar, faiz gelirleri, harcamalara katılma payları, müze girişlerinden ve maden işletmelerinden alınan paylar vb.); öz gelirler grubuna dâhil edilmiştir. Arıkboğa, 2019, s.183-184; İBB Gelirler Müdürlüğü.

¹⁷¹ Tablo 2’de transferler ilgili veriler oluşturulurken, gelir bütçe sınıflandırmasında 05 Faizler, Cezalar ve Paylar başlığı altında yer alan Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ile 04 Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler başlığı altında yer alan Merkezi İdare Bütçesine Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar alt başlıkları dâhil edilmiştir. Arıkboğa, 2019, s.183-184; İBB Gelirler Müdürlüğü.

bahsedilen büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarının yapısından kaynaklandığı söylenebilir. Yasalar ile büyükşehir belediyelerine gelir kaynağı sağlanırken sınırlı sayıda öz gelir kaynağı sağlanmış, büyükşehirler özellikle öz vergi gelirleri açısından zayıf tutulmuş, büyükşehir belediyelerinin mali yapısında genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylara ağırlık verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi ve yangın sigorta vergisi olmak üzere yalnızca üç vergiyi tahsil etme yetkisine sahiptir. Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi gibi verimli vergileri tahsil etme yetkisi ise büyükşehir belediyelerine verilmemiştir.

Tablo 3
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Öz Gelir ve Transfer Gelirlerinin Yüzdesel Dağılımı
(2013-2019, %)

YILLAR	ÖZGELİRLER	TRANSFERLER
2013	28,69	71,31
2014	42,95	57,05
2015	24,04	75,96
2016	24,05	75,95
2017	28,84	71,16
2018	32,13	67,87
2019	32,09	67,91
Ortalama	30,40	69,60

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2013-2019 yılları gelir gerçekleşme rakamlarından yararlanılarak hesaplanmıştır.

İBB'nin 2013-2019 yılları arasındaki öz gelirlerinin bileşimini gösteren Tablo 4 incelendiğinde bu durum daha net görülmektedir. Vergi ve harç gelirlerinden oluşan vergi gelirlerinin İBB öz gelirleri içindeki payı dönem içinde ortalama %3 seviyesinde gerçekleşmiştir. İBB'nin öz gelirleri içinde en önemli payı ücretler, kiralar ve kurum karları gibi gelirlerden oluşan teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin oluşturduğu görülmektedir. Teşebbüs ve Mülkiyet gelirlerinin öz gelirler içindeki payı dönem içinde ortalama %43 seviyesinde gerçekleşmiştir. Tablo 1'in açıklamasında da belirtildiği üzere, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri içerisindeki en önemli pay kurum karları ve kira gelirlerine aittir. Sermaye gelirlerinin öz gelirler içindeki payı ortalama %17 olup, sermaye gelirleri içerisindeki en önemli payı gayrimenkul satış gelirlerinin oluşturmaktadır. Dönem ortalaması incelendiğinde sermaye gelirlerini sırasıyla; Alacaklardan Tahsilat (%10), Faiz, Ceza, Pay ve Çeşitli Gelirler (%8), Vergi Gelirleri (%3) izlemektedir.

Tablo 4
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Öz Gelirlerinin Bileşimi (2013-2019, Bin TL)

Gelir Türü	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	TUTAR	%	TUTAR	%	TUTAR	%	TUTAR	%	TUTAR	%	TUTAR	%	TUTAR	%
Vergi Gelirleri	118.634	4,63	111.624	2.12	113.432	4,48	118.523	4,18	124.888	2,96	133.136	2,25	146.681	2,34
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.593.408	62,15	1.313.168	24,89	1.486.988	58,76	1.312.467	46,24	3.008.690	71,36	2.364.528	39,9	1.362.046	21,70
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yrd.	251	0,001	14	0,001	197	0,01	188	0,01	627	0,01	842	0,01	2.245	0,04
Kurum ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yrd.	5.935	0,23	3.628	0,07	3.679	0,16	4.939	0,17	5.836	0,14	6.775	0,1	8.811	0,14
Proje Yardımları	9.803	0,38	9.325	0,18	3.206	0,13	2.219	0,08	2.816	0,07	4.158	0,07	2.866	0,07
Faiz, Ceza, Pay ve Çeşitli Gelirler	406.816	15,86	442.781	8,39	479.189	18,94	557.221	19,63	681.049	16,16	588.665	9,93	786.585	12,51
Sermaye Gelirleri	384.554	15,00	212.498	4,03	312.242	12,34	291.988	10,29	227.609	5,35	2.721.850	45,94	3.718.726	59,20
Alacaklardan Tahsilat	44.921	1,75	3.183.761	60,36	131.203	5,18	550.733	19,40	166.192	3,94	106.771	1,8	250.970	4
Öz Gelir Toplamı	2.564.322		5.796.799		2.530.136		2.838.278		4.217.707		5.926.725		6.276.066	

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2013-2019 yılları gelir gerçekleşme rakamlarından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar ile Kurum ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar ve Proje Yardımları¹⁷² kalemleri ise İBB'nin öz gelirleri içerisinde oransal olarak %1'in de altında kalarak, dönem aralığında öz gelirler içerisinde büyük bir varlık gösterememiştir.

Tablo 5'te İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin öz gelirleri içinde 6183 Sayılı Kanuna tabi gelirler ve bu gelirlerin türleri, Tablo 6'da ise 6183 sayılı Kanuna tabi gelirler toplamının İBB'nin öz gelirleri ve toplam gelirleri içindeki payları gösterilmiştir. Bu tablolar incelendiğinde 2013-2019 yıllarını kapsayan dönemde 6183 sayılı Kanuna tabi gelir toplamının öz gelirler içindeki payının yüzde 7 ile yüzde 18 arasında seyrederek ortalama yüzde 14 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu gelirlerin toplam gelirler içindeki payı ise oldukça düşük olup analiz yapılan dönem içinde yüzde 3 ile yüzde 5 arasında seyrederek, ortalama yüzde 4 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Diğer yandan, Tablo 5 incelendiğinde 6183 sayılı Kanuna tabi gelirler içinde en önemli payı ücret gelirlerinin oluşturduğu görülmektedir. 6183 sayılı Kanuna tabi gelirlerin yaklaşık yarısı ücret gelirlerinden oluşmaktadır. Ücret gelirleri ise tahakkuku tahsiline bağlı bir gelir türü olup, genellikle süresi içinde tahsil edilen bir gelir türüdür. Dolayısıyla İBB'nin cebren tahsil sürecinin aslında, vergi, harç, harcamalara katılma payları, ecrimisil, ceza ve pano söküm gelirlerine odaklandığı söylenebilir. Bu noktada, İBB'nin cebren tahsil sürecini işletmek durumunda olduğu gelirlerin toplam gelirler ve öz gelirler içindeki paylarının Tablo 6'da görüldüğünden daha az olduğu sonucuna varılabilir. Tablo 6'da görünen oranların yaklaşık yarısının ücret gelirlerine ait olduğu düşünülecek olursa, cebren tahsil süreci yürütülen gelirlerin İBB'nin öz gelirleri içindeki payı yaklaşık yüzde 7, toplam gelirler içindeki payı ise yaklaşık yüzde 2 düzeyinde olacaktır.

¹⁷² İBB Gelirler Müdürlüğünde yapılan mülakatta Proje Yardımları içerisinde Merkezi Yönetim Payı olmadığı ifade edildiğinden bu gelirler öz gelir içerisinde tasnif edilmiştir.

Tablo 5
İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 6183 Sayılı Kanuna Tabi Gelirleri (Bin TL)

Gelir Türü	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vergi Gelirleri	75.520,00	74.042,00	80.927,00	87.700,00	89.269,00	96.253,00	102.136,00
Harç Gelirleri	43.115,00	37.582,00	32.505,00	30.823,00	35.620,00	36.883,00	44.544,00
Harcamalara Katılma Payları	9.559,00	7.639,00	52.475,00	41.827,00	112.017,00	22.486,00	13.378,00
Ücret Gelirleri	211.233,00	209.278,00	207.899,00	296.216,00	431.211,00	347.908,00	384.389,00
Ecrimisil Gelirleri	37.503,00	26.162,00	31.519,00	42.644,00	45.675,00	60.582,00	63.794,00
Ceza Gelirleri	38.659,00	38.750,00	31.680,00	36.205,00	52.896,00	50.873,00	78.852,00
Diğer Gelirler (Pano Söküm)	16,00	13,00	203,00	370,00	183,00	141,00	101,00
Toplam	415.605,00	393.466,00	437.208,00	535.785,00	766.871,00	615.126,00	687.194,00

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2013-2019 yılları gelir gerçekleşme rakamlarından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 6
İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 6183 Sayılı Kanuna Tabi Gelirlerinin Toplam Gelir ve Öz Gelir İçindeki Payları

Yıllar	6183 SK. Tabi Gelir Toplamı	Öz Gelir İçindeki Pay (%)	Toplam Gelir İçindeki Pay (%)
2013	415.605,00	16,21	4,65
2014	393.466,00	6,79	3,25
2015	437.208,00	17,28	4,15
2016	535.785,00	18,88	4,54
2017	766.871,00	18,18	5,24
2018	615.126,00	10,38	3,33
2019	687.194,00	10,95	3,51
Ortalama		14,10	4,09

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2013-2019 yılları gelir gerçekleşme rakamlarından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 7
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Transfer Gelirlerinin Bileşimi (2013-2019, Bin TL)

YILLAR	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payı	%	Diğer Merkezi Yönetim Yardımları	%	TOPLAM
2013	6.350.444	99,62	24.398	0,38	6.374.842
2014	7.010.118	100	-	-	7.010.118
2015	7.996.028	100	-	-	7.996.028
2016	8.963.806	100	-	-	8.963.806
2017	10.404.283	100	-	-	10.404.283
2018	12.520.416	100	-	-	12.520.416
2019	13.281.004	100	-	-	13.281.004

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2013-2019 yılları gelir gerçekleşme rakamlarından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 7’de ise büyükşehir belediyelerinin transfer gelirlerinin bileşimi verilmiştir. Bu tablo incelendiğinde İBB’nin 2013-2019 yılları arasında elde ettiği transfer gelirlerinin tamamına yakınının bir tür koşulsuz transfer niteliği taşıyan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan oluştuğu görülmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların toplam transfer gelirleri içindeki payı dönem içinde 2013 yılı dışında ortalama %100 düzeyinde gerçekleşmiştir. İBB 2013-2019 yıllarını kapsayan dönemde yalnızca 2013 yılında merkezi yönetim bütçesine dâhil kuruluşlardan yardım almıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, 2013 yılında gerçekleşen bu merkezi yönetim yardımı, kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü personeli maaşlarının ödenmesi için devlet

bütçesinden aktarılan bir tür koşula bağlı transfer niteliğini taşımaktadır. Ancak, bu yardım yalnızca 2013 yılında gelmiş olup 2013 yılında da bu yardımın toplam transferler içindeki payı %0,38 düzeyinde olmuştur. Bu noktada, İBB kaynak temini açısından yaklaşık %70 oranında merkezi yönetim transferlerine bağımlı olsa da, transfer gelirlerinin tamamının koşulsuz transfer şeklinde olmasını mali özerklik açısından olumlu bir yön olarak değerlendirmek mümkündür.

3.4.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Tahsilatından Sorumlu Birim ve Yönetim Yapısı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu kamu kurumlarında bütçelerin hazırlanması ve uygulanması sorumluluğunu üst yöneticilere vermiş, belediyelerde belediye başkanını üst yönetici olarak tanımlamıştır. Diğer yandan kanun, üst yöneticilerin bu yetkilerini “*harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla*” kullanacağını belirtmiştir.¹⁷³ Diğer yandan çalışmanın ikinci bölümünde de belirtildiği üzere, gerek 2464 sayılı “*Belediye Gelirleri Kanunu*”nun 102. maddesinde, gerekse 1319 sayılı “*Emlak Vergisi Kanunu*”nun 37. maddesinde, “*vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulleri Hakkında Kanunun uygulanması noktasında belediye hesap işleri müdürü, muhasebeci gibi yetkililerin*” (günümüzde bu pozisyonların karşılığı olarak gelirler müdürü, mali hizmetler müdürü, mali hizmetler daire başkanı vb. ünvanlar görev yapmaktadır) “*vergi dairesi müdürü sıfat ve yetkilerine haiz olduğu, Vergi Usul Kanunu’nda mahallin en büyük mal memuruna verilmiş yetkilerin ise belediye başkanlarınca kullanılacağı*” ifade edilmiştir.

Belirtilen hükümler çerçevesinde büyükşehir belediyelerinde Mali Hizmetler Daire Başkanlığı’nın ve bu başkanlığa bağlı ilgili birimlerin gelir tahsilatından sorumlu birim olduğu söylenebilir. İBB’de ise Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, Bütçe ve Denetim Müdürlüğü, Finansman Müdürlüğü, Gelirler Müdürlüğü, Giderler Müdürlüğü ve Mali Kontrol Müdürlüğü olmak üzere farklı görevlere sahip 5 müdürlükten oluşmuştur. Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde gelir tahsilatından Gelirler Müdürlüğü

¹⁷³ Bkz. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, Madde 11.

sorumludur. Dolayısıyla, “*Belediye Gelirleri Kanunu*”nun 102. maddesi ile verilen yetkileri İBB bünyesinde Gelirler Müdürü kullanmaya yetkili kılınmıştır. Diğer yandan, 5018 sayılı Kanunun 11. Maddesi uyarınca üst yöneticiye verilen bütçe hazırlama görevi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde yer alan Bütçe ve Denetim Müdürlüğü ile Gelirler Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Gelirler Müdürlüğü, hem gelir bütçesinin hazırlanması, hem de gelirlerin toplanması ve takibinden sorumlu tutulmuştur.

Gelirler Müdürü, bu yetkilerini kendisine bağlı personeller aracılığıyla yerine getirmektedir. İBB Gelirler Müdürlüğü’nün organizasyon yapısı¹⁷⁴ “*müdür, müdür yardımcıları (3 adet), şeflikler (8 şeflik) ve şeflik personelleri*” şeklinde sıralanmıştır. Müdürlük bünyesinde toplam 106 adet personel bulunmaktadır. Müdürlük bünyesindeki şefliklerin isimleri; “*tahsil şefliği, kurumsal ilişkiler şefliği, icra şefliği, banka mutabakatları kontrol ve raporlama şefliği, ilan reklam şefliği, denetim şefliği, idari işler şefliği ve yazı işleri şefliği ve mükellef temsilciliği* ” şeklindedir. Müdürlük bünyesinde yer alan şefliklerin görev dağılımı ise şöyledir: ¹⁷⁵

Tahsil şefliği, tahsilat yönetmeliği ve ilgili mevzuat çerçevesinde belediyenin tahakkuk etmiş gelirlerinin (diğer şefliklerin görev alanı dışında kalan) tahsilat ve takip işlemlerinin yürütülmesi ve ilgili muhasebe işlemlerinin yapılması ile görevlidir.

Kurumsal ilişkiler şefliği, Gelirler Müdürlüğünün diğer belediyeler, kamu kurumları ve iştirak şirketleri ile olan iş ve işlemlerinin (borç-alacak takibi, gelir KDV hesapları, büyükşehir belediyesi paylarının takibi vb.) gerçekleştirilmesi ile görevlidir.

İcra şefliği, gelir tahsilatı işlemlerini etkin, verimli, kaliteli ve mevzuata uygun gerçekleştirilmesini sağlamak amacı ile vadesinde tahsil edilemeyen gelirlerin 6183 sayılı Kanun çerçevesinde takip ve tahsilatını yapmakla görevlidir.

Banka mutabakatları kontrol ve raporlama şefliği, İBB’nin tahsilat şubesi bulunmamasından dolayı tahsilatlarını büyük oranda banka aracılığı, kredi kartı vb. bankacılık hizmetleri aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Bu noktada, *banka mutabakatları kontrol ve raporlama şefliği* banka verileri ile muhasebe kayıtlarının kontrol edilerek

¹⁷⁴ Gelirler Müdürlüğünün organizasyon şeması tablo olarak Ek 3’te sunulmuştur.

