



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN
ALTERNATİF GELİR POTANSİYELLERİ:
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÜZERİNE BİR İNCELEME**

Dursun Ali Yazıcı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2018

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN ALTERNATİF GELİR
POTANSİYELLERİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
ÜZERİNE BİR İNCELEME**

Dursun Ali Yazıcı

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

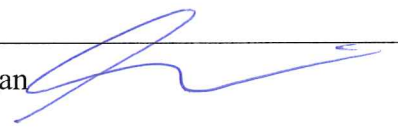
Ankara, 2018

KABUL VE ONAY

Dursun Ali YAZICI tarafından hazırlanan “Büyükşehir Belediyelerinin Alternatif Gelir Potansiyelleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme” başlıklı bu çalışma, 03.05.2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Ahmet Burçin Yereli


Doç. Dr. Duran Bülbül


Doç. Dr. Pelin Varol İyidoğan


Doç. Dr. Altuğ Murat Köktaş


Dr. Öğr. Üyesi Hale Akbulut

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☒ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin/Raporumun 1 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

Dursun Ali Yazıcı

YAYINLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin/raporumun tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanması zorunlu metinlerin yazılı izin alarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

- ☒ **Tezimin/Raporumun tamamı dünya çapında erişime açılabilir ve bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir.**

(Bu seçenekle teziniz arama motorlarında indekslenebilecek, daha sonra tezinizin erişim statüsünün değiştirilmesini talep etmeniz ve kütüphane bu talebinizi yerine getirirse bile, tezinin arama motorlarının önbelleklerinde kalmaya devam edebilecektir.)

- ☐ **Tezimin/Raporumun 04.06.2019 tarihine kadar erişime açılmasını ve fotokopi alınmasını (İç Kapak, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) istemiyorum.**

(Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir, kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı ve ya tamamının fotokopisi alınabilir)

- ☐ **Tezimin/Raporumun tarihine kadar erişime açılmasını istemiyorum, ancak kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisinin alınmasını onaylıyorum.**

- ☐ **Serbest Seçenek/Yazarın Seçimi**

04/06 /2018

Dursun Ali YAZICI

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Dursun Ali YAZICI

ÖZET

YAZICI, Dursun Ali, Büyükşehir Belediyelerinin Alternatif Gelir Potansiyelleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2018

Bu tez çalışması, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin gelir kaynakları üzerinde reform yapılmasının gerekliliğini ortaya koymak ve öz gelir kapasitesini artıracak önerilerde bulunmak amacıyla hazırlanmıştır. Ülkemizin kültür, sanat, turizm ve ekonomi başkenti olması nedeniyle kayıtlı nüfusunun çok üzerinde bir topluluğa hizmet sunan İstanbul Büyükşehir Belediyesi, her geçen gün artan ve çeşitlenen yerel hizmet taleplerini kısıtlı imkanları ile karşılamaya çalışmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2014-2016 yıllarına ait bütçeleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, giderleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Gelir kaynaklarındaki yetersizliğin, bütçe açıklarının yıllar itibariyle artarak artan bir seyir izlemesine ve borç yükünün sürdürülemez bir yapısal soruna dönüşmesine neden olduğu görülmüştür. Bu kısır döngüyü kırmak için verimli gelir kaynakları oluşturularak bu yerel yönetim birimine tahsis edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, merkezi hükümetten yapılan transfer miktarlarını artırmak yerine öz gelir kapasitesini artıracak düzenlemeler yapılması zorunluluğu belirtilmiş ve gelişmiş ülkelerin yerel yönetimlerinin gelir elde etme yöntemleri incelenerek İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne yönelik yeni gelir kaynakları önerilerinde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyeleri, Bütçe Açıkları, Gelir Reformu, Alternatif Gelir, Mali Özerklik, Yerel Demokrasi, Subsidiarite.

ABSTRACT

YAZICI, Dursun Ali, Alternative Income Potential Of Metropolitan Municipalities: An Investigation On Istanbul Metropolitan Municipality, Master's Thesis, Ankara, 2018

This thesis study has been prepared to reveal the necessity of reforming the revenue sources of the Istanbul Metropolitan Municipality and to make proposals that will increase the self-revenue capacity. Due to the fact that its being our country's capital city of culture, art, tourism and economy, Istanbul Metropolitan Municipality, which serves a community well above the registered population tries to meet the increasing and diversified local service demands with limited opportunities. The results of the examinations made on the 2014-2016 budgets of the Istanbul Metropolitan Municipality have been reached that this municipality does not revenue sources commensurate with its expenditures. The inadequacy of the revenue sources has led to an increase in the budget deficits over the years and an evolution of the debt burden into an unsustainable structural problem. In order to break this vicious circle, efficient revenue sources must be created and allocated to this local government. In this context, instead of increasing the amount of transfers made by the central government, the necessity of making arrangements to increase the self-revenue capacity was specified and new revenue sources for the Istanbul Metropolitan Municipality were suggested by examining the revenue generation methods of local governments of developed countries.

Key Words: Metropolitan Municipalities, Budget Deficits, Revenue Reform, Alternative Revenue, Financial Autonomy, Local Democracy, Subsidiarity.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	iii
ETİK BEYAN.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR DİZİNİ	xi
TABLolar DİZİNİ	xii
 GİRİŞ	 1
 1. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ. 4	
1.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI.....	4
1.2. YEREL YÖNETİMLERİN VAROLUŞ GEREKÇELERİ.....	6
1.2.1. Hukuki Yaklaşım	8
1.2.2. Siyasal Yaklaşım.....	9
1.2.3. Ekonomik Yaklaşım	10
1.3. KÜRESELLEŞME VE YEREL YÖNETİMLER.....	11
1.4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM KURUMLARI.....	12
1.4.1. İl Özel İdareleri.....	14
1.4.2. Belediyeler	15
1.4.3. Köyler	19
1.5. YÖNETİMLER ARASI GELİR VE GÖREV BÖLÜŞÜMÜ.....	20
1.5.1. Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü.....	22
1.5.1.1. Gelir bölüşümü yöntemleri	23
1.5.1.1.1. Sonsuz vergileme yetkisi verilmesi	23
1.7.1.1.2. Vergi kaynaklarının paylaştırılması	24
1.7.1.1.3. Bağlılık sistemi.....	24
1.7.1.1.4. Karma sistem	24
1.5.2. Yönetimler Arası Görev Bölüşümü	25
1.7.2.2 Görev paylaşımını etkileyen faktörler.....	27
1.7.2.2.1. İktisadi faktörler	27
1.7.2.2.2. Geleneksel faktörler	28
1.7.2.2.3. Subsidiarite faktörü	29

1.6. MALİ ÖZERKLİK	30
1.7. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI.....	40
1.8. YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ	42
1.8.1. Vergi ve Vergilendirme Yetkisi Kavramları	42
1.8.2. Vergilendirme Yetkisinin Tarihsel Gelişim Süreci	46
1.8.2.1. Batı demokrasilerinde vergilendirme yetkisinin tarihsel gelişimi	48
1.8.2.2. Osmanlı İmparatorluğu'nda vergilendirme yetkisinin gelişimi	50
1.8.2.2.1. Kuruluştan Tanzimat'a kadar olan dönem	50
1.8.2.2.2. Tanzimat'tan Cumhuriyete Kadar Olan Dönem.....	53
1.8.2.3. Cumhuriyetten Günümüze Kadar Olan Dönem	56
1.8.2.3.1. 1924-1960 Arası Vergileme	56
1.8.2.3.2. 1960-1980 Arası Vergileme	57
1.8.2.3.3. 1980'den Günümüze Vergileme	58
1.8.3. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi	60
1.8.3.1. AYM Kararları Çerçevesinde Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi	66
1.8.3.1.1. Belediyelerin vergilendirme yetkisinin olmadığına dair karar	67
1.8.3.1.2. Belediyelerin kısmi vergilendirme yetkisinin olduğuna dair karar ..	68
1.8.3.2. AYM Kararları Sonrasında Yapılan Yasal Değişiklikler.....	72
2. BÖLÜM: İBB'NİN İDARİ VE MALİ YAPISININ ANALİZİ	75
2.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN VARLIK GEREKÇELERİ.....	75
2.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İDARİ YAPISI	77
2.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GELİRLERİ.....	79
2.3.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar.....	79
2.3.2. Müşterek Bahislerden Elde Edilen Eğlence Vergisi.....	80
2.3.3. Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Yerlerin İçinde Tahsil Edilen Gelirler ..	81
2.3.4. İlan ve Reklam Vergisi	82
2.3.5. Park Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirler	82
2.3.6. Yol, Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları	83
2.3.7. Kira, Faiz ve Ceza Gelirleri	85
2.3.8. Bağlı Kuruluşlardan Aktarılabilecek Gelirler	85
2.3.9. BİT'lerin Safi Hasılatından Belli Oranda Alınan Hisseler	85
2.3.10. Taşınır ve Taşınmaz Mal Gelirleri.....	86
2.3.11. Yapılacak Hizmetler Karşılığı Alınacak Ücretler.....	86
2.3.12. Şartlı ve Şartsız Bağışlar	87
2.4. BİR FİNANSMAN YÖNTEMİ OLARAK BORÇLANMA.....	87
2.5. İBB'NİN GELİR VE GİDER BÜTÇELERİNİN ANALİZİ.....	91
2.5.1. İBB'nin Gelir Bütçelerinin Analizi.....	93
2.5.2. İBB'nin Gider Bütçelerinin Analizi.....	97

2.6. İBB’NİN BİLANÇOLARININ ORAN ANALİZİ.....	101
2.6.1. Cari Oran.....	104
2.6.2. Asit Test Oranı.....	108
2.6.3. Nakit Oran.....	109
3. BÖLÜM: İBB’NİN ALTERNATİF GELİR POTANSİYELİ	111
3.1. MOTORLU TAŞITLAR VERGİSİ.....	117
3.1.1. Türk Vergi Sisteminde MTV	117
3.1.2. Çeşitli Ülkelerin MTV Uygulamaları	120
3.1.3. MTV Gelirlerinin Belediyelere Devredilme Gerekçeleri	122
3.1.4. İBB İçin MTV Önerisi	127
3.2. KENTSEL RANT VERGİSİ	129
3.2.1. Rant Kavramının Gelişimi ve Kentsel Rant	130
3.2.2. Çeşitli Ülkelerin Kentsel Rant Vergisi Uygulamaları	133
3.2.3. Türkiye’de Kentsel Rantların Vergilendirilmesi	135
3.2.3.1. Değerleme resmi	136
3.2.3.2. Gayrimenkul kıymet artış vergisi	137
3.2.3.3. Değer artışı kazançları.....	138
3.2.3.4. Şerefiye ve harcamalara katılma payları	139
3.2.4. Kentsel Rantların Vergilendirilmesine Yönelik Reform Çalışmaları.....	139
3.2.5. İBB İçin Kentsel Rant Vergisi Önerisi	141
3.3. ŞEHİR VERGİSİ.....	144
3.3.1. Çeşitli Ülkelerin Şehir Vergisi Uygulamaları.....	146
3.3.1.1. Almanya	146
3.3.1.2. Belçika.....	147
3.3.1.3. Hollanda	149
3.3.1.4. İspanya	150
3.3.1.5. Japonya.....	151
3.3.2. İBB İçin Şehir Vergisi Önerisi.....	151
3.4. İKAMET VERGİSİ	155
3.4.1. Çeşitli Ülkelerin İkamet Vergisi Uygulamaları	155
3.4.1.1. Fransa	155
3.4.1.2. Hollanda	156
3.4.1.3. Japonya.....	157
3.4.2. İBB İçin İkamet Vergisi Önerisi	158
3.5. MESLEK VERGİSİ	160
3.5.1. Meslek Vergisinin 2464 Sayılı Kanun’daki Mülga Maddeleri.....	160
3.5.2. KKTC’de Meslek Vergisi Uygulaması.....	163
3.5.3. İBB İçin Meslek Vergisi Önerisi	164

3.6. SATIŞ VERGİSİ.....	167
3.6.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Satış Vergisi	168
3.8.2. İBB İçin Satış Vergisi Önerisi	175
3.7. KÖPEK LİSANSI ÜCRETİ.....	177
3.7.1. 5237 Sayılı Kanunda Yer Alan Süs Köpekleri Resmi.....	179
3.7.2. Çeşitli Ülkelerin Köpek Lisansı Ücreti Uygulamaları.....	180
3.7.2.1. Almanya	180
3.7.2.2. Hollanda	181
3.7.2.3. Kanada.....	182
3.7.2.4. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti	182
3.7.3. İBB İçin Köpek Lisansı Ücreti Önerisi.....	183
3.8. GOLF SAHASI KULLANIM VERGİSİ	185
3.8.1. Japonya'da Golf Sahası Kullanım Vergisi.....	186
3.8.2. İBB İçin Golf Sahası Kullanım Vergisi Önerisi	187
SONUÇ.....	189
KAYNAKÇA	201
EK - 1: TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU.....	215
EK - 2: ORJİNALLİK RAPORU	217

KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

ADNKS: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi

AYM: Anayasa Mahkemesi

AYYÖŞ: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

BGK: Belediye Gelirleri Kanunu

BİT: Belediye İktisadi Teşebbüsü

DDGDR: Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

IMF: Uluslararası Para Fonu

İBB: İstanbul Büyükşehir Belediyesi

İÖİ: İl Özel İdaresi

KDVK: Katma Değer Vergisi Kanunu

KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

KVK: Kurumlar Vergisi Kanunu

KVYK: Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar

MTV: Motorlu Taşıtlar Vergisi

MTVK: Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

TBBVR: Tokyo Büyükşehir Belediyesi Vergi Rehberi

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

v: Vergi

vb: Ve Benzeri

vd: Ve Devamı

TABLOLAR DİZİNİ

1.1: BGK'da Yer Alan Vergi, Harç ve Payları Belirleme Yetkisi.....	73
2.1: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Pay Ayırma Yöntemi.....	80
2.2: 2014-2016 Yılları İtibariyle Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi.....	94
2.3: İBB'nin 2014-2016 Yılları İtibariyle Bütçe Dengesi.....	95
2.4: İBB'nin 2014-2016 Yılları Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri.....	95
2.5: İBB'nin Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Almış Olduğu Paylar.....	96
2.6: İBB'nin 2014-2016 Yılları Gider Gerçekleşmeleri ve Bütçe Dengesi.....	99
2.7: Bazı Büyükşehir Belediyelerinin Nüfus Yoğunluğu.....	100
2.8: İBB'nin 2015 ve 2016 Yılları Bilançosu.....	103
2.9: İBB'nin Devreden KDV'sinin Yıllar İtibariyle Artış Trendi.....	107
2.10: İBB 2014-2016 Yılları İç Borçlanmaları ve Geri Ödemeleri.....	108
3.1: İBB'nin 2015-2016 Yılları Gelir Kalemlerinin Bütçe İçindeki Payları.....	114
3.2: İBB'nin Yerel Vergi ve Harç Kaynakları.....	116
3.3: Motorlu Taşıtlar Vergisi Tarifesi.....	120
3.4: Bazı AB Üyesi Ülkelerin MTV Vergilendirme Kriterleri.....	121
3.5: MTV Devrinin İBB'nin 2016 Yılı Gelir Bütçesine Olası Etkisi.....	124
3.6: 2016 Yılı Stratejik Hedef Bazlı Ulaşım Faaliyetleri Harcama Tutarları.....	125
3.7: MTV Devrinin İBB'nin 2016 Yılı Gelir Bütçesine Olası Etkisi.....	126
3.8: İsviçre'deki Bazı Kantonların Değer Artış Vergisi Düzenlemeleri.....	134
3.9: Almanya'nın Bazı Eyaletlerindeki Şehir Vergisi Tarifeleri.....	147
3.10: Brüksel'in Şehir Vergisi Tarifesi.....	148
3.11: Hollanda'nın Bazı Eyaletlerindeki Şehir Vergisi Tarifeleri.....	149
3.12: Katalonya Bölgesi'ndeki Şehir Vergisi Tarifesi.....	150
3.13: Tokyo'nun Şehir Vergisi Tarifesi.....	151
3.14: İstanbul'daki Konaklama Tesislerine Giriş ve Geceleme Sayıları.....	154
3.15: İBB Meclisi'nce Belirlenen 1985 Yılı Meslek Vergisi Tarifesi.....	162
3.16: KKTC'nin Meslek Vergisi Tarifesi.....	165
3.17: Amerikan Yerel Yönetimlerinin Vergi Gelirlerinin Dağılımı.....	169
3.18: Bazı Amerikan Eyalet ve Yerel Yönetimlerinde Satış Vergisi Oranları.....	172
3.19: New York Eyaleti'nde Satış Vergisine Tabi Mal Ve Hizmetler.....	173
3.20: İstanbul Ağustos 2017 Perakende Satış Endeksleri.....	177
3.21: Tokyo Golf Sahası Kullanım Vergisi Tarifesi.....	187

GİRİŞ

Küreselleşme ve yerelleşme kavramları, içinde bulunduğumuz 21. yüzyılda sıklıkla kullanılan kavramların başında gelmektedir. İnovasyon ve bilgi teknolojileri gibi faktörlerin de etkisiyle tüm dünyayı hızlı bir şekilde etkisi altına alan küreselleşme süreci ile birlikte, sosyal, iktisadi ve siyasal alanda ciddi değişimler meydana gelmiştir. Değişimin kaçınılmaz olduğu alanlardan biri de kamu yönetim anlayışıdır. Kamu idari sisteminde “Yönetim” (government) anlayışından karşılıklı etkileşimin esas alındığı ve birlikte yönetmek anlamındaki “Yönetişim” (governance) anlayışına yönelmelerin yaşandığı bu yeni dönemde vatandaş odaklı, insan haklarına dayalı, şeffaf, hesap verebilir bir politik sistem inşa edilmeye çalışılmaktadır.

Küresel ölçekte yaşanan değişim ve dönüşüm süreçleri, devlet aygıtının birbirini tamamlayan iki parçası niteliğindeki merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin kamusal mal ve hizmet sunumuna ilişkin iş bölümü sorunsalını yeniden ele alma mecburiyetini doğurmuştur. Globalleşmenin yarattığı bu yerelleşme eğilimi, gelişmiş ülkelerin pek çoğunun yönetimler arası görev bölüşümü uygulamalarında kendini göstermiştir. Bu ülkelerin kamu idare sistemleri farklılık arz etmesine rağmen temelde, merkezi yönetimlerin tam kamusal mal ve hizmetlerin (adalet, diplomasi, ülke güvenliği gibi) sunumuna ilişkin görevlerle sınırlı olarak faaliyette bulunması; diğer alanlarda ise yerel yönetimlerin tam yetkili kılınması tezi üzerine inşa edilmiştir.

Devletten kamusal mal ve hizmet talep eden vatandaşların hiyerarşi ve bürokrasi gibi kavramlara karşı çıkması ve kamunun karar alma mekanizmasında kendi talep ve görüşlerinin de dikkate alınmasını istemesi merkezi hükümetlerin bazı önemli görev ve yetkilerini yerel yönetimlere devretmesini zorunlu kılmıştır. Bu değişim subsidiarite (hizmette yerel önceliği ilkesi) ile açıklanmaktadır. Bu dönemde, yerel halka en yakın olan en alt düzeydeki kamu hizmet birimi olarak ifade edilen yerel yönetimlere atfedilen önem giderek artmıştır. Öyle ki, bu noktadan itibaren yerel yönetimler bir ülkede demokrasinin yerleşmesi ve içselleştirilmesi açısından vazgeçilmez bir unsur olarak değerlendirilmeye başlanmıştır.

Yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde sunabilmesi için görevleri ile orantılı, verimli ve istikrarlı gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetimler, giderek artan ve çeşitlenen yerel beklenti ve ihtiyaçları güçlü bir mali yapı olmaksızın yerine getirebilmeleri mümkün gözükmemektedir.

Bu çalışmada, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2017 yılları bütçelerindeki gelir ve gider kalemleri kapsamlı bir analize tabi tutulmuş ve mali sorunlarının gelir boyutunu ilgilendiren kısmına yönelik çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Bu kapsamda, gelişmiş ülkelerin yerel yönetimlerinin uygulamalarına yönelik detaylı bir literatür taraması yapılarak ülkemiz için uygun olan gelir türleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi için önerilmiştir.

Yerel yönetimler ile ilgili çok sayıda akademik çalışma bulunmakla beraber büyükşehir belediyelerinin gelir kısmına yönelik alternatif çözüm önerileri sunan yüksek lisans veya doktora düzeyindeki tez sayısı son derece sınırlıdır. Bu çalışma ile bu alandaki boşluk doldurulmaya çalışılmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin alternatif gelir potansiyelini ortaya koymak amacıyla hazırlanan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde yerel yönetimlerin kuramsal çerçevesine yer verilmiştir. Yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin varlık nedenlerini açıklayan yaklaşımlar, küreselleşme, görev ve gelir bölüşümü, mali özerklik ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamındaki yükümlüklerimiz hakkında detaylı açıklamalar yapılmıştır. Bu bölümde ayrıca, genelde yerel yönetimlerin özelde ise büyükşehir belediyelerinin vergilendirme yetkisinin olup olmadığı, kanun, Anayasa ve AYM kararları çerçevesinde tartışılmıştır.

İkinci bölümde, büyükşehir belediyelerinin idari ve mali yapıları üzerinde çeşitli analizler yapılmıştır. İlk olarak büyükşehir belediyelerinin varlık gerekçeleri, idari yapıları ile mevcut gelirleri hakkında bilgiler verilmiştir. Daha sonra İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin (İBB) 2015-2017 yılları gelir ve gider bütçeleri hakkında ayrıntılı değerlendirmelerde bulunulmuştur. Ayrıca 2015-2017 yılları bilançoları üzerinde Likidite Oran Analizi yapılmıştır. Bilanço ve bütçe üzerinde yapılan analizler sonucunda İBB'nin mali yapısının sürdürülebilirliği ve gelir kaynaklarına ilişkin reformun gerekli olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde, gelişmiş ülkelerin yerel yönetimlerinin gelir elde etme yöntemleri incelenerek İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne yönelik sekiz yeni gelir kaynağı önerisinde bulunulmuştur.



1. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Yerel yönetimler (local governments) liberal teori çerçevesinde kentlerin özerk olarak yönetilmelerini savunan tezlerden biri olarak Avrupa’da ortaya çıkan bir kavramdır. Klasik liberal öğretiyeye göre yerel yönetimler, devletin ekonomi ve yönetim alanındaki rollerini azaltarak yerel halkın karar alma mekanizmalarına aktif katılımını sağlamaları ve çoğulcu yapısı nedeniyle demokratikleşmeye büyük katkılar sağlamaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimin anayasal tarifinde “yerinden yönetim” vurgusu oldukça önemli bir husustur. Bu vurguyu göz önünde bulunduran Toprak, yerel yönetimleri *“Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında yer alan ve ona karşı belli ölçüde bağımsız birimler”* olarak tarif etmiştir (Toprak, 2014: 33).

Yönetim bilimi literatüründe, yerel yönetime ilişkin çok sayıda tanımlamanın yapıldığı görülmektedir:

“Merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme biçimi” (Aykaç vd, 2008: 14).

Sorumluluk alanları yalnızca bir dizi sabit yerel hizmetin sunumu ile sınırlandırılmayıp esas itibarı ile belli bir yörede yaşayan insanların iktisadi, fiziki ve kültürel refahlarının artırılmasını ve dolayısı ile yöre insanının yaşam kalitesinin yükseltilmesini amaçlayan idari organizasyon (Bains, 1972: 6).

Belirli bir bölgenin sakinleri ile ilgili konularda idari ve icrai görevleri bulunan ve yerleşikler tarafından seçilen karar organları aracılığı ile yöre insanın uyması gereken kuralları belirleme yetkisine sahip yönetim birimi (Singh, 2017: 49).

Şehirlerde meydana gelen piyasa başarısızlıkları karşısında merkezi yönetimin etkinsizliği nedeniyle bu mücadelenin daha etkin bir şekilde yürütülmesini sağlaması amacıyla tasarlanan bir yönetim türü (Watt, 1996: 3).

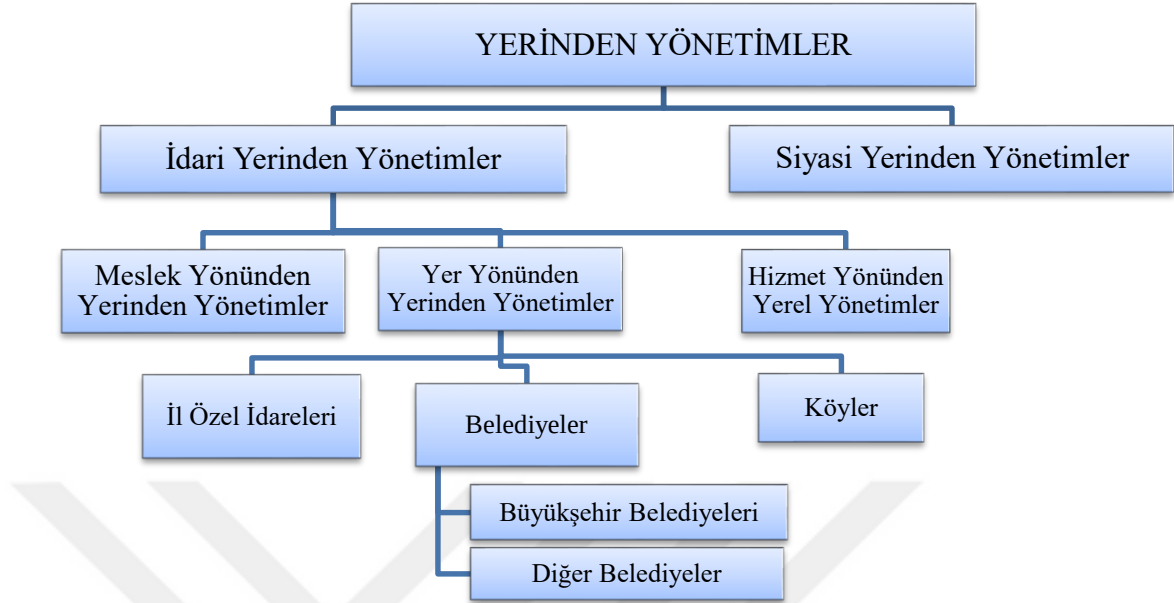
Eski Yunan'da, demokratik yönetim anlayışının etkin olarak işletilebilmesi için vatandaşların kendi kendilerini yönettikleri bir tür şehir devleti kurulmasının gerekliliği üzerinde çeşitli tartışmalar yürütülmüştür. Bu kapsamda, genel itibari ile küçük, özerk ve kendi kendine yetebilen şehir devletleri tasarlanmıştır (Arblaster, 1999: 29-30). Gerçek demokrasi kavramı ile özdeşleşen Yunan şehir devletleri, bireylerin yönetime aktif katılımlarının sağlanabilmesi için nispi olarak daha küçük alanda faaliyet gösteren bir yönetim modelini benimsemişlerdir. Günümüzde yerel yönetimler, şehir devletlerinden elde edilen demokratik kazanımların devam ettirilmesi misyonunu taşımaktadırlar.

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılda vatandaşlara hizmet sunumu kolay bir mesele değildir. Merkezi hükümetlerin kamusal hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde sunamamasının bir sonucu olarak kamunun borç yükünde ve vergilerde artışlar meydana gelmektedir. Bu durum bireylerin yönetime karşı memnuniyetsizliklerini artırmakta ve nihai olarak vergi isyanlarına ve vergi mükelleflerinin göçlerine sebep olmaktadır. Yerel yönetimler ise kamusal hizmetleri kısıtlı kaynaklarına rağmen merkezi yönetime nazaran daha hakkaniyetli ve optimum bir şekilde sunabilmektedir (Bowman ve Kearney: 2005: 2).

Yerel yönetimler yöre insanına en yakın olan en alt düzeydeki idare birimleridir. Bu nedendir ki yaptıkları hizmetler de çok çeşitli ve karmaşıktır. Vatandaşlar yerel idareden talep ettikleri hizmetlerin yeterli miktarda sunulmasını ve en iyi nitelikte olmasını istemektedirler. Yöre insanının haklı talepleri karşısında yerel yönetimler yalnız bu hizmetleri en modern yöntemleri kullanmak suretiyle yerine getirmekle yetinemeyecekler, aynı zamanda zihniyet değişimine gitme ve özelliklerini geliştirme gereğini duyacaklardır. Bu toplumsal baskı sonucu kendini geliştirme ihtiyacı duyan yerel yönetimler, özellik ve niteliklerinde yapacakları iyileştirmeler sonucu yöre insanının sorunlarını çözmeye önemli mesafeler kat edecektir (Tortop, 1991: 34).

Ülkemizde yerel yönetimler esas itibariyle yer yönünden yerel yönetimleri ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Türk idari sisteminin üniter yapıyı benimsemesinin doğal sonucu olarak yerel yönetim teşkilatlanması da idari yerinden yönetim sistemi üzerine kurgulanmıştır. Yer yönünden yerinden yönetimler Anayasamızdaki düzenlemeye uygun olarak İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy olarak aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Şekil 1.1: Yerinden Yönetim Türleri



Kaynak: Yerel yönetim mevzuatı dikkate alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

1.2. YEREL YÖNETİMLERİN VAROLUŞ GEREKÇELERİ

Yerel yönetimleri varlık nedenlerini daha iyi anlayabilmek için bu idarelerin tarihsel gelişiminin doğru bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir. Modern yerel yönetimlerin kökeni Avrupa’ya dayandırılmaktadır. Günümüz çağdaş yerel yönetimleri, 19. yüzyılın ilk yarısında özgürlükçü eğilimlerin bir parçası olarak doğmuştur. Özgürlüklerin yerel toplulukların kendi tercihlerine göre gelişmesi fikri, çoğu Avrupa ülkesinde yerel yönetim sisteminin kurulmasında güçlü bir ideolojik unsur olmuştur ve “Yerel özyönetim” toplum özgürlüğünün vazgeçilmez bir ön koşulu olarak değerlendirilmiştir. Bu dönemde İskandinavya’da ve diğer batı ülkelerinde yerel özyönetimlerin oluşturulması, merkezi hükümetlerin yerel toplulukların üzerindeki baskılarını sınırlandırmayı amaçlamaktadır. ABD’de yerel yönetim kurumlarının inşa süreci ise, Amerikan vatandaşlarının güçlü talepleri, çıkar gruplarının baskısı ve eyalet yönetimlerinin rıza göstermesi ile başlatılmıştır (Sikander, 2015: 173).

Uzunca sayılabilecek bir süredir hükümetler, yerel yönetimlerin varlık sebebinin kamusal hizmetlerin ulusal politikaya uygun olarak sunulmasına yönelik bir araç olduğuna giderek daha fazla razı olmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak, ülkelerin yerel yönetimlerinin sundukları kamusal mal ve hizmet miktarında artışlar yaşanmış ve yerel makamların çalışmalarına ilişkin mevzuat genişlemiştir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin taşradaki uzantısından çok daha fazlasını teşkil etmektedirler. Bu idareler, oldukça geniş sayılabilecek fonksiyonları yerine getiren ve vergi toplama hakkı olan seçimle iş başına gelen siyasi kurumlardır. Bu üç temel özellik, yerel yönetimlerin işlemlerini kendi seçmenlerine karşı hesap verebilirliklerini meşrulaştırmaktadır. Bu amaçla, yerel idarelere, harcama ve vergilendirme konularında daha fazla alan açmaya yönelik kanuni düzenlemeler yapılmıştır (Jones ve Stewart, 2012: 347).

Mahalli idarelerin varlık nedenlerini açıklayan yaklaşımlar esas itibari ile, devleti meydana getiren bireylerin toplumsal düzeydeki ihtiyaçlarını karşılamada merkezi yönetimin yanında neden yerel yönetim birimlerine ihtiyaç duyduklarını açıklamaya çalışan yaklaşımlardır.

Yerel yönetimlerin en temel varlık nedeni demokrasinin içselleştirilmesini sağlamaktır. Demokrasi kültürünün artması ile birlikte, yerel düzeyde hayata geçirilmesi planlanan uygulamalara ilişkin karar alma mekanizmalarında, yerel halkın daha aktif bir şekilde katıldığı gözlemlenmektedir. Yerel yönetimlerin politika oluşturma sürecine yerel halkın katılım düzeyinin artması demokrasinin yerleşmesi, kurumsallaşması ve içselleştirilmesine önemli katkılar sunmaktadır.

Liberal yönetim kuramında “Yerel yönetimlere ne gerek vardır?” sorusunun yanıtı olarak sunulan görüşlerin sacayağını özgürlük, demokrasi (katılım ya da eşitlik) ve etkinlik ilkeleri oluşturmaktadır. Bireysel özgürlüklerin korunmasını ve ilerlemesini engelleyen faktörler üzerinde çalışmaları bulunan J. S. Mill, merkezileştirilmiş gücün sınırlarının nasıl olması gerektiği konusunda çeşitli analizler yapmıştır. Mill’in analizler sonucu önerdiği çözümü, verimliliği bozmamak koşulu ile gücü mümkün olduğu kadar dağıtmak; buna karşılık bilgiyi mümkün olduğunca merkezde toplamak ve merkezden yaymak şeklinde özetlemek mümkündür (Güler, 2006: 48).

Ülke çapında iyi organize edilmiş yerel yönetim sistemi, merkezi idarenin iktisadi istikrarın sağlanması, gelirin adil bölüşümü ve ekonomik kaynakların etkin kullanımı gibi sorumluluklarını yerine getirebilmesinde elini rahatlatacaktır. Öte yandan, yerel yönetimler tarafından sunulan sosyal hizmetlerin küresel ölçekte olduğu kadar ülkemizde de büyük bir rağbet görmesi bu idarelerin yerel toplumun gündelik yaşamı içerisindeki yerini ve önemini her geçen gün artırmaktadır (Türkoğlu, 2009: 18).

Mahalli idarelerin ortaya çıkması ve gelişim süreci, ülkelerin içinde bulunmuş olduğu sosyal, iktisadi, idari ve siyasal koşullar tarafından şekillendirilmektedir. Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi otoritenin yanında yerel yönetim kuruluşlarına da yer verilmesinin nedenlerini hukuki yaklaşım, siyasal yaklaşım ve ekonomik yaklaşım çerçevesinde açıklamak mümkündür.

1.2.1. Hukuki Yaklaşım

Kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla kurulacak olan devlet örgütlenmesinde birbirlerine karşıt iki eğilim bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, hizmetlerin merkezden yürütülmesini öngörür ki buna merkezi yönetim denir. İkinci ise hizmetlerin büyük bir kısmının merkezden ayrı yer ve bazen de kuruluşlara gördürülmesidir ki buna yerinden yönetim denilmektedir. Genellikle ülkelerin çoğunda bu iki karşıt eğilim, bir tarafa biraz daha ağırlık verilerek karma şekilde uygulanmaktadır (Öncel vd, 2016: 12).

Merkezden yönetim anlayışı, kamu hizmetlerinin bizzat devlet tüzel kişiliği tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir. Diğer bir anlatımla, kamu hizmetlerinin ve idari işlemlerin tek bir merkezden kararlaştırılması, finanse edilmesi ve yürütülmesidir. Merkezden yönetim anlayışı içinde bir devletteki yasama, yürütme ve yargı güçlerinin merkezdeki devlet tüzel kişiliğinde birleşmesi yer almaktadır. Yasamaya ve yargıya ilişkin yetkilerin merkezde toplanmasına siyasi merkeziyet, yürütmeye ilişkin yetkilerin merkezde toplanmasına ise idari merkeziyet adı verilmektedir (Çetinkaya, 2014: 15).

1.2.2. Siyasal Yaklaşım

Devletin faaliyet sınırları ile bireylerin özgürlüğü arasındaki ilişkiyi sorgulaması ile ön plana çıkan Friedman “*Yarattığımız devletin, özgürlüğümüzü koruması için kurduğumuz hükümetin o özgürlüğü yok edici bir Frankenstein’a dönüşmemesini nasıl sağlayabiliriz?*” sorusunu gündeme taşımaktadır. Friedman, devleti özgürlüklerin korunması için gerekli olan ve özgürlüklerin kullanılmasını sağlayan bir araç olarak görmektedir. Ancak, gücün siyasal ellerde yoğunlaşmasıyla birlikte devletin özgürlükler üzerinde bir tehdit oluşturacağını düşünmektedir. Bu açıdan bakıldığında Friedman’ın, kamu gücünü elinde bulunduran kişilerin başlangıç itibarıyla iyi niyet sahibi ve “*gücü kötüye kullanacak biçimde yozlaşmayacak yapıda*” olsalar bile, gücün farklı türdeki kişilikleri kendine çekme ve de bu tarz kişilikleri biçimlendirme konusunda yüksek bir potansiyel ihtiva etmesi nedeniyle ciddi endişeler taşıdığını söylemek mümkündür (Friedman, 1988: 14-15).

Mahalli idarelerin varlık sebeplerini açıklayan politik argümanların temelinde demokrasiye olan inanç bulunmaktadır. Bundan dolayıdır ki, yerel yönetimler demokratik sistemlerin en temel kurumları arasında gösterilmektedir. Bu yargıda, geleneksel ve tarihsel faktörlerin de büyük payının olduğunu unutmamak gerekir. Bazı siyaset bilimi teoremlerine göre özgürlükçü demokrasilerin temelinde yerel özgürlükler bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler, özgürlüklerin ön koşulu konumunda bulunmaktadır (Nadaroğlu, 1998: 27).

Günümüzde demokrasi kavramı, katılımcılık veya katılımcı demokrasi sözcükleri ile özdeşleşmektedir. Doğrudan demokrasinin bir türü olarak katılımcı demokrasi ile tüm vatandaşlara yönetime katılma konusunda fırsat eşitliği sunulmaktadır. Bu bağlamda katılımcılık ile, bireylerin kamudaki kolektif hedeflerin belirlenmesinde görüşlerinin etkili olabilmesi, belli seviyede de olsa kamusal karar alma mekanizmalarına dahil edilmesi amaçlanmaktadır (Pennock, 1979: 438-440). Katılımcı demokrasinin yerel düzeyde uygulama potansiyelinin merkeze nazaran daha yüksek olduğu savı, yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin açıklanmasında kullanılan siyasal yaklaşım argümanlarından birini teşkil etmektedir.

1.2.3. Ekonomik Yaklaşım

Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında siyasi ve hukuki nedenlerin rol aldığını söylerken aslında bu tür yönetim biçimlerinin kaçınılmaz olarak ekonomik nedenlerden doğduğunu da zımnen belirtmiş oluruz. Kaynak tahsisindeki etkinlik kavramı, yerel yönetimlerin iktisadi nedenlerden doğduğunu düşünenlerin temel gerekçesini oluşturmaktadır. Bu kapsamda, kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasına ilişkin karar verme yetkisine sahip yönetim unsurunun harcama nedeniyle etkilenecek bölgeye yakın olması gerekmektedir. Bu sayede, devlet aygıtının yerel beklentilere olan duyarlılığı artacak ve aynı zamanda yerel talepler merkezi yönetime kıyasla daha hızlı ve etkin bir şekilde karşılanacaktır. Diğer ekonomik yaklaşım argümanı ise fertlerin kendileri açısından öncelik taşıyan ihtiyaçları kapsayan hizmetlerin bedelini ödeme konusunda daha fazla eğilim gösterdikleri şeklindedir (Yılmaz vd, 2012: 24).

Hizmetin faydasının yayıldığı alanının büyüklüğü ekonomik anlamda mahalli idarelerin varlığını önemli hale getirmektedir. Hangi kamu hizmetinin hangi idarenin sorumluluğuna bırakılacağıнын tayininde hizmetin faydasının yayıldığı alanının büyüklüğü kavramı büyük önem taşımaktadır. Hizmetin faydası belli bir bölgede kalıyorsa hizmetin yerel yönetimler; fayda ülke sınırlarına kadar yayılacak düzeyde ise merkezi yönetim tarafından sunulması kaynak kullanımı açısından daha ekonomik olacaktır (Çetinkaya, 2014: 11-12).

Tam kamusal mal ve hizmetler, bir bireyin tüketiminin diğer bireylerin tüketimini azaltmadığı, bireylerin tüketimden dışlanması mümkün olmadığı mal ve hizmetleri ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Tam kamusal mal ve hizmetlerin tipik karakteristik özelliği, bunların bir birey için üretildiğinde diğer bireylerin yararlanmasında ilave bir maliyet yüklememesidir (Holcombe, 2006:90-91). Ekonomik yaklaşım aslında bir yönüyle de merkezi hükümetin yetkilerinin adalet, diplomasi, savunma gibi tam kamusal mal ve hizmetlerin sunumu ile sınırlandırılmasını öngören liberal görüşle bağdaşmaktadır. Yerel yönetimlerin tarihi süreç içerisinde tam kamusal mal ve hizmetlerin dışında kalan mal ve hizmetlerin sunumu görevini üstlenmesi gerektiği ve bu çerçevede merkez ile yerel yönetimler arasında kaynak tahsisinin yapılmasının daha optimum bir çözüm olacağı görüşü, bu idarelerin varoluş gerekçelerini ekonomik yaklaşım çerçevesinde açıklamaktadır.

1.3. KÜRESELLEŞME VE YEREL YÖNETİMLER

İçinde bulunduğumuz yüzyıl, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulus ekonomilerinden global ekonomilere, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye, yönetimden yönetişime geçişi simgelemektedir. Baş döndürücü gelişmelere sahne olan bu dönemde, bireysel hak ve özgürlükler ile çevrenin korunması önem kazanmaktadır. Yerel yönetimleri ön plana çıkaran bu aktif değişim ve dönüşüm süreci, bu idarelerin misyonlarının ve vizyonlarının yeniden şekillendirilmesine büyük katkı sunmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 156).

Son yıllarda, üzerinde en çok tartışılan kavramlardan biri küreselleşme diğeri ise yerelleşmedir. Küreselleşme kavramı ile, *“yeryüzündeki farklı yörelerin, halkların, ideolojilerin ve ekonomik sistemlerin birbirine yakınlaşması ve bir bütünleşme sürecine girmiş olması”* anlatılmak istenmektedir. Yerelleşme kavramı ise yerel halkın yerel sorunların belirlenip çözümlenmesi, yerel hizmetlerin belirlenmesi ve önceliğinin saptanmasında mutlak söz sahibi olması; yerel temsilcilerini özgür iradesiyle tespit edebilmesi ve yerel özerkliğin sağlanarak güvence altına alınması şeklinde tanımlanmaktadır. İlk bakışta birbirinin tam zıddı gibi gözüken bu iki kavram, aslında çağdaş demokratik sistemlerde birbirinin tamamlayıcısı olarak kabul edilmekte ve bununla bireylerin, *“küresel düşünen, yerel davranan”* birer varlık olmaları amaçlanmaktadır (Hatipoğlu, 2005: 43).

Küreselleşme esas itibarıyla 1980’li yıllarda hızlı bir yükseliş sergilemiştir. Bireylerin, yerel toplulukların, şirketlerin ve ülkelerin birbirleri kolayca iletişim kurabilme olanaklarının artması nedeniyle, globalleşme fikrinin savunucuları bu dönemi sosyal teori açısından da önemli görmektedirler. Buna göre, dünya o kadar küçülmüştür ki hemen hemen tüm insanlar aynı korku ve riskleri (iklim değişikliği, salgın hastalıklar) taşımaya başlamışlardır. Ayrıca, Soğuk Savaş yıllarında ekonomik, siyasi ve askeri rekabet nedeniyle oluşan ve hızla derinleşen bölgesel sınırlar küreselleşmenin doğal bir sonucu olarak unutulmaya yüz tutmuştur. Bu durum, bölge halklarının birbirleri ile ve dünya olan etkileşimlerini artırmıştır (Ampuja, 2015: 19).

Max Weber’e ait bürokrasi modeline dayalı geleneksel kamu yönetim anlayışı, globalleşmeyle birlikte gelişen iletişim imkânlarının zorunlu kıldığı hızlı karar alabilme

özelliğine sahip değildir. Bürokratik örgütlenme modeli, Avrupa’da yer alan devletlerin refahlarının ve demokrasilerinin ilerlemesine katkı yapmakla birlikte, değişen koşullara ayak uyduramadığından verimsizliğe, hantallığa ve kırtasiyeciliğin artmasına neden olmuştur. Bundan dolayı bürokrasi modeline bir tepki olarak gelişen yeni kamu yönetim anlayışı ile, yönetim organizasyonunda daha esnek ve yumuşak bir hiyerarşi, küçük ölçekli ve az elemanlı merkezi idare ve temelde yerinden yönetimleri esas alan bir yönetim tarzı savunulmaktadır (Köse, 2004: 26).

Küreselleşmede ilk sorgulanan konulardan biri merkezi devlet olmuştur. Tartışmalarda şöyle bir ifade tarzı bulunmaktadır: Günümüz hizmetlerinin sunumunda artık ulus devlet optimum büyüklük değildir. Bazı hizmetleri vermek için ulus devlet oldukça büyüktür, hantal kalmaktadır. Dolayısı ile bu hizmetler, bölge ve yerel düzeydeki yönetim birimleri tarafından yerine getirilmelidir (Özer ve Akçakaya, 2015: 210).

Küreselleşmenin diğer bir yansıması da mahalli idarelerin ulus-devlet anlayışını by-pass etmek suretiyle uluslar üstü oluşumlarla eklemlenme sürecinin önünü açmış olmasıdır. Ulus devletlerinin küçülmesi, özerk yapılanmalara IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlarla doğrudan temasa geçebilme fırsatı sunmuştur (Işıklı, 2001: 17).

Pek çok ülkede yerel yönetimlere tanınan yetkilerin artırıldığı görülmektedir. Özellikle AB üyesi ülkelerin pek çoğunda gerçekleştirilen reformlar, yerel yönetimlerin mali boyutunda önemli değişikliklerin yaşanmasında neden olmuştur. Bu ülkelerde gerçekleştirilen politika değişiklikleri ile birlikte merkez ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı yeniden düzenlenmiş, yerel yönetimlerin yetki alanları genişletilmiştir. Küreselleşme ile birlikte kamusal hizmetlerin sunulması açısından birbirleri ile rekabet içerisinde olan yerel yönetimlere, verimli ve istikrarlı vergi kaynaklarının tahsis edilmesi biçimindeki uygulamalar teşvik edilmiştir (Çubukçu, 2010: 118).

1.4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM KURUMLARI

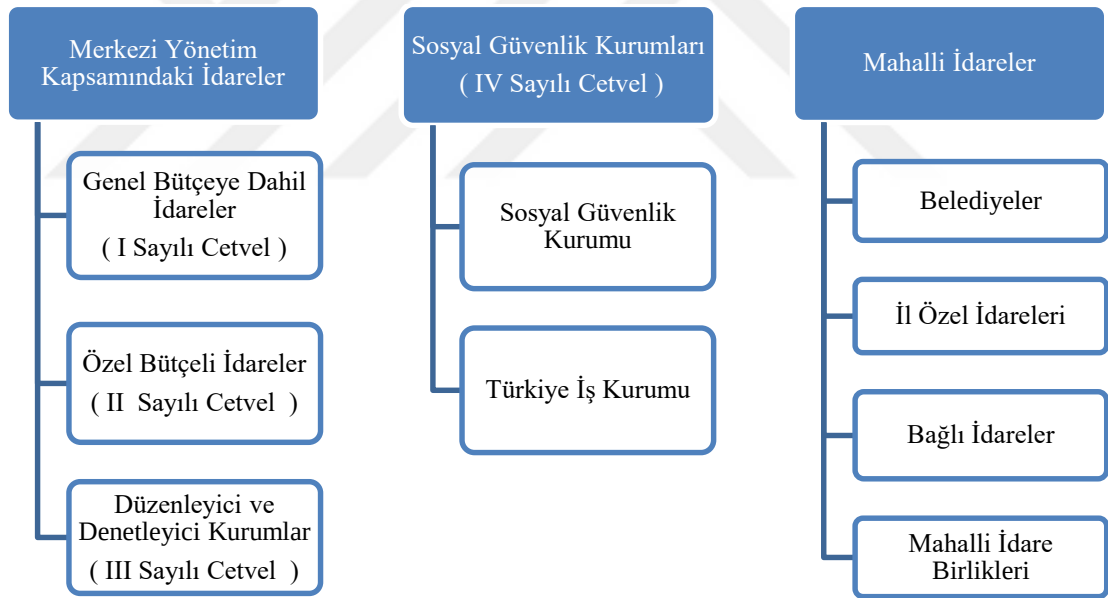
İmparatorluk döneminde yapılan yasal düzenlemeler, yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlayamadığı gibi belediye teşkilatlanmasını da halkın katılımını sağlayan bir örgüt görünümüne kavuşturamamıştır. Bu nedenle, yerel yönetim

birimleri cumhuriyetin ilk yıllarına kadar merkezi yönetimin bir uzantısı gibi varlığını sürdürmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 134).

Yönetim sistemimizin ve bu sistemi düzenleyen idare hukukumuzun temel kavramlarına ve kategorilerine bakıldığında, Fransız etkilenimli Türk öğretisi tarafından oluşturulduğu göze çarpmaktadır. Bu kavram ve kategoriler, kuralların ve içtihatların geliştirilmesinde ve dolayısıyla da idare hukukumuzun şekillendirilmesinde etkili bir rol oynamıştır. Bununla birlikte, Türk idare hukuku üzerinde nihai olarak kendi toplumsal ve hukuksal yaşamının özellikleri etkili olmuştur (Karahanoğulları, 2015: 83).

5018 sayılı Kanun, Türk kamu mali yönetiminde yeni bir dönemi başlattığını söylemek mümkündür. Kanun kapsamındaki kamu idarelerinin tasnifine aşağıdaki şekilde yer verilmiştir.

Şekil 1.2: Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri



Kaynak: 5018 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere, genel yönetim kapsamında bulunan kamu idareleri 3 ana idare türü ve bu idare türlerine bağlı alt idare türlerinden meydana gelmektedir. 5018 sayılı Kanun’da yerel yönetimler “Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler” şeklinde tarif edilmiştir. Bu

açından bakıldığında 5018 sayılı Kanunun, yerel yönetimleri başlangıçta belediye ve il özel idareleri olmak üzere iki ana gruba ayırdığı görülmektedir. KMYKK’nda yerel idare birlikleri ve bağlı kuruluşların yerel yönetim türleri arasında sayılmış olmasına rağmen Anayasada yerel yönetim türü olarak zikredilen köy idaresinin bu kanunun kapsamı dışında bırakılmış olması dikkat çekmektedir.

İl özel idareleri ve belediyeler Fransız idari sisteminin Türk idari yapısına uyarlanması suretiyle geliştirilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde siyasi hayatımıza giren bu yönetim sistemlerinde Cumhuriyet’in ilanından sonra önemli değişikliklere gidilmiştir. Köyler her ne kadar fiilen varlıklarını sürdürmekte olsalar da tüzel kişiliğe kavuşmaları Cumhuriyet Dönemi’nde çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu ile olmuştur.

TÜİK’in yayınlamış olduğu 2017 yılı verilerine göre ülkemizde, 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 970 ilçe belediyesi bulunmaktadır. 2014 yılında çıkartılan 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki il özel idareleri kaldırılmış ve bu illerde yer alan köyler mahallelere dönüştürülmüştür. Bu nedenle, il özel idareleri ve köy sayısında önemli ölçüde azalmalar meydana gelmiştir.

1.4.1. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri Anayasa’da zikredilen 3 yerel yönetim türünden biridir. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulan il özel idareleri Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne devrolunan kurumlardan biri olarak Türk yerel yönetiminde önemli bir yere sahiptir.

Türk kamu mali yönetiminde başlatılan reform çalışmaları çerçevesinde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uygulamaya konulmuştur. Bu Kanun’la yerel yönetimlerde değişen koşullara il özel idarelerinin de uyum sağlayabilmesi amaçlanmıştır.

Kanun’da il özel idarelerinin tanımı “*İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” şeklinde yapılmıştır.

İl özel idareleri “İl Genel Meclisi”, “İl Encümeni” ve “Vali” olmak üzere üç temel organa sahiptir. İl özel idaresinin karar organı olan İl genel meclisi, bu yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde şehirdeki seçmenler tarafından seçilen üyelere

oluşmaktadır. Karar ve danışma organı olan il encümeninin oluşumu 5302 sayılı Kanunda “*Valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden*” oluşacağı hüküm altına alınmıştır. Valiler, il özel idarelerinin başı ve tüzel kişiliklerinin temsilcisi konumundadırlar.

1.4.2. Belediyeler

Osmanlı İmparatorluğu’nun geleneksel döneminde yerel nitelikteki pek çok kamu hizmeti daha çok merkezi yönetimin uzantısı veya alt birimleri olarak faaliyet gösteren kadılık, muhtesiplik, lonca kurumları ve vakıf benzeri kuruluşlarca icra edilmiştir (Karakılçık, 2013: 150).

Batılı tarzda belediyeçilik modeline geçiş yılı olan 1855’e kadar Osmanlı’nın çeşitli şehirlerinde “İhtisab Teşkilatı” ismiyle belediye örgütlenmesinin kurulduğu görülmektedir. Belediyelerin başkanlarına “Muhtesip” denildiği bu teşkilat yapısında, muhtesiplerle diğer ilgili görevliler kendilerine verilen kanunnameler ile belediyeyi yönetmişlerdir (Akgündüz, 2005: 5).

Osmanlı’nın kuruluş tarihinden 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar belediye örgütlenmesinin olmaması, bu süre zarfında herhangi bir sorun yaratmamıştır. Osmanlı ekonomisinin 1800’lü yıllarda büyük bir çöküntüye uğraması, vakıfların önemli gelir kayıpları yaşamasına neden olmuştur. Bu durum, yerel nitelikli pek çok hizmeti yerine getiren vakıfların bu görevlerini sağlıklı bir şekilde ifa etmesinde sorunlarla karşılaşmasına neden olmuştur (Uyar, 2004: 32).

Kırım Savaşı’nın devam ettiği dönemde İngiltere, Fransa ve İtalya’dan gelen askerler İstanbul’da konuşlandırılmıştır. O dönem için oldukça kalabalık sayılabilecek bir ordunun barınma ve diğer altyapının yetersizliği Fransa modeli örnek alınarak 1855 senesinde İstanbul Şehremaneti teşkilatının kurulması ile sonuçlanmıştır. Geleneksel yöntemlerle ağır aksak yürütülen yerel hizmetler, oluşturulan bu yeni teşkilat aracılığıyla yerine getirilmeye çalışılmıştır. 1855 tarihli nizamnameyle birlikte, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde salt bu görevle donatılmış şehremini dönemi başlamıştır. (Uyar, 2004: 32-33). 16 Ağustos 1855’te dönemin resmi gazetesi olan Takvim-

Vekayi’de yayımlanan resmi bir tebliğle, İstanbul Şehremaneti’nin kurulduğu ve İhtisap Nezareti’nin kaldırıldığı ilan edilmiştir (Eryılmaz, 2010: 203).

Kırım Savaşı’nın devam ettiği yıllarda Avrupa devletleri ile ilişkilerin artmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan belediye örgütlenmesinde, İstanbul’da konuşlandırılan askerlerin yanı sıra öteden beri bu şehirde ikamet eden önemli sayılabilecek bir yabancı nüfusun olması da etkili olmuştur. 1850’li yıllarda İstanbul’da yaklaşık yüz bin civarında yabancı uyruklu insan yaşamakta idi. Batı devletler Osmanlı ile yürüttükleri müzakerelerde, söz konusu insanların modern, bakımlı, temiz bir şehirde yaşamalarına yönelik çalışma yapılmasını istemişlerdir (Türe, 2000: 38).

Şehremini ve şehir meclisi, İstanbul Şehremaneti’nin karar ve yürütme organlarını oluşturmaktaydı. Babıali’nin seçimi ve padişahın iradesi ile Şehremini atanmaktaydı. Emanetin organları, bu organların üyelerinin görevlendirme ve çalışma usülleri incelendiğinde her şeye rağmen eski geleneğin büyük ölçüde devam ettirildiği görülmektedir. Zira, Şehreminin eş anlı olarak Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye’nin doğal üyesi olması merkezin geçmişte olduğu üzere başkent İstanbul’un belediye işlerini doğrudan yürütme ve yönetimine müdahil olma eğilimi içerisinde olduğunu göstermektedir. bu belediye örgütlenmesinin görevleri, şehirde zorunlu ihtiyaç mallarının bulundurulmasını sağlama, narh koyma ve uygulatma; yol ve kaldırımların yapım ve onarım işleri; çevre temizliği ile çarşı, pazar ve esnafın denetlenmesinden meydana gelmekteydi (Ortaylı, 2000:134).

Osmanlı, uzun yıllar boyunca tıpkı diğer tüm geleneksel imparatorluklar gibi yerel demokrasi kavramına oldukça uzak bir yapı sergilemiştir. Çağdaş belediyecilik sistemi yönüyle değerlendirilmek gerekirse, Türk belediyecilik sisteminin tepeden inme bir kurum olarak doğduğunu söylemek mümkündür. Tanzimat döneminde karar alma pozisyonunda bulunan devlet adamları, bu dönemde siyasal kalkınma, eşitlik ve yerel demokrasiyi tesis etme gibi saiklerle yerel yönetim teşkilatlarını oluşturmamışlardır (Ortaylı, 1985: 15-20).

Daha çok Avrupa’dan gelen talep ve tavsiyeler üzerine oluşturulan belediye örgütlenmesi ile başarısız sonuçlar elde edilmiştir. İbn Rüşd’ün “*Yumurta dıştan bir güçle kırılırsa yaşam son bulur; içten bir güçle kırılırsa yaşam başlar; zira sahih*

dönüşümler hep içten gelir.” sözü bu noktada anlam kazanmaktadır. Çünkü, toplumsal dinamiklerden kaynaklanmayan, ülkenin gerçekliklerini dikkate almayan ve tamamıyla dış güçlerin telkinleri ile oluşturulan her ithal sistem başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Bu nedenle, ithal sistemlerin ülke koşulları göz önünde tutularak ve bu koşullara adapte edilerek uygulanması gerekmektedir.

Uygulamanın birinci yılının sonunda, şehir meclisinin şehremaneti yönetim modelinden istenen sonuçların elde edilemediği gerekçe gösterilerek lağvedilip askıya alındığı duyurulmuştur. Belediye yönetimi açısından belirsizlik oluşturan bu süreç 1857 senesine dek sürmüştür. O yıllarda, batı ülkelerinde uygulandığı şekliyle İstanbul’da da beledi faaliyetleri yerine getirecek bir teşkilatın kurulması ve yönetilmesini sağlayacak düzeyde bilgi ve deneyim sahibi vatandaşlar bulunmamaktaydı. Bu durumun önemli bir nedeni olarak, bu tür yeni kurumların Batı ülkelerinden aktarılırken, dönemin hükümetinin bu kurumların orada nasıl işlediğini yerinde incelemek için eleman göndermemesi gösterilmektedir. Diğer yenilik çalışmalarında da yapılan fahiş hatalarından biri olarak, belediye kurumunun oluşturulması sürecinde de yabancı kişilere (elçiler, şehre gelen Avrupalı tacirler, şehirdeki Avrupa görmüş gayrimüslimler vs.) danışılarak işlerin yürütülmesi yöntemi izlenmekteydi (Eryılmaz, 2010: 205).

Ahmet Vefik Paşa’nın Galata-Beyoğlu ile Kasımpaşa’yı kıyaslarken kurmuş olduğu *“Bunlar gaz ister, berikiler kaz bile bulamaz”* sözü oldukça manidardır. Havagazı, kumpanya suyu, parke kaldırım isteyen nispi olarak zengin bir semt ile ekmek derdindeki insanların yaşadığı fakir İstanbul semtlerinin hepsini aynı tüketim ölçütleri ve hizmet beklentileri çerçevesine sokmak oldukça güçtü. Bu nedenle, 1858 yılı ocak ayında yayınlanan bir resmi tebliğe istinaden İstanbul 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Bu tebliğ ile, 14 dairenin hepsinin birden faaliyete geçirilmesinin pratikte mümkün olmayacağı ve bütçeye olan maliyetinin yüksek olacağı gerekçe gösterilerek uygulamaya önce 6. Daire’den (Beyoğlu- Galata çevresini kapsamaktadır) başlanılacağı ilan edilmiştir. Bunun gerekçesi olarak, bu bölgenin yoğun nüfus ile düzenli bir şehir planına sahip olma ve sakinlerinin ekseriyetinin Avrupa görmüş ve belediye hizmetlerinden anlayan insanlardan oluşması nedeniyle uygulamaya buradan başlanmasının daha yerinde bir adım olacağı ve diğerlerine de iyi bir örnek olacağı gösterilmiştir. (Ortaylı, 2000: 142-144).

1857 senesinde azınlık statüsündeki bireylerin yoğun olarak ikamet ettiği Galata ve Beyoğlu'na beledi hizmetlerin götürülmesi amacıyla Paris Belediyesi örnek alınarak 6. Daire'nin kurulması, günümüz anakent yönetiminin temeli sayılabilecek ve anakent yönetimine örnek gösterilebilecek bir gelişmedir. Yerine getirmekle mükellef olduğu hizmetler için ihtiyaç duyduğu mali kaynakları temin etmek amacıyla 6. Daire'ye gelir tahsil etme yetkisi verilmiştir. Bu yönüyle 6. Daire, yerel yönetim tarihçemize yerel hizmetlerin finansmanı için yerel halktan gelir tahsil eden ilk yerel yönetim kuruluşu olarak geçmiştir. Beyoğlu'nda elde edilen belediye yönetimi deneyimi sonucu, 1868 yılında bütün İstanbul sathında Beyoğlu modelinin uygulanmasına karar verildi. Birkaç yıl içinde 14 dairesi İstanbul Şehremaneti çalışmalarına başlamıştır (Görmez, 1990: 91-92).

Cumhuriyet döneminin başından itibaren yerel yönetimlere ilişkin önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. İlk etapta, çıkartılan bir kanun ile birlikte başkentte İstanbul Şehremaneti'nin sahip olduğu görev ve yetkilere sahip bir Ankara Şehremaneti teşkilatlanması gerçekleştirilmiştir. Daha sonra 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1948) ve diğer kanunlar çıkartılmıştır.

24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararlar ile başlayan finansal serbestleşme hareketi, merkezi yönetimin faaliyet alanlarının sınırlandırılmasını ve kamu yönetim sisteminin şeffaflaşmasını amaçlayan liberal politikaları gündeme getirmiştir. Bu süreçte, demokratik olarak nitelenen batı toplumları ile entegrasyonun sağlanması amaçlanmıştır. Askeri darbe sonrasında toplum katmanlarında yükselen katılımcı ve demokratik bir yönetim tarzı taleplerinin bir sonucu olarak devlet idare sisteminde yeni kamu yönetim anlayışının oluşturulması çabası içine girilmiştir. Dünya yönetim sistemindeki gelişmelere paralel olarak yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmıştır.

Avrupa Birliği'ne entegrasyon süreciyle birlikte, yerel yönetimlerde reform yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda Anayasanın "*Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*" hükmüne uygun bazı kanunlar çıkartılmaya başlanmıştır. Aynı zamanda yerelleşme eğilimini de ihtiva eden bu kanunları, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu şeklinde sıralamak mümkündür.

Türk vatandaşları yerel yönetim kavramını duyduklarında akıllarına ilk gelen belediyeler gelmektedir. Belediyeler 5393 sayılı kanunda, “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” şeklinde tanımlanmıştır. Fransa modeli örnek alınarak geliştirilen belediye sistemimiz, diğer çağdaş ülkelerde olduğu üzere ülkemizde de hizmet sunma konusunda vatandaşlara en yakın kuruluş olarak konumlandırılmıştır. Türk belediyecilik sisteminde dört farklı belediye örgütlenmesi bulunmaktadır: i) Belde, ii) İlçe, iii) İl, iv) büyükşehir. Literatürde büyükşehir belediyelerinin dışındaki belediyeler geleneksel belediyeler olarak adlandırılmaktadır.

Büyük kentlerin (metropolitan cities) yönetim sorunu, 20. yüzyılın başından itibaren yoğun olarak tartışılan meselelerin başında gelmektedir. Özellikle 1960’lı yıllardan itibaren, metropol şehirlerin yönetimine ilişkin çok sayıda stratejiler geliştirilmeye başlandığı görülmektedir. Bunun sonucu olarak, büyükşehirlerde yaşayan insanların yönetim, güvenlik, ulaşım, sağlıksız şehirleşme ve diğer sorunların çözümü amacıyla geleneksel belediyelerin dışında ayrı bir yerel yönetim unsuru olarak büyükşehir belediyeleri ortaya çıkmıştır.

Anayasanın 127. maddesinde “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*” denilmektedir. Bu hükme istinaden kamu mülki idare sistemimize büyükşehir belediyeleri girmiştir.

1.4.3. Köyler

Yerel yönetimlerin en eskisi ve en küçüğü olan köyler idare sistemimizin en yaygın örneğidir. Türkiye’de tarihi gelişim sürecinde kendiliğinden oluşmuş tek yerel yönetim türünü teşkil etmektedir. Osmanlı imparatorluğunun kuruluş döneminde de varlığını koruyan köylerin yönetimi örf ve adet kurallarına dayanmaktadır. Köylere ilişkin ilk düzenleme 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile olmuştur. Ancak, mezkûr düzenlemeyle köylere tüzel kişilik statüsü verilmemiştir. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu’yla köylerin tüzel kişiliğe haiz kılınması sağlanmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 324).

Köyde ikamet edenlerin mecburi işleri 442 sayılı Yasanın 13. maddesinde düzenlenmiştir. Bu işler daha çok köy halkının eğitim, sağlık, güvenlik, ulaşım ve konaklama gibi ihtiyaçlardan oluşmaktadır. Yapılması köylünün inisiyatifine bırakılan işler ise Kanunun 14. maddesinde düzenlemiştir. Bunlar genel olarak, köy halkının zirai, ticari, sosyal olarak gelişmesini ve kalkınmasını sağlayan işlerdir.

Kanunun 15. maddesine göre köy işlerinin ekseriyeti, köy halkının bir araya gelip birlikte yapması anlamına gelen imece usulüyle yerine getirilmektedir. Köy idaresinin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin pek çoğunun imece usulü ile gördürülmesi nedeniyle köy idaresinin devamlı ve düzenli bir gelir kaynağı bulunmamaktadır (Günday, 2003: 452).

1.5. YÖNETİMLER ARASI GELİR VE GÖREV BÖLÜŞÜMÜ

İnsanların topluluklar halinde yaşamaya başlamasının doğal bir sonucu olarak ihtiyaçları da artmıştır. Toplumsal alanda yaşanan hızlı gelişmeler ile artan nüfus ve toplumsal problemler, kamusal hizmetlerinin devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesini zorlaştırmıştır. Toplumsal hayatta yaşanan bu değişim ve dönüşümler, devlet ve kamu yönetimi kavramlarının değişmesine yol açmıştır. Toplumların inşası sürecinde tek bir merkez tarafından ifa edilen bu hizmetlerin, daha az kaynak ve maliyetle daha fazla çıktıya ulaşma, kaynakların optimum kullanımı sağlayarak verimi artırma, iş bölümü ve uzmanlaşma gibi arayışlarının sonucunda, devlet çatısı altında merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde ikili bir idare mekanizması doğmuştur.

Bireylerin sonsuz ihtiyaçlarının kıt kaynaklarla nasıl karşılanacağını inceleyen sosyal bir bilim olan iktisat, devletlerin veri kaynaklarını rasyonel kullanmak suretiyle devleti oluşturan her bir bireyin dolayısı ile de toplumun ekonomik refahının optimum düzeye erişmesinin yöntemlerini araştırmaktadır. Bu durumda kaynakları kim, nasıl, kimler için ve ne kadar kullanacağı soruları gündeme gelmektedir. Hizmet ve kaynakların merkezi yönetim veya yerel yönetimden hangisine bırakıldığı takdirde daha verimli bir sonuca ulaşacağı hususu söz konusu soruların cevabına göre şekillenmektedir.

Merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki görev ve gelir paylaşımı kavramını ifade etmek amacıyla, İngilizlerin “Inter Government Fiscal Relations”, Fransızların ise

“Comproms Fiscal” terimini kullandıkları görülmektedir. Türkiye’deki mali literatürde kabul gören kavramlar ise, “Mali Uyuşma” ve “Mali Tevzin ve Uzlaşma” şeklindedir. Mali tevzin kavramı, Albert Hansel’in 1922 yılında konuya ilişkin bir eserinde kullanmasıyla maliye literatürüne girmiştir. Mali tevzin kavramı, “*Devlet ile yerel yönetimler arasında gider ve gelir paylaşılması bakımından sistemli ve planlı bir anlaşmaya varılması*” olarak tanımlanmaktadır (Arslan, 2005: 197-198).

Bir ülkenin farklı idari birimleri arasındaki görev ve mali kaynaklarının bölüşülmesinde başlıca iki kategori bulunmaktadır: 1) Dikey mali ilişkiler, 2) Yatay mali ilişkiler. Birincisi, üniter yapıdaki ülkelerde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin; federal sistemle yönetilen ülkelerdeyse federal devletle federe devlet (eyalet) ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin ifade edilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Dikey mali ilişkiler, vergi gelirlerinin merkezi hükümet tarafından daha verimli bir şekilde yönetilmekle birlikte, kamusal hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin üstün olduğuna atıf yapmaktadır. Yatay mali ilişkilerse, aynı düzeyde bulunan idari birimler arasındaki ilişkileri anlatmak için kullanılan bir kavramdır (Özmen, 2012: 172).

Görev ve gelir bölüşümü üniter devletlerde merkezi idare ile yerel idareler arasında olmaktadır. Oysa federal devletlerde federe devletler yani eyaletler ve yerel yönetimler bulunmaktadır. Bölüşme federal devlet, eyalet ve yerel yönetimler arasında yani 3 kademeli bir şekilde gerçekleştirilir. Üniter devletlerde ise merkezi idare ile yerel idare olmak üzere iki kademeli bir yapı arz etmektedir (Tortop, 1996: 27).

Merkez ile yerel idareler arasındaki mali ilişkilerin belirli esaslar üzerinden düzenlenmesinin gerekliliğine ilişkin çok sayıda görüş bulunmaktadır. Bu görüşler arasında altı tanesi ön plana çıkmaktadır: Kamu harcamalarının gittikçe artması, kamu gelirlerinin aynı kaynaktan temin edilmesi, gelirlerin merkezileşmesi, giderlerin merkezileşmesi, yerel yönetimler arasında mali eşitliğin sağlanması mecburiyeti ve yerel yönetimlerin devlet kudreti karşısında korunması (Nadaroğlu, 2012: 176-177).

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yıllar itibariyle sürekli olarak artan etkileşim, kamusal görev ve bu görevlere ilişkin gelirlerin “*merkezi idare hizmet ve gelirleri*” ve “*yerel yönetim hizmet ve gelirleri*” olarak paylaştırılmasını zorunlu kılmıştır. Ülkemizde merkezi idareyle yerel yönetimler arasında görev ve gelir

paylaşımında, öncelikle görevlerin paylaşılması; bunun akabinde ise görev bölüşümüne denk olacak şekilde gelir kaynaklarının paylaşılması öngörülmüştür (Bülbül, 2006: 19).

1.5.1. Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü

Gelirlerin yönetimler arasında paylaşılması, hazineye intikal ettirilen vergi gelirlerinin belli miktarının yerel yönetimlere basit bir işlem marifetiyle transfer edilmesi işleminden ibaret değildir. Bu açıdan bakıldığında, gelir paylaşımında iki aşamanın bulunması gerekmektedir. İlk aşamada, ülkenin reel ve politik gerçekleri ile vatandaşların ihtiyaç ve beklentileri dikkate alınarak paylaşım modelinin dayanacağı esaslar net bir şekilde ortaya konulmalıdır. İkinci aşamaysa meselenin teknik boyutunu ilgilendiren İller Bankası'yla alakalı olan kısmını oluşturan kısımdır. Kamu sermayeli kalkınma ve yatırım bankası olan İller Bankası, gelirlerin yönetimler arasında paylaşılmasına “*tahsis ve tevzi işlemleri*” ile aracılık etmekte ve yerel idarelere kredi verilmesine öncülük etmektedir (Altay ve Altay, 2011: 1).

Gelir bölüşümünün uygulama şekilleri çeşitli yazarlar tarafından gelir bölüşümünü etkileyen faktörlerin ağırlık durumları göz önünde bulundurularak farklı sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Gelir bölüşümünün nasıl olacağı ülkelerin idari sistemlerine göre farklılıklar göstermektedir. Üniter sisteme sahip ülkelerde genellikle yerel idarelere yeterli miktarda mali kaynak sağlanmamaktadır. Federal sistemle yönetilen ülkelerde ise, üniter yapılı devletlere kıyasla yerel yönetimlere daha geniş ölçekte mali özerklik verilerek hizmet sunumlarının maliyetlerini karşılayacak düzeyde gelir kaynaklarına erişim imkânı bulunmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekleştirilen görev bölüşümü aynı zamanda gelir bölüşümünün yapılmasını da zorunlu kılmaktadır. Ülkemizdeki görev ve gelir paylaşımı incelendiğinde, yerel yönetimlerin yasalarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmelerini sağlayacak düzeyde araç ve kaynaklara sahip olmadıkları görülmektedir (Bülbül, 2013: 1).