¹⁷⁵ İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

mutabakatın sağlanması, hatalı veya eksik muhasebe kayıtlarının tamamlanması ile görevlidir.

İlan ve reklam şefliği, Büyükşehir Belediyesi yetki alanında yer alan ana arterlerde bulunan ilan ve reklamlar üzerinden alınan ilan ve reklam vergisine ilişkin iş ve işlemlerin (beyan, ödeme takibi, muhasebe işlemleri, iade vb.) gerçekleştirilmesi ile görevlidir.

Denetim şefliği, beyan dönemi sonrasında büyükşehir belediyesi yetki alanında yer alan ana arterlerde ilan ve reklam vergisi ve eğlence vergisine ilişkin denetim işlemlerinin gerçekleştirilmesi ile görevlidir.

İdari işler ve yazı işleri şefliği, personel özlük haklarının takibi, müdürlük demirbaş ve sarf malzeme ihtiyaçlarının karşılanması ve gelen ve giden evrakların kayıt ve Müdürlük içinde dağıtımı ile görevlidir.

Mükellef Temsilciliği, Gelirler Müdürlüğü ile ilişkisi bulunan mükelleflerin talep ve şikâyetlerinin alınması ve cevaplanması, mükellef memnuniyetinin ölçülmesi ve yönetilmesi ve mükelleflere ilişkin bilgilendirme ve yönlendirme fonksiyonlarının yürütülmesinden sorumludur.

Bu şefliklerin her birisinin ayrı ayrı görevleri olmakla beraber ortak amaçları; *“müdürlük hedefleri doğrultusunda gelir tahsilatı işlemlerinin etkin, verimli, kaliteli ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla Gelirler Müdürlüğü tarafından tahsil edilen gelirlerin tarh, tahakkuk, tahsilat, takip ve muhasebeleştirme işlemlerinin yürütülmesini sağlamaktır.”*

3.4.4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelir Tahsilatında Uygulanan Yöntemler

Bu başlık altında ikinci bölümdeki sınıflandırmaya da uygun olarak İBB gelir tahsilat yöntemleri süresi içinde tahsilat ve cebren tahsilat başlıkları altında ele alınarak değerlendirilecektir.

3.4.4.1. Süresi İçinde Tahsilat

Çalışmanın ikinci bölümünde de belirtildiği üzere, belediyelerin gelirlerini düzenleyen ilgili kanunlarda belirtilen ödeme zamanlarında yapılan tahsilat işlemleri “*süresi içinde tahsilat*” olarak isimlendirilmektedir. İBB Gelirler Müdürlüğü tarafından süresi içinde tahsil edilen gelirlere yönelik yapılan işlemler şöyledir: gerekli ödeme sistemlerini kurmak, ödemeye ilişkin belgelerin düzenlenmesini sağlamak, ödemeyi takip etmek ve muhasebeleştirmek. İBB Gelirler Müdürlüğü bünyesinde vezne uygulaması bulunmamakta, dolayısıyla nakit tahsilat işlemi yapılmamaktadır. Tahsilatlar genellikle bankalar ya da kredi kartı aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kredi kartı işlemleri Gelirler Müdürlüğü’nde görevli tahsildarlar aracılığıyla yapılmaktadır. Banka aracılığıyla tahsilat yapıldığında ise Gelirler Müdürlüğü tarafından banka hesapları kontrol edilerek gerekli muhasebe kayıtları gerçekleştirilmekte ve mükellefin borcu kapatılmaktadır.¹⁷⁶

Gelirler Müdürlüğü’nün tahsil ettiği yukarıda sayılan gelir kaynaklarından *Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler ile Sermaye Gelirleri* başlığında yer alan gelir türleri süresi içinde tahsilat işlemleri gerçekleşen gelir türleridir. İstisnai de olsa menkul ve gayrimenkul malların satış bedelleri tahsil edilemediğinde ise özel hukuk hükümleri uyarınca Hukuk Müşavirliği tarafından tahsilat işlemi yapılacaktır. Diğer taraftan *Diğer Gelirler* başlığı altında yer alan, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, ücret gelirleri, boğaz köprü geçiş ücretinden ve müze giriş ücretinden alınan paylar, hazine arazileri satışından alınan paylar ile *Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri* başlığı altında yer alan ücret gelirleri süresi içinde tahsil edilen gelir türlerine örnek verilebilir. Burada yapılan işlem, ilgili gelirlerin takip edilerek muhasebe kayıtlarının yapılmasıdır. İBB’nin sunduğu hizmetler karşılığında alınan ücretler ise ilgili Müdürlükler tarafından hesaplanarak vatandaşlar bankaya yönlendirilmektedir. Ücret gelirleri konusunda Gelirler Müdürlüğü’nün rolü gerekli ödeme sistemlerinin kurulması, ilgili Müdürlüklerin ücretlerin doğru hesaplanması konusunda eğitilmesi ve koordinasyonu ve gerekli muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesidir. Ücret gelirleri de yukarıda belirtilen diğer gelir türleri gibi “*tahakkuku tahsiline bağlı gelir*”¹⁷⁷ türü olarak nitelendirilmektedir.

¹⁷⁶ İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

¹⁷⁷ Vergi Usul Kanunu 24. Maddesinde; “*mahiyeti itibari ile tahakkuku tahsile bağlı vergilerde verginin tahakkuku tahsilini de içerir.*” denilmektedir. Bu tür gelirler için ayrı ayrı tarh, tebliğ ve tahakkuk aşamaları bulunmamaktadır.

Dolayısıyla ücret gelirleri için genel olarak süresi içinde tahsilat yöntemi kullanılmaktadır. Ancak, nadir de olsa bu gelir türü ödenmediğinde ilgili Müdürlük tarafından Gelirler Müdürlüğü'ne bir yazı ile bildirilmekte ve Gelirler Müdürlüğü 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca cebren tahsil işlemlerini gerçekleştirmektedir.¹⁷⁸

Vergi Gelirleri başlığı altında yer alan vergi ve harçlar ile *Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri* başlığı altında yer alan kira gelirleri, kurum karları, *Diğer Gelirler* başlığı altında yer alan ceza gelirleri, hasar bedelleri, pano söküm bedelleri “*tahakkuklu gelirler*”¹⁷⁹ şeklinde isimlendirilmekte olup hem süresi içinde tahsilat hem de cebren tahsilat işlemlerinin uygulandığı gelir türleridir. Bu gelir türleri için öncelikle tahakkuk kaydı açılmakta, borç vadesinde ödenirse süresi içinde tahsilat işlemi gerçekleşerek muhasebe kaydı yapılarak borç kapatılmaktadır. Ancak, borç vadesinde ödenmediğinde bu gelirler için cebren tahsil yöntemlerine başvurulmaktadır. Ancak sayılan bu gelirlerden özel hukuk hükümlerine tabi olan hasar bedelleri ve kira bedelleri için cebren tahsil işlemleri İBB Hukuk Müşavirliği tarafından yapılmaktadır. Bu durumda, Gelirler Müdürlüğü bünyesinde ilgili şeflikte görev yapan Gelir Takip Personeli dava için onay yazısı yazar, muhasebe sisteminden borcu takibe alarak dosyayı Hukuk Müşavirliğine gönderir. Hukuk Müşavirliği dava açar ve dava sürecini kontrol ederek sonucu Gelirler Müdürlüğüne bildirir. Gelir Takip Personeli karara göre muhasebe sistemine tahsilat veya iptal kaydı yapar. Vadesinde ödenmeyen borç, vergi, harç, ücret, ceza ve pano söküm bedeli gelirleri gibi 6183 sayılı AATUHK kapsamında bir borç ise, 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde bizzat Gelirler Müdürlüğü personeli tarafından aşağıda detayları anlatılan cebren tahsil işlemleri yapılarak borcun takibi yapılmaktadır.¹⁸⁰

Bu tür gelirlerin tahakkuk ve tahsilat aşaması eş zamanlı gerçekleşmekte, tahsil edildiğinde muhasebe kaydı yapılmakta, önceden ayrıca tahakkuk kaydı yapılmamaktadır.

¹⁷⁸ İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

¹⁷⁹ Vergi Usul Kanunun 22. Maddesinde tahakkuk; “*tarh ve tebliğ edilen bir verginin ödenmesi gereken bir safhaya ulaşmasıdır.*” şeklinde tanımlanmıştır. Tahakkuklu gelirlerde, mükellef tarafından yapılan bir beyan, bildirim ya da idare tarafından yapılan bir tespit üzerine önce mükellefin borcu hesaplanmakta ve mükellefe tebliğ edilmekte, ardından kanunda belirtilen süreler sona erdikten sonra borç kesinleşmekte ve muhasebe kayıtlarında tahakkuk işlemi yapılarak mükellef borçlandırılmaktadır.

¹⁸⁰ İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

3.4.4.2. Cebren Tahsilat

Cebren tahsilat yöntemi, tahakkuk ettirilen ancak kanuni süresi içerisinde ödenmeyen kamu ya da özel hukuktan kaynaklanan kesinleşen alacakların ilgili Kanunlar çerçevesinde tahsilata olanak sağlayan yöntemler kullanılarak tahsilat işleminin gerçekleştirilmesidir.

İBB'nin gelir türleri içinde yer alan ve yukarıda sayılan sözleşmeden kaynaklanan kira bedelleri, menkul ve gayrimenkul satış bedelleri gibi alacakları ile haksız fiilden kaynaklanan hasar bedeli alacağının cebren tahsil işlemleri İBB Hukuk Müşavirliği tarafından özel hukuk hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Dolayısıyla bu gelir türleri süresi içinde ödendiğinde İBB Gelirler Müdürlüğü gerekli tahsilat işlemlerini yapmaktadır. Cebren tahsil işlemleri konusunda ise Hukuk Müşavirliği'ne dosya gönderildikten sonra dava süreci takip edilmekte, Hukuk Müşavirliği tarafından istenen bilgi ve belgeler gönderilmekte ve tahsilat gerçekleştiğinde muhasebe işlemleri Gelirler Müdürlüğü tarafından yapılarak borç kapatılmaktadır.¹⁸¹

İBB Gelirler Müdürlüğü'nün cebren tahsil yöntemlerini kullandığı gelir türleri 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulandığı gelir türleri için gerçekleşmektedir. Bu gelir türlerini yukarıda da bahsedildiği üzere vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ceza gelirleri gibi gelirler oluşturmaktadır.¹⁸² Bu gelirler için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 102. Maddesinin verdiği yetkiye istinaden Gelirler Müdürü, 6183 sayılı Kanun hükümlerini uygulayarak gerekli tahsilat işlemlerini gerçekleştirmektedir.

İBB Gelirler Müdürlüğü'nün genel olarak cebren tahsil sürecinden sorumlu şefliği: İcra Şefliğidir. Alacaklar vadesinde ödenmediğinde yapılan tüm haciz işlemleri İcra Şefliği tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak, Gelirler Müdürlüğü'nün diğer şeflikleri de takip ettikleri gelir türlerine ilişkin olarak vadesinde ödenmeyen gelir türleri için Ödeme Emri Belgesi düzenleyerek cebren tahsil sürecine katkı sağlamaktadır. Bir anlamda cebren tahsil sürecinin aşamaları konusunda Müdürlük içinde bir işbölümü yapılmıştır. Ödeme Emri Belgesi ilgili şeflik tarafından düzenlenmekte Ödeme Emri

¹⁸¹ İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

¹⁸² İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

sonrası ödeme gerçekleşmezse ilgili dosya İcra Şefliği'ne diğer aşamalar için gönderilmektedir. Örneğin: İlan ve reklam vergisi süresi içinde ödenmediğinde Ödeme Emri Belgesi İlan ve Reklam Şefliği tarafından düzenlenmekte. Ödeme Emri Belgesi'ne rağmen borç ödenmezse dosya İcra Şefliği' ne gönderilmektedir. Ayrıca şeflikler dışında, İBB'nin diğer Müdürlükleri tarafından tahakkuk ettirilen ancak tahsilatı gerçekleştirilemeyen alacaklar da üst yazı ile Gelirler Müdürlüğü'ne tahsilat için gönderilerek İcra Şefliği 'ne yönlendirilmektedir. İcra şefliği ise kendisine gerek diğer şefliklerden, gerekse İBB'nin diğer Müdürlüklerinden gelen mükellefin borcuna ilişkin evraklarda eksiklik olup olmadığını kontrol ettikten sonra gelir türünün özelliğine göre, malvarlığı araştırması ve haciz işlemlerini gerçekleştirmektedir.¹⁸³

3.4.4.3. Cebren Tahsil Sürecinde Gerçekleştirilen İşlemler ve Kullanılan Yöntemler

İBB Gelirler Müdürlüğü'nde, cebren tahsil işlemleri İcra Şefliği'nin koordinasyonunda yürütülmektedir.¹⁸⁴ Gelirler Müdürlüğü'nün 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde uyguladığı cebren tahsil yöntemleri İBB Gelirler Müdürlüğü'nden alınan görev tanımları ve örnek belgeler ile Gelirler Müdür ve Müdür Yardımcıları ve İcra Şefliği çalışanları ile yapılan mülakatlardan elde edilen verilere dayanarak aşağıda ayrıntılı olarak anlatılmıştır.

Ödeme Emri Belgesinin Düzenlenmesi¹⁸⁵

“Ödeme emri” 6183 sayılı Kanun'un 55. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre ödeme emri; alacaklı amme idaresinin, borçlu mükellefe göndermiş olduğu ve mükellefin yükümlülüklerini anlatan bir bildirimi ifade etmektedir. Ödeme emri, aslında kamu idaresinin kesinleşen alacağı için borçluya borcunu 15 gün içerisinde ödemesini veya itiraz etmesini veya mal bildiriminde bulunmasını, aksi takdirde alacağın kamu gücü ile cebren ilgili idare tarafından tahsil edileceğinin yazılı olarak bildirilmesini sağlayan bir resmi bir belge niteliği taşımaktadır. Ödeme Emri, Gelirler Müdürlüğü bünyesinde

¹⁸³ İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

¹⁸⁴ İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

¹⁸⁵ Bu başlık altında Ödeme Emrine ilişkin yapılan açıklamalar Gelirler Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan mülakat notlarından faydalanılarak yazılmıştır.

ihbarnameyi düzenleyen şeflikler tarafından veya müdürlük dışından gelen evraklarda “İcra Şefliği” tarafından, 6183 sayılı Kanunun belirttiği usul ve şekil şartlarına uygun olarak Müdürlük tarafından belirlenen formatta düzenlenir.

Hukuksal olarak ödeme emrinin düzenlenebilmesi için ön şart daha önceden ilgili borç için *ihbarname* veya *borç bildirim* yazısının düzenlenip mükellefe tebliğ edilmiş olmasıdır. Bu tebligat işlemine karşı herhangi bir dava ya da itiraz yapılmamış ve borcun vadesinin geçmesine rağmen borç ödenmemişse cebren tahsil süreci Ödeme Emri Belgesi düzenlenerek başlatılır. Gelirler Müdürlüğü personeli Ödeme Emri Belgesini düzenlemeden önce, bu şartları ilgili dosya ve muhasebe kayıtlarından kontrol eder. Gelirler Müdürlüğü bünyesinde işlemleri belirli bir sistematiğe aksatmadan ve hatasız olarak yürütebilmek için Ödeme Emri düzenleme konusunda bazı süreler tanımlanmış ve yöneticiler tarafından bu sürelerle uyum durumu takip edilmektedir. Buna göre; Ödeme Emri, borca ilişkin vadenin bitiminden, ya da borca ilişkin evraklar başka bir Müdürlükten geliyorsa, evrakların ilgili şefliğe ulaşmasından itibaren en geç *30 gün* içerisinde düzenlenmelidir. Gelirler Müdürlüğü tarafından vadesinde ödenmeyen borç için Ödeme Emri Belgesi düzenlendikten sonra ilgili personel tarafından Ödeme Emrinin tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının dönmesi beklenir. Tebliğ edilen Ödeme Emri karşısında mükellefin birkaç seçeneği bulunmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere, Ödeme Emri Belgesi sonucu, mükellef ya borcunu öder ya da mal bildiriminde bulunur, ya da itirazda bulunur. Ödeme Emri sonucu borç ödenmişse borca ilişkin tahsilat işlemi muhasebeleştirilir ve dosya kapatılır.