1.5.1.1. Gelir bölüşümü yöntemleri

Merkezi idare ile yerel idareler arasındaki mali ilişkinin düzenlenmesinde hangi görevlerin hangi düzeyde verileceği kadar, bu görevlerin yerine getirilebilmesinde hangi mali kaynakların hangi düzeyde toplanması gerektiği de önemli bir tartışma konusunu teşkil etmektedir. Vergi kaynaklarının paylaştırılmasında optimum bir çözüm yöntemi bulunmamakla birlikte vergiler etkin, adil ve en düşük maliyetle hangi düzeyde toplanabiliyorsa bu sorumluluğun o idari birime verilmesi daha etkin bir çözüm yöntemi olacaktır (Yılmaz vd., 2012: 72).

1.5.1.1.1. Sonsuz vergileme yetkisi verilmesi

Rekabet sistemi de denilen bu usulde, yönetim birimlerinin idari etkinlik ve mahalli alanla sınırlandırılmış sonsuz vergileme yetkisi bulunmaktadır. Daha çok Anglo-sakson modelinde rastlanılan bu sistemde, vergi kaynağının seçiminde olduğu kadar yönetimde de yerel yönetim birimlerine özerk bir statü verilmiştir. Sistemin yararı, ilk olarak yerel idarelere “*tam mali özerklik*” tanınmasıdır. Bu sayede, yönetimler gelir kaynaklarına nüfuz edebilmelerinin yanı sıra ihtiyaç duydukları finansmanı kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasıyla karşılayabileceklerdir. İkinci olarak bu sistem, yerel yönetim meclislerinin sorumluluğunu arttırmaktadır. Vergilerin azaltılıp çoğaltılması veya hizmetlerin verimli ve ekonomik olması onların doğrudan doğruya ilgilenmesi gereken konular olması nedeniyle bu konuda daha dikkatli ve olumlu davranmaları sağlanabilir (Tekin, 1977: 133).

Flaman, Valon ve Brüksel olmak üzere üç bölgeye bölünmüş olan Belçika’da her bir bölgenin birbirinden oldukça farklı yerel yönetim sistemlerine sahip oldukları görülmektedir. Belçika Anayasası yerel yönetimlere yerel vergiler konusunda çok geniş yetkiler tanımaktadır. Bu yetkiler, yerel yönetimlerin merkez karşısında özerk kalabilmesini garanti altına almaktadır (Lauwersen, 2011).

Yerel yönetimlere bağımsız vergileme yetkisi veren bu sistem daha çok Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanmaktadır. Ancak rekabet sisteminin teorik olarak uygulandığı varsayılan bu ülkede bile seçmen kaygısı gibi çeşitli nedenlerden dolayı

yerel yönetimlerin tümüyle bağımsız bir vergileme yetkisiyle donatılmış olduğunu söylemek güçtür.

1.7.1.1.2. Vergi kaynaklarının paylaşılması

Bu sistemde, vergi kaynakları çeşitli idare birimleri arasında bölüşürülmektedir. Bu sistem, serbest ayırma sistemi ve bağlı ayırma sistemi olmak üzere iki alt gruba ayrılmaktadır. Serbest ayırma sisteminde yerel yönetimler kendi uhdelere bırakılan vergilerin matrah ve oranlarını merkezi hükümetin herhangi bir müdahalesi olmaksızın kendi serbest iradeleri ile belirleme yetkisine sahiptirler. Bağlı ayırma sisteminde ise yerel yönetimlere tahsis edilen vergilerin matrahları merkezi yönetim tarafından, oranları ise yerel idareler tarafından tayin edilmektedir. Sistemin yürütülmesinde ortak bir vergi idaresi görev yapmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 109).

1.7.1.1.3. Bağlılık sistemi

Mali tabiiyet diye adlandırılan bu sistem, devlet ile yerel yönetimler arasında gelir kaynakları yönünden bağlılık esasına dayanmaktadır. Bağlılık sisteminde masif randımanlı kamu gelirleri devlet tarafından genel bütçede toplanmakta ve yerel nitelikteki bazı tali hizmetler için de gerekli tahsisat merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere verilmektedir. Mahalli idareleri her türlü mali kuvvetten mahrum bırakan bu sistemin katı bir şekilde uygulanması, günümüzün idare ve kamu hukuku anlayışlarıyla bağdaşmaması nedeniyle hemen hemen hiçbir ülkede uygulanmamaktadır (Nadaroğlu, 1964: 177-178).

Bağlılık sisteminde, merkezi hükümet yerel idarelere nevi şahsına münhasır birtakım vergileri tanımış olmakla birlikte esasen gelir kaynakları arasında bir bağlılık öngörülmüştür. Diğer bir deyişle, yerel yönetimlerin kendilerine has özel vergileri olmakla beraber bazı vergileri ortak olarak kullanmaktadır (Ülkümen, 1960: 47).

1.7.1.1.4. Karma sistem

Bağlılık sisteminin bazı eksikliklerinden dolayı beklentilere cevap verememesi nedeniyle uygulama alanı bulamamıştır. Bu sistemin meydana getirdiği aksaklıklar

sebebiyle karma sisteme geçiş olmuştur. Sistem ilk olarak Fransa tarafından uygulanmış ve kısmi olarak da Türkiye’de uygulanma alanı bulmuştur. Karma sistemde vergi kaynaklarının yerine toplanan vergi gelirlerinin merkezi idareyle ve yerel idareler arasında paylaşılması öngörülmektedir (Demirhan, 2013: 55).

Karma sistem, bu sistemi benimseyen ülkelerde birbirlerinden farklı şekillerde uygulanma alanı bulmuştur. Bununla birlikte, bu sistemi pratikte paylaşım sistemi, ekleme sistemi ve vergi torba sistemi olmak üzere üç ana grupta sınıflandırmak mümkündür.

Paylaşım sistemi, her bir kamu idaresinin alt ve üst kademeleri tarafından tekdüze bir oran olarak toplanan vergiler kamu idareleri arasında pay edilmektedir. Bu yöntemde vergi süreci yönetimi, elde ettiği geliri diğer idarelerle paylaşan tek bir idare tarafından gerçekleştirilmektedir. Ekleme sisteminde, genellikle üst idareler kendi vergi oranlarına alt idareler için ek bir vergi oranı koyarlar ve onlar lehine de vergi tahsil etmek suretiyle toplanan vergi gelirleri ilgili idareye verilir. Ekleme sisteminin yararları paylaşım sistemi ile benzerlik göstermekle birlikte mali serbestlik ve özerlik bu sistemde daha fazla olduğu ve de yönetimlerin vatandaşlara karşı sorumlulukları daha net olarak düzenlenmiş olduğu değerlendirilmektedir (Tekin, 1977: 136- 138).

1.5.2. Yönetimler Arası Görev Bölüşümü

Merkezi yönetim ile mahalli idareler, devlet aygıtının birbirini tamamlayan parçaları niteliğindedir. Her ülkenin kendine özgü durumundan kaynaklı farklılıklar olmakla birlikte görev paylaşımı açısından bu iki yapı arasında demokrasi, kamu yararı ve özerklik ilkeleri üzerine oturtulmuş genel bir iş bölümü bulunmaktadır. İş bölümünün temel dinamiğinde, belli bir yörede bir arada yaşamaktan kaynaklanan mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimlerin yetkili kılınması ve bu yapıların kendilerini ilgilendiren alanlarda belli oranlarda özyönetime sahip olması düsturu yer almaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 85).

Demokrasinin temelinde merkezi devletin sahip olduğu belli yetkileri yerel yönetimlere devretmesi yatmaktadır. Demokrasiyi kalıcı hale getiren ve işlettiren kurumların oluşturulması güçlü desantralizasyon anlayışının benimsenmesi ile mümkündür.

Demokrasi bir yönüyle piyasa mekanizmasına benzemektedir. Piyasa mekanizmasında olduğu üzere demokraside de desantralize bir yöntemle karar alabilme süreci bulunmaktadır. Piyasa mekanizmasından farklı olarak demokraside oyların düzenli aralıklarla kullanılabilir (Akalın, 1994: 12).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri belirleyen taraf büyük ölçüde merkezi yönetimdir. Merkezi yönetimin ne derece yerel yönetimlere yetki devretmesine ya da özerklik statüsü vermesine razı olacağı kurumsal demokrasinin gelişimi ve işleyişi ile paralellik göstermektedir (Özdenkoş, 1999: 78).

Yerel idareler ile merkezi idare arasında hizmet paylaşımı yapılırken her bir idari biriminin sorumlulukları açıkça tanımlanmak suretiyle belirlenmelidir. Görevlerin paylaştırılmasındaki yetersizlikler yönetimler arasında çatışmalara, etkin olmayan kamusal hizmet sunumuna ve idareler arası ilişkilerde istikrarsızlıkların meydana gelmesine yol açacaktır. Düzgün işlemesi beklenen bir yerelleşme modelinde, öncelikle hizmetlerin belirsizlik ve muğlaklıktan uzak, iyi tanımlanmış bir kurumsal yapıya oturtulması gerekmektedir (Güner, 2007: 52).

1993 tarihli Avrupa Birliği Anlaşması'nın en önemli hedefi, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesidir. Sürdürülebilir bir Avrupa için hizmetlerde etkinlik ve demokrasinin yerelden başlatılması yönünde önemli bir strateji olarak subsidiarite ve Avrupa vatandaşlığı yaklaşımı, Avrupa yerel yönetimleri felsefesinin güçlendirilmesi ile yakından ilgilidir. Yönetici ve yönetilenler ayrımı giderek keskin çizgilerini kaybetmeye başlamıştır. Değişen toplum yapısı ile birlikte bireylerin, hiyerarşi ve bağımlılık gibi kavramlara gittikçe daha fazla karşı çıktığı gözlemlenmektedir. Bu değişim subsidiarite yani hizmette yerel önceliği ilkesi ile açıklanmaktadır (Toprak, 2014: 39-41).

Kamusal mal ve hizmetlerinin sunumunda görev ve yetki önceliği yerel yönetimlerde olmalıdır. Demokrasi anlayışının ülke genelinde yerleşmesi ve içselleştirilmesi isteniyorsa adem-i merkeziyet ve hizmette yerel önceliği anlayışının ülkemizin yönetim anlayışına hakim kılınması gerekmektedir.

Yerel kamu hizmetlerini ekonomik açıdan maliyet ve finansman şekillerine göre iki ayrı kategoride sınıflandırmak mümkündür. Birincisi, ağır bir donanım ve önemli sermaye birikimi gerektiren yerel kamu hizmetleridir. Bunlar su idaresi, elektrik, gaz, toplu

ulaşım, çöp toplama ve bertarafı gibi sınai ve ticari nitelikteki yerel hizmetlerdir. Söz konusu hizmetlerin finansmanı önemli ölçüde kullanıcılar tarafından ödenen ücretler ile karşılanır. İkincisi ise büyük çapta emek gerektiren yerel kamu hizmetleridir. Bunlar, sosyal ve kültürel alanlardaki (yaşlı insanlara bakım, gündüz bakım merkezleri kütüphaneler, spor merkezleri vs.) hizmetlerdir. Bu hizmetlerin karşılığında alınan katılma payları ise düşük sayılabilecek tutarlardadır (Levrat, 1995: 32-33).

Yerel yönetimlere görev ve yetki verilmesinde üç temel ilke göz önünde bulundurulmaktadır. Genel Yetki İlkesi, *“Kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görülmesine yetki verilmesi”* olarak tanımlanmaktadır. Yetki İlkesi, *“Yerel yönetimlerin sadece yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda yerel hizmet yürütmekle yükümlü olması”* şeklinde ifade edilmektedir. Liste İlkesi, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin ilgili yasalarda tek tek sayılmak suretiyle belirlenmesi ve bu yönetimlerin yalnızca kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmesini ifade etmektedir. Ülkemiz liste ilkesini benimsemiştir. Böylelikle, 5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri tek tek sayılmak suretiyle belirtilmiştir (Türkoğlu, 2009: 171).

1.7.2.2 Görev paylaşımını etkileyen faktörler

Görev ve yetkilerin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinde iktisadi faktörler, geleneksel faktörler ve sübsidiarite faktörü olmak üzere üç faktör ön plana çıkmaktadır.

1.7.2.2.1. İktisadi faktörler

Yönetimler arası görev paylaşımının tayininde genellikle iktisadi kriterler temel dayanak noktası yapılmaktadır. Burada kullanılan iktisadi ölçütten maksat etkinlik, hizmetin bölünebilirliği, ölçek ekonomileri, hizmetin faydasının yayıldığı alan, fayda maliyet taşmaları ve azalan verimlerden yola çıkılarak kamusal hizmetlere olan taleplerin optimal bir şekilde belirlenmesi ve dolayısı ile üretim birimlerinin en uygun ölçekle kurulmasının sağlanabilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 82).

Etkinlik kavramı, dar anlamda maliyet tasarrufu yapmak geniş anlamda düşünüldüğünde ise eldeki kaynakları en yüksek çıktıyı verecek şekilde kullanmak anlamına gelmektedir. Etkinlik açısından hizmetlerin paylaştırılmasında belli bir bölgede yaşayan insanların ihtiyaçlarını yerel siyaset anlayışı ile daha iyi belirtmesi ve bölge halkının siyasi mülahazalardan ziyade yerel kamusal hizmetlerin sunumuna önemsemesi göz önünde bulundurulduğunda, yerel nitelikli ihtiyaçların yerel idareler tarafından karşılanması gerekir (Çetinkaya, 2014: 50).

Hizmetin bölünebilirliği ölçütü tam ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin sunumuna ilişkindir. Fiyatlandırılmayan, tüketimden mahrum bırakılmanın mümkün olmadığı, yararı toplumun tamamına sirayet eden ve finansmanı vergilerle sağlanan adalet, diplomasi, ülke savunması gibi tam kamusal hizmet ve malların merkezi hükümet tarafından sunulmasını ifade eder. Buna paralel olarak, belli bir coğrafyada oturanları ilgilendiren, finansmanı kullanım ücreti, harç ve benzeri şekilde sağlanan, tüketimden dışlamamanın mümkün olduğu yarı kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini ifade eder.

Tiebout hipotezi, hizmetlere olan talebin optimum düzeyde belirleyebilme amacını gütmektedir. Charles Tiebout, vatandaşların ayaklarıyla oy kullandığını (vote with their feet) ve yerel kamusal mallar için bu oylamanın piyasa – tipi bir denge yarattığını ileri sürmektedir. Ona göre, bu yaklaşık denge durumu neredeyse optimal düzeydedir. Taşınma maliyetlerinin azalması oluşan denge düzeyini optimal düzeye yakınlaştırmaktadır. Bireyler, verginin kendilerini rahatsız etmeyecek düzeyde olduğu; yerel kamusal hizmetlerin en iyi sunulduğu yerlere göç etmektedirler. Bu şekilde bireyler, kamusal mallara yönelik ihtiyaç ve beklentilerinin öncelik sıralamasını ve bu mallardan talep ettikleri miktarları oy mekanizması aracılığı ile açıklamaktadırlar. (Wooder, 1980: 1467-1483).

1.7.2.2.2. Geleneksel faktörler

İktisadi faktörlerin yanı sıra toplumların yüzyıllar boyunca yönetim geleneği oluşturduğu bir gerçektir. Devletlerin idari sistemleri, yaşamış oldukları coğrafya, geçirilmiş tarihi süreçleri, benimsedikleri dini ve sosyo-kültürel yapı nedeniyle birbirlerinden farklılıklar gösterse bile, yönetim teşkilatlanmalarında önemli

benzerlikler göstermektedir. Yerel yönetimlerin merkezi hükümetlerin güçlerini dengeleme amacıyla ortaya çıkması nedeniyle gerçek anlamda mühim bir geleneği temsil etmektedir. 20. Yüzyılın başları yerel demokrasi kültürünün altın çağı şeklinde kabul edilmektedir. I ve II. dünya savaşlarının gerçekleşmesi nedeniyle yerel yönetimlerin önemi azalmıştır. Dönemin popüler Keynesyen politikaları ile merkezileşme eğilimleri artmıştır. Ülke savunmaları, iç savaşlar ve diplomasi gibi sorunlarının çözümlerin gündeme gelmesi merkezi hükümetlerin yerel yönetimler karşısında elini güçlendirmiştir (Yiğit, 2015: 44).

1.7.2.2.3. Subsidiarite faktörü

1993 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği Anlaşmasının en önemli hedefi, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesidir. Sürdürülebilir bir Avrupa içi hizmetlerde etkinlik ve demokrasinin yerelden başlatılması yönünde önemli bir strateji olarak subsidiarite ve Avrupa vatandaşlığı yaklaşımı Avrupa yerel yönetimleri felsefesinin güçlendirilmesi ile yakından ilgilidir. Yönetici ve yönetilenler ayrımı giderek keskin çizgilerini kaybetmeye başlamıştır. Değişen toplum yapısı ile birlikte bireyler hiyerarşi ve bağımlılık gibi kavramlara gittikçe daha fazla karşı çıktığı gözlemlenmektedir. Bu değişim subsidiarite yani hizmette yerel önceliği ilkesi ile açıklanmaktadır (Toprak, 2014: 39-41).

Sübsidiarite kriteri, kamunun sorumluluğu altında bulunan hizmetlerin vatandaşlara en yakın hizmet birimleri tarafından yerine getirilmesi anlayışına dayanmaktadır. Hangi hizmetin hangi idare yönetime bırakılacağında hizmetin kapsamı, türü, etkinliği ve ekonomik yapısı ön planda bulundurulacaktır. Sübsidiarite ilkesi çerçevesinde ülkeler, merkeziyetçi yapıdan uzaklaşma, parlamenter sistemin etkinliğin artırılıp halkın yönetime daha yakından katılmasının sağlama ve klasik denetim anlayışının yanı sıra demokratik denetim anlayışının kurulması yönünde adımlar atılması yönünde uğraşlar vermektedirler (Çetinkaya, 2014: 50).

Hizmette yerellik ilkesi, “Think global, act local” (global düşün, yerel uygula) olarak adlandırılan yaklaşım ile desteklenmektedir. Bu ilke gereği, yerel değerlerin ve unsurlara dair kararların ve tedbirlerin alınmasına yönelik etkinliğin yerel birimlerde toplanmasını önermektedir. Buradaki temel amaç, karar alma mekanizmasına bireyleri

mümkün olan en yüksek seviyede dahil edebilmek ve yerel yönetimlerin etkinliğini tesis edebilmektir (Öner, 2006: 7).

1.6. MALİ ÖZERKLİK

Özerklik kavramını, “*Bir topluluğun bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi*” şeklinde tanımlamak mümkündür (www.tdk.gov.tr). Kelime kökeni itibariyle Latince’deki “Autos (kendi/kendini)” ile “Nomos (yönetme/karar verme)” sözcüklerinden türetilen otonomi (özerklik) kavramı, “*kendi kendini yönetme, kendi kurallarını oluşturarak bu kurallara göre kendi kararlarını verme ve herhangi bir sınırlamaya tabi olmadan hareket edebilme serbestisi*”ni ifade etmek için kullanılmaktadır. Son olarak, merkezi idarelerin olumsuz yanlarını minimize etmek için geliştirilen özerkliği; “*kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakları*” veya “*farklı isimler taşıyan birimlerin kendilerini yönetme hakkının anayasalarca güvence altına alınması*” olarak ifade edilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 261).

Mali özerklik, federal veya eyalet gibi üst yönetim kademelerinden mali transfer almaktan ziyade yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarını oluşturabilme ve kendi vergi oranlarını belirleyebilme yetkisine sahip olup olmadıklarını gösteren bir kavramdır. Mali özerklik, kamuda daha fazla verimlilik ve hesap verebilirlik sunmaktadır. Çünkü, yerel yöneticiler, öz gelirlerden oluşan mali kaynaklara sahip olduklarında harcama yetkilerini daha sorumlu bir şekilde yerine getirme eğilimindedir. Katılımcı metotlarla yönetilme imkanı yüksek olan yerel yönetimlerde yerel seçmenlere dolaylı da olsa önemli ölçülerde vergi seviyelerine karar verme konusunda bazı imkanlar sunulmaktadır. Böylece vergi mükellefleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinden ve sonuçlarından daha fazla haberdar olması sağlanmaktadır (Slack, 2017: 1-4).

21. asrın başlangıcında hızlı bir şekilde yükselişe geçen adem-i merkeziyetçi devlet yapılarının hedefi, bir önceki asrın yerelleşme hedeflerinden bazı yönleri itibariyle farklılık göstermektedir. Birleşmiş Milletler’in 21. yüzyıl yerelleşme (desantralizasyon) anlayışına göre, devlet örgütlenmesinde üst kademedan alt kademeye, merkezden yerel

yönetimlere yetki devri artık yeterli değildir. Bu yüzyılda yerelleşmeye yüklenen anlam çoğalmıştır. Bu yönüyle yerelleşme kavramının, “*kamu yetkisinin devletten çeşitli örgütlere ve piyasaya (özelleştirme)*” ve “*siyasal/yönetimsel karar mekanizmasının özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile paylaştırılması*” şeklinde iki temel özelliği bulunmaktadır (Çınar ve Güler, 2004: 8).

İdari vesayet arttıkça yerel özerkliğin azalması nedeniyle yerel özerklikle idari vesayet arasında ters orantılı bir ilişki bulunmaktadır. İdari özerklik ve mali özerklik olmak üzere iki tür yerel özerlik uygulaması mevcuttur. İdari özerklik yerel idarelerin kendi organları aracılığıyla serbestçe karar alabilmesini ifade etmektedir. Mali özerklik ise yerel idarelerin ayrı mali kaynaklara sahip olmasını ve ilgili mevzuat sınırları dahilinde kendi organlarının aldığı kararlara istinaden harcama yapabilmesini ifade etmektedir. Özerk kuruluşlar kendi organları ile özgürce aldığı kararları görevleri ile orantılı öz mali kaynakları olmaksızın uygulayamaz. Bundan dolayı, idari ve mali özerklik birbirlerini tamamlayan unsurlardır (Sevsay, 2009).

Mali özerklik ile yerel idarelerin farklı gelir kaynaklarından mali kaynak oluşturabilmeleri, varlıkları ile gelirlerini kendi kuruluş amaçları doğrultusunda kullanabilmeleri ve esnek bütçe yapısına sahip olabilmeleri öngörülmektedir. Diğer bir deyişle, kurumların mali kaynak yaratabilme ve giderlerin gerçekleştirilmesinde serbest takdire yetkisine sahip olabilmeleridir. Mali özerklik, bu idarelerin kendi bütçelerini hazırlayabilme, gelir kaynaklarını kendisinin belirleyebilme yetkisine sahip olma ve bunları serbestçe kullanabilme olmak üzere üç boyutlu bir yapı arz eder. Mali özerklik bakımından yönetimin karar ve hareket serbestisi ise dört değişkene bağlıdır (Yiğit, 2012);

- ❖ Gelirlerinin çoğunluğunu öz gelirlerin oluşturması
- ❖ Öz gelirlere ilişkin oranları belirleme yetkisine sahip olunması
- ❖ Merkezi yönetimce yapılan yardımların koşulsuz olması
- ❖ Gelir kaynaklarını yasalar çerçevesinde serbest bir şekilde harcayabilmesi

Mali Özerklik diğer sistemlere oranla hesap verilebilirliğin daha fazla olduğu bir sistemdir. Bunun nedeni, seçilmişlerin ödenen vergiler nedeniyle daha fazla sorumlu hale getirilmesi, yerel halkın ise vergiler karşılığında sunulan hizmetlere karşı daha

duyarlı konuma evrilmesidir. Buna ek olarak mali özerklik, gelir tahsilinde, mükellef uyumunda, şeffaflığın içselleştirilmesinde, gelir analiz ve tahminlerinde, bütçe hazırlamaları ve gerçekleştirilmelerinde daha rasyonel uygulama sonuçlarının elde edilmesini sağlamaktadır (Güner, 2005: 221).

Anayasa'nın 127. maddesinin 6. fıkrasında “*Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*” denilmektedir. Bu fıkranın, mahalli idarelerin mali özerkliklerinin anayasal dayanağını oluşturduğunu söylemek mümkündür. Mezkur fıkra ile mahalli idarelere görevlerine denk gelir kaynaklarının sağlanması gerekliliği net bir şekilde anayasal düzeyde ifade edilmiş olmakla birlikte bunun hangi gelir kaynaklarından hangi yöntemle sağlanacağı hususu anayasada yer almamaktadır. Bu fıkra daha çok mahalli idarelerin kendilerinde yetecek miktarda özgelir kaynaklarına sahip olmaları gerektiği şeklinde yorumlanmaktadır (Yakar ve Gündüz, 2014: 132).

Teorik çalışmaların önemli bir kısmı yerel yönetimlerin özerkliğini desteklemekle birlikte mali özerkliğin bazı sıkıntılı yönlerinin de olabileceğini vurgulamaktadır. Kamu idari teşkilatlanmasında karar alma mekanizmasında yer alanlar, yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin derecesini belirlerken mali özerkliğin olumlu ve olumsuz yönlerine ilişkin argümanlar birlikte analize tabi tutulmalıdır.

Sağladığı faydalar ve neden olduğu olumsuzluklar dikkate alınarak mahalli idarelerin özerklik boyutu belirlenmekle birlikte teoride yerel yönetimlerin özerk olmaları halinde kendilerinden beklenen görevleri daha etkin olarak yerine getirebileceği kanaati daha ağır basmaktadır.

Bazı teorisyenler tarafından yerel yönetimlerin özerkliğini desteklemek amacıyla öne sürmüş oldukları mali özerkliğin faydalarına ilişkin düşünceleri şöyle kategorize etmek mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265-266):

i. Linn ve Bahl’ a göre mali özerklik mahalli idarelere gelir elde etme ve harcamalar gerçekleştirme konusunda daha fazla serbestiyet imkanı tanımaktadır. Gelir ve harcama kalemlerine ilişkin sınırlamaların asgariye indirilmesi, yerel yönetimlerin bütçelerinin hazırlanmasında yerel halkın ihtiyaç ve tercihlerine duyarlı olunması sağlanacak, yerel idarecilerin yerel halkın ihtiyaç ve önceliklerini önemseyen politikalar üretmelerine yardımcı olunacaktır.

ii. Mali özerklik, hizmetlerin gerektirdiği harcamaların öz kaynaklarla finanse edilmesi halinde, görevlerinde başarılı olamayan siyasilerin sorumluluğunu başkalarına yüklemelerinin önüne geçilmesini sağlamaktadır.

iii. Yönetim birimlerinin gelir ve giderlerinin ayrıştırılması, her bir idarenin topladığı vergi miktarını ve karşılığında ürettiği net hizmet miktarını tespit etmeye olanak sağlar. Bu sayede politik sistemin şeffaflaşması nedeniyle mahalli idarelerin yöneticilerinin sorumluluk duyguları gelişir ve hesap verebilirliklerini sağlamak kolaylaşır.

iv. Mali özerklik sayesinde, yerel yönetimler gelir kaynakları üzerinde hızlı ve etkin kontrol mekanizmaları geliştirebilir. Buna ek olarak, vergilemenin yerelleşmesi ile birlikte vergileme sürecine yönelik olarak yeni tekniklerin geliştirilmesine olanak sağlar.

v. Liberal ekolün temsilcilerinden Duverger'e göre mali özerklik geliştikçe, devletin ekonomiye müdahalesi minimize edilir. Mali özerkliğin geliştirilmesi demokrasi ve özgürlüğün gelişimine katkı sağlayacaktır.

vi. Mali özerkliğe sahip yerel yönetimlerde, vergi mükellefleri yerel seçimlerdeki oy hakları aracılığı ile yerel meclisleri ve yönetim kademelerini denetleyebilme imkanına erişeceğinden kamu kaynaklarının dağılım ve kullanımlarında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk sağlanacaktır.

vii. Mali özerklik, mahalli idarelere vergi ve vergi dışı gelir kaynaklarını artırabilme imkanı sunmaktadır. Yerel idareler, bölgedeki iş çevrelerini ve ekonomik koşulları daha iyi bilmeleri nedeniyle yerel ekonomik faaliyetleri daha kolay vergilendirebileceklerdir.

viii. Mali özerklikle birlikte, yörede yaşayan bireylerin taleplerinin belirlenmesi kolaylaşacağı için yerel yöneticilerin hizmet önceliklerini buna paralel olarak sıralayabilme fırsatları doğacaktır. Böylece kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlanmasının önü açılacak ve kaynak kullanımlarında israfın önüne geçilecektir.

ix. Mali özerklik, halkın yerel düzeydeki karar alma süreçlerine aktif katılmalarına olanak tanıyacaktır.

Yeryüzündeki her bir ülkenin kendi tarihsel gelişim sürecinin o ülkenin yerel yönetim sisteminin oluşumunda önemli payının olduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle, yıllar içinde ülkelerin iktisadi, siyasi ve sosyal yapılarında iç ve dış etkenler yerel mülki sistemlerin inşasında ve gelişiminde önemli roller oynamıştır. Dış etkenler olarak özellikle sömürge sistemi göze çarpmaktadır. Emperyal devletler, sömürgesi haline getirdiği ülkelerde kendi yönetim sistemlerine benzer yerel yönetim sistemleri inşa etmişlerdir. Ayrıca, savaşların, barış sözleşmelerinin ve 2. Dünya Savaşı sonrası yerel ve milletler arası entegrasyonların yerel yönetim sistemlerinin gelişiminde önemli katkıları olmuştur. Buna örnek olarak Avrupa Birliği ve Sovyetler Birliği altında kümelenen ülkelerin yerel mülki idare yapısı örnek gösterilebilir (Keleş, 2014: 97).

Sahip olunan idari yapı sistemi, ülkelerin yerel yönetimlerin oluşumunda önemli roller oynamaktadır. Genel itibariyle bakıldığında, ülkelerin anayasaları ile şekillendirilen üniter veya federal yönetim sistemleri yerel yönetimlerin ülkeden ülkeye farklılaşmasına yol açan önemli faktörlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesinde federalizm veya üniter yapıdan hangisinin daha etkili olacağını anayasal hükümlerin yanı sıra ulusun ekonomik, sosyal ve politik ortamı belirleyici olmaktadır. Ekonomik gelişme düzeyi, nüfus büyüklüğü ve dağılımı, kentleşme, etnik yapı, coğrafi kesit, gelir dağılımı ve kaynak dağılımı, sistemin kurumsal kapasitesi, iç ve dış ticarete açıklık ve politik ekonomi güçlerinin etkileşimi gelir ve görev bölüşümünü şekillendiren önemli faktörler arasında yer almaktadır. Bu bağlamda, anayasa hükümleri karar alma sürecinin hangi çerçevede kullanılacağını tanımlamakta ve sistemin ülkenin mevcut sosyo-ekonomik ortamında belirleyici olan dikey ve yatay yapıları oluşturmaktadır (Moges, 2013: 7).

Ortak tarihi geçmiş, kültür ve diğer değerlere sahip olan çeşitli insan topluluklarından oluşan devletler temelde üç tür yönetim sistemi ile idare edilmektedir: Üniter, konfederasyon ve federalizm. Günümüzde pek çok ülkenin (yaklaşık yüzde 90) yetkilerin önemli bir kısmının merkezde toplandığı üniter yapıyı benimsediği görülmektedir. Fransa, Birleşik Krallık ve Arjantin'in aralarında bulunduğu üniter devletlerde merkezi hükümetler oldukça güçlü, yerel yönetimler ise tam aksine zayıf konumdadırlar. ABD her ne kadar üniter yapıli devletler kategorisinde olmasa da Amerikan eyaletleri kendi içerisinde üniter yapı sergilemektedir. Üniter devletin tam

zıddı bir yönetim modeli olan konfederasyon, merkezi hükümetin sınırlı yetkileri bulunduğu, üye egemen devletlerin federasyona nazaran kendi iç yönetim alanlarında serbest oldukları devletler topluluğudur. Üniter sistem ile konfederasyon sistemi arasında konumlandırılmış bulunan federal sistem yönetim gücünü ve yetkili çeşitli yönetim kademeleri arasında paylaştırmaktadır (Bowman ve Kearney: 2005: 25-26).

Üniter devlet modeli, Fransa'da XVIII. yüzyıl sonlarında ortaya çıkmış bir devlet yönetim şeklidir. Fransızca 'unitaire' kelimesinden dilimize aktarılan üniter kelimesi, siyasal planda birliği hedefleme anlamında kullanılmaktadır. Üniter devlet yapılanmasının en temel özelliklerinden birisi sadeliği tercih etmesidir, federal devlet gibi karışık bir yapı göstermekten imtina eder. Bu nedenledir ki üniter devlete literatürde basit devlet de denilmektedir (Özer, 2010: 65).

Federalizm, devlet yetkilerinin merkez ile diğer alt idari kademeler arasında paylaştırılması ve her düzeyin önemli güçlere sahip olması ve bu güçleri özgürce kullanabilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür. Kamu gücünün çeşitli yönetim kademeleri arasında paylaştırılması, veto hakkı ve yerel deneyimler federalizmin önemli unsurları arasında yer almaktadır (Field, 1993: 447-448).

Üniter devlet yapılanması, siyasal iktidarın ve kanunların tek olması anlamında siyasi ve idari örgütlenmede birlik gerektirir. Diğer bir anlatımla yasama, yürütme ve yargı erkleri tek ve yetkileri bütün ülkeyi kapsamaktadır. Federal devlet yapısı ise siyasi ve idari örgütlenmelerde çeşitliliği, yani birden fazla siyasal iktidarı barındırmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak federal devlette, kendisini oluşturan birden fazla devlet olmasına paralel olarak yasama, yürütme ve yargı organları da birden fazladır (Nalbant, 1997: 28-29).

Üniter devletlerde yalnızca idari yerinden yönetim ilkesi geçerliyken, federal devletlerde ise siyasal yerinden yönetim ilkesi geçerlidir. Her ne kadar Federal devletlerde yerel yönetimler idari ve mali açıdan daha özerk olduğu kabul edilse de son küresel gelişmelerin de etkisiyle, bu iki yerinden yönetim ilkesi arasındaki farkın giderek azalmakta, özerk yerel yönetim kavramının kapsamı genişlemektedir (Keleş, 1995: 17).

Türkiye'nin de aralarında olduğu üniter yapıyı benimseyen ülkelerde üniter devlet yapısı ile vurgulanmak istenen “*devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bir bütün olduğu ve yasama, yürütme ve yargı organlarının tek olduğu*” bir idare sistemidir. Üniter devletlerin siyasi tarihlerine bakıldığında, ülke sınırları içerisinde tek bir dil, tek bir bayrak ve ortak ülkünün devletin tüm kesiminde hakim olması çabası ön plana çıkmaktadır.

İdari, mali veya siyasi özerklik alanlarından birinin ya da birden fazlasının özerklik statüsü kapsamında yerel yönetimlere verilmesinin üniter devlet yapısını gerçek anlamda zayıflatıp zayıflatmayacağı meselesi, üzerinde durulması gereken önemli konu başlıklarından birini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin mevzuat hükümleri, yargı kararları ile doktrinde yer alan görüşler dikkatle incelendiğinde, yerel yönetimlerin mali ve idari alanları kapsayan özerkliklerinin olduğu görülmektedir. Bu durum, günümüz itibarıyla, ülkemizin üniter devlet yapısı için herhangi bir risk yahut tehdit unsuru olarak telakki edilmemektedir. Burada vurgulamak gerekir ki, bu durum korunmalı ve yapılması düşünülen Anayasal ve yasal değişikliklerde yerel yönetimlerin federe devletlerde olduğu üzere politik karar mercilerine dönüşmelerinin önünü açacak düzenlemelerden imtina edilmelidir. Üniter devlet modellerinde egemenliğin tek olması nedeniyle, siyasi özerklik manasını çağrıştıran yaklaşımlardan kaçınılmalıdır. Temel amaç, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinden ödün vermeksizin ülkenin bölünemez bütünlüğünün devam ettirilmesinin sağlanması olmalıdır (Kozanoğlu, 2012: 157).

Ülkemizin sahip olduğu özel koşullar nedeniyle mali özerklik kavramı sürekli olarak tartışma konusu yapılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının çoğunluğunu tatmin edecek ülke geneline şamil bir mali özerklik modelini geliştirmek oldukça zor bir mesele olarak değerlendirilmektedir. Dolayısı ile, ülkemiz açısından önerilecek mali özerklik modeli tüm ülkeyi kapsayan bir model olarak değil de belli illerin yönetilmesi bakımından önerilmesi daha sağlıklı bir adım olacaktır.

Şüphesiz ki, her bir büyükşehir belediyesinin spesifik durumu ve içerisinde yer aldığı yörenin fiziki, coğrafi ve sosyo-ekonomik özellikleri dikkate alınmaksızın tek düze bir yönetim modelinin oluşturulmak istenmesi, muasır kamu yönetim ilkeleri ile bağdaştırılması mümkün değildir. Ülke ortalamasının üzerinde büyüyen şehirlerin

sınırları içerisinde bulunan kalabalık nüfusun talep ve beklentilerine uygun kamusal hizmetlerin sunulması hem mali hem de idari açıdan zor bir meseledir. Yoğun nüfusa sahip olması nedeniyle imar, çevre kirliliği, trafik ve altyapı gibi sorunları daha çok olan şehirlerin diğer şehirler gibi yönetilmesi sürdürülebilir görülmemektedir. Bu gerekçelerle, New York, Tokyo, Londra, Toronto gibi şehirlerde ülkedeki diğer şehirlerden farklı bir statüye sahip özel yönetim modelleri oluşturulması kararı alınmıştır (Keleş, 2012: 7-8).

Pek çok ülkede, ülkenin başkenti konumunda olan şehirlerin yönetimi diğer şehirlerinin tabi olduğu yönetim modelinden farklı olmuştur. Örnek verilmesi gerekirse, Fransa'nın başkenti olan Paris, ülkenin diğer şehirlerinden daha farklı bir statüye kavuşturulmak suretiyle yönetilmektedir. Bunun gerekçesi, başkent şehirlerinin karmaşıklığı, şehrin geniş bir alana yayılmış olması ve iktidarda bulunan merkezi hükümetlerin başkent yönetimlerine güven duymamasına dayandırılmaktadır. 1790'lı yılların Fransa'sında genel oylarla seçilen bir belediye yönetim modeli ön görülmekle birlikte bu modelin Paris için uygulamaya konulabilmesi için yaklaşık 2 asır kadar beklemek zorunda kalınmıştır. İl Yönetimleri İle İlgili Yasa (1871) ile Belediyeler İle İlgili Yasa (1884) Paris kenti için uygulanmamıştır. Paris şehrinin yönetimi, 1975 senesine kadar ayrı kanunlarda yer alan mevzuat çerçevesinde farklı bir statü ile gerçekleştirilmekteydi (Tortop, 1993: 83).

Benzer şekilde Japonya'da da şehirlerin nüfus, şehirleşme oranı, sosyo-ekonomik yapı itibari ile karşılaştıkları avantaj ve dezavantajlar göz önünde bulundurularak bazı yerel yönetim unsurlarına özgü yönetsel ve mali düzenlemeler yapılarak bu idarelere özel statü verildiği görülmektedir. Örneğin özel statü türlerinden biri olan “Düzenlenmiş Kent” kapsamına giren şehirler bu kapsamda olmayan şehirlere göre valiliklerin vesayet denetimi ile daha az sıklıkla karşılaşmakta ve yaklaşık olarak valiliklerle aynı yetkilere sahip olmaktadır (Çetin ve Yılmaz, 2016: 1224-1225).

İstanbul ilinin ülkemizdeki diğer şehirlere göre daha farklı bir statü ile yönetilmesi gerekliliğine ilişkin gerekçelerden bazıları şunlardır:

❖ 2016 yılı sonu ADNKS verileri çerçevesinde İstanbul ilinde Km2'ye düşen kişi sayısı 2.711 olarak hesaplanmaktadır. Kültür, sanat ve ekonomi başkenti niteliğinde

olan İstanbul, yerli ve yabancı turist, iş adamı, sanatseverler ve ülkelerinde yaşanan iç savaşlardan kaçarak ülkemize sığınan mülteciler tarafından yoğun rağbet görmektedir. Bu nedenle, İstanbul'un gün içerisinde kilometrekareye düşen insan yoğunluğu bu rakamının çok üzerinde gerçekleşmektedir. İstanbul'un Türkiye ortalamasının çok üzerinde seyreden nüfus yoğunluğuna sahip olması, İstanbul'daki beledi hizmetlerin sunum maliyetini önemli ölçüde artırmaktadır.

❖ Dünyanın önde gelen turizm acentelerinden biri olan TravelBird tarafından OECD kapsamında olan ülkelerin önemli turizm destinasyonlarını sahip oldukları yeşil alanlara göre değerlendirmeyi amaçlayan “Yeşil Şehir Endeksi” (Green Cities Index) adlı rapor yayınlanmaktadır. 2018 yılında 50 şehir üzerinde yapılan incelemede İstanbul 49. sırada Tokyo ise son sırada yer almıştır. Raporda dikkat çeken diğer önemli bir unsur ise, 50 şehir arasında birinci sırada yer alan Reykjavik şehrinde kişi başına düşen yeşil alan miktarı 410,84 m² iken, İstanbul'da 4,98 m²'dir. İstanbul'daki sorunun ciddiyeti, Dünya Sağlık Örgütü'nün sürdürülebilir ve yaşanılabilir bir kent için her bir şehirde kişi başına düşen yeşil alan miktarının minimum 9 m² olması gerektiği yönündeki uyarısı dikkate alındığında daha iyi anlaşılacaktır.

❖ Bir şehirde trafiğin yoğun olmasının bireylerin zaman kaybına neden olmasının yanı sıra çevreye ve ekonomiye de ciddi düzeyde olumsuz yansımaları olmaktadır. Küresel ölçekte faaliyet gösteren navigasyon sistemi üreticisi TomTom tarafından yayınlanan Trafik Sıkışıklık Endeksi (Traffic Index) Türkiye'nin de aralarında bulunduğu çok sayıda ülkeyi kapsamaktadır. Şehirlerin maruz kaldığı trafik yoğunluğunu ölçen bu rapora göre, 2015 yılında en yoğun trafiğe sahip şehirler arasında İstanbul 1. sırada yer almıştır. Veri hesaplama yönteminde yapılan değişikliğin de büyük etkisiyle İstanbul 2017 yılında dünyanın en yoğun trafik sıkışıklığına sahip 6. kenti olmuştur.

❖ 5216 sayılı kanun uyarınca büyükşehir belediyeleri, “Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak” ve “Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,

Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak” ile görevlidir. İstanbul’un yıllar içinde oluşan imar kirliliğinin çözülmesi ve kent estetiğinin sağlanması yüksek maliyet gerektiren projeler ile mümkündür.

❖ İstanbul’un önemli imparatorluklara başkentlik yapması, iki kıta üzerine kurulu bir şehir olması, çok sayıda tarihi esere sahip olması nedeniyle turizm potansiyeli oldukça yüksek seviyededir. İstanbul’un turizm pastasından hak ettiği payı alabilmesi için uluslararası platformlarda tanıtılması ve cazibesinin artırılması, turistik bölgelerin alt yapısının geliştirilmesi, kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetlerin artırılması gerekmektedir. Bu açıdan öncelikle, şehrin içinde kaybolmaya yüz tutmuş tarihi eserlerin (başta tarihi surlar olmak üzere) turizme kazandırılması, bu bölgelerin çevre temizliği ve güvenliği, kolay ulaşım ağı, barınma gibi turizm altyapısının oluşturulması gerekmektedir.

❖ 1990’ların sonunda başlayan ve 2000’lerin başında zirveye çıkan iki büyük krizle birlikte Türk ekonomisi büyük bir yara almıştır. Bu sürecin sonunda meydana gelen ekonomik bunalımı aşmak için bir takım ekonomik tedbirler alınmıştır. Bu tedbirler arasında ciddi yapısal reformlar içeren arasında “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)” ayrı bir öneme sahiptir. GEGP bir anlamda, günü kurtarma amaçlı politikaların Türk ekonomisinin sürekli kriz üreten sorunlarını her geçen gün artan maliyetler ile ertelemekten başka bir fonksiyonun olmadığı geçmiş tecrübelerden anlaşıldığı deklare etmektedir. Bu program ile “*popülist politikaların terk edilmesi, ekonominin yeniden yapılandırılarak etkinlik ve rekabetin artırılması, devletin şeffaflaşması, kamu harcamalarının ve borç yönetiminin disipline edilmesi, orta ve uzun vadede büyümenin ve makro ekonomik dengelerin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve Türkiye’nin ekonomik, siyasal ve sosyal yapısında gerekli ve köklü değişimler amaçlanmaktadır.*” (Şamiloğlu, 2001). Bu açıdan bakıldığında, İBB gelir ve gider kalemlerinin yeniden ele alınarak GEGP çerçevesinde benimsenen temel ilke ve mantalitelerin belediye yönetimi açısından da hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda İBB’nin mali yapısını güçlendirecek mali reformlar ivedilikle hayata geçirilmelidir.

Yukarıda yer verilen gerekçelerle, ülkemizin dışı bakan yüzü konumunda olan İstanbul şehrinin sahip olduğu özel durumlar ve karşı karşıya olduğu olumsuzluklar nedeniyle

diğer illerin tabi olduğu idari ve mali yönetim sistemi ile yönetilmesi mümkün gözükmemektedir. İstanbul'un tepe yönetimini oluşturan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin mali açıdan özerk bir model geliştirilmesi gerekmektedir. Geliştirilecek modellerle birlikte İBB'nin gelir kaynakları içerisinde öz gelir oranının yüksek olması sağlanarak merkezi yönetime olan mali bağımlılık düzeyi azaltılmalı, yerel vergi oranlarının kanuni sınırlar içerisinde belirleme yetkisi belediye meclisine verilmeli, esnek bir bütçe sistemine sahip olması sağlanmalıdır.

1.7. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Merkezi yönetimlere karşı yerel yönetimlerin özerkliklerini teminat altına alan bir sözleşme niteliğinde olan AYYÖŞ, Avrupa Konseyi bünyesinde uzun uğraşlar sonucunda geliştirilmiş bir antlaşmadır. Üye ülkelerin imzasına 1985 yılında açılan sözleşme Türkiye tarafından 1988'de imzalanmış olmasına rağmen çeşitli nedenlerden dolayı yürürlük tarihi 01.04.1993 olarak belirlenmiştir.

Türkiye sözleşmeyi imzalarken, antlaşmanın birçok madde ve paragrafına çekinceler koymuş olmakla beraber, Özerklik Şartı'nı onayladıktan sonra uygulanması ve izlenmesine tam olarak katılmıştır. Çünkü Türkiye, sözleşmedeki ilkelerin ve evrensel değerlerin benimsenmesinin ve uygulanmasının hem yerel demokrasimizin nitelik kazanıp gelişmesine hem de demokrasinin ülke çapında yerleşmesine katkı sağlayacağına inanmaktadır (Cebe, 2007: 4). Her ne kadar başlangıç itibarıyla Şart'a çekinceler konulmuş olsa da BKK ile tüm bu çekincelerin kaldırılabilmesi mümkündür (Yeter, 1996: 10-12).

Sözleşmenin 4. maddesinin 1. paragrafına göre; yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları anayasa veya kanun ile belirlenecektir. Bununla birlikte, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluk verilmesine engel teşkil etmeyecektir. Genel takdir yetkisini düzenleyen 2. paragrafta *“Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.”* hükmü yer almaktadır. Subsidiarite ilkesini düzenleyen 3. paragrafında ise *“Kamu*

sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.” denilmektedir.

Sözleşmenin yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimini düzenleyen 8. maddesinde, *“Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.”* denilerek keyfi idari denetimlerin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Yine bu madde uyarınca, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari açıdan denetimi salt yasayla ve anayasal ilkeler ile uygunluğun sağlanması amacıyla yapılabilecektir.

Sekiz paragraftan oluşan “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlığını taşıyan sözleşmenin 9. maddesinin ilk üç paragrafını imzalayarak mecburi şekilde kabul etmek zorunda kalmıştır Söz konusu ilk 3 paragraf şöyledir:

“1) Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2) Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3) Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.”

Türkiye’nin yeterli sistemsal altyapıya sahip olması bakımından sözleşmeyi uygulayabilme konusunda zorlanma yaşamayacak bir ülke olduğu düşünülmektedir. Bunun sebebi ise, çekincelerin konulduğu bazı maddeleri dahi uygulamada gerçekleştirebilmesidir. Nitekim 5393, 5216 ve 5302 sayılı yasalarda, Şart doğrultusunda çok sayıda önemli değişiklikler yapılmıştır (Alodalı vd, 2007: 10). Uzun yıllardır ağır bir vesayet denetimi altında bulunan yerel yönetimlerimiz, yapılan bu kanuni değişikliklerle birlikte büyük ölçüde rahatlama fırsatı yakalamışlardır. (İnaç ve Ünal, 2015: 21).

1.8. YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

Yerel yönetimlerin finansal sorunlarının çözümü, bu idarelere kendi kaynaklarını kendilerinin yaratmalarına olanak tanıyan düzenlemelerin yapılmasından geçmektedir. Öz kaynak yaratacak başlıca yetki, vergi koyma yetkisidir. Buna ek olarak, yerel meclislere harç, katılma payı vb. konularda istedikleri düzenlemeleri yapma yetkisi verilmelidir. Ancak, ulusal düzeyde uygulama birliğinin sağlanması amacıyla bu yetkinin sınırları kanunlarla belirlenmelidir. Ama asıl önemli olan öz gelir yaratma yetki ve sorumluluğunun yerel meclislere devredilmesidir. Böyle bir düzenleme sayesinde, inanılmaz oranlarda yerel kaynakların seferber edilmesi neticesini doğuracaktır. Yerel hizmetlerin finansmanına katılan yerel topluluk, hizmetlerin üretilmesi sırasında kaynakların etkin kullanılmasını daha dikkatli izleyecek, denetleyecek ve gerektiğinde duyarlı tepkiler gösterecektir. Bilinçli yerel topluluk ile birlikte yerel yöneticiler, yerel politikaların belirlenmesi ve uygulanması konusunda daha özenli ve duyarlı hareket etmek zorunda kalacaklardır (Yalçındağ, 1993: 64-65).

1.8.1. Vergi ve Vergilendirme Yetkisi Kavramları

Son yüzyılda küreselleşmeyle birlikte meydana gelen önemli ölçüdeki siyasi ve ekonomik sistem değişiklikleri vergi hakkındaki görüşleri de etkilemiştir. Bu dönemde “Modern maliyeciler” vergi kavramına önemli yeni anlamlar ve görevlere yüklemişlerdir. Vergi artık, öteden beri klasik amacı olarak kabul edilen kamusal ihtiyaçlarının karşılanması amacının yanı sıra, sosyal ve iktisadi hayata müdahalelerde bulunma gibi ekonomik ve sosyal amaçları yerine getirme görevini de üstlenmektedir (Türk, 2011: 111).

Vergi, belirli faaliyetlerle ilişkilendirilen zorunlu ödemelerdir. Devletin sunmuş olduğu mal ve hizmetlerin finansmanı ve satın alma gücünün vatandaşlar arasında yeniden dağıtılması amacıyla toplanmaktadır (Hyman: 1990: 360).

Vergiyi daha geniş bir anlatımla, kamu harcamalarını finanse etmek üzere devletin egemenlik gücüne dayanarak birey veya kurumlardan alınan para şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu tanımdan yola çıkarak verginin özellikleri, devletin egemenlik gücüne

dayanarak alınan, karşılıksız (vergiyi ödeyen bireylerin faydalanmış oldukları kamu hizmetleri ile ödedikleri vergiler arasında bir bağlantının bulunmaması), para ile ödenen ve geri alınması mümkün olmayan ödemeler şeklinde özetlemek mümkündür (Mutluer ve Öner, 2009: 29-30).

Kamu kesiminin finansmanı vergi ve vergi dışı gelirlerden karşılanmaktadır. Kamu harcamalarının finanse edilmesinde en büyük pay, devlet tekeline bulunan ve karşılıksız olarak alınan vergilere aittir. Onu kamu iktisadi teşebbüslerinin elde ettikleri kârlar, taşınmaz kiralamalarından kaynaklanan kira gelirleri ve muhtelif cezalardan oluşan vergi dışı gelirler izlemektedir. Özel sektör finansman yapısında ana kalem olarak satış gelirleri yer almaktadır. Burada vurgulanması gereken husus ise özel kesimin vergi gibi karşılıksız bir kaynak imkanının bulunmamasıdır. Özel kesim bu durumda ya borçlanarak faiz ödemek zorunda kalır ya da hisse satarak sermayeden pay verir (Eğilmez, 2012: 1).

Devletler genel itibari ile, kamu harcamalarını finanse etmek ve bozuk olan gelir dağılımını iyileştirmek için vergi toplamaktadır. Vergilerin toplanmasından daha geniş kapsamlı bir kavram olan vergilendirme, dışsallıkların Pigocu yöntemle çözümü ve vatandaşların kendileri için zararlı olan malları tüketmelerini engellemek gibi özellikleri de içinde barındıran bir kavramdır (Hillman, 2003: 463).

Bir verginin yerel yönetimler için iyi bir vergi olup olmadığına ilişkin sorunun cevabı bu verginin özelliklerine bağlı olarak değişkenlik arz etmektedir. Bir verginin yerel yönetimler açısından iyi bir vergi olarak nitelendirilebilmesi için aşağıda sayılan özelliklere sahip olması gerekmektedir (Kitchen ve Slack, 2016: 6):

- ❖ Adalet: Yerel halk tarafından verginin mahalli düzeydeki kamu hizmetlerinden elde edilen faydaya bağlı olarak adil şekilde alındığının idrak edilebilmesi.
- ❖ Taşınmaz vergi tabanı: Vergi tabanı taşınmazsa, vergi yerel sakinler tarafından karşılanır ve diğer bölgelerde yaşayan insanlara geçmez.
- ❖ Zararlı rekabete yol açmama: Vergi, mahalli idarelerin kendi aralarında ya da yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasında zararlı rekabetle sonuçlanmamalı.
- ❖ Yeterli, istikrarlı ve öngörülebilir gelirler: Vergi, yerel yönetimlerin güvenebileceği gelirler üretmeli.

- ❖ Açık, şeffaf ve hesap verilebilir: Mükellefler vergiyi iyi anlayabilmeli ve bu sayede yerel yöneticileri hesap verebilir hale getirebilmeli.
- ❖ Yönetim kolaylığı: Vergi yerel yöneticiler tarafından kolay bir şekilde uygulanabilmeli.

Vergilendirme yetkisi kavramını, “*Devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü*” olarak tanımlamak mümkündür. Yalnızca devle aygıtının sahip oluğu bu yetki, kamunun mali ve iktisadi alanda sürdürmüş olduğı egemenliğinin kapsadığı yetkiler (harcama, para basma ve bütçe yapma gibi) arasında en önemli unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir. Devletler, kamu hizmetlerinin ifasında ihtiyaç duydukları mali kaynağı vergilendirme yetkisini kullanmak suretiyle karşılarlar (Öncel vd, 2016: 35). Vergilendirme yetkisinin kullanım şekli ve alanı, devletin ekonomik yaşama müdahalesinin boyutuna göre farklılık arz etmektedir (Arıkan, 1994: 44).

AYM’ vergilendirme yetkisini; “*Vergilendirme yetkisi devletin, ülkesi üzerindeki egemenliğine bağılı olarak, vergi alma konusunda sahip olduğı hukuksal ve fiili güçten kaynaklanmaktadır. Kamu hizmetlerinin görölmesi için gereksinim duyulan mali kaynakların sağlanması amacıyla kullanılan vergilendirme yetkisi, dar anlamda, devletin, kamu gelirlerinden sadece vergi koymaya ilişkin yetkisini, geniş anlamda ise, çağdaş devletin güvenlik, adalet ve eğitim gibi geleneksel görevlerinin yerine getirilmesinin yanında, ekonomik, sosyal, kültürel ve diğler alanlara katkısının gerektirdiğı giderleri karşılamak için gerçek ve tüzel kişilere getirdiğı her türlü mali yükümlülüğē ilişkin yetkisini kapsamaktadır.*” şeklinde tarif etmektedir (AYM, E:1997/62, K:1998/52).

Anayasal iktisat teorisyenleri vergilendirme yetkisini, sıradan bir vatandaş için hükümetin zor kullanma gücünün en bariz göstergesi şeklinde değerlendirmektedir. Vergilendirme yetkisi ile bireylerin ve özel kurumların sahip oldukları ekonomik ve finansal kaynakların bir kısmını devlete aktarılması yükümlülüğünü içermektedir. Şüphesiz, devlet vergi gelirlerini kamu mallarının finansmanında ya da vatandaşların arzuları doğrultusunda kullanabilir. Fakat devletin vergilendirme gücünü kullanması gerçeğıyle bu gücün içeriğı ve niteliğinin ayrımının iyi yapılması gerekmektedir. Vergilendirme yetkisi başlı başına vergi gelirlerinin belirli bir şekilde kullanılması

zorunluluğu doğurmaz. Diğer bir deyişle, vergilendirme yetkisi harcamaların mahiyetiyle ilgili bir durum değildir (Buchanan ve Brennan, 1980: 11).

Devletin egemenlik alanının sınırları, aynı zamanda vergilendirme yetkisinin sınırlarını oluşturmaktadır. Birden çok devletin vergilendirme yetkisinin çatışması, söz konusu devletlerin kendilerini eğmen görmesinden kaynaklanır. Bu anlamda, devletlerin vergilendirme alanındaki yetki sınırlarının kişi ve yer bakımından belirlenmesi devletlerin yetkilerini düzenleyen beynelmilel vergi hukukunun görevidir. Vergilendirme açısından yetkinin sınırları belirlendiği durumda, devlet bu egemenliğini özgürce kullanabilir. Bu nedenlerle, vergilendirme yetkisini devletin egemenlik yetkisinin mali alana yansması ve yahut bu alanda kullanılması şeklinde ifade etmek mümkündür (Şenyüz vd, 2014: 72). Bu yetki ile devlet, kendisine mülklik veya vatandaşlık bağıyla bağlı fertlere ve kurumlara karşı kaynaklarının bazılarını devlete transfer etmeleri hususunda hukuki zor kullanabilme olanağı kazanmaktadır (Hatipoğlu, 2005: 20).

İbn-i Haldun Mukaddime adlı eserinde vergilendirmeye ilişkin bazı temel kurallara değinmiştir. Ona göre vergiler, devlet harcamalarını karşılama amacıyla, fertlerden tamamıyla siyasi güce dayanarak alınmakta olup devlet hayatına paralel bir gelişim süreci göstermektedir. Dönemin padişahına hitaben yazmış olduğu mektubunda, *“kendilerini halktan üstün sayanları vergi ödemekten muaf tutma, kudret ve takatleri dışında ödenekler ödemeğe kimseyi zorlama, adalet haricinde tekliflerde bulunma!”* şeklinde telkinlerini iletmiştir. Bu mektuptan yola çıkarak İbn-i Haldun’a göre vergilendirme yetkisi, o ülkede yaşayan tüm mükellefleri kapsayacak şekilde, adil olma ve eşitlik kuralları dikkate alınarak, bireyin asil, zengin veya yöneticilere yakın olma gibi gerekçelerle vergi dışında bırakmaksızın ve bireylerin ödeme güçlerini aşmayacak şekilde kullanılması gerekmektedir (Falay, 1987: 55).

Vergilendirme yetkisi esas itibariyle, kamusal mal ve hizmet talep eden vatandaşlar tarafından devlete verilen bir vekalet hükmündedir. Bu yetki, o ülkede yaşayan bireylerin kamusal mal ve hizmetleri kendileri lehine gerçekleştirmeyi taahhüt eden bir grubun varlığını benimsemesi ve bu grubun, yetki aldığı büyük gruba karşı üstlenilen sorumlulukların ifası amacıyla verilmektedir. Bu bağlamda, vergilerin toplanması, muafiyet ile istisnaların düzenlenmesi ve yeni vergilerin ihdas edilmesine ilişkin

faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi ancak halktan alınan vergilendirme yetkisi ile mümkündür (Yereli ve Meriç, 1992: 66).

Vergilendirme yetkisi kapsamı bakımından genel olarak dar ve geniş anlamda vergilendirme yetkisi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Dar anlamda vergilendirme yetkisi, devletin kamu gelirleri içinde sadece vergi almaya ilişkin yetkisini kapsamaktadır (Şenyüz vd, 2014: 73). Dar anlamda vergilendirme yetkisinin kullanılmasında, yetkinin kullanımına konu olan vergilerin, milli savunma, iç ve dış güvenlik gibi bireysel faydanın ölçülmesinin mümkün olmadığı tam kamusal mal ve hizmetlerin finanse edilmesinde kullanılmaları nedeniyle, yetkinin kullanımında ödeme gücü ilkesi esas alınmaktadır. Bu vergilendirme yetkisinin kapsamına tüm vergiler girmektedir. Bununla birlikte dar anlamda vergilendirme yetkisi geniş anlamda vergilendirme kapsamının içerisinde yer almaktadır (Arıkan, 1994: 6).

1.8.2. Vergilendirme Yetkisinin Tarihsel Gelişim Süreci

Vergi çok çeşitli faktörlerin etkisiyle şekillenmiş, çeşitli aşamalardan geçerek bugüne kadar ulaşmış tarihi bir olgudur. Tarihi incelemelerden de anlaşılabileceği üzere vergi, anlam ve kavram olarak değişik dönemlerde değişik yorumlamalara maruz kalmış, iktisadi, siyasi, sosyal, hukuki ve ahlaki olarak oldukça karmaşık yapıdan meydana gelen bir kurum olarak değerlendirilmektedir (Nadaroğlu, 1981: 217-218).

İlkçağda halkın düzenli vergi verme alışkanlığından bahsetmek oldukça güçtür. Verginin ilk şekli olarak, yöneticilere verilen hediyeler ve yardımlar olarak gösterilmektedir. Devlet sayılabilecek örgütlenmeler daha çok savaş durumlarında aynı nitelikte vergiler almaktaydı. Bu dönemde toplanan vergiler halktan tepki çekmeme ve verginin meşruiyeti için dini bir vecibe olarak kabul edilmekteydi. Bu dönemin önemli devletlerinden olan Babil ve Mısır'da kamu harcamaları ülkenin kralının mülk gelirlerinden finanse edilmekteydi. Mısır piramitlerin inşası ve artan saray harcamaları başlangıçta rica, fedakârlık, vatandaşlık aidiyeti gibi gönüllük esasına dayanarak karşılanmış ancak yoğun bütçe açıkları nedeniyle zorunluluk haline getirilmiştir. Roma ve Eski Yunan'da da buna benzer vergiler alınmaktaydı. Kendi döneminde diğer ülkelerce pek bilinmeyen Osmanlı döneminde sıklıkça uygulanan İltizam usulü Antik

Yunan döneminde uygulanmaktaydı. Bir diğer önemli detay olarak Antik Yunan'da yine bir ilk olarak halkın tepkisine yol açmayan dolaylı vergi sistemin inşa edilmesidir. Roma İmparatorluğu ise vergiler mülk gelirleri, savaşlardan elde edilen ganimetler ve Roma'nın üstünlüğünü kabul edip bağlılığını belirten milletlerin ödedikleri haraçlar ile tekellerden edilen gelirlerden oluşmaktaydı (Kayan, 2000: 81-82).

Vergi idaresi, İlk ve orta çağlar itibari ile başlangıçta ademi merkezîyet esasına göre kurulmuş ve çoğu kez dini esaslara dayandırılmakla birlikte daha sonraki gelişmeler giderek kuvvetli bir merkezileşme yönünde seyretmiştir. Her bir tebaanın vergi yükümlülüğünü muhasebe tekniği ile tam olarak saptayabilen bir memur kadrosu oluşturulduğu gibi, ayrıca, vergisel amaçlarla düzenlenen kadastro ve nüfus sayımları vasıtasıyla çeşitli vergi konuları tespit edilmekteydi. Genellikle vergilerin tahsili konusunda kaba cebir unsuruna çok ağırlık veriliyordu (Turhan, 1979: 3-4).

Hukukun üstünlüğünün en belirgin vasfı, keyfi uygulamaların olmamasıdır. Bu, her şeyin sıkı sıkıya bir hukukilik içinde cereyan edeceği anlamına da gelmez. İdari faaliyetlerin her aşamasında geniş bir takdir hakkına da ihtiyaç duyulmaktadır. Fakat bu gibi takdir hakları, belirli bir kanundan veya Common Law'un (Birleşik Krallık mahkemelerinde görev yapan hakimlerce uzun yıllar içerisinde oluşturulan örf ve adetlere göre şekillenmiş bir hukuk düzeni) bir kuralından doğmamaktadır. Yürütme organı da fiilen ihtiyaç duyduğu yetkilere de sahip değildir. Hükümetin ve belediyelerin seçmenlerine karşı siyasi açıdan sorumlu olan seçilmiş organları tarafından yönetildiğinden beri yönetimler artık mutlak hükümdarlar değildir. Yürütme organlarının mevcut yetkilerini her kullanımında halk iradesinin varlığını temin etmek durumundadır. Vergilendirme ilişkin faaliyetlerin halkın kendi temsilcilerinin iştirak ettiği yasama organınca tesis edilmesi ile birlikte vergilendirme yetkisinin kullanılmasında belirsizliklerin ve keyfiliklerin yerine hukukun üstünlüğü kuramı egemen olmaya başlamıştır (Ridges çev. Özyörük, 1951: 201- 209).

Son tahlilde vergilendirme yetkisinin hukuksal anlamda var olduğunun kabul edilmesinden bu yana tarihsel süreç içerisinde geçirdiği evrelere bakıldığında bu yetkinin, bireylerin yararına yönelik olarak tırpanlanması ve sınırlandırılması doğrultusunda eğilim ve gelişimler gösterdiğini söylemek mümkündür (Hatipoğlu, 2005: 24).

1.8.2.1. Batı demokrasilerinde vergilendirme yetkisinin tarihsel gelişimi

Batı ülkelerinde demokrasilerinin doğuşu, mutlak siyasal iktidarların vergilendirme yetkilerinin sınırlandırılması ve keyfiliklerin önüne geçilmesi yönündeki girişimlerin bir sonucu olarak gerçekleşmiştir. İktidarın vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması parlamentoların kanun koyma yetkilerinin kaynağını oluşturmuştur. Halk temsilcilerinin katılımıyla meydana gelen parlamentolara verilen ilk ilk yetki vergilendirme yetkisidir. Parlamentoların onayı alınmaksızın vergilerin konulup alınamayacağına ilişkin kural (Temsilsiz vergi olmaz), batı demokrasilerinde yer alan temel anayasal ilkelerden biridir (Çağan, 1980: 131).

Avrupa kıtasında mutlak monarşi döneminde kralların vergilendirme yetkisine karşı ilk tepki 1215 yılında Birleşik Krallık'ta gösterilmiş ve Büyük Özgürlük Fermanı (Magna Carta) ile kralların sonsuz iktidarlarının sınırlandırılması amaçlanmıştır. Fermanla ilgili olarak en dikkat çekici husus, fermanın bir halk hareketine dayanmamış olmasıdır. Günümüz çağdaş demokrasilerine ışık tutan ve 37 kez değişime uğrayan Magna Carta, Kral'ın artan savaş harcamalarını finanse etmek üzere uygulamaya koymak istediği bir vergiye karşı soylulardan ve kiliselerden yükselen tepkiler sebebiyle ilan edilmiştir (Çağan, 1980: 131).

Kral John tarafından imzalanan Büyük Özgürlük Fermanı'nda feodal sistemin mali boyutu ve vergilerin nasıl düzenleneceği hususu önemli konuların başında gelmektedir. Bu düzenlemelerden biri olan 12. maddede, “*Üç özel durum dışında ve bunlarda bile makul olmak şartıyla, vergi toplanabilmesi için genel onaylamanın yapılması*” şartı konulmuştur. Genel oylamayı verecek meclisin toplanma usulünü belirleyen 14. maddede genel onaylamayı zorunlu kılmaktadır. 15. maddede, kralın bütün baronların emirlerindeki adamlardan ancak makul kabul edilebilecek düzeyde para isteyebileceğini düzenlemiştir. İngiliz hukukçuları söz konusu maddeleri, “*Temsilsiz vergi olmaz*” kuralının dayanağını oluşturan maddeler kabul etmekte ve Anayasa hukuku açısından vergi koyma hakkının millete ait olduğunu deklare etmesi yönüyle oldukça ilgi çekici bulunmaktadır (İlal, 1969: 228-229).

Almanya'da derebeylik sisteminin etkisi uzun yıllar sürmüştür, Prensler ancak XVI. yüzyılın ikinci yarısı itibarıyla vergilendirme yetkisini kullanmaya başlayabilmişlerdir.

Alman prenslerinin saptamış olduğu vergiler, derebeyleri ve din adamlarından oluşan meclis tarafından onaylanmak mecburiyetindeydi. Ülkede yönetim birliğin kurulmasını izleyen süreçte vergilendirme yetkisinin birlik eyaletleri arasında paylaştırılması yöntemi benimsenmiştir.1871 İmparatorluk Anayasası ile çeşitli tüketim vergileri ile bazı harçları imparatorluğun tahsil etmesi öngörülmüştür. Daha sonra ise 1919 Erzberger mali reformu ve 1920 Weimar Anayasası ile gelir, kurumlar ve muamele vergileri kabul edilerek eyaletler için ön görülen bir kısım vergilendirme yetkileri sınırlandırılarak yetkileri merkezi idareye devredilmiştir. Bununla birlikte eyaletlere imparatorluk için ayrılan vergilerden belli oranlarda paylar verileceği hüküm altına alınmıştır (Çağan, 1980: 26-27).

Onsekizinci yüzyılın başlarında, Atlantik ekonomisi derin ve yıkıcı tahribatlar yaşamaktaydı. Fransa ile yapılan Yedi Yıl Savaşları nedeniyle ekonomisi mali darboğaza giren Birleşik Krallık, Amerika’da bulunan sömürgeleri üzerindeki ekonomik baskıları artırma kararı almış ve kolonilerden daha fazla vergi toplama yoluna gitmiştir. Yürürlüğe konan yüksek vergiler yerel halkın daha da yoksullaşmasına neden olmuştur. Birleşik Krallık’tan gelens yüksek vergili çaylar, İngilizleri protesto etmek amacıyla Boston Limanı’nda yerel halk tarafından denize döküldü. Kolonilerin gösterdiği bu tepki, Amerika Bağımsızlık Savaşı’nı tetikleyen en önemli nedenler arasında gösterilmektedir. İngiliz sömürgeciliğine karşı gösterilen bu direniş esas itibariyle, Amerikan halkının ekonomik bağımsızlık ve vergilendirme yetkisine açık müdahalesini simgelemektedir (Egnal ve Ernst, 1972: 3)

1776 tarihli Amerika Bağımsızlık Bildirgesi’nde devletin vergilendirme yetkisi, “*Hiç kimse, kendisinin ya da seçtiği temsilcilerin rızası olmaksızın, kamu yararı için mal ve mülkü üzerinden vergilendirilemez ve mahrum bırakılamaz.*” şeklinde sınırlandırılmıştır.

Fransız devrimi öncesinde, vergilendirme yetkisini elinde bulunduran asiller ve kiliseler halkı ağır vergi yükleri ile ezmekteydiler. Kralın araziler üzerine vergi salması üzerine acil bir toplantı düzenleyen Ulusal Meclis, kendi onayının alınmadan vergi konulamayacağını kararını almıştır. Bunun akabinde de 1789 devrimi ile asillerin ve kilisenin vergilendirme yetkisinin kaldırıldığı ilan edilmiştir. Yine aynı yıl kabul edilen İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi ile kamu harcamalarının finanse edilebilmesi

amacıyla herkesin ödeme gücü dikkate alınarak vergi ödeyeceği ve temsilciler aracılığıyla verginin gerekliliğinin saptanması, kullanılmasının izlenmesi, matrah, miktar, tahakkuk biçim ve sürelerinin belirlenmesi hakkına sahip olduğu kanuni güvenceye kavuşturulmuştur (Çağan, 1982: 25 ve Hatipoğlu, 2005: 26).

1.8.2.2. Osmanlı İmparatorluğu’nda vergilendirme yetkisinin gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu vergi sistemi Tanzimat Fermanı’nın ilan edilmesinden önceki dönem ve ilan edildikten sonraki dönem arasında ciddi uçurumlar bulunmaktadır. Osmanlı’nın kuruluş yıllarından Tanzimat dönemine kadar uygulanagelen vergi sistemi hakkında pek fazla bilgi bulunmamaktadır. Osmanlı’nın bu döneme kadarki gelirleri para veya altın şeklinde ödenen muayyen vergilerden oluşmamaktadır. Bu nedenle, Osmanlı vergi tarihi Tanzimat dönemi öncesi ve sonrası olmak üzere iki kısımda irdelenecektir.