İkinci bir durum Ödeme Emrine karşı dava açılmasıdır. Tebliğ edilen Ödeme Emrine karşı mükellef *15 gün* içerisinde Vergi Mahkemesinde borca, borcun belirli miktarına veya usule ilişkin iptal davası açabilir. Gelirler Müdürlüğü bu durumda Hukuk Müşavirliği ile irtibatta olarak davanın sonucunu beklemektedir. Ayrıca Gelirler Müdürlüğü, dava sürecinde Hukuk Müşavirliği’nce istenen bilgi ve belgeleri hazırlayarak görüşlerini de sunar. Dava sonucunda kararın lehte ve aleyhte olmasına göre işlem farklılaşacaktır. Dava sonucu Müdürlük lehine ise; ilgili dosya İcra Şefliği’ne gönderilerek cebren tahsil süreci devam ettirilir. Dava sonucu Müdürlük aleyhine ise; ilgili muhasebe kayıtları yapılarak dosya kapatılır ve arşive kaldırılır.

Mükellef Ödeme Emrine karşı mal bildiriminde de bulunabilir. Bu durumda Gelirler Müdürlüğü personeli tarafından mükellefin mal bildirimi 6183 sayılı Kanunun 59. Maddesi hükümlerine uygun olup olmaması açısından kontrol edilir. Uygun değilse mal bildiriminin Kanun hükümlerine uygun olarak düzeltilmesi sağlanır.¹⁸⁶ Daha sonra mal bildiriminde menkul, gayrimenkul, banka hesabı, maaş vs. haciz düzenlenebilecek unsurlar bulunuyorsa haciz işlemleri gerçekleştirilir. Mal beyanında alacağı tahsil edecek mal varlığı belirtilmemişse Mal Varlığı Araştırması ile işlemlere devam edilir. Mükellef, 6183 sayılı Kanuna göre düzenlenen Ödeme Emri Belgesi'ne karşı bu üç alternatiften hiçbirini yerine getirmemişse (Ödeme, Mal Bildirimi ya da İtiraz), haciz işlemine başlanması gerekmektedir. Ancak, 2019 yılına kadar Ödeme Emri işleminden sonra, mükellefi tekrar bilgilendirip uyarmak amacıyla, İBB Gelirler Müdürlüğü'nce 6183 sayılı Kanunda bulunmayan ancak, vatandaş için haciz işleminden önce son bir uyarı olması amacıyla geliştirilen “*uyarı yazısı*”¹⁸⁷ düzenlenmekteydi. Uyarı Yazısı İcra Şefliği tarafından dosyanın Şefliğe geliş tarihinden itibaren 30 gün içerisinde yazılmaktaydı. Uyarı yazısı düzenlenmesi için Ödeme Emrinin Tebliğ edilmiş olması ve yukarıda anlatılan üç alternatiften birinin yerine getirilmemiş olması gerekli idi. Uyarı Yazısı uygulaması, 2015-2019 yılları arasında çevre ve dilenci (Kabahatler Kanunu uyarınca) para cezaları dışında bütün dosyalarda hacizden önce uygulanan bir aşama olarak gerçekleştirilmiştir. Ödeme Emri tebliğ ederek İcra Şefliğine gönderilen Çevre Cezalarında araç haczi, dilenci para cezalarında malvarlığı araştırması ve haciz işlemlerine uyarı yazısı yazılmadan derhal başlanmıştır.¹⁸⁸ Ancak, uyarı yazısı uygulaması 2019 yılından itibaren kaldırılmış olup, mevcut durumda Ödeme Emri tebliğ edilip, Ödeme Emri sonucu borcunu ödemeyen, itiraz etmeyen ya da mal bildiriminde bulunmayan borçlular için bu ara aşamaya ihtiyaç duyulmadan mükellef hakkında mal varlığı araştırması yapılarak, doğrudan haciz işlemlerine ilişkin çalışmalar başlatılmaktadır.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Bu çerçevede Gelirler Müdürlüğü tarafından bir Mal Bildirim Formu düzenlenmiştir. Gelirler Müdürlüğünce düzenlenen Mal Bildirim Formu Ek 4'de sunulmuştur.

¹⁸⁷ Haciz gerçekleşmeden önce son olarak mükellefin uyarılması amacıyla müdür tarafından belirlenen formatta yazılan yazıdır. Bkz. Ek 5.

¹⁸⁸ Dilenci para cezalarının sayılarının çok fazla olmasına rağmen getirisinin miktar olarak az olması, personel ve kırtasiye maliyetleri vb. sebeplerden dolayı bu cezalar için uyarı yazısı uygulanmamış, çevre cezalarında ise miktar çok yüksek olduğundan mükellef genelde dava yoluna başvurmakta olduğundan uyarı yazısı uygulamasına gidilmemiştir.

¹⁸⁹ Uyarı yazısı Gelirler Müdürlüğü tarafından borcu hatırlatmak amaçlı yazılmaktaydı. Ancak, zaman içinde bu uygulamanın etkinliğinin kalmaması, yazışmaların zaman ve kırtasiye maliyetine sebep olması nedeniyle, yasal olarak zorunlu olmayan bu uygulamaya son verilmiştir.

Bunun yanı sıra Gelirler Müdürlüğü tarafından geçmiş yıllarda birkaç yıl boyunca da olsa 6183 sayılı Kanunun'un 60. Maddesi uyarınca *“hapsen tazyik kararı aldırma”* uygulaması bir yöntem olarak denenmiştir. Bu uygulama şöyle gerçekleşmiştir: Uyarı yazısına rağmen itiraz etmeyen, mal bildiriminde bulunmayan veya ödeme yapmayan mükellef hakkında 6183 sayılı Kanunun 60. Maddesine göre mal bildirimde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere İcra Mahkemesi Hâkimi tarafından *“hapsen tazyik kararı”* verilmesi için dosya Hukuk Müşavirliği'ne gönderilmiş ve bu yolla mükellef hakkında *“hapsen tazyik kararı”* aldırılmıştır. Ancak, bu uygulamanın tahsilatta çok etkili olmaması, hakkında hapsen tazyik kararı çıkan mükellefin mal bildiriminde bulunduğu anda bu kararın düşmesi ve çoğu zaman ödemenin yine gerçekleşmemesi, vatandaşla idarenin karşı karşıya gelmesi gibi nedenlerle çok etkin olmayan hapsen tazyik kararı uygulaması kısa bir süre sonra kaldırılmış, tahsilat için daha etkin yöntemler bulunmaya çalışılmıştır.

Haciz İşlemleri¹⁹⁰

Haciz 6183 sayılı Kanunun 54. Maddesinde sayılan bir cebren tahsil yöntemidir. Haciz yoluyla kamu alacağının tahsiline ilişkin usul ve esaslar 6183 sayılı Kanunun 62.-99. Maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanunun 62. Maddesinde; *“borçlunun mal bildirimi ile tahsil dairesine bildirilen veya tahsil dairesi tarafından tespit edilen borçlu ve üçüncü şahısların elinde bulunan menkul ve gayrimenkullerden, alacak ve haklardan amme alacağına yetecek miktarının tahsil dairesince haczedileceği”* belirtilerek alacaklı kamu idaresine alacaklarının tahsili için haciz yapma yetkisi tanınmıştır. Bu düzenlemeye göre idare borçlunun bildirdiği varlıkların yanı sıra kendisi de mal varlığı araştırması yapmaya yetkilidir. Haciz işlemi alacaklı idare tarafından düzenlenen *haciz varakalarına* dayanarak gerçekleştirilmelidir. Haciz Varakaları; alacaklı tahsil dairesi tarafından düzenlenen, idarenin *“borçlunun mal varlığına, borca yetecek miktarda paraya çevrilmek üzere”* haciz koymasını sağlayan bir belgedir. Haciz varakalarının, *“mahallin en büyük memuru veya yetkilendirdiği memur”* tarafından onaylanması gerekir.¹⁹¹ Belediyelerde kanunun belirttiği bu yetkiyi kullanmaya yetkili kişi Belediye

¹⁹⁰ Bu başlık altında yer alan açıklamalar, aksi belirtilmedikçe İBB Gelirler Müdürlüğü bünyesinde gerçekleştirilen mülakat görüşmelerinden yararlanılarak yazılmıştır.

¹⁹¹ 6183 SK. Madde 64.

Başkanı'dır. Ancak bu yetki İBB'de Belediye Başkanı adına yetki devri çerçevesinde Gelirler Müdürlüğü tarafından kullanılmaktadır. İBB Gelirler Müdürü, bu yetkiye dayanarak haciz varakası düzenleyebilmekte ve haciz yapabilmektedir. İBB Gelirler Müdürlüğü'nde Ödeme Emri Belgesi sonrası yukarıda belirtilen süreçleri tamamladıktan sonra borç ödenmediyse haciz işlemlerine başlamadan önce mal varlığı araştırması yapılmaktadır. Malvarlığı araştırmasıyla ilgili bir tanımlama yapmak gerekirse; mükellefin üzerine kayıtlı menkul, gayrimenkul malı, maaşı, banka hesaplarındaki parası ve diğer üçüncü şahıslar nezdinde alacağı bulunup bulunmadığının araştırılması şeklinde ifade edebiliriz. Diğer bir ifadeyle mükellefin borçlunun üzerindeki kayıtlı mal varlığının ve üçüncü şahıslar nezdinde alacaklarının bulunup bulunmadığının araştırılmasıdır.¹⁹² Mal Varlığı araştırması İBB Gelirler Müdürlüğü'nde İcra Şefliği tarafından yapılmaktadır. İcra Şefliği ilgili kurumlarla yazışma yaparak ve İBB'nin kullanımına izin verilen sistemler üzerinden sorgulama yaparak malvarlığı araştırmasını gerçekleştirmektedir. (TAKBİS¹⁹³, WEBTAPU¹⁹⁴, E-BELEDİYE¹⁹⁵, VEDOP¹⁹⁶ vb.)

¹⁹² 6183 Sayılı AATUHK'nun 62 Md. "... malvarlığı araştırmasının şekli, alanı ve kapsamı ile araştırma yapılacak amme alacağının türü ve tutarını belirlemeye yetkilidir. Bu yetki amme idaresi tarafından da kullanılabilir" şeklinde ifade edilmiştir.

¹⁹³ TAKBİS, ülke genelinde mülkiyet bilgilerinin bilgisayar ortamına aktarılarak mülkiyetle ilgili her türlü sorgulamanın yapılabilmesini amaçlayan en temel e-devlet projelerindendir. Platformun amacı, Türkiye genelinde Tapu ve Kadastro kayıtlarının bilgisayar ortamına aktarılarak tüm faaliyetlerin bilgisayar sistemi üzerinden kamusal ve özel mülkiyet kapsamındaki gayrimenkul ve malların takip ve kontrolünün sağlanmasıdır. <https://www.tkgm.gov.tr/tr/sayfa/tapu-ve-kadastro-bilgi-sistemi-takbis>

¹⁹⁴ Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün vatandaşlara ve kurumlara Tapu Müdürlüklerine gitmeden gayrimenkullerle ilgili işlem yapabilmesini sağlayan platformdur. <https://webtapu.tkgm.gov.tr/sayfa/web-tapu-nedir>

¹⁹⁵ İçişleri Bakanlığı tarafından, "belediyelerin tek veri tabanında ortak bir altyapıda, standart yazılımlarla tüm iş ve işlem süreçlerini elektronik ortamda yapabilmelerini ve yerel hizmetlerin elektronik ortamda vatandaşlara sunulmasını sağlamak" amacıyla oluşturulmuş tüm belediyelerin kullanması için oluşturulmuş ortak bir platformdur. E-Belediye projesinin yasal alt yapısı 10 Mart 2018 tarih ve 7099 sayılı "Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile olmuştur. Bu Kanun ile, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bir Ek Madde (Ek Madde 3) eklenmiştir. Buna göre; "Belediyeler, mevzuatla kendilerine verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi ve vatandaşlar tarafından yapılan başvuruların sonuçlandırılması amacıyla her türlü idari iş ve işlemin yürütüldüğü e-belediye bilgi sistemini kullanır. E-belediye bilgi sistemini kurmaya, işletmeye, veri saklama, veri iletimi ve veri paylaşımı ile ilgili politikaları tespit etmeye, çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve bu sistem ile ilgili merkezî bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir." 5393 sayılı Belediye Kanunu'na eklenen diğer bir geçici madde ile de (Geçici Madde 10); "Belediyeler, e-belediye bilgi sisteminin kurulduğuna dair bildirimini İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmasından itibaren e-belediye bilgi sistemi ile ilgili çalışmaları bir yıl içinde tamamlar, gerektiğinde İçişleri Bakanı bu süreyi 1 yıl daha uzatabilir." denilerek sisteme uyum sağlamak için 1 yıllık bir süre öngörülmüştür. İBB tarafından menkul mal haczi kapsamında özellikle araç haczi gerçekleştirilmek için tüm belediyelerin ortak platformu olan e-belediye sistemi kullanılmaya çalışılmış ancak sisteme entegrasyondaki teknik sorunlardan dolayı e-belediye sistemi henüz kullanıma başlanamamıştır. (e-belediye hakkında detaylı bilgi için; <https://www.belediye.gov.tr/hakkimizda>)

¹⁹⁶ Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (VEDOP), vergi dairesine entegre olan diğer kurumlar ile ortaklaşa bir bilgi sistemi kullanılması gibi amaçlar doğrultusunda kurulan sistemdir.

İcra Şefliği' ne gelen ve Ödeme Emri Belgesi tebliğ edilmiş olan dosyalarda öncelikle¹⁹⁷ (dilenci para cezaları ve çevre cezaları dışında) bankalar nezdinde araştırma yapılarak banka haciz yazısı düzenlenmekte, banka haciz yazısı olumlu sonuçlanmadığı takdirde kapsamlı mal varlığı araştırması yapılmaktadır. İstisna olarak, çevre cezalarında öncelikle mükellefin ceza tutanağında belirtilen aracına haciz konulmakta, tahsilat sağlanamaması durumunda mal varlığı araştırması yapılmaktadır. Dilencilere yazılan para cezalarında ise cezanın maddi değeri¹⁹⁸ ve bu tahsilatı gerçekleştirmek için harcanacak para kıyaslandığında idari maliyetlerin yüksekliği nedeniyle, haciz uygulamasına gitme yöntemi genellikle tercih edilememektedir.

İcra Şefliği'nin haciz işlemleri yapabilmek amacıyla gerçekleştirdiği mal varlığı araştırmaları "*Banka Hesaplarının Araştırılması, Maaş/Ücret Geliri Araştırması, Menkul ve Gayrimenkul Mal Varlıklarının Araştırılması*" şeklinde sınıflandırılmaktadır. Her bir araştırmanın ise kendi içerisinde ve kanunlar çerçevesinde uygulanan bir usulü bulunmaktadır. Bu araştırmalar sonucunda ise yine İcra Şefliği tarafından haciz işlemleri gerçekleştirilmektedir. Aşağıda bu farklı mal varlığı araştırma ve haciz yöntemleri hakkında detaylı bilgi verilecektir.