1.8.2.2.1. Kuruluştan Tanzimat’a kadar olan dönem

Teokrasi esasına dayalı bir devlet yönetim sisteminin hakim olduğu Osmanlı Klasik Dönemi’nde, bütün siyasi ve sosyal kurumlar dini esaslara dayandırılmaktaydı. Bu nedenle, hem devletin halka karşı olan sorumlulukları hem de halkın kamu harcamalarına katılma düzeylerini tespit eden hukuki düzenlemeler Kur’anı Kerim’de yazılı bulunan hükümlerle çelişmemek ve bunlara uygun olmak zorundaydı. Bu sayede, yürürlüğe konulacak hukuki düzenlemelere gönüllü uyumun sağlanması amaçlanmıştır. Burada, gelir tahsil yöntemi olarak bireyler üzerinde, beşer tarafından konulan kurallara göre değil de ilahi bir kanuna riayet edilerek hazırlanmış bir sistemin olduğu kanaati oluşursa, bireylerin devlete çeşitli adlarla ödemiş olduğu ayni veya nakdi değerler nedeniyle oluşan fedakarlığın daha az hissedileceği varsayımı yapılmaktadır (Du Velay, 1978: 9).

Osmanlı İmparatorluğu dönemi vergi gelişimi incelendiğinde batı ülkelerindeki gelişmelere paralel bir seyir izlediği görülmektedir. İmparatorluğun ilk kuruluş zamanında vergilerin bir kısmı anavatanından getirilmiş, bir kısmı da fethedilen topraklardaki örf ve adetlere göre alınmıştır. Dönemin bütün uygulamalarına sirayet

ettiği üzere vergisel uygulamalarda da şer'i hükümlerin etkisi altında kaldığı açıktır. Bu nedenle, Osmanlı İmparatorluğu dönemi vergilerinin kategorize edilmesinde şer'i ve örfi olmak üzere ikili bir vergi sınıflandırması yapılmaktadır (Nadaroğlu, 1981: 219).

Şer'i vergiler (Tekalif-i şer'iyye) kaynağını Kuran'dan alan ve şariat hükümlerine dayanan vergilerdir. Şeri' vergiler İslam hukukuna dayanan bir vergi türü olduğu için bireyler üzerinde vergi hakkında özel bir sorumluluk duygusu gelişmektedir. Bu nedenle bireyler, verginin eksiksiz ve süresinde ödenmesine özen göstermekte ve dolayısı ile de vergisel düzenlemelere karşı gelememektedir. Bu vergiler islamiyeti benimseyen topraklarda uygulama alanı bulmuştur. Bu gruba giren vergiler zekat, öşür, haraç ve cizye şeklinde sıralanmaktadır (Mıynat ve Tunçay, 2014: 39-41).

Örfi vergiler (Tekalif-i örfiyye) devletin mali ihtiyaçlarına göre koyulup uygulanmakta olan vergiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Şariat hükümlerinden bağımsız bir şekilde, daha çok her yerin örf adet ve geleneklerine göre devletin mali ihtiyaçlarını karşılamak üzere konulan vergilerdir. Örfi vergiler fetihler sonucu giderek genişleyen imparatorluk topraklarındaki toplumu meydana getiren tüm fertlerden herhangi bir din ayrımına tabi tutmaksızın yerel ve olağanüstü nitelikteki harcamaların finansmanı amacıyla toplanan vergilerdir. Bu vergilere örfi vergiler denilmesinin nedeni, fetihle birlikte ülke sınırlarına dahil olan bölgelerde uygulanan, o bölgeye ait geleneksel vergiler olmasından kaynaklanmaktadır. Osmanlı devlet sistemi içerisinde zamanın şartlarına göre geliştirilen bu vergilerin zamanla Müslümanları da kapsaması nedeniyle eziyet olarak nitelendirilip tepkilere neden olmuştur (Küsmenoğlu, 2010: 6).

Tarihçiler örfi vergilerin hangi dönemde uygulamaya konulduğuna dair kesin bir tarih verememekle birlikte II. Beyazıt'ın hükümdarlığının son dönemlerinde ortaya çıktığına dair ittifakta bulunmaktadırlar. Osmanlı vergisi sistemi, ideal bir vergi sisteminde bulunması gereken basitlik, açıklık, genellik ve adalet gibi ilkelerden zamanla uzaklaşması kendini keyfi vergilere dönüşen örfi vergiler de göstermiştir (Küsmenoğlu, 2010: 6).

Osmanlı döneminde geleneksel anlamda ilk vergi uygulaması olarak birinci padişah Osman Gazi zamanında konulan Pazar Resmi (bac) olarak bilinmektedir. Resim'in ilanına ilişkin fermanda “*Her kim pazarda satış yapıp para kazanırsa bunun iki akçasını*

versin, satamazsa hiçbir şey vermesin ve bu kuralı kim bozarsa Allah Teala da onun dinini ve dünyasını bozsun” ifadesi yer almaktadır (Maliye Bakanlığı, 2000: 1).

Osmanlı’nın mali kaynakları aşar (tahıl vergisi), gayri Müslimlerden alınan cizye (baş vergisi) koyun vergisi, maden, tuz ve gümrük iltizamları, darphaneler, pazar resimleri ve Osmanlıya tabi vassal devletlerden alınan haraçlardan meydana gelmekteydi. 1475 yılında bu gelir kalemleri içinde nakit olarak alınan cizye, madenler ve darphane gelirleri genel bütçenin yaklaşık olarak yüzde 80’ini oluşturmaktaydı. Maden ve gümrük vergileri genellikle iltizam yoluyla doğrudan hazineye intikal etmekteydi. Haracgüzar devletlerden hazineye yıllık olarak alınan haraç ödemeleri 16. yüzyılda yaklaşık 120.000 altına ulaşmıştır (İnalçık, 2015: 5).

Osmanlı’da vergilerin bir kısmı tımar sisteminin bir gereği olarak, devlet yönetiminde gördükleri hizmetlerin karşılığı olarak bazı kamu görevlilerine tahsis edilmiş ve bu kişilerce halktan tahsil ediliyordu. Tımar Sistemi dışındaki vergiler ise, artırma usulu ile mültezimlere devredilip onlar tarafından toplanılıyordu. İltizam yöntemi denilen bu vergi toplama uygulaması özellikle 17. yüzyıldan itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır. 18. yüzyılın ikinci yarısında, halka çok fazla baskı uygulayan mültezimlere karşı halkın korunabilmesi amacıyla, halk tarafından seçilen ve ayân adı verilen kişiler vergi tahsiline aracılık etmeye başladılar. Ancak devlet zayıfladıkça, ayânlar da tıpkı mültezimler gibi halkı istismar etmeye ve kendileri mültezim olarak vergi toplamaya başlamaları nedeniyle yapılan düzenlemeden beklenen sonuç elde edilememiştir (Akyazan, 2009: 3).

Anayasa hukukçuları tarafından Türk tarihindeki ilk anayasal belge olarak nitelendirilen Sened-i İttifak, ayanların zaman içerisinde çok güçlenmesi karşısında dönemin sadrazamı Alemdar Mustafa Paşa ile Anadolu ve Rumeli ayanları arasında yapılan anlaşmadır. Anlaşmanın 7. maddesinde, ayanların halkı vergilerle ezmemesi, haksız vergilerin kaldırılması, ayanlar kendi içlerinden birinin vergi zulmü yapması durumunda başkente bildirilmesi gerekliliği konuları düzenlenmiştir. Bu maddede yer alan "keyfilğin yasaklanması", "hukukiliğin aranması", "vergilemede adaletin sağlanması" şeklindeki vurgular halkın vergisel konularda güvence altına alınması ve hukuk devleti olma yolunda kaydedilen önemli bir gelişmedir. Ayrıca padişahın vergilendirme yetkisinin ayanların denetimlerine ve onaylarına bağlanması açısından

vergilendirme yetkisini sınırlayan ilk belge olması nedeniyle hayati öneme sahip olduğu değerlendirilmektedir (Pamir, 2004: 72).

1.8.2.2.2. Tanzimat'tan Cumhuriyete Kadar Olan Dönem

Osmanlı İmparatorluğu'nun iktisadi, idari, hukuki ve toplumsal anlamda kötüye gidişinin önlenmesi ve Avrupalı devletlerin içişlerimize karışmasını engellemek amacıyla 19. yüzyıl Osmanlı devlet adamları tarafından çeşitli çalışmalar yürütülmüştür. Bu reform çalışmalarının bir sonucu olarak, dönemin hariciye nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanıp padişah ve halkın huzurunda deklare edilen Gülhane-i Hatt-ı Hümayun ile devletin iyi idare edilmesi için hukuk kurallarına riayet eden yönetim tarzının benimsenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu bakımdan, Tanzimat Fermanı Türk demokratikleşme tarihi açısından atılan ilk somut adım olarak nitelendirilmektedir.

Tanzimat Fermanında vergisel konulara ilişkin iki durum açıkça ifade edilmiştir. Bunlardan ilki, *“Bundan sonra memleket ahalisinden her ferdin emlak ve kudretine göre münasip bir vergi tayin olunarak kimseden ziyade bir şey alınmaması”*; ikincisi ise *“can ve mal emniyeti ve vergi tayini hususlarına dair gerekli kanunların Meclis-i Ahkamü'l-Adliyye’de kararlaştırılması”*dır. Birincisi her bireyin mali ödeme gücüne göre vergilendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu doğrultuda, örfi vergiler kaldırılarak *“Ancemaatin vergisi”* getirilmiştir. Bu yeni vergiyle, toplanması öngörülen vergi tutarı, yapılan tahrir sonuçlarına göre, önce kazalara paylaştırılarak, kazalarda kimin hangi tutarda vergi vereceği bireylerin ödeme güçleri gözetilerek hesaplanmaktaydı. Ödeme gücünün ölçüsü olarak halkın emlak, arazi ve hayvan varlığı, ticaretle uğraşıyorsa ticari kazancı esas alınmaktaydı. Bu durumda, hem kırsalda yaşayanların hem de şehirlerde yaşayanların vergi kapsamına girmesi nedeniyle verginin genellik ilkesine adım konusunda atılan önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (Eroğlu, 2012: 63).

Tanzimat Fermanı iltizam usulünü, *“devletin umur-ı maliyesini bir ademin yed-i ihtiyarına ve belki pençe-i cebrü kahrına teslim etmek”* şeklinde tanımlamak suretiyle eleştirmektedir. Ferman ile iktisadi güce göre vergi ilkesi kabul edilerek *“her ferdin emlak ve kudretine göre bir vergi-i münasip tayin olunarak kimseden ziyade şey alınmaması”* gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bunun bir gereği olarak, tımar sistemi uygulamalarına son verilip devlet memurları maaşa bağlanmıştır. Verginin

toplanmasına ilişkin benimsenen bu ilkenin yanı sıra ferman ile devlet harcamalarında da kanunilik ilkesi kabul edildiği deklare edilmiştir. Fermenda bu konuya ilişkin olarak “*Devlet-i aliyemizin mesarîfisi kavanin-i icabiye ile tahdit ve tebyin olunup ona göre icra olunması lezimendedir.*” denilmektedir. Buradan yola çıkarak ferman ile, verginin salınması ve toplanmasında yaşanan sıkıntıların giderilmesi ve tüm bireylerin ödeme gücüne göre vergilendirilmesi gerektiğine işaret edilmesinin yanı sıra devlet harcamalarına sınır konulması suretiyle gereksiz harcamaların yapılmaması gerektiği de ifade edilmiştir (Gözler, 2000: 13).

Tanzimat fermanı ile vergilendirmeye ilişkin getirmiş olduğu en önemli yenilikler arasında vergi sisteminin basit, sade ve anlaşılır hale getirilmesi yer almaktadır. Tımar ve zeamet gibi şer’i vergi olarak almış oldukları çeşitli vergilere ilişkin mükellefiyetler kaldırılmıştır. Bunların yerine zirai ürünlerden yüzde on nispetinde öşür, küçükbaş hayvanlardan ağnam resmi alınması ve gayrimüslim vatandaşlardan alınan cizyenin alınması uygulamasına devam edilmiştir. Şer’i vergiler tekrar ele alınarak yeni düzenlemeler yapılmak suretiyle devam edilmiştir. Benzer şekilde örfî vergiler adı altındaki çeşitli vergiler ile devlete kendir, kereste şeklinde tedarik sağlayan aynı mükellefiyetlikler kaldırılmıştır. Devletin belli yerlerinde yol-köprü yapımı vb. angarya niteliğindeki bedensel mükellefiyetlikler de kaldırılmıştır (Mutlu, 2009: 60).

Günümüz anlamında yasama organının olmaması nedeniyle, Tanzimat döneminde verginin kanun ile alınması hükmü temsili bir özellik taşımaktan öte anlamı bulunmamaktadır. Bir başka deyişle, bu dönemde verginin kanuniliği ilkesinin ilk adımı olarak değerlendirilen “*temsilsiz vergi olmaz*” kuralı henüz uygulamaya konulamamıştır. Fakat yine de, devleti idare edenlerin keyfiliklerini önleyen üstün bir hukuk düzeninin kurulmasının sağlanması adına ilk adımların atılması ve idari sistemlerin değişmesinin mümkün olduğunun geniş kitlelere duyurularak anlatılması nedeniyle çok anlamlı değişimleri sembolize ettiği bir gerçektir (Hatipoğlu, 2005: 29).

Osmanlı İmparatorluğu’nda Meşrutiyet dönemlerinin başlangıcı olarak kabul edilen ve vergilemeye ilişkin önemli düzenlemeleri içeren 1876 tarihli Kanunu Esasi’nin ikinci maddesinde, Tanzimat’tan önce vasıtasız vergileri vermeme imtiyazına sahip olan İstanbul’da yaşayanların bireylerin de her türlü vergiyi ve resimi ödemekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır. Osmanlı’nın ilk ve son anayasası olarak kabul edilen

Kanunu Esasi'nin 17. maddesinde kanun karşısında herkesin memleketin hak ve görevlerinde eşit oldukları belirtilmiştir. Anayasanın 20. maddesinde verginin “herkesin kudreti nispetinde” yani ödeme gücü dikkate alınarak tarh edileceği ifade edilmiştir. Meşhur 25. maddesinde günümüz lisanı ile “*Bir kanuna dayanmadıkça vergi resim ve başka bir adla hiç kimseden bir akçe alınamaz*” hükmü yer almaktadır. Bu madde ile dolaylı olarak, yürütme erkini elinde bulunduran padişahın yasama yetkisini elinde bulunduran meclisin rızası olmaksızın vergi koyamayacağı düzenlenmiştir. Vergilerin kanuniliği konusu her ne kadar Kanunu Esasi ile gündeme gelmiş ise de tamamen uygulama olanağı bulması Cumhuriyet ile birlikte gerçekleşmiştir (Mutlu, 2009: 62-63).

Osmanlı Devleti'nden alacağı bulunan ülkelerin kendi alacaklarını güvence altına almak amacıyla yapılan baskılar sonucu Osmanlı Devleti'nin siyasal ve mali egemenliğinden ödünler vermesi sonucunu doğuran ve konkordato sözleşmesi özelliği taşıyan 1881 tarihli Muharrem Kararnamesi ile bazı vergilerin yönetim ve tahsili ve bunların gerçekleşmesi için zor kullanma yetkisini de içeren yetkiler, alacaklı devletlerin belirlediği üyelerden oluşan Duyun-u Umumiye idaresine devredilmiştir. Devlet olmanın en önemli unsurlarından biri olan vergilendirme yetkisinin bu şekilde Osmanlı'nın kontrolünden çıkması bir bakıma devletin de bağımsızlığını yitirdiği anlamına gelmektedir. Mustafa Kemal Atatürk, Osmanlı döneminden kalan borçları ödemeyi taahhüt etmiş ancak Muharrem Kararnamesini ve buna dayanılarak kurulan Duyun-u Umumiye İdaresinin yetkilerini tanımayacağını ifade etmiştir. 23 Nisan 1920 tarihinde meclisin kurulmasıyla beraber vergilendirme yetkisinin, yasamaya ait bir yetki olarak meclise devredildiği görülmektedir (Hatipoğlu, 2005: 32-33).

Duyun-u Umumiye İdaresi, Osmanlı İmparatorluk tarihine kara bir leke olarak geçmiştir. Bu idare, Avrupa Kapitalizminin ülke içine sokulmuş bir ileri karakolu olarak nitelendirilmektedir. Osmanlı Devleti ne zaman bir iyileştirme hareketi içerisine girse ve vergi koymaya kalksa, bu devletler eylemin kapitüler haklarını zedeleyeceğini gerekçe göstererek hemen ayaklanırdı. Duyunu Umumiye İdaresini kuran anlaşma ile bu idareye, Osmanlı Devlet borçlarının idaresini karşılayacak miktarda özel gelirler tahsis etmeyi kabul edilmiştir. Altı adet vergiden oluşan bu gelir kalemlerine “*Rüsum-u sitte*” denilmektedir. Ayrıca bu idare, gümrük vergilerini salma ve toplama yetkisini tartışmalı olarak üstlenmiştir (Gürsoy, 1984: 21- 49).

Son Türk Devleti'nin ilk anayasası olan Teşkilatı Esasiye Kanunu'yla bütün yetkileri Türkiye Büyük Meclisi'nde toplayan kuvvetler birliği anlayışını benimsenmiştir. 23 maddeden oluşan bu Anayasa'da vergilendirmeye ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Mustafa Kemal Paşa Türk ordusunun Sakarya doğusuna çekilişinden sonra ordunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere çok kısa zamanda sonuç alınacak mali tedbirlere gerek duymuştur. İlk kez geniş çapta uygulanacak bir sistem niteliğinde olan ve on ayrı emirden oluşan Tekalifi Milliye Emirlerini (Ulusal Vergi Emirleri) yürürlüğe koymuştur. Atatürk'ün yürürlüğe koyduğu yasa gücündeki Tekalifi Milliye Emirleri ile özetle, halkın ellerinde bulunan çeşitli mal veya hizmetleri devlete teslim etme şeklinde mükellefiyetlerinin bulunduğu, bazı özel durumlarda ise bedeli sonra ödenmek koşuluyla bu mallara el konulduğu belirtilmektedir (Müderrişoğlu, 1974: 39-41).

1.8.2.3. Cumhuriyetten Günümüze Kadar Olan Dönem

Türkiye Cumhuriyeti'nde vergilendirme yetkisi, çağdaş demokrasi uygulamaları ile hemen hemen aynı zaman dilimi içerisinde düzenlenmiştir. Vergilendirme yetkisinin 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında önemli bir müessese olarak düzenlendiği görülmektedir.

1.8.2.3.1. 1924-1960 Arası Vergileme

1876 ve 1909 tarihi Anayasalarında kağıt üzerinde var olan ve gerçek anlamını ve etkinliğini ancak parlamenter demokrasilerde bulabilen, verginin ancak kanunla konulacağı ve kaldırılacağı ifadelerine karşılık gelen verginin kanuniliği ilkesini yasadışı vergi olmaz ve temsilsiz vergi olmaz boyutlarıyla deklare etmesinden ve yasamanın üstünlüğü olgusuna paralel olarak egemenliğin kaynağını halktan alan bir iktidarın ürünü olan yasalara dayandırmasından dolayı 1924 anayasası söz konusu diğer iki anayasadan önemli farklılıklar göstermektedir (Güneş, 1998: 89).

Kuvvetler birliği esasına dayanmakla birlikte bu ilkenin 1921 Anayasası'na göre yumuşatılmış bir örneğini teşkil eden 1924 Anayasası'nın vergilendirmeye ilişkin hükümleri 84 ve 85. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 84. maddesinde; “Vergi,

Devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir. Bu esaslara aykırı olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır.” denilmektedir. Anayasanın 85. maddesinde ise; *“Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır. Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alına gelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapılmaya kadar alınabilir.”* hükmüne yer verilmiştir.

Anayasanın 84. ve 85. maddeleri ile vergilendirme yetkisinin yasama organına ait bir yetki olduğu Anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasanın 85. maddesi ile, vergilerin ancak kanun ile konulup alınabileceğini vurgulayarak verginin kanuniliği ilkesi açısından *“kanunsuz vergi olmaz”* ve *“temsilsiz vergi olmaz”* ilkelerinin gerçek anlamda ilk kez anayasal düzeyde yer verilmiştir. Bununla birlikte, 1924 Anayasası denetim mekanizmalarını düzenlememesi nedeniyle vergisel konulara ilişkin yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimi anayasanın yürürlükte olduğu dönem boyunca yapılamamıştır.

Çok partili hayata geçişle birlikte vergisel alanlarda önemli düzenlemelere gidilmiştir. Kazanç Vergisi’nin kaldırılarak Şahsi Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Esnaf Vergilerinin konulması dönemin en önemli gelişmeleri arasında yer almaktadır. Reform niteliğinde sayılabilecek diğer bir önemli gelişme ise, farklı kanunlarda dağınık bir şekilde düzenlenen vergi usulüyle ilgili hükümlerin Vergi Usul Kanunu adı altında tek bir kanun bünyesinde toplanmasıdır. Menderes hükümetlerinin yeni gelişmeye başlayan ekonomiyi baskı altına almaksızın verginin sosyal amaçlarının yerine getirilmesini sağlayacak vergilemeyi benimsediği görülmektedir. Kendi içinde çatışmalar barındıran bu iki temel hedef ortanca seçmene iyi görünme gayreti nedeniyle esnaf muaflığı getirilerek giderilmeye çalışılmıştır (Mutlu, 2009: 96).

1.8.2.3.2. 1960-1980 Arası Vergileme

1961 Anayasasının vergilendirmeye ilişkin hükümleri, “Siyasal hak ve ödevler” bölümünde “Vergi ödevi” kenar başlıklı 61. maddesinde; *“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur.”* şeklinde düzenlenmiştir. 1971 senesinde yapılan değişikliklerle maddeye 3. fıkra olarak *“Kanunun belli ettiği*

yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.” hükmü eklenmiştir.

Vergilendirme 1961 Anayasasında, kural olarak yasama organına ait bir yetkidir. 61. maddenin 2. fıkrasındaki “*Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur*” hükmünden yola çıkarak bu kaniya varmak mümkündür. Anayasada vergi, resim, harç vb mükellefiyetlerin kanunla konulacağı düzenlenmekle birlikte değiştirme ve kaldırmanın nasıl yapılacağına dair hüküm bulunmamaktadır. Zira, 1982 Anayasasının 73/3 maddesinde vergilerin sadece kanunla konulması değil aynı zamanda kanunla değiştirileceği veya kaldırılacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bununla birlikte yine de 1961 Anayasasında bu konuda yasama organının saklı bir yetkisi olduğunu söylemek mümkündür (Arıkan, 1994: 154).

Anayasa'nın 61/3 maddesiyle B.K.'ya verilen bu yetkinin muasır anayasal gelişmelere uygun olduğunu söylemek mümkündür. Vergiler aracılığıyla ekonomiye zamanında ve etkin olarak müdahale edilebilmesi ve vergi reformlarının süratle sonuçlandırılabilmesinin sağlanması açısından bu yetki bir zorululuktur ve daraltılmaması gereken bir yetkidir. Tam aksine, dış ticaret üzerinden alınan vergiler yönünden bu hükümde yer alan yetki devri koşullarının daha da esnek hale dönüştürülmesi üzerinde çalışılmalıdır (Çağan, 1980: 150).

1.8.2.3.3. 1980'den Günümüze Vergileme

1982 Anayasası'nın önceki anayasalara göre vergisel konuları daha detaylı bir şekilde düzenlediği görülmektedir.

Anayasanın 2. maddesi Türkiye Cumhuriyeti'ni sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlamaktadır. Bu ilkenin doğal bir sonucu olarak, maliye politikasının en önemli araçlarından biri olan verginin adil bir şekilde alınarak sosyal adalet, sosyal fayda, iktisadi ve sosyal denge oluşturulmasında kullanılması gerekmektedir. Bu aynı zamanda, anayasanın devlete yöneltmiş olduğu bir ödevdir (Sönmez ve Ayaz, 1999: 53).

Anayasanın Kanun önünde eşitliği düzenleyen 10. maddesinde “*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.*” hükmü yer almaktadır. Kanun önünde eşitlik ilkesini düzenleyen bu madde ile devletin vergi açısından hiçbir kişiye, aileye ve yahut sınıfa ayrıcalık tanınması söz konusu olamayacaktır.

1982 Anayasası’nın vergiye ilişkin en önemli düzenlemesi “Siyasal haklar ve ödevler” bölümünün “Vergi ödevi” kenar başlıklı 73. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre;

“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”

Anayasanın yukarıda yer verilen 73. maddesi ile bir anlamda vergiyle alakalı temel amaç ve ilkeler ortaya koyulmuştur. Birinci fıkra, verginin fiskal amacı olan kamu geliri sağlamayla ilgilidir. İkinci fıkrada verginin ekonomik ve sosyal amaçlarına yer verilmiştir. Bu fıkrada ifade edilen maliye politikası, iktisat politikasının bir parçası olarak uygulanmaktadır. Vergi, planlanan ekonomi politikalarının gerçekleştirilmesi için bir araç olarak kullanılabilir. Üçüncü fıkrada ise, verginin sadece kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağını düzenlenerek verginin kanuniliği ilkesine atıf yapılmıştır. Son fıkradaysa, B.K.’ya verilen vergisel konularda değişiklik yapabilme yetkisi ile kanunilik ilkesine bir istisna getirmektedir (Bilici, 2003: 32).

Anayasa Mahkemesi’nin 73. maddesine istinaden 15.10.2009 tarihinde vermiş olduğu 2006/119 esas ve 2009/145 karar numaralı kararında “Devletin vergilendirme yetkisinin sınırı, aynı zamanda kişilerin hak ve özgürlüklerinin de sınırını oluşturduğundan, bu yetkinin keyfiliğe kaçacak biçimde kullanılmasının önlenmesi, hukuk devleti olmanın gerekleri arasında öncelikli bir yere sahip bulunmaktadır. Vergilendirme alanında olası

keyfi uygulamalara karşı düşünülen ilk önlem, kuşkusuz yasallık ilkesidir. Ancak vergilerin yasayla getirilmesi, yalnız başına vergilendirme yetkisinin keyfi kullanılarak adaletsiz sonuçlar doğurmasını engelleyemeyeceğinden, yasallık ilkesi yanında verginin genel ve eşit olması, idare ve kişiler yönünden duraksamaya yol açmayacak belirlilik içermesi, geçmişe yürümemesi, öngörülebilir olması ve hukuk güvenliği ilkesine de uygunluğunun sağlanması gerekir.” demek suretiyle, her türlü mali mükellefiyetin kanunla konulması gerektiği, keyfilik içeren sınırsız uygulamalardan kaçınılmasını vurgulamıştır.

Türkiye’nin çok partili siyasi hayata geçtiği tarihten itibaren günümüze kadar olan süreçte vergi sisteminde istikrarın sağlandığını söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Türk vergi sistemini oluşturan VUK, KVK, GVK ve KDVK gibi kanunlar neredeyse her yıl değiştirilmiştir. Buna ilaveten özel kanunlar çıkartılmak suretiyle, istisna ve muafiyetlere ilişkin oldukça köklü değişiklikler yapılmıştır. Uzun dönemli vergi politikalarının oluşturulamaması ve belirsizlikler Türk vergi sistemini olumsuz bir yönü olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.8.3. Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Vergilendirme yetkisinin asıl sahibi olan devlet, bu yetkisini uygun gördüğü sınırlar içinde mahalli idarelere devredebilmektedir. Yerel yönetimler kendilerine devrolunan vergilendirme yetkisi ölçüsünde mali özerkliğe sahip olacaktır. Anayasalar, vergilendirme yetkisinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölünüşü konusunda çeşitli düzenlemeler yapabilirler. Buna göre vergilendirme yetkisinin bölüşümünü Geniş mali özerklik, Sınırlı mali özerklik, Merkezi devlete bağlılık olmak üzere üç ana grupta sınıflandırmak mümkündür (Öncel vd, 2016: 39-40):

Geniş mali özerklik: Vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere belirli vergi alanları itibariyle devredilmesini ifade etmektedir. Bu yetkiye göre yönetim birimleri vergilerin konularını, yükümlülerini, matrahlarını, oranlarını ve diğer şartlarını saptama gibi sınırsız bir yetkiye sahiptirler. Devletin yerel yönetimler üzerinde genel bir denetleme yetkisi bulunmaktadır.

Sınırlı mali özerklik: Devlet, vergilendirme konusundaki yasama yetkisini tamamen yerel yönetimlere devretmez. Sadece bir kısım vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisini devreder. Yerel yönetimlerin ayrıca bazı vergilerin oranlarını belirli sınırlar içerisinde belirleme yetkisi vardır.

Merkezi devlete bağlılık: Vergilendirme yetkisinin mahalli idarelere devredilmesi söz konusu değildir. Yerel yönetimler sadece, merkezi idare tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilen vergilerden belli ölçütlere göre pay almaktadırlar. Merkezi devlete bağlılığın uygulandığı sistemlerde, yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsetmek mümkün gözükmemektedir.

Devlet, vergilendirme yetkisini bizzat kendisi kullanabileceği gibi yerel yönetimlere belli ölçüde devredebilir. Bu yetkinin kısmen de olsa yerel yönetimlere aktarıldığı durumlarda yurttaşlar, vergilerin kişisel gelir üzerindeki etkisine ve kamu hizmetlerinin etkinlik derecesine bağlı olarak bir yerel yönetimden bir diğerine doğru göç edebilir. “Ayaklarla oy verme” şeklinde özetlenen yaklaşıma göre, yerel yönetimler sundukları hizmetlerin bedelini o yörede ikamet eden vatandaşlardan karşılamak isterse bireyler de kendileri için en uygun hizmetlerin en uygun bedelle sunulduğu yerleri tercih etmeye başlayacaklardır. Adem-i merkeziyetçilik ilkesini benimsemiş ülkelerde yerel yönetimler belirli bir dereceye kadar mali özerkliğe sahip oldukları için bu yönetimlerin vergi koyma, toplama ve belirli hizmetler için harcama bütçesini düzenleme yetkisine sahiptirler. Vergilendirme yetkisinin merkezi hükümetin tekelinde olması belediyelerin topladığı vergi ve benzeri gelirlerin o yörede ikamet eden vatandaşlara doğrudan yansımaları engellemekte, yöre insanının belediye hizmetlerine karşı duyarlılığını zayıflatmakta ve belediye kararlarına karşı otokontrol mekanizması geliştirmesini engellemektedir (Türkoğlu, 2014: 422, 423).

Osmanlı İmparatorluğu zamanında, devlet gelirlerinin büyük bir kısmı tarımcılık faaliyetlerinden karşılanmakta idi. Hazine gelirleri içinde en önemli yeri tarım ürünleri üzerinden (aşar) ve sahip olunan hayvan başına alınan (ağnam) vergiler tutmakta; bunlardan sonra ise gümrük vergileri ile esnaf ve sanatkar üzerinden alınan temettü vergileri gelmekte idi. Bu vergilerin toplam hazine gelirleri içindeki payları dönem içinde çok büyük bir değişiklik göstermemiştir. Ancak bu dönemde göze çarpan önemli bir detay bulunmaktadır. Tanzimat’tan itibaren birçok kez gerçekleştirilen vergi

reformlarının amacı vergilerin toplanma usullerinde değişiklik yapılmak istenmesidir. Türkiye’de Osmanlı’dan beri vergi reformlarının asıl amacı vergi toplama usüllerini yani veri idaresini yeniden düzenlemek ve hazineye gelir artışını sağlamak olmuştur. Daha adil ve etkin (kaynak yaratıcı) vergi sistemi yönünde vergi reformu hareketleri oldukça sınırlı kalmıştır (Kirmanoğlu, 1994: 56-57).

19. yüzyılda modernleşmeye başlayan Osmanlı idare sistemi, yerel düzeyde de geleneksel toplumlarda bulunan bir yerel yönetim çekirdeğine sahiptir. Tanzimat döneminde Türk idaresinin modernleşmesine ilişkin önemli gelişmeler kaydedilmiş, mali ve idari yapının temelleri atılmıştır. bu dönemde taşra yönetiminde yapılan reformlar ile yerel yönetimler kurumlaştırılırken, mahalli vergilendirme düzenini ve demokratik kazanımlar sağlamaktan ziyade vergilerin sağlıklı bir şekilde toplanılması, kamusal hizmetin iyi sunulması, güvenliğin sağlanması ve iktisadi gücün geliştirilmesi amaç edinilmiştir (Karaduman vd. 1990: 3).

1924 Anayasasında vergiye ilişkin düzenlemeler 73, 84 ve 85’inci maddelerde yer almaktadır. 1924 Anayasasının 85. maddesinde yerel yönetimleri de ilgilendiren hüküm bulunmaktadır. Maddenin 1. Fıkrasında vergilerin ancak kanunla salınıp düzenlenmiş ve müteakip fıkrada Devlet, illerin özel idareleri ve belediyeler tarafından öteden beri alınan vergi ve resimler yeni kanuni düzenlemeler gerçekleşinceye kadar mevcut şekliyle ilgili idare tarafından tahsil edilmeye devam edeceği hükmüne bağlanmıştır. 105 maddeden oluşan 1924 anayasasında 85. madde haricinde, yerel yönetimlere vergisel konularda yetki veren ikinci bir madde bulunmamaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, 85. madde ile yerel yönetimlerin sadece vergilerin tahsili konusunda yetkili kılındığı; vergi koyma yetkilerinin olmadığıdır.

1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, II. Dünya Savaşı sonrasında belediyelerde ortaya çıkan mali sıkışıklığı ortadan kaldırmak ve vergi sisteminin döneminin koşullarına uyarlılığını sağlamak amacıyla yürürlüğe konulmuştur. Kanuna göre belediyelerin sahip olduğu gelirler temelde iki ana grupta sınıflandırılmıştır. Birinci grupta, merkezi yönetim ve il özel idarelerine ait vergi ve resimlerden belediyelere verilen paylar ve bu birimlere ait bütçelerden belediyelere yapılan yardımlar; ikinci grupta ise tahakkuk ve tahsili doğrudan belediyelerce yapılan özkaynaklar yer almaktadır (Hatipoğlu, 2005: 96).

5237 sayılı kanunun pek çok maddesinde belediye meclislerine vergi, resim ve ücret belirleme yetkisi verdiği görülmektedir. Bunlara, “*şehirler ve ülkeler arası haberleşmeleri ayırık olmak üzere ayırık olmak üzere bütün telefon ve konuşma ücretlerine belediye meclisi kararı ile % 20 nispetinde belediye payı eklenmesi (md.8), kiraya verilmeyen binalarda safi iradın % 2,5’i, kiraya verilen binalarda % 5’ini ve iratlı arsalarda kıymetin binde beşini geçmemek üzere belediye meclisi kararı ile alınan temizletme ve aydınlatma resmi (md.9), hayvan kesim ücreti ve resminin belediye meclisi kararı ile yarısına kadar indirilebilmesi (md.10), et taşıma (md.11), balıkthane ücretlerinin (md.12) belediye meclislerince kararlaştırılması*”, örnek olarak gösterilebilir. Vergi, resim ve harçların tutarlarına ilişkin hiç bir belirleme yapılmaması ve bu yetkinin belediye meclislerine bırakılması Anayasa’nın 85’inci maddesi ile örtüşmemektedir. Ancak, bu dönemde kanunların Anayasaya uygunluğu denetleyen AYM ve benzeri bir organın bulunmadığını vurgulamak gerekir (Öz, 2012: 70-71).

1981 öncesi belediye gelirleri dizgesi, yarı bağımlılıktan çok belediyelerin devlete akçal yönden tam bağımlılığına dayanmaktaydı. Yerel vergilerin hemen çoğu enflasyondan kolaylıkla etkilenebilecek türde vergilerdi. Gelir dizgesi esneklikten yoksun olarak hazırlanmış ve ayrıca belediyelerin kendi başlarına karar organlarının istenciyle görevlerinin gerektirdiği giderleri karşılayacak şekilde düzenleme yapabilme yetkisi bulunmuyordu. Temel yapısal özellikleri bu özelliklerle donatılmış mülga 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, yürürlükte kaldığı 33 yıl boyunca toplumsal ve ekonomik gelişmelere ayak uydurmakta başarısız olmuştur (Hatipoğlu, 2005: 99).

1961 anayasasının 116. maddesinin 1. fıkrasında yerel yönetimler “*il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişiler*” şeklinde tanımlanmıştır. Maddenin son fıkrasında yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin olarak; “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükmü konulmuştur.

Her ne kadar yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağına ilişkin hüküm konulmuş olsa da bu gelirlerin hangi kaynaklardan sağlanacağı Anayasada açık olarak ifade edilmediği görülmektedir. Uygulamada Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 61 inci maddesinin 3. fıkrası ile sadece Bakanlar Kuruluna tanınan sınırlı ve koşullu vergilendirme yetkisinin aynı sınır ve şartlarla yerel

yönetimler için de geçerli olduğu içtihatlarla kabul etmiş, bu sınırları aşan ve koşullara uymayan hükümleri ise iptal etmiştir (Çağan, 1982: 136).