Banka Haczi, mükellefin nakit varlığının araştırılması olup, İBB Gelirler Müdürlüğü tarafından yapılan uygulamada borcu 10.000 TL'den fazla olan mükellefler için 10 bankaya, az olanlar için 4 bankaya haciz bildirisi gönderilmektedir. Haciz yazısı gönderilecek banka isimleri ve haciz için belirlenen limitler her yılın Aralık ayında Gelirler Müdürü tarafından gözden geçirilerek gerektiğinde güncellenmektedir. *Banka haczi* mükellefin hesaplarda bakiyesi mevcut ise borcun tahsili açısından en etkili ve İBB Gelirler Müdürlüğü tarafından en çok kullanılan yöntemdir. Malvarlığı araştırması sonucunda haciz konulan *Banka Hesapları* için haciz esnasında bankada yeterli bakiye olması durumunda ilgili tutar kadar kısmına, bakiye borca yetecek tutarda değilse ilgili tutarın tamamı haczedilerek ilgili banka tarafından İBB hesaplarına aktarılır ve bu şekilde borç kapatılmış olur. Banka haczi uygulamada en çok kullanılan yöntem olmasına rağmen

¹⁹⁷ 2019 yılından önce, ödeme emri tebliğinden sonra önce uyarı yazısı yazılmakta, daha sonra haciz işlemleri başlatılmaktaydı.

¹⁹⁸ 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'na göre; 2019 yılı için "dilenci para cezası" 155 TL, 2020 yılı için 190 TL olarak uygulanmaktadır.

hesaplara haciz koyma usulünden dolayı sorunlar yaşanmaktadır. Usul itibari ile banka hesaplarına haciz konulacak mükellefler 50'şerli listeler itibari ile bankalara yazı yazmak sureti ile yapılmaktadır. 50 mükellef sonrasında ise yeni bir liste oluşturulması ve yeni yazışma yapılması gerekmektedir. Bu durum, uygulamada idarenin işini zorlaştırmaktadır. Ayrıca bankalarla ayrı ayrı ve kâğıt ortamında yazışmalar yapılması, yazının imza süreçlerinin elektronik ortamdaki pratikliğinden uzaklığı, banka hesaplarında bakiye bulunsa bile daha önce başka alacaklılar ya da bankanın bizzat kendi alacakları için mükellefin hesapları üzerinde haciz ya da bloke uygulanmış olması nedeniyle para aktarımının gerçekleşmemesi banka haczinde karşılaşılan önemli sorunlar arasındadır.

Maaş / Ücret Geliri Araştırması, mükellefin sabit gelirin olup olmadığının, çalıştığı kurum/kuruluş bilgilerinin Sosyal Güvenlik Kurumu aracılığı yazışma yapılarak elde edilmesidir. Yapılan yazışmalar sonucunda mükellefin bir *Maaş/Ücret geliri* bulunuyorsa bu gelirin haczi için 6183 sayılı Kanunun 71. Maddesi uyarınca ilgili işverene yazı yazılır. Bu durumda borçlunun tespit edilen maaş ya da ücret gelirinden 6183 sayılı Kanunun 71. Maddesi'nde belirtilen kurallara uygun olarak kesinti yapılarak alacak zaman içinde tahsil edilir. Ancak, 6183 sayılı Kanun'un 71. Maddesinde yer alan; ücret veya maaş ödemesinin “*üçte birinden fazla, dörtte birinden az olarak haciz edilemez*” hükmü kapsamında tespit edilen ücret/maaş geliri banka haczine göre daha uzun bir zamanda borcun kapatılmasını sağlamaktadır. Bu durumda, işveren tarafından paranın aktarılma durumu takip edilerek, borç tahsil edildikçe kısmi ödemeler muhasebeleştirilir.

Mükellefin menkul ve gayrimenkul mal varlıkları için ise *menkul ve gayrimenkul araştırması* yapılmaktadır. *Gayrimenkul araştırması*, Tapu Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS) vasıtası ile mükellefin üzerine kayıtlı gayrimenkulün tespiti suretiyle tespit yapılmakta, mükellefin üzerine kayıtlı gayrimenkul varsa ilgili Tapu Dairesi'ne şerh yazısı yazılmaktadır. Ancak, mükellefin üzerinde herhangi bir gayrimenkulü bulunmuyorsa bu hususta programdan alınan çıktı dosyaya eklenerek bu konuda bilgi düşülmektedir. 17/06/2020 tarihinden itibaren Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü İBB

Gelirler Müdürlüğü'ne WEBTAPU¹⁹⁹ uygulamasını kullanarak, bu uygulama üzerinden hem gayrimenkul sorgulama işlemi, hem de haciz işlemi yapabilme yetkisi tanımıştır. Ancak, bu kapsamda sistem entegrasyonu tam olarak gerçekleştirilemediğinden henüz WEBTAPU uygulaması aktif olarak kullanılamamaktadır.

Menkul mal araştırması kapsamında ise, geçmiş yıllarda mükellefin üzerine kayıtlı menkul²⁰⁰ (Otomobil, Kamyon, Kamyonet, Tır vb.) olup olmadığı araştırıldıktan sonra Trafik Tescil Şube Müdürlüğü'ne yazı yazılarak haciz şerhi konulması istenilmekte ve bu yolla alacağın garanti altına alınması sağlanmaktaydı. Ancak mükellefin araçlarını sorgulamak ve her mükellef için ayrı ayrı yazışmalar yapılması vb. bürokratik sebeplerden dolayı yaşanan aksaklıklar nedeni ile 2019 yılında motorlu taşıtlar üzerine haciz şerhi koyma yetkisi, noterlere devredilerek belediyelerin Noterler aracılığıyla araçlar üzerine haciz şerhi koyması sağlanarak sorun çözülmeye çalışılmıştır. Ancak, Noterlerin iş yükleri artınca bu talebi karşılayamaz duruma gelmişlerdir. Dolayısıyla bu sorunu çözmek adına yetki tekrar Noterlerden alınmıştır. Bunun yerine, belediyeleri İçişleri Bakanlığı'nın e-belediye sistemine entegre etmek suretiyle sorgulama ve haciz yapma imkânı belediyelerin kullanımına sunularak sorunun çözülmesi planlanmıştır. Ancak mevcut durumda, e-belediye sisteminin İBB'nin kullandığı sistemsel altyapı ile uyumlu olmamasından kaynaklı sorunlar yaşanmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin altyapısının e-belediye sistemi ile uyumlu hale getirilmesi konusundaki çalışmalar uzun sürdüğü için de henüz bu sisteme geçiş yapılamamıştır. Bununla birlikte e-belediye sistemine entegrasyon sürecinin başlangıcında, noterlerin motorlu taşıtlar üzerine haciz şerhi koyma yetkileri de ellerinden alındığından, Gelirler Müdürlüğü'nün motorlu taşıtlar için haciz şerhi koydurabileceği alternatif bir yöntem kalmamıştır. Bunun sonucu olarak yaklaşık 1 yıldır Gelirler Müdürlüğü tarafından araç haczi gerçekleştirilememiştir.

6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca, *menkul ve gayrimenkul malvarlığının* haczi sonrasında malların satılarak paraya dönüştürülebilmesi gereklidir. Satış işlemi her

¹⁹⁹ 2020 yılında protokol yapılmış olup; 17.06.2020 tarihinde WEBTAPU uygulamasından sorgulama yetkisi verilmiştir. Sistem üzerinden haciz şerhi işleme ve haciz sevk işlemi için görüşmeler devam etmekte olup önümüzdeki süreçte bu işlemler uygulama üzerinden yapılabilecektir. İBB Gelirler Müdürlüğü, 2020.

²⁰⁰ Uygulamada tespiti, haczi ve paraya çevrilebilmesindeki kolaylıklardan dolayı daha çok motorlu taşıtlar üzerinden işlemler gerçekleştirilmektedir.

iki mal grubu için de 6183 sayılı Kanun'da belirtilen usuller takip edilerek gerçekleştirilir. Bu usuller ikinci bölümde anlatıldığı için burada detaya yer verilmeyecektir. İBB Gelirler Müdürlüğü bünyesinde şimdiye kadar “*gayrimenkul satışı*” gerçekleştirilmemiştir. Menkul mal satışı ise sadece “hafriyat cezalarından” dolayı haczedilen birkaç hafriyat kamyonunun satışı şeklinde gerçekleşmiştir. İBB Gelirler Müdürlüğü'nün gerçekleştirdiği menkul ve gayrimenkuller üzerine haciz şerhi konulması uygulaması ile satıştan çok, genel olarak mükellefi borcunu ödemeye teşvik etmek amacı güdülmektedir. İBB'nin hem menkul hem de gayrimenkul satışını yaparak haciz şerhi koyduğu malların tahsilata dönüşmesini engelleyen birçok faktör vardır. Bunlardan belli başlı olanları: bürokratik sebepler, satış için oluşturulacak organizasyonun maliyeti, personel yetersizliği, siyasi gerekçeler vb. sebeplerdir. Sayılan sebeplerle İBB haczedilen mallarını satış yoluyla tahsilata çevirmekte zorlanmaktadır.

Özet olarak yukarıda belirtilen yöntemler kullanılarak malvarlığı araştırması sonlandırıldıktan sonra banka hesabı bakiyesi ya da bir maaş hesabı bulunduğu bu hesaplara haciz konularak alacakların nakit olarak tahsilatı sağlanmaktadır. Menkul ve gayrimenkul mal varlığı araştırması sonucunda ise bir malvarlığına rastlanmışsa, bu mal varlıkları üzerine ilgili idareler ile yazışmalar gerçekleştirilerek haciz şerhi işlenmektedir. Ancak, satış işlemi henüz gerçekleştirilemediği için alacağın nakde çevrilmesi mümkün olamamaktadır. Burada haciz işlemi yapılarak, alacağın zaman aşımına uğramasının önlenmesi, alacağın garanti altına alınmasının sağlanması, mükellefin haciz işlemi sonucu işlemiden haberdar olarak borcunu ödemesi yoluyla borcun tahsil edilmesinin sağlanması gibi sonuçlar umulmaktadır. Ancak, İBB'de görüşülen yetkililer şu an uygulayamamakla birlikte, menkul ve gayrimenkul malların satışı suretiyle alacakların tahsilini sağlama konusunda da çalışmalarını devam ettirdiklerini belirtmişlerdir.

Mal varlığı araştırması sonucunda haciz yapılacak bir mal varlığına rastlanmadığı durumlarda ise, dosya kapatılmamakta, gerektiğinde ve her durumda zamanaşımı süresinin son yılı içinde malvarlığı araştırması İcra Şefliği tarafından tekrarlanmaktadır.²⁰¹

²⁰¹ Hiç işlem yapılmadan beş yıllık sürenin geçmesi alacağın tahsilat zamanaşımına uğramasına sebebiyet verdiğinden idare tarafından bu süre içerisinde alacağı zamanaşımına uğratmamak için sürekli olarak mükellefin durumu takip edilerek kanun çerçevesinde gerekli işlemler yapılmaya çalışılır.

Borçlunun İflasının İstenmesi

İkinci bölümde de belirtildiği üzere, 6183 sayılı Kanun'da öngörülen bir başka cebren tahsil yöntemi borçlunun iflasının istenmesidir. Amme alacağının tahsili için 6183 sayılı Kanun kapsamında işlemler yapılmasına rağmen tahsilat yapılamaması durumunda 2004 sayılı İcra İflas Kanunu hükümleri çerçevesinde borçlunun iflası istenebilir. Borçlunun iflasının istenebilmesi için Ödeme Emri Belgesinin düzenlenmiş ve tebliğ edilmiş olması şarttır.

İBB Gelirler Müdürlüğü borçlunun iflasının istenmesi yoluyla alacağın tahsilatı uygulamasını, borçlu tüzel kişi olduğu durumlarda Hukuk Müşavirliği aracılığıyla yürütebilmektedir. Bu durumda Hukuk Müşavirliği'ne iflas talebi yazılı olarak dosya bilgileri ile birlikte iletilmekte ve işlemin sonuçlanması beklenmektedir. Sonuç olarak amme alacağını tahsil etmek adına oluşturulan bu yöntem Gelirler Müdürlüğü'nün tam olarak kontrolü altında olan bir usul değildir. Gelirler Müdürlüğü bu yöntemle uyarı yazısı, banka haczi, malvarlığı araştırması ve diğer haciz yöntemleri ile borcun tahsil edilemediği durumlarda nadiren başvurmaktadır. Müdürlük yetkilileri tarafından, bu usulün uygulama aşamalarındaki sorunlar nedeniyle kullanımının sınırlı olduğu belirtilmiştir. Ancak bu yöntem hiç uygulanmayan bir yöntem de değildir. Gelirler Müdürlüğü bünyesinde bu bağlamda yürütülen, özellikle yüksek miktarda *hafriyat cezalarına istinaden* Hukuk Müşavirliği'nce takip edilen birkaç dava mevcut olup, geçmişte hafriyat cezalarına istinaden iflas yolu ile takip yapılarak iflas ettirilen mükellef bulunmaktadır. Gelirler Müdürlüğü yetkilileri bu yöntemin çok fazla tercih edilmemesini genel olarak, iflas yolu ile takip usulünün uygulama ve süreçlerinin Gelirler Müdürlüğü'nce değil de Hukuk Müşavirliği tarafından kontrol edilmesi ve bu konuda takip sürecinin uzun bürokrasiye sebep olması, iflas yolu ile takip sürecinin ve iflas masasının işlemlerinin uzunluğu, borçlunun iflası yoluyla takip yapıldığında iflas masasına dâhil olan birçok alacaklı nedeniyle alacağın tahsil garantisinin bulunmaması ve borçlunun iflası tercih edilerek tahsilatın sona erdirilmesinin siyasi sonuçları gibi nedenlerden kaynaklandığını belirtmişlerdir.²⁰²

²⁰² İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

Teminatın Paraya Çevrilmesi

Teminatın paraya çevrilmesi, haciz ve borçlunun iflasının istenmesi yöntemlerinin yanında 6183 sayılı Kanunda öngörülen bir başka cebren tahsil yöntemidir. Teminat, menkul veya gayrimenkul bir mal üzerindeki hakkın güvence altına alınmasını ifade etmektedir. İBB Gelirler Müdürlüğü de amme alacağını güvence altına almak amacıyla 6183 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak teminat alabilmektedir. Ancak, bu yöntem de çok fazla tercih edilen bir yöntem değildir. Gelirler Müdürlüğü genellikle bazı yüksek borçlar ve para cezaları için teminat alma uygulamasına başvurmaktadır. Zaman zaman vergi asılları için de teminat alındığı durumlar söz konusu olmuştur. Ancak, özellikle para cezaları söz konusu olduğunda, Gelirler Müdürlüğü'nün teminat taleplerine karşılık mükellefler teminat getirmek yerine miktarları yüksek olan bu para cezalarına istinaden dava yoluna başvurmaktadır. Dolayısıyla, teminat alınması ve bu teminatın paraya çevrilerek alacağın tahsil edilmesi yöntemi, mükellefler tarafından çok fazla tercih edilmemesi nedeniyle, İBB Gelirler Müdürlüğü uygulamasında sınırlı sayıda örneği görülen bir yöntemdir.²⁰³

3.4.5. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Tahsilatında Karşılaştığı Sorunlar ve Çözüm Önerileri²⁰⁴

Bu başlık altında İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü'nün gelir tahsilatında karşılaştığı sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinden bahsedilecektir. Burada belirtilen sorunlar ve çözüm önerileri İBB Gelirler Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan mülakat görüşmelerinden elde edilerek yazılmıştır. Öneriler kısmında Gelirler Müdürlüğü yetkililerinin yanı sıra yazarın da önerileri bulunmaktadır. Bu çerçevede, cebren tahsil sürecine ilişkin mevzuat ve uygulamadan kaynaklı sorunlar şöyle sıralanabilir:

Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar:

6183 sayılı Kanun 1953 tarihli bir Kanun olup, bu Kanun hükümleri hem merkezi yönetim kurumları, hem de yerel yönetim birimlerinin kamu alacaklarının tahsilinde kullanılmaktadır. İBB Gelirler Müdürlüğü yetkililerine cebren tahsil sürecinde

²⁰³ İBB Gelirler Müdürlüğü, 2019.

²⁰⁴ Bu başlık altında yer alan açıklamalar, aksi belirtilmedikçe İBB Gelirler Müdürlüğü bünyesinde gerçekleştirilen mülakat görüşmelerinden yararlanılarak yazılmıştır.

mevzuattan kaynaklanan bir sorun yaşıyıp yaşamadıkları sorulduğunda 6183 sayılı Kanunun “*kamu alacaklarının tahsili için yeterli araçlara fazlasıyla sahip olduğu, ancak tahsil kabiliyeti kalmayan alacaklar ve zamanaşımı düzenlemeleri nedeniyle bazı sorunlar yaşandığı*” belirtilmiştir. Şöyle ki;

6183 sayılı Kanun’un 106. Maddesi “*Tahsil İmkânsızlığı Nedeniyle Terkin*” konusunu düzenlemiştir. Buna göre, Vergi Usul Kanunu kapsamına giren alacaklarda (vergi ve harç alacakları) 10 TL ve altı, diğer alacaklarda 20 TL ve altı için kamu idarelerine alacağı terkin yetkisi verilmiştir. İBB Gelirler Müdürlüğü yetkilileri tarafından bu rakamların oldukça düşük olduğu belirtilerek yaşanan sıkıntı şöyle özetlenmiştir: “*Kanundaki bütün imkânların kullanılmasına rağmen, bazen bir firmanın iflas etmiş olması, batık durumda olması veya borçlunun hiçbir malvarlığının ve banka hesap bakiyesinin bulunmaması durumunda dahi alacağın silinme imkânı bulunmamaktadır. Bu durum, tahakkuk tahsilat oranını olumsuz etkilemekte ve idarenin gerçek performansını görmesini engellemektedir. Tahsil imkânı kalmayan birçok alacak yıllarca muhasebe kayıtlarında yer almaya devam etmektedir.*” Bu durumda üzerinde kayıtlı bir malvarlığı bulunamayan vergi alacaklarında 10 TL, diğer alacaklarda 20 TL üzeri bir borcu bulunan bir mükellefin zamanaşımı süresi içinde sürekli olarak takip edilmesi ve malvarlığının araştırılması gerekmektedir. İBB’nin mükellef sayısı düşünüldüğünde küçük alacaklar için bu işlemlerin sürekli tekrarlanması önemli bir zaman maliyetine sebep olmakta diğer taraftan kırtasiye masrafları artmaktadır. Bu durumun gelir tahsilatında idari maliyetleri yükselttiği söylenebilir. Örneğin: 30 TL lik bir alacak, zaman aşımı süresi olan 5 yıl boyunca kayıtlardan çıkarılmadığı için bu süre içinde çeşitli kurumlarla yazışılarak söz konusu mükellefin mal varlığının araştırılması gerekmektedir. Bu işlemlerin yapılmaması ise kamu görevlisi için zaman aşımı sürecince borcu takip etmemek, dolayısıyla görevini yapmamak anlamına gelecek, yetkililer alacağı zaman aşımına uğratmaktan sorumlu tutulabilecektir. Dolayısıyla Kanundaki terkin miktarlarının günümüz koşullarına göre yeniden gözden geçirilme ihtiyacı bulunmaktadır.

Diğer yandan, yetkililer tarafından 6183 sayılı Kanun dışında para cezalarını düzenleyen Çevre Kanunu ve Kabahatler Kanunu’ndan kaynaklanan bazı sorunlar da yaşandığı belirtilmiştir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile düzenlenen dilenci para

cezaları konusunda yaşanan sorun şöyle ifade edilmiştir: “*Dilenci cezaları maalesef tahsil imkânı çok az olan cezalar olarak karşımıza çıkmaktadır. İdarece 6183 sayılı Kanunun bütün imkânları kullanıldığı halde bu cezaların büyük bir bölümü (yaklaşık % 85) tahsil edilememektedir ve tahsil imkânı da bulunmamaktadır. Çünkü kişinin hiçbir mal varlığına ulaşıl原因mamaktadır. Cezaların tahsil kabiliyetinin olmaması cezaların caydırıcı olma özelliğini de olumsuz etkilemektedir. Dilencilere ceza verilmesi ile ilgili Kabahatler Kanunu’nun bu maddelerinin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.*”

2872 sayılı Çevre Kanunu ile düzenlenen çevre cezalarının tahsilatında yaşanan mevzuattan kaynaklanan sorunlar ise şöyle ifade edilmiştir: “*Çevre cezalarında yaşanan en büyük iki sorun cezalarının miktarların çok yüksek olması ve bazı firmaların suç örgütü gibi çalışmalarıdır. Şöyle ki; paravan diyebileceğimiz şirketler üzerinden kaçak hafriyat işlemleri yürütölmekte, firmaların mal varlıkları çok sınırlı tutulmaktadır. Ceza kesilse dahi firmaların mal varlığı az olduğundan cezaların tahsil kabiliyeti imkânı ortadan kaldırılmaktadır. Bu firmalarla ancak Ceza Kanunu hükümlerine göre mücadele vererek kazanımlar elde edilebilir. Ayrıca ceza miktarlarının aşırı yüksek olması nedeniyle kişi veya firmalar çok zor duruma düşmektedir. Öyle ki; bir hafriyat dökümü için verilen cezayı hafriyat kamyonunu alıp satmanız durumunda bile karşılayamaz durumda kalabilmektesiniz. Bu durumda cezalar caydırıcı olmaktan çıkıp kişi veya firmayı içinden çıkılamaz maddi sorunlara sürüklemektedir. Bu ceza miktarlarını gözden geçirilmesi ve "suç örgütü" gibi çalışanlara farklı yaptırımlar getirilmesi gerekir.*”

Uygulamadan Kaynaklanan Sorunlar:

Gelirler Müdürlüğü yetkililerine alacakların tahsilinde uygulamadan kaynaklı olarak yaşanan sorunların (personel, fiziki araç, gereç ve binadan kaynaklanan sorunlar, vatandaş kaynaklı sorunlar, diğer kurumlarla işbirliği sorunları, siyasi sebepler vb.) neler olduğu sorulduğunda tespit edilen sorunlar ise şunlardır:

Gelir tahsilat işlemlerini etkin ve verimli bir şekilde yapabilmek için Gelirler Müdürlüğü personelinin nitelik ve nicelik olarak yeterli olup olmadığı sorulduğunda; Gelirler Müdürü, personelin genel olarak nitelik ve nicelik açısından yeterli olduğunu, ancak mevzuat ve mevzuatın uygulanması ile cebri icra işlemleri için getirilen kolaylıklar

konusunda (TAKBİS sorgusu vb.) personelin eğitilmesi gerektiğini belirtilmiştir. Bina, donanım ve araç gereç konusunda ise bir sorundan bahsedilmemiştir.

Cebren tahsil süreci konusunda uygulamada karşılaşıldığı belirtilen en önemli sorunlar hacizler ve haciz sonrası menkul ve gayrimenkul malların satışı sırasında ortaya çıkmaktadır. Gelirler Müdürlüğü yetkilileri tarafından son yıllarda menkul ve gayrimenkullere ilişkin haciz işlemlerini kolaylaştırıcı birtakım yeni düzenlemeler yapıldığı, ancak bu sistemlerin kullanılması konusunda bazı sorunların yaşandığı belirtilmiştir.

Bir önceki başlık altında haciz işlemleri konusunda da belirtildiği üzere, araç haczi konusunda önceki yıllarda Trafik Tescil Şube Müdürlüğü'ne yazı yazılarak haciz şerhi konulması istenilmekteyken, 2019 yılında motorlu taşıtlar üzerine haciz şerhi koyma yetkisi, Noterlere devredilerek belediyelerin Noterler aracılığıyla araçlar üzerine haciz şerhi koyması sağlanarak sorun çözülmeye çalışılmıştır. Ancak, Noterlerin iş yükleri artınca bu talebi karşılayamaz duruma gelmiş ve bu konudaki yetki tekrar Noterlerden alınmıştır. Bunun yerine, belediyeleri İçişleri Bakanlığı'nın e-belediye sistemine entegre etmek suretiyle sorgulama ve haciz yapma imkânı belediyelerin kullanımına sunulurken sorunun çözülmesi planlanmıştır. Günümüzde, belediyelerin araç hacizleri yapabilmesi için "e-belediye EBYS yazılımının" kullanılması zorunludur. Ancak mevcut durumda, İBB'nin kullandığı yazılımların e-belediye sistemi ile uyumlu hale getirilememiş olması nedeniyle bu sisteme henüz geçiş yapılamamıştır. Bu durumda, İBB'nin araçlar üzerine haciz koyabileceği başka bir alternatif de olmadığı için İBB Gelirler Müdürlüğü yetkilileri tarafından yaklaşık 1 yıldır araç haczi yapılamadığı, araç haczi yapılabilmesi için bu konunun acil olarak çözülmesi gerektiği belirtilmiştir. Diğer yandan, araç haczi mümkün olsa da alacağın tahsilatı konusunda ortaya çıkan bir başka sorun ise, *"haciz konulan araçların üzerinde çok fazla haciz olması durumunda aracın satışı halinde bile hiçbir tahsilat yapılamaması"* şeklinde belirtilmiştir. Dolayısıyla, borçlunun birden fazla borcu nedeniyle araca haciz konulması halinde aracın satılarak alacağın tahsil edilmesi durumu da her zaman mümkün olamamaktadır.

Hacze rağmen alacağın tahsil edilememesi durumu banka hacizleri konusunda da yaşanabilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, mükellefin bankalarda hesap

bakiyesinin bulunması halinde, doğrudan zahmetsizce nakit tahsilatı yapılabilmesi nedeniyle, banka hacizleri alacağın tahsil edilmesi konusunda en etkili ve İBB tarafından en fazla tercih edilen yöntemlerden biridir. Ancak, mükellefin banka hesabında bakiye bulunsu bile daha önce başka alacaklılar ya da bankanın bizzat kendi alacakları için mükellefin hesapları üzerinde haciz ya da bloke uygulanmış olması nedeniyle para aktarımının gerçekleşmemesi banka haczinde karşılaşılan önemli sorunlardan biridir. Bunun yanı sıra Gelirler Müdürlüğü yetkilileri, banka hacizlerinde haciz koyma usulünden kaynaklanan bazı sorunlar da yaşandığını belirtmiştir. Çok sayıda mükellef olsa bile, haciz konulacak mükelleflerin en fazla 50’şerli listeler halinde bankalara yazılmak durumunda olunması, bankalarla ayrı ayrı ve kâğıt ortamında yazışmalar yapılması, yazının imza süreçlerinin elektronik ortamdaki pratikliğinden uzaklığı bu konuda belirtilen sorunlar arasındadır. Bu sorunlar işlemlerin uzamasına neden olmakta, dolayısıyla da alacağın tahsilini geciktirmektedir.

Diğer belediyelerde olduğu gibi, İBB Gelirler Müdürlüğü’nün de cebren tahsil konusunda yaşadığı en önemli sorun haciz konulan menkul ve gayrimenkul varlıkların satılarak paraya çevrilmesi konusudur. Gelirler Müdürlüğü yetkililerine göre, *“satışlar konusunda mevzuattaki düzenlemeler genel olarak yeterlidir, yalnızca uygulamanın kolaylaştırılması açısından bazı küçük düzenlemelerin yapılması gerekliliği bulunmaktadır.”* Bununla birlikte, bürokratik işlemlerin uzunluğu, satış için oluşturulacak organizasyonun maliyeti, personel yetersizliği, siyasi gerekçeler vb. sebeplerle menkul ve gayrimenkullerin satışının tercih edilmediği, bunun yerine diğer araçların alacakların tahsilinde kullanılması yoluna gidildiği belirtilmiştir.

Haciz yöntemlerinden biri olan maaş hacizleri de alacağın tahsili konusunda etkili bir yöntemdir. Ancak, 6183 sayılı Kanuna göre maaş haczinin maaşın ancak belirli bir kısmı için yapılması, maaş üzerinde bazen başka hacizlerin de bulunması, maaş haczi yoluyla alacağın tahsilinde tahsilat sürecini uzatabilmektedir.

Cebren tahsil yöntemlerinden biri olan borçlunun iflasının istenerek alacağın tahsili yöntemi konusunda ise Gelirler Müdürlüğü yetkilileri, bu konudaki takip sürecinin uzunluğu, işlemlerin zorluğu, borçlunun iflası yoluyla takip yapıldığında iflas masasına dâhil olan birçok alacaklı nedeniyle alacağın tahsil garantisinin bulunmaması ve bu

yöntemin kullanılmasının siyasi sonuçları gibi sorunlardan bahsetmiş ve bu nedenlerle bu yöntemin çok tercih edilen bir yöntem olmadığını belirtmişlerdir.

Yukarıda belirtilen sorunların çözümü noktasında Gelirler Müdürlüğü yetkililerinin belirttiği ve yazar tarafından tespit edilen öneriler ise şöyle sıralanabilir:

6183 sayılı Kanunun idarenin terkin yetkisini düzenleyen “*Tahsil İmkânsızlığı Nedeniyle Terkin*” başlıklı 106. Maddesi’nde yer alan terkin rakamlarının gözden geçirilmesi günümüz koşullarında zorunluluk haline gelmiştir. Buradaki vergi ve harç alacakları için 10 TL. ve altı, diğer alacaklar için 20 TL. ve altı olan rakamlar artırılarak, küçük alacakların takibi için gereksiz yere zaman ve para harcanması ve muhasebe hesapların gereksiz yere şişmesi engellenmelidir. Böylece, tahsili imkânsız alacakların silinebilmesinin önü açılmış olacaktır. Bu tür küçük ve/veya tahsili imkânsız alacaklar için Gelirler Müdürlüğü tarafından önerilen bir başka çözüm yolu ise; “*bu tür alacakların Şüpheli Alacaklar Hesabı gibi bir hesapta toplanmasının yolunun açılmasıdır.*”

Diğer yandan, çok düşük tutarlı olması nedeniyle takibi ve tahsili zor olan “*Dilencilere ceza verilmesi ile ilgili Kabahatler Kanunu’nun ilgili maddeleri yeniden gözden geçirilmeli,*” çok yüksek cezaları içeren ve çoğu zaman tahsili imkânsız hale gelen Çevre Kanunu uyarınca kesilen “*çevre cezalarının miktarları gözden geçirilmeli ve “suç örgütü” gibi çalışanlara farklı yaptırımlar getirilmelidir.*”

Gelirler Müdürlüğü’nün en çok kullandığı yöntemlerden biri olan banka hesaplarına haciz işlemlerinin daha etkin ve daha hızlı bir şekilde yürütülebilmesi için Müdürlük yetkilileri tarafından bu konuda e-haciz uygulanmasının getirilmesi önerilmiştir. Böyle bir sisteme geçilmesi halinde, bir yandan bu konuda yapılan kırtasiye masrafları azalacak, diğer yandan işlemler daha hızlı yürütülerek alacakların tahsilatı da hız kazanacaktır.