1961 Anayasasında 1971 yılında değişiklikle ile vergi ödevini düzenleyen 61'inci maddesinde yeni düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre, herkesin mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğu, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulacağı hüküm altına alınmıştır. Maddenin 3. Fıkrasında Bakanlar Kurulu'nun yasalarla belirlenmiş alt ve üst sınırlar içinde kalmak, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya yetkili kılınabileceği ifade edilmiştir. Çağan'a göre son fıkrada Bakanlar kuruluna verilen anayasal yetkinin aynı zamanda yerel yönetimlere de verilmesi gerekmektedir (Çağan, 1982: 151).

1982 Anayasası'nda vergilendirme yetkisinin kullanımında yasama organı söz sahibi olup asli yetkili organ konumundadır. Anayasanın 73. maddesinin 3. Fıkrasında vergi, resim harç vb. mali yükümlülüklerin konulma, değiştirilme ve kaldırılma işlemlerinin kanunla yapılması gerektiğini hüküm altına almıştır. 87. maddede ise TBMM'nin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bunların başında, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak gelmektedir. Anayasanın 7. maddesine göre yasama yetkisi Türk Milleti adına TBMM'ye aittir ve bu yetki devredilemez. Bu bağlamda, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin, sadece meclis tarafından konulacağını, değiştirileceğini ve kaldırılacağını söylemek mümkündür. Yasama organı bu üç yetkisini ne yürütme ne de yargı organına devredebilmesi mümkündür (Arıkan, 1994: 196).

Yasama organının vergilendirme ile ilgili olarak yetkilendirilebileceği organ anayasanın 73. maddesinin 4. fıkrası ile 167. maddesinin 2. fıkrasına göre Bakanlar Kurulu'dur. Bakanlar Kurulu dışında hiçbir organa, vergilendirme ile ilgili olarak düzenleyici işlemlerde bulunma yetkisi verilmesi mümkün değildir. Bakanlar Kurulu dışında kalan ve idare olarak adlandırılan diğer organlar, bu yetkinin uygulayıcısı konumundadırlar. Vergi kanunlarında bakanlar kuruluna verilen yetkiler, yasama yetkinin devredilemeyeceği hükmüne aykırı gibi gözükse de gerçekte aykırılık teşkil etmez. Çünkü tayin edilen sınırlar yine kanun koyucu tarafından belirlenmektedir. Bu sınırlar içinde sadece Bakanlar Kurulu'nca alınacak kararlar kanunlara, ekonomik şartlara göre kullanılmak üzere bir elastikiyet getirilmiştir (Arıkan, 1994: 198).

Yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve akademik çevrelerden gelen yoğun reform taleplerine rağmen, 1961 anayasasında yer alan mahalli idarelere ilişkin hükümlerin 1982 anayasasında benzer şekilde hüküm altına alındığı görülmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinde anayasal düzeyde değişiklik olmamasına rağmen, 1982 anayasasının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren çeşitli kanunlarla belediyelere bazı vergilere ilişkin tarh ve tahsil yetkisinin verildiği görülmektedir.

29.07.1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda 24.12.1985 tarih ve 3239 sayılı kanunla radikal değişiklikler yapılmıştır. Kanunun 11. Maddesi “*Bina Vergisi, ilgili vergi dairesi tarafından mükellefin beyanı üzerine yıllık olarak tarh ve tahakkuk ettirilir.*” hükmü; “*Bina Vergisi ilgili belediye tarafından mükellefin beyanı üzerine yıllık olarak tarh ve tahakkuk ettirilir.*” şeklinde değiştirilmiştir. Benzer durum emlak vergisinin bina vergisinden sonraki ikinci unsuru olan arazi vergisi için de geçerlidir. Kanunun 21. Maddesinde yer alan vergi dairesi ibaresi belediye olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklikte birlikte, emlak vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisi merkezi yönetimden belediyelere geçmiştir.

24.07.1993 tarih ve 3914 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 2464 sayılı kanununa mükerrer 44. madde eklenmiştir. Bu madde ile; “*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar, çevre temizlik vergisine tabidir.*” hükmü getirilmiştir. Bu değişiklikte birlikte, çevre temizlik vergisi olarak adlandırılan ve daha önce belediyelerin gelirleri arasında yer almayan yeni bir vergi türü belediyelerin mali kaynakları arasına girmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (BGK) 1 Temmuz 1981 yılında uygulamaya girmiştir. BGK, belediye sınırları ve mücavir alan içerisinde uygulanmaktadır. Bu kanun ile birlikte eski vergiler arttırılmış, yeni vergi ve harçlar ihdas edilmiştir. Genel olarak belediye kaynakları genişletilirken, merkezi yönetimin bu kaynakların kullanımına ilişkin tespit yetkisi de artırılmıştır. BGK'nın ruhunda, kentte yaşayan kent halkından, kent hizmetlerinden yararlananların, bu bedeli parasal olarak ödemeleri ilkesi benimsenmiştir. Kanunda belirtilen bazı gelirler doğrudan belediyeler tarafından tahsil

edilirken bazı gelirler diğer idareler tarafından tahsil edilip belediyelere aktarılmaktadır (Öz, 2012: 74-75).

1.8.3.1. AYM Kararları Çerçevesinde Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi

BGK'nın 96/B maddesine istinaden, “*Kaynak suları harcı; Hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı; Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı; Kayıt ve suret harcı; İmar mevzuatı gereğince alınacak harç; Muayene, ruhsat ve rapor harcı; Sağlık belgesi harcı*” dışında kalan vergi ve harçların maktu tarifelerini belirleme yetkisi, bu kanunda belirtilen alt ve üst sınırları aşmama koşuluyla belediye meclislerine verilmişti.

BGK'nın belediye meclislerine bazı vergi ve harçlara ilişkin tarifeleri belirleme yetkisini veren hükmü (md. 96/B), ilk bakışta Anayasal dayanaktan yoksun olduğu görülmektedir. Çünkü 1982 Anayasasına göre vergilendirme konusunda düzenleyici işlemlerde bulunma yetkisi sadece Bakanlar Kurulu tarafından kullanılabilir. BGK Milli Güvenlik Konseyi zamanında yasalaşan kanunlardan biridir ve bu özelliği açısından Anayasa'nın geçici 15. maddesinde yer alan hüküm nedeniyle AYM'ye Anayasaya aykırılık gerekçesi iptal davası açılamamıştır (Arıkan, 1994: 204).

2010 yılında yapılan referandumda kabul edilen 5982 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile Anayasa'nın geçici 15. maddesi mülga olmuştur. Bu sayede Anayasa Mahkemesine BGK'nın anayasaya aykırılık teşkil ettiği iddia edilen hükümleri için iptal davası açılması hususunda herhangi bir engel kalmamıştır. Anayasada yapılan değişiklik sonrasında, BGK'nın bazı maddelerinin iptali için AYM'ye başvurular yapılmıştır.

AYM bu başvurular sonucunda, benzer konumdaki iki konu için birbirine taban tabana zıt iki karar vermiştir. Ülkemiz açısından bağlayıcılığı bulunan AYYÖŞ'ün, AYM'nin verdiği iki farklı kararın her ikisinin de yargı süreçlerinde yürürlükte olduğunu hatırlatmakta fayda bulunmaktadır.

1.8.3.1.1. Belediyelerin vergilendirme yetkisinin olmadığına dair karar

Anayasa Mahkemesi 29.12.2011 tarihinde vermiş olduğu kararda, 2464 sayılı kanunun 96. maddesinin (B) fıkrası ile belediye meclislerine verilen bazı vergi ve harçların tarifelerini belirleme yetkisinin iptal edilmesini içeren başvuruyu ele almıştır.

AYM'nin karar metninde dava konusu olay “*Davacı Şirket tarafından broşür şeklinde bastırılıp dağıtımı yapılan el ilanları için davalı Belediye'nin Meclisince belirlenmiş olan oranlar üzerinden hesaplanıp, ihtirazi kayıtla beyan edilip ödenen ilan ve reklam vergisinin tahakkuktan terkin ve iadesi istemiyle açılan davanın temyiz incelemesinde, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'nun, iptali için başvurması*” şeklinde özetlenmiştir (AYM, E.2010/62, K.2011/175). Yüksek mahkeme, belediye meclisi kararına dayanak teşkil eden 96. maddenin (B) fıkrasının Anayasanın 73. maddesine aykırı olduğunu gerekçe göstererek iptaline karar vermiştir. AYM bu kararında kanunilik ilkesine önemli bir vurgu yapmıştır.

AYM'nin iptale ilişkin gerekçeli kararında şu ifadeler yer verilmiştir:

*“Anayasa'nın 73. maddesinde, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı öngörülerek Anayasa'nın 2. maddesinde nitelikleri belirtilen hukuk devleti ilkesi vergilendirme ilkeleri yönünden somut biçimde dile getirilmiştir. İtiraz konusu kuralda, belediye gelirleri arasında yer alan bazı vergilerin maktu tarifelerini, kanunda belirlenen alt ve üst sınırlar arasında kalmak kaydıyla belirleme yetkisi belediye meclislerine verilmiştir. **Belediye meclislerine verilen bu yetki, kanun koyucu tarafından vergilemenin temel öğelerinin belirlenerek uygulamaya, tekniğe ve uzmanlığa ilişkin konularda yürütme organına verilen düzenleyici idari işlemlerde bulunma yetkisi ya da kanunla getirilen bir düzenlemeyi açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte verilen bir yetki olmayıp doğrudan vergi miktarının belirlenmesine ilişkin bir yetkidir.** Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, ... Bakanlar Kurulu, yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilecek, ancak bu sınırları aşacak biçimde herhangi bir düzenleme getiremeyecektir. Bakanlar Kurulu'na verilen bu yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural, vergilerin kanunla konulup, kaldırılması ve değiştirilmesidir. Dolayısıyla bu konularda yukarı ve aşağı sınırları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu*

*sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi ise kanunun öngörmesi koşuluyla ancak Bakanlar Kurulu'na verilebilir. Bu nedenle, **belediye meclislerine vergi tarifelerini belirleme yetkisi veren kural Anayasa'nın 73. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.***

Karar gerekçesinde de açıkça görüleceği üzere, kanunsuz vergilerin olamayacağı, Bakanlar Kurulu'nun kendisine anayasa ile verilen istisnai yetkiye istinaden vergi, resim, harç vb. mükellefiyetlerin muafiyet, istisna ve indirimleri ile nispetlerine ilişkin hükümlerinde yasada belirtilen alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabileceği ifade edilmiştir. Bu karardan yola çıkarak, kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapma yetkisinin sadece B.K.'ya ait olduğunu, bu neviden bir yetki olan belediyelere ait vergi ve harçların tarifelerini tayin etme yetkisinin belediye meclislerine verilmesinin 1982 Anayasası'na aykırılık teşkil ettiğini söylemek mümkündür.

1.8.3.1.2. Belediyelerin kısmi vergilendirme yetkisinin olduğuna dair karar

Yüksek Mahkeme'nin 11.09.2014 tarih, 2014/72 Esas ve 2014/141 sayılı kararında, belediyelerin vergilendirme yetkisi ve mali özerkliği konusunda oldukça önemli bir içtihat değişikliğine imza atmıştır.

AYM'nin karar metninde dava konusu olay “*Yapı ruhsatı alınırken ödenen işgal harcının iadesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ve ödenen tutarın iadesi istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu kanısına varan Mahkemenin, iptali için başvurması*” şeklinde özetlenmiştir.

İtiraza konu olan BGK'nın geçici 7. maddesi şöyledir:

“2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan; bu Kanunun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunun 96 ncı maddesinin (A) fıkrasının ikinci paragrafı

gereğince Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edilir.”

AYM’nin itiraza ilişkin gerekçeli kararında şu hususlar vurgulanmıştır;

“Anayasallık denetiminde, Anayasa’nın 73. maddesinde öngörülen vergilendirmeye ilişkin hükümler, mahalli idareler yönünden, Anayasa’nın 127. maddesinde belirtilen kurallarla birlikte ele alınıp yorumlanmalıdır.”

“Anayasada merkezi yönetim-yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulatması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin göstergeleridir. Anayasanın 127. maddesinde öngörülen “yerel yönetimlerin özerkliği” ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır.”

“Mali özerklik kavramı ise mahalli idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Nitekim Anayasa’nın 127. maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde de “Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükmüne yer verilmek suretiyle mahalli idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır.”

“Anayasa’nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, Bakanlar Kuruluna tanınan yetki, etki ve sonuçları itibariyle bölünebilir olmayan, merkezi idare tarafından ülke çapında uygulanan vergilere ilişkin bir yetkidir. 2464 sayılı Kanun’da yer alan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle bakıldığında ise hepsinin mahalli niteliğinin öne çıktığı görülmektedir.”

“BK’ya verilen yetki, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel bazda yerel yönetimlerin yetkilendirilmesine engel teşkil etmemektedir. Esasen mahalli idarelerin yerel düzeydeki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında kendilerine bir takım mali yetkiler tanınması Anayasanın 127. maddesinde belirtilen idari ve mali özerkliklerinin gereğidir. Bir başka ifadeyle yerel özelliği baskın olan vergi, resim ve harçların, sınırları belli edilmek kaydıyla yerel idarelerin yetki alanları içinde bırakılması demokratik devlet ilkesine uygun

düşmektedir. Nitekim Türkiye'nin de onaylamış olduğu AYYÖŞ'ün 9. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da, "Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır." biçiminde bir düzenleme yer almaktadır."

"Vergilendirme yetkisinin sahibi olan Devletin, bu yetkisini uygun göreceği sınırlar içinde ülke çapında uygulanan vergiler yönünden BK eliyle kullanması Anayasa'nın 73. maddesinin gereğidir. Ancak yerel idarelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisi devredilmeksizin, bir kısım vergi, resim, harç vb. yükümlülükler bakımından kanunda tespit edilmiş sınırlar içinde belirleme yetkisinin verilmesinde ve bu bağlamda 2013 yılı için belediye meclislerince belirlenmiş vergi ve harç tarifelerine, Kanun'un 96. maddesinin (A) fıkrasına eklenen 2. paragrafta öngörülen yöntem uyarınca BK'nca karara bağlanacak tarife yürürlüğe girinceye kadar uygulanma olanağı tanınmasına ilişkin itiraz konusu kuralda, Anayasa'nın 73. ve 127. maddelerine aykırılık bulunmamaktadır."

Yüksek mahkeme, vergileri 2 kategoriye ayırarak vergilendirme yetkisinin devrini bu ikili ayırım çerçevesinde değerlendirmiştir. İlk kategoride; ülke genelinde uygulanmakta olan vergiler bakımından, anayasanın 73/4. maddesine istinaden Bakanlar Kurulu'na yetki devrinin mümkün olduğunu ifade etmiştir. İkinci kategoride ise, BGK'da yer alan vergi, resim, harç vb. mali kaynakları yerel nitelikli gelirler grubuna sokmuştur. AYM, bu grupta yer alan vergi vb yükümlülükler için belediyelere vergilendirmeye ilişkin yasama yetkisinin devredilmeksizin bazı vergi, resim, harç vb. mükellefiyetler yönünden yasayla belirlenmiş sınırlar içerisinde vergilendirme yetkisinin devredilebileceği şeklinde içtihat geliştirmiştir. Her ne kadar AYM vergileri iki kategoriye ayırmış olsa da anayasanın 73. maddesi dahil hiçbir maddesinde ülke geneline salınan vergiler ve yerel nitelikteki vergiler şeklinde bir ayırma yer verilmemiştir (Yakar ve Gündüz, 2014: 136).

AYM tarafından verilen bu karar, karşı oy gerekçelerinde de belirtildiği üzere, verginin kanuniliği yönünden sakat olsa da tarafı olduğumuz AYYÖŞ kapsamında yerine getirmeyi taahhüt ettiğimiz şartlardan birine atıf yapması bakımından önemli bir karardır. AYM gerekçeli kararında, anayasanın "Vergi ödevi" başlıklı 73. maddesi, "Mahalli idareler" başlıklı 127. maddesi ve AYYÖŞ'ün 9. maddesinin bir arada

değerlendirilmesi gerektiğini ve vergi, harç vb. yükümlülüklerin merkezi ve yerel olarak iki ana gruba ayrılması gerektiğini vurgulamıştır.

AYM, Türkiye gibi vergilendirme yetkisinin münhasıran yasama organına ait olduğu bir devlette belediyelerin vergi benzeri yükümlülük koyma yetkisini ya da mali özerkliğini anayasaya uygun bulmuştur. İçtihat değişikliğine giden yüksek mahkeme, anayasanın 73. maddesinde özel düzenleme olmasına rağmen anayasanın 127. maddesine ve AYYÖŞ’e atıf yapmıştır. AYM, yerinden yönetim ilkesini yerel yönetimlerin özerkliği şeklinde yorumlayarak vergilendirme konusunda belediyelere yetki devri yapılabileceği gibi oldukça tartışmalı karara imza atmıştır (Batirel, 2016: 10).

AYM’nin belediyelerin vergilendirme yetkisine ilişkin vermiş olduğu iki farklı karar tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Anayasal düzeyde değişiklik yapılmadığı sürece de bu tartışmalar devam edecektir. Bu nedenle Anayasa’nın 73. maddesinde, 127. maddede yer alan “*yerinden yönetim*” ilkesiyle “*yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı*” hükmü ile AYYÖŞ’te yerine getirmeyi taahhüt ettiğimiz hükümler dikkate alınarak düzenleme yapılmalıdır.

Bu konuda en somut öneri Çağan’dan gelmiştir. Çağan, Anayasanın 73. maddesinin 4. fıkrasında “*Kanunun belirlediği sınırlar içinde kalmak koşuluyla vergiler ile diğer malî yükümlerin muafiyet, istisna ve oranlarına ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu ve yerel idareler yetkili kılınabilir.*” şeklinde değişiklik yapılmasını önermektedir (Çağan, 1982: 151).

Çağan’ın önerisi önemlidir ancak yeterli değildir. Belediyelerin sunmuş olduğu hizmet alanlarının genişlemesi, hizmet sunulan kişi sayısındaki hızlı yükseliş, artan sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlar, kentlerin modernizasyonu sorunsalı, turizm ve tanıtım faaliyetlerinin üstlenilmesi vb. durumlar belediye giderlerinin önemli oranlarda artmasına neden olmuştur. Geline bu son durum, belediyelerin günümüz koşullarına uymayan bir finansman sistemi ile yönetilemeyeceğini göstermektedir.

21. yüzyıl ile birlikte belediyelerin artan rollerini yeni ve verimli kaynaklarla donatmak zorunlu hale gelmiştir. Bu nedenle, belediyelerin gelir kalemlerinin önemli bir kısmını yerel vergilerden oluşturmalarına, yeni mali kaynak yaratabilmelerine ve esnek bütçe sistemi ile yönetilmelerine izin verilmelidir. Belediyelerimizin, farklı ülke

belediyelerinin sahip oldukları yerel vergi uygulamalarını inceleyip faydalı olduğuna belediye meclisleri aracılığıyla karar verdikten sonra kendi belediyelerinde de uygulamalarına izin verilmelidir.

Bu gerekçelerle, anayasanın 73. maddesinde yapılması gereken değişiklik, vergilerin merkezi ve yerel olarak ayrıldıktan sonra, belediye meclislerinin yerel nitelikli vergiler konusunda tam yetkili kılınması gerekmektedir.

1.8.3.2. AYM Kararları Sonrasında Yapılan Yasal Değişiklikler

Yüksek mahkeme, BGK'nın belediye meclislerinin bazı vergilerle harçlara ait tarifeleri tayin etme yetkisini düzenleyen hükmünü iptal etmiş ve iptal kararının 13.05.2013 tarihinde yürürlüğe girmesini kararlaştırmıştır. AYM'nin gerekçeli dikkate alınarak BGK'nın 96. maddesinin (A) fıkrasında yasal değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler sonucu BGK'nın 96. maddesinin (A) fıkrasının son hali şöyledir:

“Madde 96 – A) (Değişik: 24/5/2013-6487/16 md.) “Bakanlar Kurulu, bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit eder.”

“(Ek paragraf: 26/2/2014-6527/5 md.) “Ancak, bu Kanunun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Tespit edilen bu tutarlar, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak VUK hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılır. Bu şekilde hesaplanan miktar ve tutarların, virgülden sonraki iki hanesi dikkate alınarak uygulanır. Şu kadar ki, bu miktar ve tutarlar ilgili tarifeler için belirlenen en çok tutarı aşamaz. Bu uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.”

Yapılan son düzenlemeler ışığında, BGK’da yer alan vergi, harç ve payların düzenlendiği maddelere ve bunların belirlenme yöntemlerine ilişkin sınıflandırmaya aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 1.1: BGK’da Yer Alan Vergi, Harç ve Payları Belirleme Yetkisi

Düzenlendiği maddeler	Gelir Türü (Vergi / Harç/ Pay)	Belirleme yetkisi
12-16	İlan ve reklam v.	BKK ile belirlenir
17-22	Eğlence v	BKK ile belirlenir
29-33	Haberleşme v	Kanunda belirlenmiştir
34-39	Elektrik ve havagazı tüketim v.	Kanunda belirlenmiştir
40-44	Yangın ve sigorta v.	Kanunda belirlenmiştir
Mükerrer 44	Çevre temizlik v.	BKK ile belirlenir
52-57	İşgal h.	BKK ile belirlenir
58-62	Tatil günleri çalışma ruhsatı h.	BKK ile belirlenir
63-66	Kaynak suları h.	BKK ile belirlenir
67-71	Tellallık h.	Kanunda belirlenmiştir
72-75	Hayvan kes. ve muayene denetleme h.	BKK ile belirlenir
76- 78	Ölçü ve tartı aletleri muayene h.	BKK ile belirlenir
Ek madde 1-6	Bina inşaat h.	BKK ile belirlenir
79	Kayıt ve suret h.	BKK ile belirlenir
80	İmar ile ilgili h.	BKK ile belirlenir
81	İşyeri açma izni h.	BKK ile belirlenir
82	Muayene, ruhsat ve rapor h.	BKK ile belirlenir
83	Sağlık belgesi h.	BKK ile belirlenir
86-94	Harcamalara katılma p.	Kanunda belirlenmiştir
Mükerrer 97	Maden ve müze p.	Kanunda belirlenmiştir

Kaynak: 2464 sayılı Kanun dikkate alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere, doğrudan kanunla belirlenmiş olanlar dışında kalan tüm vergi ve harçların tarifelerini, kanunda belirlenen alt ve üst sınırlar içerisinde belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu’na geçmiştir. Diğer bir deyişle, belediyelerin uzun yıllardır sahip olduğu kanuni sınırlar içerisinde bazı vergi ve harçların oran ve tarifelerini belirleme yetkisi son düzenlemelerle birlikte Bakanlar Kurulu’na devredilmiştir.

Bu durum büyükşehir belediyelerinin vergilendirme yetkisi için de geçerlidir. Gelirlerinin önemli bir kısmını GBVG’den karşılayan büyükşehir belediyelerinin,

geleneksel belediyeler (il, ilçe ve belde belediyeleri) olarak tabir edilen belediyeler gibi vergilendirme yetkisi bulunmamaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin kendi öz gelirlerinin (vergi, harç vb.) matrah, nispet ve miktarlarını belirleme yetkisinin bulunmaması, bu belediyeler açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu yetkinin büyükşehir belediyelerinin meclislerine devredilmesi halinde, bu belediyeler öz gelirlerini artırma imkanına kavuşmuş olacaktır. Ayrıca, BK'nın geç karar alması nedeniyle yerel gelirlerin enflasyon karşısında erimesinin önüne geçileceği gibi BK'nın mevcut görev yükü nispeten azaltılmış olacaktır.



2. BÖLÜM: İBB’NİN İDARİ VE MALİ YAPISININ ANALİZİ

2.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN VARLIK GEREKÇELERİ

Günümüz belediyeçilik sisteminin temelleri Eski Yunan ve Roma şehir devletleri tarzına dayanmaktadır. Roma kentini ifade etmek için kullanılan “Municipe” terimi İngiliz dilindeki “municipality” (belediye) teriminin kökenini oluşturmaktadır. Batı ülkelerinde Ortaçağ’dan Yeni Çağ’ın başlarına kadar belediyeçilik anlayışında kayda değer gelişmelerin olduğu söylenemez. Belediyeçilik sistemi, 18. asrın sonu itibariyle Sanayi Devrimi’nin etkisiyle sanayi toplumuna geçilmesi sonucu önem kazanmaya başlamıştır. Endüstri merkezine dönüşen kentlerin kırsal kesimden yoğun göç almasıyla birlikte Avrupa şehirleri, çeşitli sorunlar ile karşı karşıya kalmışlardır. Söz konusu problemlere yönelik çözüm arayışları Avrupa’da belediyeçilik anlayışının önem kazanmasını sağlamıştır (Uyar, 2004: 1).

Toplumsal değişimlerin en güçlü ögesini teşkil eden göçler, farklı fiziksel yapıya, dile ve kültüre sahip toplulukların bir arada yaşamalarını ve karşılıklı olarak etkileşim içinde olmalarını sağlamıştır. Yeni yaşam ve idare biçimleri ortaya çıkmasını sağlayan göçler günümüz kentlerinin ve toplumlarının oluşumuna öncülük etmiştir (Karpaz, 2010: 9).

Şehirlerin kapasitelerinin üzerinde yoğun göç almaları, bu şehirlerin yönetilme problemlerini daha da artırmıştır. Kent yaşantısının doğası ve sorunları Max Weber gibi sosyologların dikkatini çekmiştir. İlk büyük sosyoloji okulları arasında gösterilen Chicago okulu, büyük ölçüde Chicago şehrinin genişleme, aşırı kalabalıklaşma, kirlilik ve gürültü gibi büyük kent olmaktan kaynaklanan sorunların araştırıldığı bir laboratuvar olarak gündeme gelmiştir (Ritzer ve Stepnisky, 2017: 9).

Yirminci yüzyılın en önemli karakteristik özelliği, toplumsal ve ekonomik yapıda meydana gelen olağanüstü değişimler nedeniyle nüfusun kırsaldan şehirlere akın etmesidir. Avrupa’da başlayan sanayi devrimiyle birlikte insanlar iş bulma ümidiyle sanayileşme potansiyeli yüksek şehirlere göç etmişlerdir. 20. yüzyılın ilk çeyreğinde başlayan bu durum şehirlerin nüfuslarını önemli ölçüde artırmış ve bu durum büyük ölçekli kentlerin ortaya çıkışını beraberinde getirmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, ülkemizde ve beynelmilel ölçekte yaşanan sosyo-ekonomik değişimler hızlı bir kentleşmeyi beraberinde getirmiş ve böylece büyükşehir olgusu ülkemizin gündemine diğer ülkelerle eş anlı olarak girmiştir. 1960'lı yıllardan itibaren tüm dünyadaki büyük yerleşim yerleri için farklı bir yönetim modeli arayışları başlamıştır. Gerçekten de pek çok yerde merkeziyetçi yaklaşımların yerel hizmetlerin sunulmasında çok boyutlu tıkanıklıklara yol açtığı görülmektedir. Bu darboğazın aşılması amacıyla öne sürülen büyükşehir belediyesi modelinde temel mantalite, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin ifası noktasında federatif bir yapının oluşturulması suretiyle alt kademede sunulması mümkün olmayan metropol alan hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu yönetim yapısı esasında, büyükşehirlerde yaşayan insanların, sağlıksız şehirleşme, ulaşım, altyapı ve diğer sorunların çözümü amacıyla büyükşehirlerin yönetiminde özel modeller geliştirilmiştir (Öner, 2006: 249-250).

Türkiye’de büyükşehir belediye sistemine 1984’te 3030 sayılı Yasa ile geçilmiştir. Büyükşehir belediye sistemi ilk olarak ülkemizin 3 büyük illeri olan Ankara, İstanbul ve İzmir’de kurularak uygulamaya konulmuştur. 3030 sayılı kanunun yürürlükte olduğu dönemde ilçe belediyelerine verilmiş olan görev, yetki ve sorumlukların önemli bir kısmı 5216 sayılı kanunla birlikte kendilerinden alınarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

5216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde ülkemizde büyükşehir belediye yönetimlerine olan ihtiyaç vurgulanmıştır:

“... Büyük kentlerde ortaya çıkan sorunlar gün geçtikçe ağırlaşmakta ve çözülmesi de o oranda zorlaşmaktadır. Sorunların başında bu alanlardaki yönetim yetersizliği gelmektedir. Sorunlar anakent alanının bütününden kaynaklanmakta iken bu sorunların çözülmesi için gerekli yetki ve malî kaynaklar birden çok mahallî idare birimi arasında paylaştırılmıştır. Nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojide meydana gelen gelişmeler, kamu hizmetlerini kapsamını ve ölçek boyutlarını büyütmiştir. Bu durum, sorunların; çözümü, anakent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahallî idarenin teşkilât yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve yetersiz malî kaynaklarıyla çözümünü imkânsız hale getirmektedir. Yönetimde etkinlik ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır. Anakent düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetlerin yapılmasında çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlama ve koordinasyon ile ölçek

etkinliği ortadan kalkmakta, kaynak israfına yol açılmaktadır... Tasarı kanunlaştığında büyükşehir belediyelerinin karşı karşıya bulunduğu sorunlar daha süratli bir şekilde çözüme kavuşturulacak, hizmetler etkili ve verimli bir şekilde sunulacaktır.”

2014 yılında çıkartılan 6360 sayılı kanun ile birlikte toplam büyükşehir belediye sayısı 16’dan 30’a yükselmiştir. Bu kanunda büyükşehir belediyelerine yönelik önemli düzenlemeler yer almaktadır. Yasa ile gerçekleştirilen radikal değişiklikler arasında; büyükşehir statüsündeki illerde yer alan il özel idareleri ve bucakların kaldırılması, büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarının il mülki sınırları olarak genişletilmesi ve bu illerdeki köylerin tüzel kişilikleri kaldırılıp bağlı oldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılması yer almaktadır.

2.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İDARİ YAPISI

Büyükşehirlerin yönetim modelleri başlıca iki grupta toplanabilir. İlk grupta yer alanlar, geçici, küçük çapta ve görev konuları göreceli olarak sınırlı olanlardır. Yönetimler arası hizmet sözleşmeleri, yerel yönetim birlikleri ve özel amaçlı büyükşehir kuruluşları bu gruptaki modellerin örnekleridir. Yönetimler arası hizmet sözleşmelerinin, yerel yönetimlerin tüzel varlıklarının ve özerkliklerinin saklı tutulmasına yardımcı olmak gibi üstünlükleri bulunmaktadır. İkinci grupta yer alan modeller, yerel yönetim birimlerinin birleşmeleri ile kendi aralarında federasyonlar kurmalarından oluşur. Türkiye’nin metropol yönetim deneyimi incelendiğinde, iki kademedan oluşan metropol yönetim modelini benimsediği görülmektedir. Bu sistemin, büyükşehir belediyesine önemli mali kaynaklar sağlaması ve şehir planlamasına ilişkin yetkileri merkezi yönetimden alarak yerel yönetim birimlerine aktarması bakımından yerinden yönetim anlayışına dayandığı söylenebilir (Keleş, 1985: 71-73).

5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyeleri; “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanmıştır.

Büyükşehir belediyesi tanımlamasındaki “idari ve mali özerklik” kavramı sınırsız bir özerklik içermemektedir. Akvaryumdaki balıklar örneğinde olduğu gibi burada belli sınırlar çerçevesinde bir özerklikten bahsedilebilir. Nitekim söz konusu maddenin gerekçesinde, “*İdari ve mali özerklik anayasanın 123. Maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldıracak veya zayıflatacak şekilde yorumlanamaz. Söz konusu kavramlar, yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla yetkili organlarının kararları ile kanunlara uygun olarak serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkilerini ifade etmektedir.*” denilmektedir (Doğanyigit, 2016: 1117).

Toplam nüfusu 750.000 kişiden fazla olan illerin il belediyeleri yasa ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. 6360 sayılı kanunla yapılan değişikliklerle birlikte büyükşehir belediyesi hizmet sınırlarının il mülki sınırları olarak değiştirilmesi nedeniyle, büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için gerekli olan büyükşehir sınırları içindeki belediyelerin asgari 3 ilçe ya da ilk kademe belediyesi olma zorunluluğu da aynı kanunla kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin organları, meclis, encümen ve başkan olmak üzere 3 tanedir. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin temel karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Encümen, belediyenin 2. derecede karar organı olup belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı ise büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olup ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan 5 yıl için seçilmektedir.

Büyükşehir belediyesi teşkilatı norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Burada bahsi geçen norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin esaslar, 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik” düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyesi personelleri

büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ise takip eden ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulması gerekmektedir.

İBB'nin teşkilat yapısı incelendiğinde, başkan, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler, müdür yardımcıları, şefler, memur/işçi/sözleşmelilerden oluşan sekiz kademeli hiyerarşik bir yapı bulunduğu görülmektedir (www.ibb.gov.tr). Kurumun yönetim kademesinde 1 başkan, 1 genel sekreter, 7 genel sekreter yardımcısı, 25 daire başkanı ve 100 müdür bulunmaktadır iç denetim birim başkanlığı, teftiş kurulu başkanlığı, hukuk müşavirliği, altyapı koordinasyon merkezi (AYKOME), ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME), 2 bağlı kuruluş (İSKİ, İETT) ve 28 şirketten oluşmaktadır (Sayıştay İBB DDR, 2016: 1).

2.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GELİRLERİ

Büyükşehir belediyeleri, üstlenmiş oldukları görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için yasal düzenlemeler çerçevesinde kendilerine tanınan yetkilere istinaden gelirler toplamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin gelirleri, anayasanın 127. maddesi ve AYYÖŞ'ün 9. maddesinde belirlenen esaslar göz önünde bulundurularak ana hatları ile 5216 sayılı yasanın 23. maddesinde düzenlenmiştir. 5779 sayılı kanun ve 5216 sayılı yasanın 23. maddesinde düzenlenen büyükşehir belediyelerinin gelirleri şunlardır:

2.3.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar

Büyükşehir belediyelerine GBVG'den pay ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar 5216 sayılı kanunun 23. maddesinde düzenlenmekteydi. Ancak, 2008 yılında çıkartılan 5779 sayılı Kanun ile 23. maddenin ilgili hükümleri mülga edilerek 5779 sayılı kanunun 2. maddesinde yeniden düzenlenmiştir. Bu maddede 2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı yasa ile yerel yönetimlerin GBVG'den aldıkları paylarda önemli değişiklikler yapılmıştır.

5779 sayılı yasanın 2. maddesine göre, belediyelere verilecek pay “*genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar*”

üzerinden hesaplanmaktadır. Bu kapsamda, ilk aşamada “genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine” ayrılmaktadır. Daha sonra, “4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen ÖTV hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u” büyükşehir belediyelerinin payı olarak hesaplanmaktadır. Bu açıklamaları tablo şeklinde özetlemek gerekirse;

Tablo 2.1: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Pay Ayırma Yöntemi

Belediye Türü	Pay oranları	
Büyükşehir belediyesi	Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan GBVG tahsilatı toplamının	% 6’sı
	GBVG tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan % 4,50 payın	% 30’u
Büyükşehir ilçe belediyeleri	GBVG tahsilatı toplamının % 4,50’sinin	% 70’i

Kaynak: 5779 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

5779 sayılı yasanın 5. maddesinin 4. fıkrası % 6’lık büyükşehir belediye payının büyükşehir belediyeleri arasında nasıl paylaştırılacağını düzenlemektedir. Maddeye göre, “Yüzde 6’lık payın yüzde 60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40’lık kısmının yüzde 70’i nüfusa, yüzde 30’u yüzölçümü esasına göre” büyükşehir belediyelerinin kendi aralarında dağıtımını yapılıır.

2.3.2. Müşterek Bahislerden Elde Edilen Eğlence Vergisi

5216 sayılı Kanunun 23/c maddesi Müşterek Bahislerden Elde Edilen Eğlence Vergisi’ni düzenlemektedir. Buna göre, “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20’si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30’u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere

diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si” büyükşehir belediyelerine aittir.

Eğlence Vergisi BGK'nın 17-22'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Bu verginin mükellefleri eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzelkişilerdir. Eğlence Vergisi'nin konusunu “*Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri*” oluşturmaktadır.

BGK'da Eğlence Vergisi'nin matrahı “*Biletle girilen yerlerde, Eğlence Vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılat; müşterek bahislerde ise iştirakçilerden tahsil edilen tutardan Katma Değer Vergisi düşüldükten sonra kalan tutar*” olarak belirlenmiştir. Eğlence vergisi oranları at yarışları için yüzde 10, müşterek bahisler için yüzde 5 olarak belirlenmiştir.

2.3.3. Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Yerlerin İçinde Tahsil Edilen Gelirler

5216 sayılı yasanının 7/m maddesine göre, “*Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek*” büyükşehir belediyelerinin görevleri arasındadır.

Kanun koyucu bu giderlerin karşılığı olarak, “*Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçlar*” büyükşehir belediyelerinin gelirleri olarak belirlemiştir. Burada dikkate alınması gereken nokta, normal şartlarda diğer belediyelere ait olan vergi, resim ve harçların, sadece bu sayılı alanların içinde büyükşehir belediyelerinin gelirleri olarak kabul edilmesidir.

Söz konusu vergi ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri, BGK'nın ilgili maddelerinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde yapılır. Ve bu gelirlerin tamamı büyükşehir belediyelerine aittir.

2.3.4. İlan ve Reklam Vergisi

Büyükşehir sistemi kurulan illerdeki “*Mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek*” büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında yer almaktadır.

5216 sayılı kanunun 23/e maddesine istinaden büyükşehir belediyeleri ilan ve reklam vergisi alabilmektedir. Mezkûr maddeye göre, “*büyükşehir belediyelerinin yetki alanları olarak belirlenen meydan, bulvar, cadde ve anayollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri*” büyükşehir belediye gelirlerinin arasındadır.

İlan - reklam vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri, 2464 sayılı kanunun 12-16. maddelerinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde, “*belediye sınırları içinde yapılan her türlü ilan reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu; bu verginin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler*” olduğu düzenlenmiştir.

Aynı vergi konusunda hem büyükşehir belediyelerinin hem de ilçe belediyelerinin tahsil yetkisinin bulunması uygulamada ihtilafların yaşanmasına neden olmaktadır. Kanunda yer alan tahsil yetkisine ilişkin düzenlemelere rağmen meydan, bulvar, cadde ve ana yol kavramlarının bazen mevcut imar durumu ile birebir örtüşmemesi nedeniyle, bu tarz yerlere ilişkin ilan ve reklam vergisinin hangi belediye tarafından tahsil edileceğine dair uyuşmazlıklar yaşanmaktadır. Bazı belediyeler bu konudaki uyuşmazlıkları büyükşehir belediyesi ile protokol yapmak suretiyle çözmeye çalışmaktadır.

2.3.5. Park Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirler

5216 sayılı yasanın 7. maddesinin (f) bendine göre, “*Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek;*

kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek” büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumlulukları arasındadır.

Büyükşehir belediyeleri tarafından 7’nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50’si ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılır. Bu dağıtımdan arta kalan tutar yani başlangıçtaki dağıtıma esas tutarın % 50’si büyükşehir belediyesine ait bir gelirdir.

2.3.6. Yol, Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları

Büyükşehir belediyelerine ait diğer bir gelir, hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarıdır.

Harcamalara katılma payı, *“Belediyelerin kendi sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yol yapımı, yol genişletmesi ve yolların yeniden düzenlenmesi, kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin onarılması ile yeni içme suyu tesisi yapılması ve mevcut şebekelerin onarılması karşılığında bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan pay”* şeklinde tanımlanmıştır. Belediyelerce gerçekleştirilen belirli altyapı yatırım harcamalarının bir kısmının, yatırımın yapıldığı bölgede yer alan taşınmazların malikleri arasında bölüştürülerek finansmanının sağlanması bu payların ana felsefesini icra etmektedir. Diğer bir deyişle harcamalara katılma payları, belli altyapı yatırımlarının finanse edilmesinde yararlanılan ve belediyelerin sınırlı kaynaklarıyla gerçekleştirilen giderlerin kısmen de olsa tekrar belediyelerin bütçelerine aktarılmasını sağlama fonksiyonu olan bir gelir türüdür (Kurtuluş, 2006: 55-56).

Harcamalara katılma payları hem büyükşehir belediyelerinin hem de ilçe belediyelerinin gelirleri arasında yer almaktadır. Kanun koyucu bu konuda yaşanabilecek gelir tahsil yetkisi anlaşmazlıklarını önlemek adına 5216 sayılı kanunun 23. maddesinin (g) bendi ile hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartını getirmiştir. Bu hükme göre, büyükşehir belediyesinin harcamalara katılma paylarına ilişkin tahsil yetkisinin olabilmesi için yol, su ve kanalizasyon hizmetlerinin kendisi tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu hizmetlerin ilçe belediyelerince sunulması halinde, payın tahsil yetkisi hizmeti yerine getiren ilçe belediyesine ait olacaktır.

Harcamalara katılma payları BGK'nın üçüncü kısmında düzenlenmiştir. “Yol harcamalarına katılma payı”, “kanalizasyon harcamalarına katılma payı” ve “su tesisleri harcamalarına katılma payı” olmak üzere üç çeşit harcamalara katılma payı bulunmaktadır.

Yol harcamalarına katılma payı BGK'nın 86. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede, “Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce aşağıdaki şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir.” hükmü yer almaktadır.

Kanalizasyon harcamalarına katılma payı BGK'nın 87. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde hükmüne göre belediyeler ve belediyelere bağlı müesseseler tarafından, yeni kanalizasyon tesisi yapılması veya mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınmaktadır.

Su tesisleri harcamalarına katılma payı ise BGK'nın 88. maddesinde düzenlenmiştir. Mezkur maddede, “Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, Yeni kanalizasyon tesisi yapılması veya mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınır” denilmektedir.

Öz gelir kaynaklarının arttırılmasının yanı sıra belediyelerin mevcut öz gelirlerini de etkin bir şekilde tahsil etmesi gerekmektedir. Ödeme sürelerinin uzun bir döneme yayılması, belediye yönetimlerinin siyasi kaygılarla hareket ederek oy kaybetmekten çekinmesi gibi nedenlerle belediyelerin gerçek anlamda bu gelir kaynağından yararlanamamaktadır. Katılma paylarının içinde en çok ön plana çıkanı yaklaşık yüzde 50'lik katkısı ile yol harcamalarına katılma payıdır. Buna karşılık 6360 sayılı Kanun ile birlikte yol harcamalarına katılma paylarının zorunlu olmaktan çıkarılarak isteğe bağlı bir gelir haline getirilmesi ve buna ilişkin karar alma yetkisinin belediye meclislerine bırakılması ilerleyen dönemlerde bu payların tahsil oranının önemli ölçüde azalmasına neden olabilecektir (İpek ve Engin, 2016: 479-480).

2.3.7. Kira, Faiz ve Ceza Gelirleri

Büyükşehir belediyelerine ait taşınmazların kira gelirleri, tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların itfasından veya satışından elde edilecek gelirler ve bankadaki paraların faiz gelirleri büyükşehir belediye gelirleri arasında yer almaktadır. Ayrıca belediyelerin, yöre halkının sağlık, huzur ve refahını temin amacıyla, şehrin düzenini bozulmaktan korumak için mevzuata aykırı eylemlerde bulunanlar ile belediye emir ve yasaklarına aykırı davrananları men etmek ve para cezası vermek yetkisi verilmiştir (Dönmez, 2014: 1547).

Belediyeler, iki ana grupta para cezası verebilmektedir. Bunlar; Belediye yasaklarına aykırı hareket edenlere verilen para cezaları ve özel kanunların öngördüğü para cezaları olarak iki grupta toplanabilir. Bunlar; 1608 sayılı Yasa'ya göre verilen cezalar; 2872 sayılı Çevre Kanunu'na göre verilen cezalar, 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre verilen cezalardır. Ayrıca, 80 sayılı Haller Kanunu ile 552 sayılı KHK uyarınca büyükşehir belediyeleri tarafından idare edilen hallerden alınan iştirak payı, kira geliri ve para cezaları da büyükşehir belediyeleri gelirleri arasındadır (Dönmez, 2014: 1547).

2.3.8. Bağlı Kuruluşlardan Aktarılabacak Gelirler

Son değişikliklerle beraber sayısı 30'a ulaşan büyükşehir belediyelerimizin İETT, ASKİ, EGO, TİSKİ gibi çok sayıda bağlı kuruluşları bulunmaktadır. Söz konusu bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılabacak gelirler, büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında yer almaktadır.

2.3.9. BİT'lerin Safi Hasılatından Belli Oranda Alınan Hisseler

Büyükşehir belediyeleri iktisadi teşebbüslerinin (BİT) safi hasılatından büyükşehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınması öngörülen hisseler, büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında yer almaktadır.

BİT'ler, *“yasaların ve diğer mevzuatın belediyelere yüklediği bir kısım yerel hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşulu ile ortak olunan ve belediyeden ayrı bağımsız bir bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişiliği”*

şeklinde tanımlanmaktadır. Üstlendikleri görevler açısından BİT'ler, “*kamu yararına ulaşmak için tasarlanmış, zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel olan hizmetlerin daha etkin ve ucuz yollarla halka ulaştırılmasını hedefleyen kuruluşlar*” diye tarife edilebilir (Özdemir, 2008: 43).

2.3.10. Taşınır ve Taşınmaz Mal Gelirleri

5018 sayılı Kanunun 45. maddesinde “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda gereken nicelikte ve nitelikte taşınır ve taşınmazları, yurt içinde veya yurt dışında, bedellerini peşin veya taksitle ödeyerek veya finansal kiralama suretiyle edinebilirler.*” hükmü yer almaktadır.

5018 ve ilgili diğer mevzuatta yer alan hükümler çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin çok sayıda taşınır ve taşınmaz mal edinmişlerdir. Büyükşehir belediyeleri söz konusu mallardan kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ecrimisil vb. yollardan gelir elde edebilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu bu mallardan sadece özel mülkü kapsamında bulunanları kiraya verilebilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin özel hukuk hükümleri kapsamında tasarruf etmiş oldukları arazi, arsa, bina, plaj, sosyal tesis vb. gayrimenkulleri gelir elde etmek amacıyla kiraya verebilirler. Kiraya verilecek menkul ve gayrimenkullerin kiralama mühleti, on yılı aşmaması gerekmektedir. Kiralama işlemleri 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

2.3.11. Yapılacak Hizmetler Karşılığı Alınacak Ücretler

Büyükşehir belediyeleri talep üzerine yerine getirdiği bazı hizmetler karşılığında kişi ya da kurumlardan ücret tahsil ederler. Büyükşehir belediye meclisleri tarafından belirlenen nispet veya oranlar üzerinden yerine getirilen hizmetler karşılığında elde edilen bu ücretler büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında yer almaktadır.

2.3.12. Şartlı ve Şartsız Bağışlar

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında yer alan bağışlar şartlı ve şartsız bağışlar şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Şarta bağlı olmayan bağışlar, hiçbir şart ileri sürmeksizin gerçek ve tüzel kişiler tarafından belediyeye yapılan ayni veya nakdi yardımlardır. Bu yardımlar, belediye hizmetleri dışında herhangi bir işte kullanılmaz. Bu bağışları belediye başkanı doğrudan kendisi kabul edebilir (Dönmez, 2014: 1549).

Şartsız bağış ve yardımlar; merkezi idare tarafından harcanma yeri belirlenmeksizin belediyelerin mali güçlerini arttırmak, gelir yetersizliği sorunlarını gidermek veya gelirlerinde merkezi idarenin müdahalesi nedeniyle meydana gelen azalmaları telafi etmek amacıyla yapılmaktadır. Bu tür yardımlara; Maliye Bakanlığı bütçesindeki transferler kaleminden belediyelerin nüfusu, mali durumu, coğrafi konumu, kalkınmışlık dereceleri, maruz kaldıkları tabi afetler, yürütmekte oldukları yatırım projeleri gibi çeşitli kriterler göz önünde bulundurarak yapılan yardımlar örnek gösterilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 292).

Şartlı bağışlar, belirli bir hizmetin yapılması için gerçek veya tüzel kişiler tarafından belediyelere yapılan ayni veya nakdi yardımlardır. Şartlı bağışları kabul edip etmeme belediye meclislerinin yetkisi dâhilindedir. Bu bağışları, belediye başkanı doğrudan değil, belediye meclisinden karar aldıktan sonra kabul edebilir. Şartlı bağışlar, ileri sürülen yükümlülük ile sınırlıdır. Ancak o yükümlülüğün yerine getirilmesi için harcanabilir (Dönmez, 2014: 1549).

2.4. BİR FİNANSMAN YÖNTEMİ OLARAK BORÇLANMA

Yapılması düşünülen harcamaların mevcut gelirlerden fazla olması halinde devlet, mevcut vergilerin oranlarını artırabilir, yeni vergiler ihdas edebilir, borçlanabilir ya da emisyonu başvurabilir. Ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik koşullar, hangi yöntemin devlet açısından daha kolay ve yararlı olduğunu belirlemektedir. Söz konusu alternatif finansman yöntemlerinin her birinin yaratacağı ekonomik ve sosyal etkiler birbirinden oldukça farklılık göstermektedir. Borçlanma ve emisyon, günümüz

devletlerinin gelirleri içerisinde gerek miktarları gerekse de ekonomide ortaya çıkardığı etkiler açısından önemli ölçüde dikkat çekmektedir (Erdem, 2015: 2-3).

İstikraz veya kredi olarak da adlandırılan borçlanma “*Bir kişi, şirket, kurum veya hükümetin diğerlerinden teminatlı veya teminatsız, faizli ya da faizsiz kısa veya uzun vadeli, devredilebilir veya devredilmez olarak ödünç mali kaynak sağlaması*” olarak tarif edilmektedir. Borçlanma şahıslar, özel şirketler, bankalar ve sigorta kuruluşlarından yapılabileceği gibi tahvil ihraç edilerek direkt olarak tasarruf sahibi halktan yapılması da mümkündür. Hükümetler ise genellikle diğer hükümetlerden, beynelmilel mali ve finans kuruluşlarından ve yahut kendi ülke vatandaşlarından borçlanma yoluna gitmektedirler (Seyidoğlu, 1992: 90-91).

Klasik maliyecilerin “*Kamunun vergi yerine ne zaman borçlanma yöntemine başvurulması gerekir?*” sorusuna verdikleri cevap çok basittir: Vergi kamu harcamalarını karşılamının tek ve normal yolu olduğu için devlet her zaman vergiyi tercih etmelidir. Bu nedenle, devlet ancak başka türlü hareket etmesinin mümkün olmadığı doğal afet ve savaş gibi istisnai durumlarda borçlanabilir. Modern maliyeciler ise borçlanma vergilerden daha olağanüstü ve istisnai bir kamu geliri değildir. Devlet, ekonomide borçlanmayı mümkün kılan bazı önkoşulların sağlanması halinde bir gelir elde etme yöntemi olarak borçlanmayı tercih edebilir (Türk, 2011: 280).

Keynesyen görüş, kamunun bütçe açıkları verip borçlanması durumunda zaman tüketimin arttığını ileri sürmektedir. Devlet borçlanma yolunu tercih ettiğinde vatandaşlar, gelecekte daha yüksek miktarda vergiler ödeme gerekeceğini ön görememekte (illüzyon), bu nedenle de vergi için karşılık ayırmayarak ellerindeki gelirlerinin tamamını tüketilebilir gelir olarak düşünmektedirler. Devletin daha az vergi alıp borçlanmayı tercih etmesi sonucu bireyler, ellerinden kalan ilave gelirin bir kısmını harcamakta (harcamaların gelirin istikrarlı bir fonksiyonu olması ve gelir arttıkça tüketimin de artması nedeniyle) ve böylelikle vergiyle finansmanın aksine, kamu harcamalarının borçla finansmanı durumunda harcamalar artmaktadır (Bağcı, 2001: 26).

Borçlanma kararı alan kamu kesiminin önünde başlıca iki seçenek bulunmaktadır: İç borçlanma ve Dış borçlanma. İç borçlanma, “*Kamu kesiminin ülke sınırları içerisindeki kişi ve kurumlara milli para cinsinden borçlanması*” olarak ifade edilmektedir. Bu

borçlanma türünde, hem borçlanılan kişi ve kurumların uyrukluğu hem de borcun ulusal para cinsinden olması dikkat çekmektedir (Uluatam, 2014: 470).

Devletler genellikle ve öncelikle iç piyasalardan borçlanma eğilimindedirler. Ancak bazı nedenlerden ötürü, dışarıdan borçlanmaya da mecbur kalabilmekte ya da dış piyasaları tercih edebilmektedir. Devletin bilhassa iç borçlanmadan ziyade dış borçlanmaya karar vermesi, ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik şartlara bağlıdır. Dış borçlar, ülke dışı kaynaklardan elde edilen borçlara denilmektedir. Dış kaynaklardan yapılan borçlanmalar ülkeye yeni kaynak girişı sağlamasından ötürü ülkenin milli gelirinde artışlar meydana getirmektedir. Söz konusu artış, ülke ekonomisi üzerinde genişletici etkileri olmakta ve buna ilave olarak deflasyonla mücadelede kullanılan bir maliye politikası enstrümanı işlevi görmektedir (Meriç, 2015: 80).

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri temelde iki tanedir: Merkezi yönetimden yapılan transferler ve yerel gelirler. Ancak literatürde, bu gelirlerin arasına bu iki gelirden farklı özellikler taşıyan üçüncü bir gelir türü olarak borçlanmanın da eklendiği görülmektedir. Klasik yerel yönetim maliyesi literatüründe, ilk iki gelir “olağan gelir”, borçlarsa “olağanüstü gelir” türü şeklinde kategorize edilmektedir. Borçlar, “geri ödenme” özelliği bakımından diğer iki kaynaktan farklılık göstermektedir. Bu özelliği nedeniyle borç gelirinin bizatihi kendisi aynı zamanda -faiziyle birlikte- bir harcama türünü teşkil etmektedir. Borçlanılan meblağların geri ödenmesi için gerekli olan kaynaklar genel olarak vergilendirme yoluyla toplandığı için, bu bağlamda borç gelirleri bir tür “geciktirilmiş vergi geliri” olarak ifade edilmektedir (Çınar ve Güler, 2004: 135).

Borçlanma, bilhassa 1990’lı yıllardan itibaren büyükşehir belediyelerinin yatırım harcamalarının finansmanı için başvurdukları temel mali kaynaklardan biri haline gelmiştir. Büyükşehir belediyeleri finansman açıklarını gidermek için dış proje kredileri ve yap işlet devret projeleri başta olmak üzere çeşitli iç ve dış borçlanma yöntemlerine başvurumaktadırlar. Bunun temel gerekçesi, bu idarelerin yapmayı planladıkları harcama faaliyetlerinin, kendi öz gelirleri ve merkezden aktarılan paylardan oluşan toplam gelirleri ile karşılanamayacak boyutta olmasıdır. Yerel yönetimlerde karşılaşılan önemli bir sakıncalı eğilim ise, bir büyükşehir belediyesinin yapmış olduğu yatırımın diğer belediyelere örnek proje olarak sunulması ve bunun neticesinde diğer belediyelerde oluşan rekabet ve oy kaygısı nedeniyle bu belediyelerin ihtiyaçtan ziyade daha çok

prestij ağırlıklı yatırımlara kalkışmasıdır. Yeterli mali kaynaklara sahip olmamakla birlikte salt prestij amaçlı yatırımları gerçekleştirebilmek isteyen belediyeler borçlanmayı daha kolay elde edilecek bir gelir kaynağı olarak görmektedirler (Yılmaz vd. 2012: 269).

Yerel yönetimler politik kaygılarla başlatmış oldukları yatırımların finansmanı için yurt dışı kaynaklarından borçlanma yolunu tercih etmektedirler. Yurt dışı finansman kuruluşları istenilen finansman meblağını bu idarelere vermek için hazine garantisi istemektedirler. Hazine Müsteşarlığı da istenilen garantileri merkezi yönetim adına kendilerine vermektedir. Uygulamada görülmektedir ki yerel yönetimler, borçların Hazine Müsteşarlığı garantisi altında olmasının verdiği rahatlık nedeniyle borçların geri ödenme takvimi geldiğinde bu borçlarını ödeme konusunda oldukça gönülsüz davranmaktadırlar (Emil vd., 2004: 24).

Hazine Müsteşarlığı'nın toplam alacak stokuna ilişkin bilgilere, bu kurumun 2017 yılı Faaliyet Raporu'nda borçlu kuruluş bazında detaylandırılarak yer verilmiştir. Rapora göre yerel yönetimler, 2016 takvim yılı sonu itibarıyla, 12,3 milyar TL'lik borç ile Hazine Müsteşarlığı'na en borçlu yönetim birimini oluşturmaktadır. Yerel yönetimleri 2,4 milyar TL'lik borç ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve 1,6 milyar TL'yle merkezi yönetim kuruluşlarının izlediği görülmektedir. Toplam tutarı 17,6 milyar TL Hazine alacak stokunun vadesi geçmiş alacak miktarı 3,8 milyar TL seviyesinde gerçekleşmiştir. Geri ödeme süresi geçmiş söz konusu Hazine alacaklarının kuruluşlara göre dağılımı incelendiğinde, ilk sırada % 83'lük pay ile yerel yönetimlerin olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimlerin pek çoğunun borçlarını ödememesi nedeniyle Hazine devreye girmekte ve bu borçları ödemek zorunda kalmaktadır. Zaten kendi borçlarını ödeme konusunda sorunlar yaşayan Hazine mevcut borçlarına ek olarak bir de bu idarelerin garanti kapsamındaki borçlarını ödemek için ilave kaynak arayışına girmektedir. Daha da kötüsü, merkezi yönetimin yerel idarelerin borçlanma konusundaki özensiz tutumuna göz yumması nedeniyle bu borçlar zaman içerisinde ülke bütçesi üzerinde taşınmaz bir yük oluşturmakta ve kamunun borç stokunun şişmesine neden olmaktadır. Yerel yönetimlerin yeterli öz kaynaklar ile donatılması ve planladıkları harcamalarını bu

gelirlere göre etkin olarak yapması halinde Hazine de o ölçüde daha az borçlanacaktır (Emil vd., 2004: 24).

Mahalli idareler maliyesi teorisinde, borçlanma yolu ile elde edilen gelirlerin yatırım harcamalarına kanalize edilmesi vurgulanmaktadır. Ancak bu, borç gelirlerinin tüm yatırım türleri için uygun bir finansman kaynağı olduğu anlamına gelmemektedir. Literatürde, borçlanma yoluyla finanse edilecek yatırımlar verimli ve verimsiz olmak üzere ikili sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Verimli borçları, yerel idarelerin elektrik, su, gaz ve tramvay gibi yatırımı tamamladıktan sonra özel bir fiyat veya harç şeklinde gelir elde etmeyi sağlayan alt yapı yatırım harcamaları şeklinde tanımlamak mümkündür (Çınar ve Güler, 2004: 137).

Yerel yönetimlerin borçlanma yolu ile elde ettiği gelirleri yol, köprü, park, bahçe ve meydanlar gibi bina ve yahut tesislere ait giderlerin finansmanında kullanmaması gerekmektedir (Nadaroğlu, 1978: 135). Bu bağlamda yerel yönetimlerin, çarpık kentleşme ile mücadele, yeni yaşam alanların inşası ve yukarıda yer verilen diğer toplumsal yatırım harcamalarını verimsiz harcama türü olarak kabul edip ancak olağan gelirlerin izin verdiği ölçüde bu yatırımları yerine getirmesinin daha yerinde bir karar olacağı açıktır (Çınar ve Güler, 2004: 137).

2.5. İBB’NİN GELİR VE GİDER BÜTÇELERİNİN ANALİZİ

Bütçe, gelirler, harcamalar, faaliyetler, ile amaç veya hedefler hakkında bilgiler de dahil olmak üzere bir organizasyonun (aile, şirket, hükümet) mali durumu ve gelecekteki planlarını içeren belge veya belge topluluğudur. İngilizce’deki “Budget” sözcüğünden dilimize aktarılan bütçe kelimesi, tarihsel olarak, İngiltere Maliye Bakanı’nın ilgili dönemin gelir ve giderlerine ilişkin meclis kürsüsünden yapacağı konuşma için gerekli olan evrakları koyduğu deri çantayı ifade etmektedir (Lee vd., 2004: 16).

Bütçe hakkının bireylerin temsilcileri vasıtasıyla kullanımına ilişkin süreçte karşılaşılan en tartışmalı hususların başında bürokratların ve siyasilerin rant kollama faaliyetleri gelmektedir. Rant kollama faaliyetleri, gerçek kamu tercihi ve beklentilerinin ne olduğunun anlaşılmasını engellemektedir. Vatandaşların iradelerinin, bilhassa bütçelerin hazırlanma evresinde ve bütçe uygulama sonuçlarının denetimi üzerinde tam anlamıyla

mevcudiyetinin sağlanması, demokratik sistemden beklenen sonuçların kazanımı bakımından ciddi öneme sahiptir. Bu doğrultuda, demokrasilerden beklenen etkin ve ekonomik yönetim modelinin, merkezi yönetimlere nazaran yerel yönetim düzeyinde daha belirgin olduğu su götürmez bir gerçektir. Ülkenin geneline şamil meseleler bir kenara bırakılacak olursa, merkezi yönetimin yerel düzeyde ne tür bir politika izleyeceği bile ülke genelinde uygulanan demokratik seçimler aracılığıyla belirleniyor olması tartışmaları beraberinde getirmekte ve çoğu kez bireyleri hoşnut kılmayan sonuçlar doğurmaktadır (Yereli ve Çobanoğulları, 2017: 123).

Belediyelerin gelirlerinin personel giderleri ve yönetim giderleri gibi sabit harcamaları için ayırdığı ödeneklerin haricindeki kısmı çoğunlukla yatırımlar için kullanılmaktadır. Bu gelirlerin hangi yatırımları gerçekleştirmek için kullanılacağına ilişkin kararlar, temsili demokrasinin bir gereği olarak belediye başkanlarının yatırım konularını belediye meclisine taşıyarak meclis üyeleri ile istişare etmesi sonucu alınmaktadır. Katılımcı bütçeleme anlayışı, belediye yatırımlarına ilişkin alınacak kararlarda yerel halkın görüşlerinin dikkate alınmasını benimsemektedir. Bu kapsamda katılımcı bütçeleme anlayışı, yerel topluluğun bütçesel konuların ve mali politikaların tartışılarak belirlenmesi süreçlerine dahil edilerek karar alma mekanizmalarında olmalarına olanak veren bir sistem şeklinde tanımlamak mümkündür. Katılımcı bütçeleme sayesinde bireyler salt oy vermekle yetinmeyip politika yapıcılarını doğrudan denetleme imkanına sahip olmaktadır (Yereli ve Çobanoğulları, 2017: 123).

6360 sayılı kanun ile birlikte sayıları 30'a ulaşan büyükşehir belediyelerinin oldukça geniş sayılabilecek görev tanımları bulunmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, ilgili mevzuat uyarınca kendilerine yüklenen görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirirken yüksek maliyetlere katlanmak durumundadırlar. Büyükşehir belediyelerinin söz konusu maliyetlerin finansmanında ciddi problemler yaşadığı görülmektedir. Bu olumsuz durum, mezkur idarelerin bütçelerinde de kendini göstermektedir. Bu istenmeyen sonuçların oluşumunda bütçelerin gerçek anlamda katılımcı yöntemlerle hazırlanmıyor olmasının büyük etkisi bulunmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde, İBB'nin 2014-2016 yıllarına ait bütçeleri üzerinde mali sürdürülebilirlik üzerine çeşitli analizler yapılacaktır.

Mali sürdürülebilirlik (Fiscal sustainability), bir kurumun uzun vadede mevcut gelir, harcama ve diğer ilgili politikalarını değiştirmeksizin yükümlülüklerini yerine getirememesi, borçlarını veya taahhüt edilmiş harcamalarını ödeyememesi riskiyle karşı karşıya kalmama yeteneği olarak tanımlamak mümkündür (European Commission, 2017).

Mali sürdürülebilirlik kavramının diğer bir tanımı Kaya tarafından yapılmıştır. Kaya'ya göre Mali sürdürülebilirlik, “*Maliye politikasının uygulanabilmesi için gerekli olan finansman açığının borçlanma yoluyla limitsiz bir biçimde karşılanıp karşılanamayacağını*” açıklayan bir kavramdır. Maliye literatüründe mali sürdürülebilirlik kavramının yerine “*Bütçe açıklarının sürdürülebilirliği*” (*sustainability of budget deficit*) ve “*Borçların sürdürülebilirliği*” kavramları da kullanılmaktadır (Kaya, 2013: 43).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bütçeleri üzerinde yapılacak mali sürdürülebilirlik analizlerinde, bütçe açıklarının sürdürülebilirliği kavramı üzerinden değerlendirmelerde bulunulacaktır.

2.5.1. İBB'nin Gelir Bütçelerinin Analizi

Aşağıdaki tabloda büyükşehir belediyelerinin 2014-2016 yılları bütçe dengesine ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Buna göre, 30 büyükşehir belediyesinin 2016 yılında toplam harcama tutarı 45.389.187.000 TL iken elde etmiş oldukları gelir 37.911.916.000 TL'dir. Bu dönemde büyükşehir belediyeleri toplamda 7.477.271.000 TL bütçe açığı verildiği görülmektedir. Bütçe açığı yıllar itibarıyla hızlı bir artış sergilemiştir.

Tablo 2.2: 2014-2016 Yılları İtibariyle Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi

Bütçe Kalemleri	2014 Yılı (Bin TL)	2015 Yılı (Bin TL)	2016 Yılı (Bin TL)
Harcamalar	30.376.234	35.130.964	45.389.187
Personel Giderleri	3.082.843	3.473.337	3.902.741
Sosyal Güv. Kur. Devl. Primi	483.625	546.592	615.872
Mal ve Hizmet Alımları	8.691.878	11.830.744	14.918.046
Faiz Harcamaları	889.864	902.409	1.094.178
Cari Transferler	1.606.878	2.063.199	2.409.467
Sermaye Giderleri	13.586.856	13.983.178	19.545.401
Sermaye Transferleri	672.174	1.020.101	691.376
Borç Verme	1.362.116	1.311.404	2.212.106
Gelirler	29.823.555	33.181.095	37.911.916
Vergi Gelirleri	446.920	488.616	601.396
Teşeb. ve Mülkiyet Gelirleri	2.913.070	3.444.479	3.530.230
Alınan Bağış ve Yardımlar	147.761	281.443	256.516
Faizler, Paylar ve Cezalar	22.003.872	26.954.911	30.457.024
Sermaye Gelirleri	1.057.348	1.867.612	2.365.579
Alacaklardan Tahsilatlar	3.254.584	144.034	701.171
Bütçe Dengesi	-552.679	-1.949.869	-7.477.271

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 2014-2016 yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi verilerinden derlenmiştir.

Tabloda görüldüğü üzere, büyükşehir belediyelerinin mevcut gelirleri giderlerini karşılamada yetersiz kalmakta ve bütçe açıkları vermelerine neden olmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin artan sorumluluklarına karşın gelir kaynaklarının aynı oranda artmaması nedeniyle bütçe disiplini sağlamada yetersiz kaldıkları görülmektedir. Bu olumsuz trendin belli bir süre daha devam etmesi halinde, büyükşehir belediyelerinin geri dönülemez bir borç sarmalının içine girme ve asli vazifelerini dahi yerine getirememeye ihtimali bulunmaktadır.

İBB'nin 2014-2016 yıllarını kapsayan bütçe denge tablosu incelendiğinde benzer durumla karşılaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere, İBB'nin mevcut gelir kalemleri giderlerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak her bir mali yılda bütçe açıkları meydana gelmektedir. 2014 yılında 216.819.159 TL olan bütçe açığı, 2016 yılında 3.350.726.163 TL'ye yükselmiştir. Gelir ya da gider boyutuna ilişkin reform yapılmadığı müddetçe söz konusu bütçe açıklarının artış trendi devam edecektir.

Tablo 2.3: İBB'nin 2014-2016 Yılları İtibariyle Bütçe Dengesi

Bütçe Kalemleri	2014 Yılı (TL)	2015 Yılı (TL)	2016 Yılı (TL)
Giderler	12.493.245.706	11.181.993.432	15.068.391.099
Gelirler	12.276.426.547	10.514.526.247	11.717.664.936
Bütçe Dengesi	- 216.819.159	- 667.467.185	- 3.350.726.163

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'nın yayınladığı 2014 - 2016 yılları “Yıl sonu bütçe uygulama sonuçları raporu”nda yer alan verilerden derlenmiştir.

Sayıştay'ın 2016 İBB Düzenlilik Denetim Raporu'nda yer verilen İBB 2016 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi tablosuna göre, 2016 yılında 12.700.000.000 TL olarak öngörülen gelir bütçesi 11.717.664.936 TL olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılı sonu itibariyle bütçe gerçekleşme oranı yüzde 92,3'tür.

İBB'nin 2014-2016 mali yıllarını kapsayan gelir bütçesi gerçekleştirmelerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. Tabloda da görüleceği üzere vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı oldukça düşüktür. Vergi gelirlerinin payı 2015 yılında % 1,07 iken; 2016 yılında % 1,01'e gerilemiştir.

Tablo 2.4: İBB'nin 2014-2016 Yılları Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri

Gelirler	2014 yılı (TL)	2015 yılı (TL)	2016 yılı (TL)
Vergi gelirleri	111.624.016	113.431.870	118.523.304
Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri	1.313.167.527	1.486.988.190	1.312.467.382
Alınan bağış ve yardımlar	12.968.029	7.082.584	7.345.930
Diğer gelirler	7.452.897.983	8.475.217.717	9.521.027.391
Faiz gelirleri	30.269.334	19.973.755	22.162.183
Kişi ve kurum. alınan paylar	7.200.411.610	8.239.568.468	9.261.191.426
Para cezaları	38.273.994	31.211.141	35.696.036
Diğer çeşitli gelirler	183.943.045	184.464.352	201.977.747
Sermaye gelirleri	212.498.045	312.241.642	291.987.606
Alacaklardan tahsilat	3.183.761.071	131.202.599	550.732.969
Red ve iadeler (-)	-10.490.124	-11.638.355	-84.419.647
TOPLAM	12.276.426.547	10.514.526.247	11.717.664.936

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'nın yayınladığı 2014 - 2016 yılları “Yıl sonu bütçe uygulama sonuçları raporu”nda yer alan verilerden derlenmiştir.

Yukarıda yer ver verilen tablo incelendiğinde, toplam gelirler içerisinde en yüksek payın “Diğer gelirler” gelir kalemine ait olduğu görülmektedir. Diğer gelirler grubunda “Kişi ve kurumlardan alınan paylar” önemli bir yer tutmaktadır. Kişi ve kurumlardan

alınan paylar içerisinde ise “Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar” yüksek bir oran teşkil etmektedir.

Büyükşehir belediyelerine merkezi idare vergi gelirlerinden pay ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar 5779 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. İBB’nin 2015-2017 yıllarına ilişkin gelir bütçelerindeki merkezi idare vergi gelirlerinden almış olduğu payları gösteren aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, büyükşehir belediyesinin gelirlerinin çok önemli bir bölümü merkezi idare tarafından aktarılan gelirlerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediyesinin toplam bütçe geliri içerisindeki merkezi idare vergi gelirlerinden alınan pay oranı 2014 yılında % 57,10 iken; 2016 yılında bu oran % 76,49 düzeyine yükselmiştir. Bu oran, büyükşehir belediyelerin merkezi yönetime olan mali bağımlılığın yüksek seviyede olduğunu göstermektedir.

Tablo 2.5: İBB’nin Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Almış Olduğu Paylar

	2014 Yılı (TL)	2015 yılı (TL)	2016 yılı (TL)
Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar	7.010.117.580	7.996.028.252	8.963.806.156
Toplam bütçe gelirleri	12.276.426.547	10.514.526.247	11.717.664.936
Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların toplam gelirler içindeki payı	% 57,10	% 76,04	% 76,49

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı’nın yayınladığı 2014-2016 yılları “Yıl sonu bütçe uygulama sonuçları raporu”nda yer alan verilerden derlenmiştir.

Merkezi idare vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine yapılan transfer yönteminin olumsuz yönlerine 2008 yılı İ.Ö.İ. ve BGK Tasarısı’nda da yer verildiği görülmektedir (İ.Ö.İ. ve BGK Tasarısı, Genel Gerekçe, S:32).

“Ülkemizde nüfus gibi tek bir ölçüte dayalı olarak gerçekleştirilen transfer sistemi basit, objektif, istikrarlı ve öngörülebilir olmasına rağmen, mahalli idare harcamaları ile ödenen vergiler arasında yeterli bağ kuramamaktadır. Belediye yönetimini, mali kaynakları ve performansı geliştirici yönde teşvik etmemekte, idareler arasında yatay ve dikey eşitliği sağlayamamaktadır. Sadece nüfus ölçütüne dayalı dağıtım sisteminde yöneticiler merkezi idare tarafından gönderilen kaynakları harcarken vergi ödeyen hemşehrilerine karşı özel bir sorumluluk hissetmemekte; hemşehrilerin de ödedikleri vergilerle belediye harcamaları arasındaki ilişkiyi kavramaları güçleşmektedir.”