Gerekli prosedür ve uyum işlemlerinin tamamlanarak gayrimenkul hacizleri konusunda WEPTAPU uygulamasından, araç hacizleri konusunda da İçişleri Bakanlığı nezdindeki e-belediye sistemi uygulamasından yararlanılması, İBB Gelirler Müdürlüğü’nün gayrimenkul ve araç hacizleri yöntemini yeniden etkin bir şekilde

kullanmasını sağlayacaktır. Diğer yandan, menkul ve gayrimenkullerin satılarak paraya çevrilerek alacağın tahsil edilmesi konusunda üç farklı seçenek önerilebilir: Bunlardan birincisi İBB Gelirler Müdürlüğü'nün personel ve araç gereç açısından desteklenerek ve ilgili personelin eğitimi sağlanarak bu konuyu bizzat kendisinin yürütmesidir. İkinci seçenek ise bu konuda Gelirler Müdürlüğü'nün İcra Müdürlüklerinin organizasyon ve personelinin faydalanmasıdır. Bu durumda, belediyelerin haczettiği malların satışının icra dairelerinin kurulmuş olan sistemine entegrasi sağlanarak 6183 sayılı AATUHK kapsamında idarece haczedilen malların yapılacak yasal düzenlemeyle 2004 sayılı İcra İflas Kanunu kapsamında çalışan icra dairelerinin satış komisyonlarınca satışı gerçekleştirilecektir. Bu seçeneğin uygulanması halinde, merkezi idare tarafından iş yoğunluğu artacak olan icra dairelerinin gerek fiziki imkânlar ve gerekse personel ihtiyacı konusunda desteklenmesi gerekmektedir. Bu konudaki üçüncü alternatif ise; alternatif; *il veya bölgesel düzeyde satış komisyonları* oluşturularak birden fazla belediyenin cebren tahsil sürecinde yaşadığı satış problemlerine çözüm sağlanmasıdır. Bu kapsamda merkezi idare düzenleme yaparak kurulacak komisyonları yasal zemine kavuşturmalı ve komisyonların idari ve mali yapısı ile çalışma alanlarının kapsamını belirlemelidir. Bununla birlikte oluşturulacak komisyonların merkezi idare tarafından denetlenmesi, satış sürecinde karşılaşılabilecek insan etkilerinin en aza indirilmesi ve sürecin siyasal süreçlerden etkilenmemesini sağlayacaktır. Ayrıca oluşturulacak satış komisyonlarında en az bir adet merkezi idare temsilcisinin bulunması, özellikle satış sürecinde gelir kaybı yaşamamak adına ürün değerlemesinde uzman desteklerinin sağlanması, oluşturulacak komisyonların sürece olan katkısı adına önemlidir. Yukarıda ortaya konulan üç durumda da İBB'nin yürüttüğü cebren tahsil sürecinin en büyük eksikliği olan haczedilen malların satışı sorunu çözüme kavuşarak belediyelerin tahsilat problemleri büyük oranda çözülecektir. Burada önerilen alternatifler tüm belediyelerin benzer sorunları yaşadığı düşünülecek olursa yalnızca İBB için değil, tüm belediyeler için önerilmektedir. Bu noktada, zahmetli ve idari maliyeti yüksek olan satış işlemlerin kolaylaştırılması ve belediyelere bu konuda destek olunması açısından merkezi yönetim tarafından uygulamaya yönelik mevzuatta kolaylaştırıcı birtakım düzenlemeler yapılmasının ve belediyelere gerekli desteğin sağlanmasının (personel, eğitim, danışmanlık vb.) faydalı olacağı düşünülmektedir.

Son olarak, gelir tahsilat ve denetiminin etkin bir şekilde yapılabilmesi için İBB Gelirler Müdürlüğü personelinin nitelik ve nicelik olarak desteklenmesinin faydalı olabileceği düşünülmektedir. Her ne kadar Gelirler Müdürlüğü yetkilileri tarafından özellikle sayı açısından çok eksiklik olmadığı, mevcut personelin mevzuat ve uygulaması konusunda eğitilmesinin yeterli olduğu belirtilse de, İBB'nin yaklaşık 80.000 civarındaki mükellef sayısı ve İstanbul ilinin nüfusu düşünüldüğünde, özellikle ilan ve reklam vergisi gibi hareketli bir vergi konusuna sahip bir verginin denetimi, alacakların takibi, haciz işlemleri, menkul ve gayrimenkullerde haciz sonrası satış işlemleri konusunda daha fazla ve nitelikli personel ile bu işlerin daha etkin yapılabileceği söylenebilir. Bunun yanı sıra Gelirler Müdürlüğü yetkililerinin de belirttiği gibi, personelin Belediye Gelirleri Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun gibi gelir tahsilat ve denetimi konusunda önemli temel kanunlar konusunda gerek işe yeni başladıklarında, gerekse belirli periyotlarla düzenli olarak eğitilmeleri uygulamanın doğru ve eksiksiz bir şekilde yapılması açısından önem taşımaktadır.

SONUÇ

Bu çalışmada, belediyelerin gelir kaynaklarının tahsilatı konusunda tabi oldukları mevzuat çerçevesinde uygulayabilecekleri tahsilat yöntemleri incelenerek belediyelerin bu yöntemleri ne derece etkin kullanabildiklerinin ve uygulamada karşılaştıkları sorunların tespit edilmesi amaçlanmıştır.

Çalışmada ulaşılan sonuçları şöyle özetlemek mümkündür:

Belediye gelirlerine ilişkin tahsilat süreci, cebren tahsilat ve süresi içinde tahsilat olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir. Belediyelerin gelirlerini düzenleyen ilgili kanunlarda belirtilen ödeme zamanlarında, vadesinde yapılan tahsilat işlemleri “*süresi içinde tahsilat*” olarak isimlendirilmektedir. Bu safhada, ilgili alacaklar kanunda belirtilen zamanlarda ödendiğinde, belediyelerin yalnızca “*mükelleflerin borçlarını ödeyebilmeleri için uygun tahsilat sistemlerinin kurulması, ödemeye ilişkin belgelerin düzenlenmesi ve muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi faaliyetlerini*” yürütmesi yeterli olmaktadır.

“*Cebren tahsilat*” ise, tahakkuk ettirilen ancak, kanuni süresi içerisinde ödenmeyen kamu ya da özel hukuktan kaynaklanan kesinleşen alacakların ilgili kanunlar çerçevesinde tahsilata olanak sağlayan yöntemler kullanılarak tahsilat işleminin gerçekleştirilmesidir.

Cebren tahsilat aşamasında belediyeler gelir türleri itibari ile 6183 sayılı “*Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun*” kapsamındaki alacaklar için “*alacaklı amme idaresi*” sıfatı ile kendileri, özel hukuka tabi alacaklar için 6098 sayılı “*Türk Borçlar Kanunu*” ve 2004 sayılı “*İcra İflas Kanunu*” hükümleri kapsamında icra dairesi aracılığıyla cebren tahsilat işlemlerini gerçekleştirmektedir.

6183 sayılı “*Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun*” un kapsam maddesi belediyelerin hangi alacaklarının bu Kanun kapsamına girdiğini açıklamıştır. Buna göre; belediyelerin vergi, harç, harcamalara katılma payları, ceza gelirlerinin yanı sıra hizmetler karşılığında aldıkları ücret gelirleri 6183 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

Bununla birlikte, belediyelerin “*akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları*” 6183 sayılı Kanunun kapsamı dışında tutulmuştur. Bu çerçevede, belediyelerin menkul ve gayrimenkul satışı ve kira gelirleri gibi sözleşmeden doğan alacaklarının tahsilat işlemlerinin özel hukuk hükümlerine göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Belediyelerin gelir kaynaklarını öz gelirler, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler ve borçlanma gelirleri şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Merkezi yönetim tarafından yapılan transferler ve borçlanma gelirleri için belediyelerin yapacağı işlem bu gelirleri takip edip gerekli muhasebeleştirme işlemlerini yapmaktır. Bu gelirler için, bir ihtilaf nedeniyle dava vs. olmadıkça süresi içinde tahsilat işlemleri uygulanmaktadır. Cebren tahsil süreci belediyelerin öz gelir kaynakları için söz konusudur. Belediyelerin vergi, harç, harcamalara katılma payları, ücret, ceza vb. öz gelir kaynakları süresi içinde, vadesinde ödenmediğinde belediyeler kanunlarda öngörülen cebren tahsil yöntemlerini kullanarak bu gelirleri tahsil etmeye çalışmaktadır. Kira gelirleri gibi özel hukuktan kaynaklanan alacaklarda belediyelerin Hukuk Müşavirlikleri dava yoluyla bu gelirlerin tahsil sürecini takip etmekte, dava olumlu sonuçlandığında haciz vb. cebren tahsil işlemleri ise icra daireleri vasıtasıyla özel hukuk hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir. Vergi, harç, harcamalara katılma payları, ücret, ceza gibi 6183 sayılı Kanuna tabi alacaklarda ise bizzat belediyelerin Mali Hizmetler Birimi’nin çabaları devreye girmektedir.

Bu çalışmada belediyelerin 6183 sayılı Kanun çerçevesinde kullandıkları cebren tahsil yöntemlerini kullanma konusunda ne derece etkin olabildiklerini ve bu konuda yaşanan sorunları ayrıntılı olarak analiz edebilmek için İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin (İBB) gelir tahsilatından sorumlu birimi olan Gelirler Müdürlüğü’nün uygulamaları incelenmiştir. Bu kapsamda, Gelirler Müdürlüğü’nün 6183 sayılı Kanun’da öngörülen cebren tahsil yöntemlerinden hangilerini, nasıl kullandığı; kullanılmayan yöntemler varsa bunun nedenlerinin neler olduğu; bu yöntemleri kullanma konusunda Gelirler Müdürlüğü’nün nitelik ve nicelik olarak yeterli personele sahip olup olmadığı ve cebren tahsil yöntemlerini kullanma konusunda karşılaşılan zorluklar ve kısıtlılıkların neler olduğu araştırılmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü örneği üzerinden gerçekleştirilen analiz çalışmasının sonuçları şöyle özetlenebilir:

6183 sayılı Kanun kapsamında cebren tahsilat süreci “Ödeme Emri Belgesi” düzenlenmesi ve tebliğ edilmesi işlemi ile başlamakta, borcun ödenmemesi halinde kanunda öngörülen cebren tahsil yöntemlerinin biri ya da birkaçı ile tahsilat işlemleri devam etmektedir. 6183 sayılı Kanun’da haciz, borçlunun iflasının istenmesi, varsa teminatın paraya çevrilmesi olmak üzere üç farklı cebren tahsil yönteminden bahsedilmektedir.

Bu yöntemlerden biri olan haciz yöntemi, 6183 sayılı AATUHK’nun 62. Maddesi’nde *“borçlunun mal bildirimi ile idareye bildirdiği veya alacaklı belediye idaresi tarafından tespit edilen borçlu ve üçüncü şahısların elinde bulunan menkul ve gayrimenkullerin, alacak ve haklardan amme alacağına yetecek kadarının el konulması”* şeklinde tanımlanmıştır. Haciz, cebren tahsil yöntemlerinden en çok kullanılan yöntem olması nedeniyle önemli bir yöntemdir. Ancak bu yöntemin uygulanabilmesi, mükellefin malvarlığının bulunmasına bağlıdır. Malvarlığının tespiti ise mükellef beyanı veya malvarlığı araştırmasına göre sağlanır. İBB Gelirler Müdürlüğü’nde hacizle ilgili işlemlerin yürütülmesi Müdürlük bünyesinde bulunan İcra Şefliği aracılığıyla yapılmakta olup, İcra Şefliği tarafından TAKBİS, WEBTAPU, E-BELEDİYE vb. sistemler üzerinden sorgulama yapılması ve ilgili kurumlarla yazışmalar yürütülmesi suretiyle mükellefin menkul ve gayrimenkul malvarlığı, banka hesaplarının araştırılması ve maaş/ücret gelirlerinin araştırılması şeklinde mükellefin malvarlığı araştırılmaktadır. Malvarlığı araştırmasından sonra mükellefin tespit edilen varlıklarına gerekli haciz işlemleri uygulanarak alacak tahsil edilmeye çalışılmaktadır.

Banka hesaplarının haczi alacağın hızlı bir şekilde ve doğrudan nakit olarak tahsil edilmesini sağlayan etkili bir yöntem olması nedeniyle İBB Gelirler Müdürlüğü tarafından ilk ve en çok tercih edilen yöntem olmuştur. Ancak, mükellefin banka hesabında bakiye bulursa bile daha önce başka alacaklılar ya da bankanın bizzat kendi alacakları için mükellefin hesapları üzerinde haciz ya da bloke uygulanmış olması nedeniyle para aktarımının gerçekleşmemesi banka haczinde karşılaşılan önemli sorunlardan biridir. Bunun yanı sıra haciz koyma usulünden kaynaklanan bazı sorunlar,

bankalarla ayrı ayrı ve kâğıt ortamında yazışmalar yapılması, yazının imza süreçlerinin elektronik ortamdaki pratikliğinden uzaklığı Gelirler Müdürlüğü tarafından banka hacizleri konusunda yaşandığı belirtilen sorunlar arasındadır. Bu sorunlar işlemlerin uzamasına neden olmakta, dolayısıyla da alacağın tahsilini geciktirebilmektedir.

Mükellefin banka hesap bakiyesinin bulunmaması ve sabit bir maaşının tespit edilmesi halinde maaş/ücret gelirinin haczedilmesi de alacağın nakit olarak tahsil edilmesini sağlayan ve alacağı garanti altına alan bir başka yöntem olması nedeniyle yine Gelirler Müdürlüğü tarafından sıklıkla tercih edilen bir yöntemdir. Ancak, 6183 sayılı Kanuna göre maaş haczinin maaşın ancak belirli bir kısmı için yapılması, maaş üzerinde bazen başka hacizlerin de bulunması, maaş haczi yoluyla alacağın tahsilinde tahsilat sürecini uzatabilmektedir.

Menkul ve gayrimenkul malların haczi ise İBB tarafından bu iki yöntem sonucunda tahsilat gerçekleşmediğinde başvurulacak yöntemlerdir. Menkul ve gayrimenkul malların haciz işlemleri TAKBİS, WEBTAPU, E-BELEDİYE vb. sistemler üzerinden sorgulama yapılması ve ilgili kurumlarla yazışmalar yürütülmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. Ancak, bu hacizler konusunda son yıllarda ilgili kurumların geliştirdikleri sistemlerin kullanılması konusunda bazı sorunlar yaşandığı belirtilmiştir. Örneğin; araç haczi konusunda İçişleri Bakanlığı'nın e-belediye sistemine entegre olunamaması ve başka bir alternatif de tanınmamış olması nedeniyle İBB Gelirler Müdürlüğü yetkilileri tarafından yaklaşık 1 yıldır araç haczi yapılamadığı belirtilmiştir. Bu yöntemi etkin olarak kullanabilmek için sorunun bir an önce çözüme kavuşması gerekmektedir.

Diğer yandan, menkul ve gayrimenkul mallar haczedildikten sonra alacağın tahsil edilebilmesi için, satılarak paraya dönüştürülmesi gerekmektedir. Bu ise zahmetli ve uzun bir süreci gerektirmektedir. İBB, bürokratik sebepler, satış için oluşturulacak organizasyonun maliyeti, personel yetersizliği, siyasi gerekçeler vb. sebeplerle hem menkul, hem de gayrimenkullerin satışını yaparak haciz şerhi koyduğu malları tahsilata dönüştürmekte zorlanmaktadır. Sayılan nedenlerle, İBB Gelirler Müdürlüğü bünyesinde şimdiye kadar “*gayrimenkul satışı*” gerçekleştirilmemiştir. Menkul mal satışı ise sadece “hafriyat cezalarından” dolayı haczedilen birkaç hafriyat kamyonunun satışı şeklinde

gerçekleşmiştir. İBB Gelirler Müdürlüğü'nün gerçekleştirdiği menkul ve gayrimenkul malların üzerine haciz şerhi konulması uygulaması ile satıştan çok, genel olarak mükellefi borcunu ödemeye teşvik etmek amacı güdülmektedir. Burada haciz işlemi yapılarak, alacağın zamanaşımına uğramasının önlenmesi, alacağın garanti altına alınmasının sağlanması, mükellefin haciz işlemi sonucu işleminden haberdar olarak borcunu ödemesi yoluyla borcun tahsil edilmesinin sağlanması gibi sonuçlar umulmaktadır. Ancak, İBB'de görüşülen yetkililer şu an uygulayamamakla birlikte, menkul ve gayrimenkul malların satışı suretiyle alacakların tahsilini sağlama konusunda da çalışmalarını devam ettirdiklerini belirtmişlerdir.

6183 sayılı Kanunun cebren tahsil konusunda imkân sağladığı ikinci bir yöntem, eğer mükellef tarafından teminat verilmişse, teminatın paraya çevrilmesi yoluyla alacağın tahsildir. İBB Gelirler Müdürlüğü amme alacağını güvence altına almak adına teminat isteyebilmektedir. Ancak teminat almak çok fazla tercih edilen bir yöntem değildir. Teminat uygulaması, İBB açısından genellikle çevre para cezalarında başvuru bir yöntemdir. Ancak, ceza miktarları yüksek olduğundan mükelleften teminat alınması ve bunun paraya çevrilmesi mükellef açısından pek tercih edilmemekte olup İBB Genel Müdürlüğü'nde bu uygulamanın sınırlı sayıda örneği vardır.

Cebren tahsil süreci kapsamında uygulanan üçüncü tahsil yöntemi borçlunun iflasının istenmesidir. İflas kelime anlamıyla *“günü gelmiş borçların ödenemez duruma düştüğünün mahkeme kararı ile saptanarak ilan edilmesi durumudur.”* İflas yoluyla takip kapsamında 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nda iflasın muhatabı tüzel kişiler olarak belirlenmiştir. İBB'de iflasla ilgili sürecin yönetimi Hukuk Müşavirliği'nce takip edilmekte olup uygulamada yüksek miktarlı hafriyat para cezaları için değerlendirilmektedir. Ancak, bu yöntem konusunda Gelirler Müdürlüğü yetkilileri, iflasa ilişkin takip sürecinin uzunluğu, işlemlerin zorluğu, borçlunun iflası yoluyla takip yapıldığında iflas masasına dâhil olan birçok alacaklı nedeniyle alacağın tahsil garantisinin bulunmaması ve bu yöntemin kullanılmasının siyasi sonuçları gibi sorunlardan bahsetmiş ve bu nedenlerle bu yöntemin çok tercih edilen bir yöntem olmadığını belirtmişlerdir.

Özet olarak İBB Gelirler Müdürlüğü'nün 6183 sayılı Kanun'da öngörülen yöntemlerden en çok kullandığı yöntemin haciz yöntemi olduğu söylenebilir. Borçlunun iflasının istenmesi ve teminatın paraya çevrilmesi yöntemleri ise ikincil ve destekleyici yöntemler olarak kullanılmakta, ancak bir fırsat oluştuğunda tercih edilmektedir. Gelirler Müdürlüğü yetkililerine cebren tahsil yöntemlerinin uygulanması konusunda yaşanan sorunların neler olduğu sorulduğunda cebren tahsil yöntemleri konusunda mevzuattaki düzenlemelerin genel olarak yeterli olduğu belirtilmiştir. Bu yöntemler konusunda yaşandığı belirtilen sorunlar genellikle uygulamadan kaynaklı ve cebren tahsil yöntemlerine ilişkin yukarıda özetlenen sorunlardır. Uygulamadan kaynaklı en önemli sorun ise menkul ve gayrimenkul malların satılarak paraya çevrilmesi konusunda ortaya çıkmaktadır. Bu sorun yalnızca İBB'nin değil, gerekli organizasyon ve personele sahip olmama, işlemlerin uzunluğu ve bu işlemin siyasi sonuçları gibi sebeplerle hemen hemen bütün belediyelerin yaşadığı sorunlar arasındadır. Satışlar konusunda belirtilen bu sorunlar aşılsa bile bu işlemlerin nasıl yapılacağı ve uzun ve karmaşık süreçlerin nasıl uygulanacağı konusunda bir tereddüt olduğu da gözlemlenmiştir.

Gelirler Müdürlüğü yetkililerinin tahsilat süreci konusunda mevzuattan kaynaklı sorun olarak cebren tahsil yöntemlerinden ziyade, bahsettiği sorunlar şunlardır:

- 6183 sayılı Kanun'un "*Tahsil İmkânsızlığı Nedeniyle Terkin*" konusunu düzenleyen 106. Maddesinde yer alan rakamların günümüz koşullarına uygun olmaması,
- Dilenci para cezalarının çok düşük olması ve takip işlemlerinin idari maliyetleri düşünüldüğünde bu konuda harcanan çabaların kaynak israfına yol açması,
- Çevre cezalarının çok yüksek olması nedeniyle tahsilatının kimi zaman imkânsız olması.

Bu sorunların çözülmesi noktasında, belediyelerden geri bildirimlerin alınarak ilgili mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması halinde, belediyelerin tahsilat maliyetlerinin düşeceği ve tahsilat işlemlerini daha etkin bir şekilde yapabilecekleri düşünülmektedir.

Cebren tahsil yöntemlerinin uygulanmasına ilişkin sorunların çözümü hususunda ise İBB Gelirler Müdürlüğü ile de yapılan görüşmeler neticesinde; banka hesaplarına haciz işlemlerinin daha etkin ve daha hızlı bir şekilde yürütülebilmesi için e-haciz uygulamasına geçilmesi, gayrimenkul ve araç hacizleri yönteminin yeniden etkin bir şekilde kullanılmasının sağlanabilmesi için gerekli prosedür ve uyum işlemlerinin tamamlanarak gayrimenkul hacizleri konusunda WEPTAPU uygulamasından, araç hacizleri konusunda da İçişleri Bakanlığı nezdindeki e-belediye sistemi uygulamasından yararlanılması önerilebilir.

Diğer yandan, menkul ve gayrimenkullerin satılıp paraya çevrilerek alacağın tahsil edilmesi konusunda hem İBB Gelirler Müdürlüğü, hem de benzer sorunları yaşayan diğer belediyeler için üç farklı seçenek önerilebilir:

- Bunlardan birincisi belediyelerin personel ve araç gereç açısından desteklenerek ve ilgili personelin eğitimi sağlanarak bu konuyu bizzat kendisinin yürütmesi;
- İkincisi, belediyelerin İcra Müdürlüklerinin organizasyon ve personelinin faydalanarak haczediği malların satışını gerçekleştirmesi;
- Üçüncüsü ise, *il veya bölgesel düzeyde satış komisyonları* oluşturularak birden fazla belediyenin cebren tahsil sürecinde yaşadığı satış problemine çözüm sağlanmasıdır.

Her üç durumda da belediyelerin yürüttüğü cebren tahsil sürecinin en büyük eksikliği olan haczedilen malların satışı sorunu çözüme kavuşarak belediyelerin tahsilat problemlerinin büyük oranda çözülebileceği düşünülmektedir. Bu noktada, zahmetli ve idari maliyeti yüksek olan satış işlemlerin kolaylaştırılması ve belediyelere bu konuda destek olunması açısından merkezi yönetim tarafından uygulamaya yönelik mevzuatta kolaylaştırıcı birtakım düzenlemeler yapılması ve belediyelere gerekli desteğin sağlanması (personel, eğitim, danışmanlık vb.) faydalı olabilecektir.

Son olarak, gelir tahsilat ve denetiminin etkin bir şekilde yapılabilmesi için İBB Gelirler Müdürlüğü personelinin nitelik ve nicelik olarak desteklenmesinin faydalı olabileceği düşünülmektedir. Her ne kadar, Gelirler Müdürlüğü yetkilileri tarafından

özellikle sayı açısından çok eksiklik olmadığı, mevcut personelin mevzuat ve uygulaması konusunda eğitilmesinin yeterli olduğu belirtilse de, İBB'nin yaklaşık 80.000 civarındaki mükellef sayısı ve İstanbul ilinin nüfusu düşünüldüğünde, özellikle ilan ve reklam vergisi gibi hareketli bir vergi konusuna sahip bir verginin denetimi, alacakların takibi, haciz işlemleri, menkul ve gayrimenkul haczi sonrası satış işlemleri konusunda daha fazla ve nitelikli personel ile bu işlerin daha etkin yapılabileceği söylenebilir. Bunun yanı sıra, Gelirler Müdürlüğü yetkililerinin de belirttiği gibi, personelin “*Belediye Gelirleri Kanunu*”, “*Vergi Usul Kanunu*”, “*Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun*” gibi gelir tahsilat ve denetimi konusunda önemli temel kanunlar konusunda gerek işe yeni başladıklarında, gerekse belirli periyotlarla düzenli olarak eğitilmeleri uygulamanın doğru ve eksiksiz bir şekilde yapılması açısından önem taşımaktadır.

Sonuç olarak, İBB Gelirler Müdürlüğü örneği üzerinden yapılan incelemede, Gelirler Müdürlüğü'nün 6183 sayılı Kanun'da öngörülen tahsilat yöntemlerini inceleyip, tahsilat süreçlerini mevzuata uygun bir şekilde yapılandırmaya ve cebren tahsil yöntemlerinden en hızlı ve en pratik yöntemleri tercih etmeye çalıştığı görülmektedir. Bazı yöntemlerin uygulanması noktasında yukarıda sayılan sebeplerle zorluklar yaşanmakta, menkul ve gayrimenkullerin satılarak paraya çevrilmesi gibi bazı yöntemler ise belirtilen sebeplerle kullanılamamaktadır. Cebren tahsil sürecinde asıl amaç alacağın tahsil edilmesidir. Ancak, bazı yöntemleri uygulamanın zorluğu ve prosedürün uzunluğu nedeniyle alacağın tahsilinin gecikmesi, tüm çabalara rağmen mükellefin tahsilatı gerçekleştirecek bir malvarlığının bulunamaması yalnızca belediyelerin değil, merkezi yönetim kurumlarının da karşılaşılabileceği sorunlar arasında yer almaktadır. Bu noktada yapılması gereken, Kanunda öngörülen tüm yöntemlerin uygulanarak alacağın tahsil edilmeye çalışılması ve zamanaşımının kesilmesi ve zamanaşımı süresi içinde alacağın takip edilmesidir. İBB Gelirler Müdürlüğü'nün bu noktada tahsilata yönelik imkânlar dâhilinde sonuca hızlıca götürecek yöntemleri tercih etme, yeni yöntemler araştırma ve ilgili kurumlarla işbirliğine gitme, alacağı zamanaşımına uğratmamak için mükellefi sürekli olarak takip etme çabası içinde olduğu söylenebilir. Cebren tahsil yöntemlerinin uygulanması konusunda yukarıda belirtilen sorunların çözümü ve Kanunda öngörülen tüm yöntemlerin etkin bir şekilde kullanılması halinde gelir tahsilatı için yürütülen bu çabaların daha fazla sonuç verebileceği tahmin edilmektedir. Diğer yandan, İBB'nin

cebren tahsil uygulamalarının ve tahsilat aşamalarında izlediği prosedürlerin diğer belediyeler için de örnek teşkil edebileceği düşünülmektedir.





EKLER

EK1:SORU VE BİLGİ TALEP FORMU

BELEDİYE GELİRLERİNİN TAHSİLAT SÜRECİ VE İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ YÜKSEK LİSANS TEZİ SORU VE BİLGİ TALEP FORMU

TANIMLAYICI BİLGİLER

1. Gelirler Müdürlüğüne Ait Organizasyon Şeması
2. Şeflikler ve isimleri, şefliklerde yürütülen işler, şefliklerdeki çalışan sayıları
3. Müdürlük bünyesinde var olan pozisyonlar (Müdür, Müdür Yardımcısı, Şef, Tahsildar, Denetim Elemanı vb.) ve görevleri
4. Gelir tahsilatından sorumlu şeflik/şeflikler, şeflikte yürütülen işler, çalışan sayıları, çalışanların görev tanımları
5. Cebren tahsilattan sorumlu şeflik/şeflikler, şeflikte yürütülen işler, çalışan sayıları, çalışanların görev tanımları
6. Gelirler Müdürlüğü dışında İBB bünyesinde gelir tahsilatı konusunda sorumlu birimler var mı? Bunlar hangi müdürlükler?
7. İBB’de kayıtlı mükellef sayısı
8. Son 5 yıllık Gelir Bütçesi ve Kesin Hesap Raporu

İBB ÖZ GELİRLERİNİN TAHSİLATINDA KULLANILAN YÖNTEMLER

9. Süresi içinde (vadesinde) yapılan ödemeler için kullanılan yöntemler neler? Süreç nasıl işliyor? Süreci genel olarak anlatır mısınız? Mükellefin ödeme konusunda işini kolaylaştırmak için kullanılan yöntemler var mıdır? Bunlar neler?
- 10.Cebren tahsil için (vadesinde ödenmeyen alacaklar için) kullanılan yöntemler nelerdir? Süreç nasıl işliyor? Süreci genel olarak anlatır mısınız?
11. Cebren tahsil sürecinde kullanılan haciz yöntemleri nelerdir? (gayrimenkul, menkul mal haczi, banka haczi, maaş haczi, e-haciz vs.)

12. Cebren tahsil sürecinde haczedilen menkul ve gayrimenkullerin satışı ile ilgili usul uygulamada nasıldır? Fiili olarak satış süreci gerçekleştiriliyor mu?

13. İflasın istenmesi yoluyla takip kullanılıyor mu? Sık kullanılan bir yöntem midir?

14. Teminat alınıyor mu? Hangi durumlarda alınıyor? Borç ödenmeme durumunda gelir türleri için teminatın paraya çevrilmesi yoluyla takip yöntemi kullanılıyor mu? Teminatın paraya çevrilmesi yöntemi hangi gelirler için ve nasıl kullanılıyor?

15. Bu sayılanlar dışında (haciz, iflas, teminatın paraya çevrilmesi) kullandığınız başka cebren tahsil yöntemleri var mı?

16. Cebren tahsil konusunda diğer kurumlarla işbirliği yapıyor musunuz? (vergi dairesi, icra dairesi, tapu vb.)

17. Müdürlüğünüzün tahsilat sürecinde karşılaştıkları zorluklar nelerdir?

- Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar
- Uygulamadan Kaynaklanan Sorunlar (Personelin nicelik ve nitelik olarak yetersiz olması, siyasi sebepler, fiziki yetersizlikler (araç, gereç, bina vs.), vatandaştan kaynaklanan sorunlar, belediyenin diğer birimleri ya da iş yapılan diğer kurumlardan kaynaklanan sorunlar (tapu, vergi dairesi, banka vb.)
- Haciz sürecinde yaşanan sorunlar (banka haczi ve diğer hacizler konusunda)

18. Tahsilat sürecinde karşılaşılan bu sorunların aşılması noktasında ne tür önlemler alıyorsunuz?

19. Tahsilat sürecinin özellikle cebren tahsil sürecinin iyileştirilebilmesi ve yukarıda sayılan sorunların çözülebilmesi için önerileriniz nelerdir?

20. Cebren tahsil sürecinde kullandığınız belgelerden örnekler alabilir miyim?

- Ödeme Emri
- Mal Bildirim Formu
- Haciz İhbarnameleri (Banka haciz yazısı, tapu, trafik tescil gibi boş örnekler)
- Uyarı Yazısı
- Mal bildirim formu örneği
- Kullanılan Diğer Form Örnekleri

EK 2:ÖDEME EMRİ BELGESİ



T.C.
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI
MALİ HİZMETLER DAİRE BAŞKANLIĞI
GELİRLER MÜDÜRLÜĞÜ

BK No:39383 -

ÖDEME EMRİ
(Amme Alacakları İçin)



Borçlunun;

Adı, Soyadı/Ünvanı:

Adres :

TC/Vergi Kimlik No :

REFERANS	Ödenecek Amme Alacağının Mahiyeti	VADE	TUTAR (TL)
	İLAN VE REKLAM VERGİSİ		
	İLAN REKLAM VERGİ, RESİM VE HARÇ GECİKME		
	İLAN REKLAM VERGİSİ VERGİ CEZALARI		
Toplam			

Açıklama :

Ayrıca Gecikme Zammı da alınacaktır.

Yukarıda mahiyet ve miktarı gösterilen borcunuz vadesi geçtiği halde ödenmemiştir. Bu Ödeme Emrinin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde borcunuzu İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü'ne ödemeniz veya borcunuzu karşılayacak değerde mal bildiriminde bulunmanız, haczi kabil malınız yoksa bildirmeniz icap eder. Bu mecburiyetlere riayet etmediğiniz takdirde, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanunun 55, 60, 111, 114 maddeleri hükümlerine göre;

1-Borcunuzun, menkul ve gayrimenkul mallarınızla her türlü hak ve alacaklarınız haczedilerek paraya çevrilmek suretiyle tahsil edileceği,

2-Mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağınız,

3-Mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığınız veya yaşayış tarzınız mal bildiriminize uymadığı takdirde 3 aydan bir yıla kadar hapis ile cezalandırılacağınız,

4-Haczi kabil malınız olmadığı yolunda bildirimde bulunmanız halinde bu bildirimle birlikte veya bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde en son kanuni ikametgah ve iş adresinizi, daimi mükellefiyetiniz bulunan diğer tahsil dairelerini ve kamu idarelerini ve bu dairelerdeki hesap kayıt numaralarını bildirmedığınız ve nüfus suretini vermediğiniz takdirde 50 güne kadar adli para cezası ile cezalandırılacağınız,

5-Ödeme emrine karşı dava açma süresi AATUHK'nun 58. maddesine göre tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 15 gündür. Ödeme emrine karşı dava açılması halinde yetkili mahkemenin İstanbul Vergi Mahkemesi İdari para cezaları için ise İstanbul İdare Mahkemesi olduğu ve yargılama sonucunda tamamen veya kısmen haksız çıkan borçludan Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanunun 58. maddesi uyarınca hakkındaki davanın red olduğu miktardaki amme alacağı %10 zamlı tahsil edileceği,

önemle tebliğ olunur.

Gelirler Müdürü

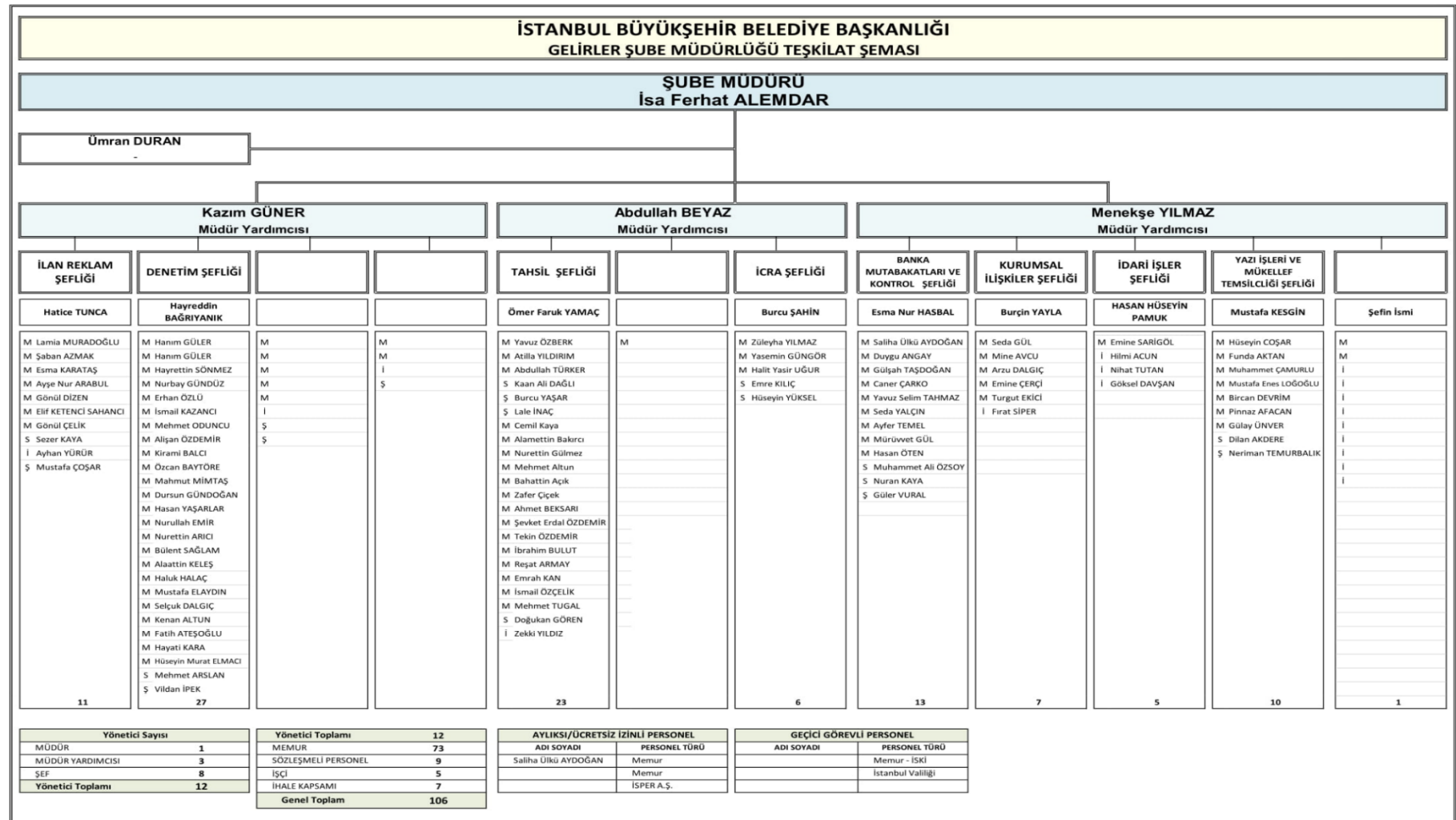
6070 sayılı kanun gereğince E-İMZA ile imzalanmıştır.

Doğrulama Adresi : <http://application2.ibb.gov.tr/net/ImzaDogrula.aspx?prm=DD%2FQILFUEXVVealFA%3d%3d>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı
Osmaniye Mah. Çobançeşme Koşuyolu Biv.No:3 34146 Bakırköy / İSTANBUL
Elektronik Ağ: www.ibbistanbul
Faks: 0 212 449 50 43

Bilgi için:
Tel:2124494448
E-posta:

Ek 3:ORGANİZASYON ŞEMASI



Ek 4:MAL BİLDİRİM KÂĞIDI

MAL BİLDİRİM KAĞIDI

(Amme Borçluları için)

AMME BORÇLUSUNUN:

Soyadı : _____
Adı veya Ünvanı : _____

İş : _____
İş Adresi : _____

İkametgah Adresi : _____

T.C Kimlik No : _____
Vergi Kimlik No : _____
Telefon : _____

ÖDEME EMRİ'NİN

<u>Tarihi</u>	<u>Numarası</u>	<u>İçerdiği Borç Miktarı</u>
...../...../.....		

Ek:Nüfus Cüzdan Fotokobisi

Ek 5:UYARI YAZISI ÖRNEĞİ



T.C
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI
Mali Hizmetler Daire Başkanlığı
Gelirler Müdürlüğü

Sayı :
Konu : Haciz.

BİLGİLENDİRME & SON UYARI

İlgi :

Firmanız/Şahsınız adına düzenlenen Nolu dosyalarda TL'lik ilan reklam vergisi borçlarınız bulunmakta olup; borçlarınız ile ilgili olarak tebligatlar yapılmıştır. Borcunuzu süresinde yatırmadığınız, İtiraz ve Dava açma hakkını kullanmadığınız tespit edilmiştir.

İlan reklam vergi borçlarınızın ödenmemesi durumunda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulu Hakkında Kanun kapsamında firmanız/şahsınız adına kayıtlı para/mal/gayrimenkul için haciz ve satış işlemlerine başlanılmıştır.

İş bu yazımız bilgilendirme/son uyarı yazısı olup adınıza kayıtlı para/mal/gayrimenkul için haciz ve satış işlemleri yapılması nedeniyle herhangi bir mağduriyete uğramamanız açısından borcunuzun ivedilikle ödenmesi gerekmektedir.

Bilgi ve gereğini önemle rica ederim.

Gelirler Müdürü

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı-Gelirler Müdürlüğü
Osmaniye Mah. Çobançeşme Koşuyolu Bulv.No:5 34146 Bakırköy / İSTANBUL
E-posta: Elektronik Ağ: www.ibb.istanbul
Tel:0212 449 43 50-51 Faks:0212 449 50 43

Bilgi için:
Tel: 0212 449 43 67

KAYNAKÇA

Kitaplar

Akdoğan, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi**. Ankara: Gazi Kitabevi, 2011.

Arikboğa, Erbay. **Özerklik Yerel Yönetimler ve Türkiye**. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, 2015.

Arikboğa, Ülkü. **Türkiye’de Yönetimler arası Mali İlişkiler**. 2.Baskı. Ankara. Orion Kitabevi. 2019.

Arikboğa, Ülkü. “Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerklik Derecesi”. Ed. Mahmut Güler ve Menaf Turan. **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar**. İstanbul. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları. 2017.

Bali, Besim Bülent. **Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi**. Derleyenler; Ayşe Güner – Serdar Yılmaz. **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**. Güncel Akademi Yayınları. 2006.

Bilici, Nurettin. **Vergi Hukuku**. 25. Baskı. Ankara. Seçkin Yayınları. 2010.

Güner, Ayşe. **Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**. Ed: Ülkü Arikboğa, Türkiye’de Yerel Vergileme Sorunları Sempozyumu. İstanbul. Marmara Belediyeler Birliği Yayınları. 2015.

Gerçek, Adnan. **Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi**. Ed. Figen Altuğ. Özhan Çetinkaya. Selçuk İpek. Bursa. Ekin Yayınevi. 2010.

Kalabalık, Halil. **Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**. Ankara. Seçkin Yayıncılık. 2005.

Kuru, Baki. Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz. **İcra İflas Hukuku**. Ankara. Yetkin Yayınları. 2014.

Nadaroğlu, Halil. **Kamu Maliyesi Teorisi**. İstanbul. Beta Yayınevi. 1992.

Pekcanıtez, Hakan. Oğuz Atalay. Meral Sungurtekin Özkan ve Muhammet Özekes. **İcra İflas Hukuku**. Ankara, Anadolu Üniversitesi Yayınları. Ocak. 2013.

Özer, Mehmet Akif ve Murat Akçakaya. **Yerel Yönetimler-Mali Boyut**. Ankara, Gazi Kitabevi. Ocak. 2015.

Tortop, Nuri. **Yerel Yönetimler Maliyesi – Görev ve Kaynak Bölüşümü**. Ankara. Ortadoğu Amme Enstitüsü Yayınları No:263. 1996.

Vural, Tarık. **Mali Yerinden Yönetim ve Yönetimler Arası Gelir Paylaşımı**. Ed. Ahmet Kesik. Mustafa Sakal. Tekin Akdemir. İstanbul. Nobel Yayıncılık. 2014.

Yılmaz, Serdar ve Yakup Beriş. Yönetimler arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması. Derleyenler; Ayşe Güner – Serdar Yılmaz. **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**. Güncel Akademi Yayınları. 2006.

Yılmaz, Hakan ve Baki Kerimoğlu. M. Ferhat Emil. **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara: Mali Hizmetler Derneği Yayınları. 2012.

Sürekli Yayınlar

Aktaş, Ahmet. **Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci**. Dış Denetim Dergisi, Nisan-Haziran 2011.

Arikboğa, Ülkü. **Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri**. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, c.37, 2015. s.14.

Arikboğa, Ülkü. **Türkiye’de Yerel Vergileme ve Mali Özerklik Açısından Bir İnceleme**. Ed: Ülkü Arikboğa. Türkiye’de Yerel Vergileme Sorunları Sempozyumu. İstanbul. Marmara Belediyeler Birliği Yayınları. 2015. s.29.

Arikboğa, Ülkü. **Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı ve Çözüm Önerileri**. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. c.13. 2016.

Arikboğa, Ülkü. **Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi**. Maliye Dergisi. Sayı 168. Ocak-Haziran 2015.

Arikboğa, Ülkü. **Türkiye’de Yerel Vergileme ve Mali Özerklik Açısından Bir İnceleme**. Ed: Ülkü Arikboğa. Türkiye’de Yerel Vergileme Sorunları Sempozyumu. İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları. 2015.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi. **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Fransa ve İngiltere Örneği**. Ankara. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını. 1995.

Baykara, Bekir. **Vergi Tarh İşleminin Hukuki Analizi**. E-Yaklaşım. Sayı 134. Şubat 2004.

Doğan, Mahmut ve Ali İhsan Baş. **Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma**. Marmara Üniversitesi İ.İ.B Dergisi. Cilt XXXIV Sayı I. 2013.

Gül, Mustafa. “Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması”. **Sayıştay Dergisi**. Sayı:74-75. Temmuz-Aralık 2009.

İpek, Elif Ayşe Şahin. **Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi**. Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Aralık 2018.

Swianiewicz, Pawel. “The Theory of Local, Borrowing and the West-European Experience”. Pawel Swianiewicz(der). Local Government and Public Service Initiative. Open Society Institute. Budapeşt. 2004. ss. 5-7’ den aktaran; Bali, Besim Bülent. **Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi**. s.150.

Kanun, Tüzük, Yönetmelik, Genelge

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”. 2709 Sayılı 18/10/1982 Tarihli Kanun.

“2004 sayılı İcra İflas Kanunu”. **Resmi Gazete**. 2128. 09/06/1932.

“7201 Sayılı Tebligat Kanunu”. **Resmi Gazete**. 10139. 11/02/1959.

“213 sayılı Vergi Usul Kanunu”. **Resmi Gazete**. 10703. 04.01.1961.

“6183 sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun”. **Resmi Gazete**. 8469. 21.07.1953.

“2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu”. **Resmi Gazete**. 17354. 26/05/1981.

“2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik”. **Resmi Gazete**. 17435. 21/08/1981.

“7061 Sayılı Bazı Vergi Kanunları İle Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”. **Resmi Gazete**. 30261. 28/11/2017.

“30642 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği”. **Resmi Gazete**. 30991. 31.12.2018.

“5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu”. **Resmi Gazete**. 25326. 10/12/2003.

“5326 Sayılı Kabahatler Kanunu”. **Resmi Gazete**. 25772. 30/03/2005.

“657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu”. **Resmi Gazete**. 12056. 23/07/1965

İnternet Kaynakları

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.1319&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>. Erişim Tarihi:23.08.2019.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. Erişim Tarihi:21.09.2019.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=BELED%C4%B0YE. Erişim tarihi; 6.11.2018.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=TRANSFER. Erişim Tarihi: 20.11.2018.

<http://www.vergidunyasi.com.tr/Makaleler/4816..> Kasım 2008. Erişim Tarihi: 01/03/2020.

<https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>. Erişim Tarihi: 22.09.2019.

<https://sozluk.gov.tr/>. Erişim Tarihi: 08/03/2020.

<https://sozluk.gov.tr/>. Erişim Tarihi: 05.01.2020.

<https://sozluk.gov.tr/>. Erişim tarihi:11.12.2019

https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf , Erişim Tarihi: 25.07.2019.

<https://www.belediye.gov.tr/hakkimizda>. Erişim Tarihi:08/07/2020.

<https://www.ibb.istanbul/>. Erişim Tarihi: 05.03.2020.

<https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Detail/151>. Erişim Tarihi: 12.04.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> . Erişim tarihi; 01.11.2019.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. Erişim Tarihi:20.11.2019.

Diğer Kaynaklar

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. Gelirler Müdürlüğü Gelir Yönetim Süreci. İstanbul, 2019.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. Gelirler Müdürlüğü Organizasyon Şeması ve Görev Tanımları. İstanbul. 2020.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. Gelirler Müdürlüğü Süreç Yönetim Kartı. Gelir Yönetim Süreci. İstanbul. 2019.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. Gelirler Müdürlüğü. Mülakat Notları. İstanbul, 2019-2020.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2013 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi. İstanbul. 11/02/2014.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2014 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi. İstanbul. 09/02/2015.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2015 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi. İstanbul. 08/02/2016.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2016 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi. İstanbul. 10/02/2017.
İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2017 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi. İstanbul. 31/10/2018.
İstanbul Büyükşehir Belediyesi.2018 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi. İstanbul. 13/06/2020.
İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2019 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi. İstanbul. 13/06/2020.