5779 sayılı Kanun mahalli idarelerin öz gelir yaratabilme kapasitelerini artırmaya dönük herhangi bir içerik sunmazken, aktarılan payları yükseltmek suretiyle merkezi yönetime olan bağımlılık düzeylerini sürekli olarak yukarıya doğru çekmektedir (Koyuncu, 2012: 2). Mali açıdan merkezi idareye aşırı düzeyde bağımlı olunması, finansal krizler karşısında yerel yönetimlerin korumasız kalmalarına neden olmaktadır. Gelir vergisi ve KDV gibi verimli gelir kaynaklarının merkezi idarenin tekelinde olması ve belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını kendilerinin tayin edememesi olarak özetlenen güç ve sorumluluk arasındaki dengesizlik, yerel yönetimlerin finansal krize girmelerine davetiye çıkarmaktadır. Buna ek olarak belediyeler, bağış ve yardımlar gibi merkezden transfer edilen gelir kaynaklarına ne ölçüde bağımlıysalar muhtemel ulusal ekonomik krizler karşısında o ölçüde olumsuz etkilenmektedirler (Yıldırım ve Ayriçay, 2007: 23).

Büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetime olan mali bağımlılığını ortadan kaldırmak için, bu idarelere nispi olarak daha geniş tabanlı bazı vergilerin bırakılması ve uhdesinde bulunan tüm vergilere ilişkin ez azından kanuni sınırlar içerisinde düzenlemeler yapabilmesi konusunda yetkili kılınması gerekmektedir. Bu noktada AYM'nin 2014/72 Esas ve 2014/141 sayılı kararı dikkate alınmalısında fayda bulunmaktadır. Kararda belirtildiği üzere anayasanın 73. maddesinde öngörülen vergilendirmeyi ilgilendiren hükümler, yerel yönetimler açısından, anayasanın 127. maddesinde belirtilen kurallar ile birlikte ele alınmak suretiyle değerlendirilmelidir. AYM'ye göre Bakanlar Kurulu'nun sahip olduğu bu yetki, yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasını sağlamak amacı ile yerel bazda mahalli idarelere yetki verilmesine engel teşkil etmemektedir. Bu kapsamda, AYM kararı esas alınarak yerel yönetimler lehine yapılacak yasal düzenlemeler sonucunda, yerel yönetimlerin öz gelir yaratma kapasitelerini artırabilmelerine olanak sağlanacak ve bunun doğal bir sonucu olarak merkezi yönetime olan mali bağımlılık düzeyleri azalacaktır.

2.5.2. İBB'nin Gider Bütçelerinin Analizi

Mülga 3030 sayılı kanunda sayılan büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarına 5216 sayılı kanun ile yenilerinin eklendiği görülmektedir. Mezkur Kanunda, büyükşehir belediyelerinin kurulması, görev, yetki ve sorumlulukları, organları, gelirleri, giderleri ve diğer belediyelerle arasındaki ilişkileri yeniden ve

ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bunun nedeni, büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyeleri arasında yetki çatışmasını en düşük seviyeye indirme gayesidir. Ancak gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse de ilçe belediyelerinin pek çok konuda kendi aralarında yaşadıkları ihtilaflar nedeniyle yargı mercilerine başvuruyor olması, düzenlemelerin beklenen neticeyi karşılamadığını göstermektedir.

Büyükşehir belediyelerinin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları, 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile AYYÖŞ'te yer alan hükümler göz önünde bulundurulmak suretiyle 5216 sayılı kanunun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede incelendiğinde, büyükşehir belediyelerinin oldukça geniş sayılabilecek görevlerinin olduğu görülmektedir.

Büyükşehir belediyeleri, üstlenmiş oldukları görevleri yerine getirebilmek adına önemli tutarlarda harcamalar gerçekleştirmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer alan Türkiye, kentsel alt ve üst yapısını iyileştirmeye çalışmaktadır. Bu konuda büyükşehir belediyelerine önemli sorumluluklar yüklenmiştir. Yüksek maliyetler içeren metro, tramvay gibi raylı ulaşım sistemleri; köprülÜ kavşak, viyadük, asfaltlama gibi karayolları hizmetleri ile kanalizasyon sistemleri, atık su arıtımı, katı atıkların bertaraf edilmesi gibi alt yapı hizmetleri bu belediyeler tarafından yerine getirilmektedir.

Büyükşehir statüsünde olan illerde yer alan belediyeler, bu statüde olmayan illerde yer alan belediyelere kıyasla daha yüksek maliyetlerle karşılaşmaktadır. Diğer bir deyişle, ayrı illerde yer almakla birlikte aynı neviden hizmetleri sunan belediyeler farklı girdi maliyetlerine sahiptirler. Örneğin; yeni açılacak bir yolun kamulaştırması nedeniyle aynı metrekare için malike ödenecek kamulaştırma bedelinde İstanbul ile Rize illerinde yer alan belediyeler çok farklı maliyetlere maruz kalmaktadırlar. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin harcama maliyetlerini artıran önemli bir unsur olarak göze çarpmaktadır.

İBB'nin 2014 – 2016 yılları gider gerçekleştirmeleri ve bütçe dengesini gösteren aşağıdaki tabloya göre, İBB'nin bütçe giderleri sekiz ana gider kaleminden oluşmaktadır. Bu giderler, *“Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına ödenen devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri ve borç verme”* şeklinde sıralanmaktadır.

Tablo 2.6: İBB'nin 2014-2016 Yılları Gider Gerçekleşmeleri ve Bütçe Dengesi

Giderler	2014 yılı (TL)	2015 yılı (TL)	2016 yılı (TL)
Personel giderleri	749.739.273	864.702.889	965.213.054
SGK devlet primi giderleri	118.391.188	136.037.402	155.190.258
Mal ve hizmet alım giderleri	2.317.467.899	2.873.504.531	3.801.056.337
Faiz giderleri	128.178.381	108.080.643	91.269.054
Cari transferler	677.837.351	910.107.850	905.111.337
Sermaye giderleri	7.553.897.221	5.171.975.874	8.044.278.142
Sermaye transferleri	411.350.935	682.331.210	285.000.000
Borç verme	536.383.454	435.253.030	821.272.914
Toplam Giderler	12.493.245.706	11.181.993.432	15.068.391.099
Toplam Gelirler	12.276.426.547	10.514.526.247	11.717.664.936
Bütçe Dengesi	- 216.819.159	- 667.467.185	- 3.350.726.163

Kaynak: Sayıştay 2014 - 2016 yılları İBB Düzenlilik Denetim Raporlarında yer alan mali tablo verilerinden derlenmiştir.

Tablo incelendiğinde, her üç yılda gider bütçesinin yarıdan fazlasının sermaye giderlerinden oluştuğu görülmektedir. 2016 yılında 15.068.391.099 TL olarak gerçekleşen bütçe giderlerinin toplamının yüzde 53,39'unu sermaye giderleri oluşturmaktadır. Gider bütçesinin önemli bir bölümünün raylı sistem, yol, alt ve üst geçit, köprülülük kavşak, viyadük, otopark, tünel, asfaltlama, park, bahçe ve yeşil alan yapım ve bakım-onarım çalışmaları gibi yatırımların yer aldığı sermaye giderlerinden oluşması İstanbul ilinde yaşayan bireyler için olumlu bir gelişmedir.

İBB'nin 2015 yılında 11.181.993.432 TL olarak gerçekleşen gider bütçesi 2016 yılında 15.068.391.099 TL'ye; 2015 yılında 10.514.526.247 TL olan bütçe gelirleri 2016 yılında 11.717.664.936 TL'ye yükselmiştir. Gider bütçesinde hızlı bir artış olmasına rağmen gelir bütçesindeki artış miktarı daha düşük seviyede kalmıştır.

Bütçe dengesi, bütçe giderlerinin bütçe gelirlerine eşit olduğu durumu ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Buna göre, harcamaların elde edilen gelirlerden fazla olması durumunda bütçe açığı; gelirlerin harcamalardan fazla olması durumunda bütçe fazlası meydana gelmektedir.

İBB 2014 yılında 216.819.159 TL olarak gerçekleşen bütçe açığı, 2015 yılında yüzde 207 artış göstererek 667.467.185 TL'ye yükselmiştir. 2016 yılında ise, bir önceki yıla göre yüzde 402 artarak 3.350.726.163 TL gibi oldukça yüksek sayılabilecek seviyeye

ulaşmıştır. Bütçe açıklarındaki hızlı artış trendinin nedenleri üzerinde düşünülmesi gerekmektedir. Bu açıdan, sorunun kaynağını tespit edildikten sonra gelir ya da gider boyutuna ilişkin reform yapılmadığı müddetçe söz konusu bütçe açıklarının artış trendinin devam etmesi kaçınılmazdır.

Aşağıdaki tabloda, bazı büyükşehir belediyelerinin 2017 yılı nüfuslarına ve alan büyüklüklerine yer verilmiştir. Toplam alan büyüklüğünün toplam nüfusa bölünmesi suretiyle kilometrekareye düşen insan sayısı verisi elde edilmektedir. Buna göre, Türkiye’de yer alan büyükşehirlerde kilometrekare başına ortalama olarak 155 kişi düşmektedir. Bu ortalamanın en yüksek olduğu il İstanbul’dur. İstanbul’da bir kilometre kareye 2 bin 711 kişi düşmektedir. İstanbul’u 539 kişi ile Kocaeli, 355 kişi ile İzmir, 290 kişi ile Gaziantep izlemektedir. Yoğunluğun en az olduğu büyükşehir belediyesi ise 30 kişi ile Erzurum’dur.

Tablo 2.7: Bazı Büyükşehir Belediyelerinin Nüfus Yoğunluğu

Büyükşehir	Toplam nüfus	Belediye alanı (km2)	Km2 ye düşen kişi sayısı
İstanbul	14.804.116	5.461	2.711
Kocaeli	1.830.772	3.397	539
İzmir	4.223.545	11.891	355
Gaziantep	1.974.244	6.803	290
Bursa	2.901.396	10.813	268
Ankara	5.346.518	25.632	209
Antalya	2.328.555	20.177	115
Konya	2.161.303	40.838	53
Erzurum	762.021	25.006	30

Kaynak: - Nüfus verileri TÜİK’in 31 aralık 2016 tarihli ADNKS sonuçlarından derlenmiştir.
- Şehirlerin toplam alan büyüklükleri Harita Genel Komutanlığı verilerinden derlenmiştir.

Kilometrekareye düşen insan sayısının artması büyükşehir belediyelerinin hizmet sunum maliyetlerini artırmaktadır. 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarının ilin mülki sınırları olarak değiştirilmesi sonucu, büyükşehir belediyelerinin hizmet sunmakla mükellef olduğu alan ve kişi sayısının artması da benzer şekilde daha yüksek bir maliyet olarak yansımaktadır.

TÜİK’in yayınladığı 2016 yılı sonu ADNKS verileri baz alınarak İstanbul’un kilometrekareye düşen kişi sayısı 2.711 olarak hesaplanmıştır. Kültür, sanat ve ekonomi başkenti niteliğinde olan İstanbul, yerli ve yabancı turist, iş adamı, sanatseverler ve

lkelerinde yaşanan i savaşlardan kaçarak ülkemize sığınan mülteciler tarafından yoğun rağbet görmektedir. Bu nedenle, İstanbul'un gün içerisinde kilometrekareye düşen insan yoğunluğu 2.711 rakamının çok üzerinde gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlere GBVG'den ayrılan paylar büyükşehir belediyelerinin en önemli gelir kaynağın teşkil etmektedir. Bu dağıtımın büyük ölçüde yıl sonu adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına dayalı olması İBB açısından dezavantaj oluşturmaktadır.

İBB, 15.068.391.099 TL'lik 2016 yılı gider bütçesi ile bakanlıklar dahil çoğu kamu kurum ve kuruluşundan daha fazla harcama gerçekleştirmektedir. Ülkemizin dışa bakan yüzü konumundaki mega-kent İstanbul'un tüm dünyada tanınan, yaşanabilir, evre dostu, güvenli, kolay ulaşım ağı olan, gelişmiş alt ve üst yapıya sahip bir şehir olmasını sağlayacak projeler için daha fazla gelir kaynağına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle, İstanbul'un tepe yönetimi konumundaki İBB'nin, mevcut ve gelecekteki giderlerini karşılayacak verimli ve istikrarlı gelir kaynakları ile donatılması gerekmektedir.

2.6. İBB'NİN BİLANÇOLARININ ORAN ANALİZİ

Özel şirketler, stratejik plana dayalı yönetim, ölçülebilir hedefler belirleme, performans ölçümü, mali tablo denetimi, kaliteli mal ve hizmetlerin üretilmesi, paydaş, müşteri ve benzeri konularda etüt ve analizler yaparak dış dünya ile rekabet edebilme güçlerini artırma hususunda kamu idarelerine kıyasla daha tecrbelidirler. Kamu kurumları, özel şirketlerin yönetim teknikleri ve değerlerini kendilerine aktarmaya çalıştıklarında ciddi güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Yoğun ve ayrıntılı kurallar sebebiyle esnek hareket edebilme kabiliyetlerinin sınırlı olması, mali sıkıntılar, uzman personel eksikliği vb. sorunların önemli boyutlarda olması nedeniyle belediyeler, bu problemleri yaşayan kamu kurumlarının başında gelmektedir (Köseoğlu, 2008: 36).

İşletmelerin mali tabloları üzerinde görüş vermeye yarayan çeşitli finansal analiz tekniklerinin, belediyelerin düzenlemiş olduğu mali tablolar üzerinde de uygulanabilme özelliği bulunmaktadır. Örneğin, işletmelerin mali tabloları analizinde kullanılan oranların benzerleri olarak, belediyelerin mali başarılarını ölçmeyi amaçlayan bazı oran analizi yöntemleri mevcuttur. Ancak mali tablo analizlerinde, belediyelerin spesifik özelliklerinden kaynaklanan birtakım analiz sınırlamaları bulunmaktadır. Belediyelerin

mali tablolarının analizinde göz önünde bulundurulması gereken sınırlamaları şu şekilde sıralamak mümkündür (Türkyener, 2011: 52-54):

- ❖ Tahakkuk esaslı muhasebeye uygun mali tablo üretiminin yeni olması
- ❖ Finansman kaynaklarındaki sınırlamalar
- ❖ Uluslararası standartların uygulanmıyor olması
- ❖ Belediyelerin merkezi yönetimle olan ilişkileri
- ❖ Belediyelerin kâr amacı gütmemeleri

Çok sayıda oran analizi yöntemi bulunmakla beraber, belediyelerin mali tablolarının analizinde bazı sınırlamaların olması nedeniyle, İBB'nin mali durumunu ölçmek için yalnızca Likidite Oran Analizi yöntemi kullanılacaktır.

İşletme sermayesinin yeterliği ve işletmenin kısa vadeli yabancı kaynaklarını (KVYK) ödeme gücünü araştıran likidite oranları, dönen varlık kalemleri ile KVYK arasında anlamlı ilişkiler kurmaktadır. Bu oranlar “cari oran”, “asit test oranı”, “nakit oranı” ve “stok bağımlılık oranı” olmak üzere dört tanedir (Haftacı, 2015: 90). Dört çeşit likidite oran analizi bulunmakla birlikte sınırlamaların varlığı nedeniyle stok bağımlılık oranı analiz kapsamı dışında bırakılacaktır.

Likidite, bir varlığın hızlı bir şekilde ve düşük maliyetle nakde dönüşme özelliğini ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Likidite oranları genel olarak, “Acaba işletme kısa vadeli borçlarını zamanında ödeyebilecek midir?” sorusuna cevap aranmaktadır. Bu sorunun cevabı hem kurum yönetimi hem de kuruma kredi veren kişi ve kuruluşlar açısından son derece önemlidir. Kısa vadede borçlarını ödeme gücü kurumun yeterli likit varlıklara sahip olmasına bağlıdır. Kriz dönemlerinde kurumların yeni borçlanmaları oldukça zor olduğundan, yeterli likit varlıklara sahip olmayan çok sayıda kurum iflas etmektedir (Elmas, 2015:193).

Bu kapsamda, üzerinde finansal analiz yapılacak İBB'nin 2015 ve 2016 mali yılları bilanço tablosu aşağıdaki gibidir:

Tablo 2.8: İBB'nin 2015 ve 2016 Yılları Bilançosu

AKTİF		2015 yılı (TL)	2016 yılı (TL)
1 Dönen Varlıklar		7.225.106.671	7.091.840.127
10 Hazır değerler		1.031.015.174	456.365.758
12 Faaliyet alacakları		1.268.012.286	1.156.793.396
14 Diğer alacaklar		424.047.303	479.010.747
15 Stoklar		457.817.336	601.975.317
16 Ön ödemeler		78.703.155	77.043.003
19 Diğer dönen varlıklar (190 Devreden KDV)		3.965.511.413	4.320.651.904
2 Duran Varlıklar		57.300.678.041	69.269.019.065
22 Faaliyet alacakları		54.025.332	81.435.370
23 Kurum alacakları		534.522.080	537.934.390
24 Mali duran varlıklar		4.720.669.636	4.900.303.179
25 Maddi duran varlıklar		51.991.442.456	63.749.346.124
29 Diğer duran varlıklar		18.536	0,00
AKTİF TOPLAMI		64.525.784.712	76.360.859.193
PASİF			
3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar		3.230.564.339	3.773.902.183
30 Kısa vadeli iç mali borçlar		504.947.528	502.976.317
31 Kısa vadeli dış mali borçlar		879.430.180	953.949.454
32 Faaliyet Borçları		1.475.794.719	1.892.856.847
33 Emanet yabancı kaynaklar		159.366.477	194.162.013
36 Ödenecek diğer yükümlülükler	360 ödenecek vergi ve fonlar	45.668.980	74.710.998
	361 ödenecek sosyal güvenlik kes.	17.277.092	20.140.879
	362 fonlar ve diğer idare ad. yap. t.	6.655.703	7.333.149
	363 kamu idare payları	32.052.232	8.616.355
37 Borç ve diğer karşılıklar		98.954.566	105.821.223
38 Gelecek aylara ait gelir ve gider tahakkukları		10.416.857	13.334.943
4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar		6.040.161.952	9.312.708.341
40 Uzun vadeli iç mali borçlar		1.924.732.982	3.221.756.664
41 Uzun vadeli dış mali borçlar		3.915.700.501	5.543.199.095
43 Diğer borçlar		8.493.186	11.673.261
47 Borç ve gider karşılığı		191.235.282	207.703.045
5 ÖZ KAYNAKLAR		55.255.058.420	63.274.248.668
PASİF TOPLAMI		64.525.784.712	76.360.859.193

Kaynakça: Sayıştay'ın 2016 yılı İBB Düzenlilik Denetim Raporu ekinde yer alan verilerden derlenmiştir.

2.6.1. Cari Oran

Çok yaygın olarak kullanılan bir likidite oranı olan cari oran, dönen varlıklar ile kısa vadeli borçlar arasındaki ilişkiyi ortaya koyarak işletmenin toplam likiditesini göstermektedir. Cari oran, dönen varlıkların kısa vadeli yabancı kaynaklara bölünmesi suretiyle bulunur (Elmas, 2015:195).

İşletmelerde cari oranın 1'den büyük olması işletmenin ödeme gücünün emniyet marjı olarak kabul edilir ve genel kural olarak cari oranın 2,00 olması yeterli görülmektedir. Belediyeler için de benzer durum geçerlidir. Kamuya hizmet sunabilmeleri ve borçlarını zamanında ödeyebilmeleri bakımından belediyelerde bu oranın 2,00 düzeyinde olması yeterli kabul edilmektedir (Türkyener, 2011: 121).

İBB'nin 2015 ve 2016 yılları bilançolarına göre cari oran 2015 yılında $7.225.106.671 / 3.230.564.339 = 2,23$ iken; 2016 yılında $7.091.840.127 / 3.773.902.183 = 1,87$ 'ye düşmüştür. Bir önceki yıla göre önemli bir düşüş göstererek 1,87 düzeyinde gerçekleşen 2016 yılı cari oranı uluslararası standartlarda genel kabul gören 2,00 düzeyinin altında kalmaktadır.

İBB'nin 2015 ve 2016 yılları bilançoları incelendiğinde, bazı dikkat çekici hususların olduğu göze çarpmaktadır. Dönen varlıkların önemli bir kısmının 19- Diğer dönen varlıklar hesabından oluştuğu ve ayrıca diğer dönen varlıklar hesabında yer alan tutarların tamamının 190- Devreden Katma Değer Vergisi hesabına ait olduğu görülmektedir. Dönen varlıklar içerisindeki Devreden KDV oranı 2015'te % 54,88 iken 2016'da % 60,92'ye yükselmiştir. Bu durumun, İBB'nin dönen varlıklarının kısa vadeli borçlarını ödeme gücünü önemli ölçüde zayıflattığını söylemek mümkündür.

27.05.2016 tarihli Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı" kenar başlıklı 153. maddesinde şu hükümler yer almaktadır:

"(1) Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.

(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.”

Yönetmelik hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere yerel yönetimler, sadece KDV tahsilatı yaptığı faaliyetlerini ilgilendiren mal ve hizmet satın alımları nedeniyle satıcılara ödedikleri veya borçlandıkları tutarların içindeki KDV’yi indirim konusu yapabileceklerdir. Bunun dışındaki satın almalara yönelik KDV’yi ise indirim konusu yapmaksızın doğrudan malın veya hizmetin maliyetine eklemesi gerekmektedir.

3065 sayılı Kanunun 1. maddesi KDV’nin konusunu düzenlemektedir. Buna göre, *“Türkiye’de yapılan ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler, her türlü mal ve hizmet ithalatı ile diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetler”* KDV’ye tabidir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğinde olmayan kamu hizmetlerini yürütmek için ihtiyaç duydukları mal ve hizmetleri satın almaları karşılığında ödedikleri ya da borçlandıkları KDV tutarlarını indirim konusu yapamayacaklardır.

Yerel yönetimlerin muhasebe kayıtlarında 191 İndirilecek KDV hesabının hatalı olarak kullanılması, ülke genelinde yaygın bir uygulama hatası olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum, Sayıştay’ın 2016 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu’nda da vurgulanmıştır. Söz konusu raporun Mahalli İdarelere İlişkin Konular başlıklı sekizinci bölümünde *“Denetimler sonucunda bazı belediyeler tarafından 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının hatalı kullanıldığı, belediyelerce yürütülen ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikte olmayan kamu hizmetleri için belediyelerce ödenen katma değer vergisinin de indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir. İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının hatalı kullanımı sonucunda belediyeler tarafından ödenmesi gereken katma değer vergisi az ödenmekte ya da hiç ödenmemektedir.”* denilmektedir (Sayıştay DDGDR, 2016: 62).

191 no’lu hesabın hatalı kullanılması nedeniyle, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu gibi pek çok tablonun hatalı hazırlanmasına neden olduğu Sayıştay’ın yerel yönetim birimleri bazında hazırlamış olduğu Mali Rapor’larda bulgu konusu yapıldığı görülmektedir. Belediyelerin envanterine kayıtlı varlıkların maliyet bedelleri gerçek değerlerinden daha düşük görünmekte ve dolayısı ile de söz konusu varlıklara yönelik ayrılması gereken amortisman tutarının eksik hesaplanmasına neden olunmaktadır. Ayrıca, indirim mekanizmasının yanlış işletilmesi nedeniyle, belediyeler tarafından ödenmesi gereken KDV’nin daha az ödenmesi ya da hiç ödenmesi nedeniyle bilançonu aktif tarafındaki hazır değerler (vergi borcu çıkması durumunda verginin hazır değerler kaleminden ödendiği varsayımı ile), 190 no’lu hesap ile pasif tarafındaki 360 no’lu hesap olması gereken tutarları yansıtmamaktadır.

190 no’lu Devreden KDV hesabının, “36- Ödenecek diğer yükümlülükler” dışındaki kısa vadeli yabancı borçları kısmen ya da tamamen ödeyebilme özelliği bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle 190 no’lu hesabın, diğer aktif hesaplarda olduğu üzere, örneğin 100 Kasa ve 102 Banka hesabı gibi hazır değer olma özelliği olmadığı gibi; 250 Arazi ve arsalar, 252 Binalar, 254 Taşıtlar hesabı gibi nakde çevrilme özelliği bulunmadığı için doğrudan borç ödeyebilme niteliğine sahip değildir. 190 no’lu hesabın işleyiş mantığı gereği, kısa vadeli yabancı borçlardan sadece 36- Ödenecek diğer yükümlülükler hesabı içerisinde yer alan 360- Ödenecek vergi fonlar hesabı ile aralarında mahsup işlemi yapılabilmektedir.

Devreden KDV’nin yıllara göre değişimini gösteren aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, İBB’nin devreden KDV tutarı yıllar itibariyle sürekli artmıştır. Bu hesaba kaydedilen tutar 2016 yılı sonunda yaklaşık 4,3 milyar TL gibi yüksek rakama ulaşarak tek başına dönen varlıkların yüzde 60,92’sini oluşturmuştur. Belediyelerin özel işletmelerden farklı olarak kamu hizmet kuruluşu olması nedeniyle hizmetlerinin önemli bir kısmını bedelsiz olarak (harcamalarının finansmanı büyük ölçüde yerel vergi gelirleri ve merkezden yapılan transferlerle karşılanması nedeniyle) gerçekleştirmektedir. Bu nedenle belediyelerde özel işletmeler kadar yoğun 391 no’lu hesap kullanılmamaktadır. Belediyelerin 191 no’lu hesaba hatalı kayıtlar yapması ve 391 no’lu hesapta biriken tutarların 191 no’lu hesaba nazaran daha düşük kalması nedeniyle 190 no’lu hesap yıllar itibariyle sürekli olarak artış göstermektedir. Ülkemizde yer alan belediyelerin mali

tabloları açısından kısır döngü yaratan bu durum mali sürdürülebilirliğinin zayıflamasına yol açmaktadır. Bu konuda, belediyelerin muhasebe kayıtlarında daha özenli davranması, ilgili denetim organlarının bu konu hakkındaki denetimlerini sıklaştırması ve bu konuda yasal olarak caydırıcı tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Tablo 2.9: İBB'nin Devreden KDV'sinin Yıllar İtibariyle Artış Trendi

Yıl	190 Devreden KDV (TL)	Dönen varlıklar (TL)	Devreden KDV / Dönen varlıklar (%)
2012	3.349.608.420	5.477.505.365	% 61,11
2013	3.565.330.720	5.901.778.526	% 60,41
2014	3.756.401.028	6.291.623.571	% 59,70
2015	3.965.511.413	7.225.106.671	% 54,88
2016	4.320.651.904	7.091.840.127	% 60,92

Kaynakça: 2012 ve 2013 yılları İBB Faaliyet Raporu ile Sayıştay'ın 2014-2016 yılları İBB Düzenlilik Denetim Raporu eklerinde yer alan verilerden derlenmiştir.

Yukarıda yer verilen gerekçeler birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin cari oran analizinde özel işletmelerin cari oran analizinden farklı olarak 190 no'lu hesap ile 360 no'lu hesabın kapsam dışında tutulması gerekmektedir. Buna göre, cari oranın aşağıdaki yöntemle hesaplanması halinde belediyeler açısından daha gerçekçi bir analiz olacaktır:

(Dönen Varlıklar - Devreden KDV) / (KVYK - Ödenecek vergi ve fonlar)

2015 yılı $\rightarrow (7.225.106.671 - 3.965.511.413) / (3.230.564.339 - 45.668.980) = 1,02$

2016 yılı $\rightarrow (7.091.840.127 - 4.320.651.904) / (3.773.902.183 - 74.710.998) = 0,75$

Belediyelerin kamusal hizmetleri ihtiyaç ve beklentilere uygun sunabilmeleri ve borçlarını zamanında ödeyebilmeleri açısından cari oranın 2,00 düzeyinde olması yeterli kabul edilmektedir. Ancak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 ve 2016 yılları cari oranlarının bu oranın çok altında olduğu görülmektedir. İBB'nin cari oranının 2016 yılında 0,75'e (2015'te 1,02) düşmüş olması olumsuz bir gelişmedir. Cari oran için istenen genel oranın 2,00 olması nedeniyle, 2016 yılında yaşanan düşüşle birlikte İBB'nin dönen varlıkları ile kısa vadeli yabancı kaynaklarını ödeme konusunda sıkıntılar yaşama ihtimali yüksektir.

İBB, ulaşım ve alt yapı gibi yüksek maliyet içeren yatırımlarını gerçekleştirebilmek için ek mali kaynaklara ihtiyaç duyduğunu gerekçe göstererek belediye meclisi kararları doğrultusunda iç ve dış borçlanmalara yönelmiştir. İBB'nin 2014, 2015 ve 2016 yıllarında yapılan iç borçlanmalar ve iç borç geri ödemelerine ilişkin tutarlara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo: 2.10: İBB 2014-2016 Yılları İç Borçlanmaları ve Geri Ödemeleri

Açıklama	2014 yılı (TL)	2015 yılı (TL)	2016 yılı (TL)
Borçlanma	400.000.000	800.000.000	1.350.000.000
Geri ödeme	119.573.511	98.161.833	54.855.391

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'nın yayınladığı 2014-2016 yılları "Yıl sonu bütçe uygulama sonuçları raporu"nda yer alan verilerden derlenmiştir.

Tabloda görüldüğü üzere, 2016 yılında 1 milyar 350 milyon TL tutarında iç borçlanma gerçekleştirilirken, iç borç geri ödeme tutarı 54 milyon 855 bin TL civarında kalmıştır. Yıllar itibariyle, İBB'nin iç borçlanma tutarları artan bir seyir izlerken, iç borç geri ödeme tutarları tam aksine azalan bir seyir izlemiştir. Bu durum, İBB'nin yabancı kaynaklarını dönen varlıkları ile karşılamada problemler yaşadığına işaret etmektedir. Nitekim, gider bütçesi gerçekleşme tablosu verilerinde de yer verildiği üzere, 2014'te 128.178.381 TL, 2015'te 108.080.643 TL ve 2016'da 91.269.054 TL faiz gideri oluşmuştur.

2.6.2. Asit Test Oranı

Asit test oranı cari oranı tamamlamak suretiyle onu daha anlamlı hale getirmektedir. Asit test oranında dönen varlık kalemleri içinde likiditesi en düşük olan stoklar dönen varlıklar toplamından indirilmektedir. Stokların nakde dönüşmesi zaman alıcı ve belirsizdir. Bu oran, işletmenin stoklarını nakde dönüştürememesi durumunda kısa vadeli yükümlülüklerini ödeyebilme gücünü tespit etmeye yaramaktadır. Böylece cari orana göre daha hassas bir ölçü olarak kabul edilmektedir. Genel kural olarak asit test oranının 1,00 olması yeterli görülmektedir. Bu oranın 1,00 olması halinde, işletmenin stoklarını nakde dönüştürmeden de kısa vadeli borçlarını ödeyebileceğini göstermektedir (Elmas, 2015:196).

Asit test oranı ile stokların hemen paraya çevrilememe özelliği ortadan kaldırılarak hızla paraya çevrilebilen dönen varlıklar hesaplanmış ve bu varlıklar ile KVKYK arasındaki ilişki ortaya konmuş olur. Buna göre asit test oranı hızla paraya çevrilen dönen varlıkların kısa vadeli borçlara bölünmesiyle bulunur (Haftacı, 2015: 91).

Asit Test Oran için istenen yeterli genel oran 1,00'dır. Belediyeler açısından bu oranın 1,00 olması durumunda, KVKYBK'nın tamamı nakit ve hızlı nakde çevrilebilen değerler ile karşılanabilecektir. Ancak oranın 1'den küçük veya büyük olması her zaman bu belediyenin likidite durumunun iyi veya kötü olduğu anlamına gelmemektedir. Burada alacakların tahsil sürelerinin de dikkate alınmasında fayda bulunmaktadır (Türkyener, 2011: 120)

İBB'nin 2015 ve 2016 yılları bilançolarındaki verilerden yola çıkarak asit test oranı;

2015 yılı $\rightarrow (1.031.015.174 + 1.268.012.286 + 424.047.303 + 78.703.155) / 3.230.564.339 = 0,87$

2016 yılı $\rightarrow (456.365.758 + 1.156.793.396 + 479.010.747 + 77.043.003) / 3.773.902.183 = 0,57$

Asit test oranının 1,00 düzeyinde olması yeterli kabul edilmektedir. Ancak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 ve 2016 yılları asit test oranlarının bu oranın altında kaldıkları görülmektedir. Her iki yılda da oranın 1,00'ın altında olması, belediyenin likidite sıkıntısı yaşama ihtimalini yükseltmesi bakımında ayrıca sorgulanması gereken bir husustur. Yine benzer şekilde, İBB'nin bu oranının 2016 yılında 0,57'ye (2015'te 0,87) düşmüş olması olumsuz bir durum olarak karşımız çıkmaktadır.

İlgili yıllarda alacakların tahsil edilme sürelerini hesaplamaya ilişkin herhangi bir veri bulunamamıştır. Eğer ilgili yıllarda alacak tahsil süresinin de yüksek çıkması halinde, asit test oranı bağlamında belediyenin likidite sıkıntısının daha da derinleşmesine neden olacaktır.

2.6.3. Nakit Oran

Likidite oranları içinde en hassas olan orandır. Nakit oran ile işletmenin stoklarını satamaması ve alacaklarını tahsil edememesi durumunda nakit veya nakit benzeri varlıklar ve finansal yatırımlarla kısa vadeli borçlarının ne kadarını ödeyebileceği tespit

edilmeye çalışılır. Oranın çok yüksek olması kuruluşun gereğinden fazla nakit ve nakit benzeri varlıklara ve finansal yatırımlara sahip olduğunu, kaynakların atıl pozisyonda bekletildiği anlamına gelir (Elmas, 2015:197). Genel bir kural olarak nakit oranının 0,20'nin altına düşmemesi istenir. Oranın çok yüksek olması da arzu edilmez. Ancak belediyeler için bu oranın 0,20'den biraz daha yüksek olması nakit sıkıntısına düşmemesi bakımından önemlidir (Türkyener, 2011: 120).

Nakit oran, işletmenin anında borç ödeme gücünü gösterir. İşletmenin nakit açısından yeterlik düzeyini gösteren bu oranın payı hazır değerlerden oluşmakla birlikte istenirse menkul kıymetlerde paya eklenebilir. Buna göre nakit oran, (hazır değerler + menkul kıymetler) / KVK formülüyle bulunur (Haftacı, 2015: 91).

$$2015 \text{ yılı} \rightarrow 1.031.015.174 / 3.230.564.339 = 0,31$$

$$2016 \text{ yılı} \rightarrow 456.365.758 / 3.773.902.183 = 0,12$$

Yukarıda hesaplamalarda da görüleceği üzere, İBB'nin nakit oranı 2015'te 0,31 iken 2016'de bu oran 0,12 olarak gerçekleşmiştir. En duyarlı likidite ölçüsü olan nakit oranının en azından 0,20 düzeyinde olması arzu edilmektedir. 2015 yılı nakit oranının genel kabul gören oranın üzerinde olması, İBB'nin ilgili yıl için nakit sıkıntısına düşmediğini göstermesi bakımından önemlidir. Ancak, 2016 yılında yaşanan sert düşüşle birlikte, belediyenin bu yıl için nakit sıkıntısı yaşama olasılığının arttığını söylemek mümkündür.

3. BÖLÜM: İBB’NİN ALTERNATİF GELİR POTANSİYELİ

Gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıklarında meydana gelen hızlı artışlar, bütçe açıklarının giderilmesi ve dolayısı ile de kamu harcamalarının finansmanı sorununu tekrar gündeme getirmiştir. Bütçe açıklarının giderilmesine yönelik olarak başlıca iki temel çözüm yolu bulunmaktadır. Çözüm yöntemlerinden birincisi, kamu gelirlerinin yeni vergiler koyarak ya da yürürlükte olan vergilerin oran ve miktarlarında değişiklikler yaparak kamu gelirlerinin artırılmasını önermektedir. Diğer çözüm yöntemi ise kamusal harcamaların azaltılmasını önermektedir. Bütçe açıklarının giderilmesi konusunda hangi önerinin daha etkin bir fayda sağlayacağı hususu, kamunun gelir ve giderleri arasındaki ilişkiye bağlı olarak değişmektedir. Eğer, gelirlerden giderlere doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi varsa, kamu gelirlerinin artırılması suretiyle bütçe açıklarının kapatılması mümkün gözükmemektedir. Tam tersi durumda, yani giderlerden gelirlere doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi olması halinde, kemer sıkma politikaları uygulayarak kamu harcamalarının daraltılması politikası optimal bir çözüm olacaktır. Bu bağlamda, finansman açığının giderilmesine yönelik olarak uygulanacak yöntemin doğru belirlenmesi açısından kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasındaki nedensellik ilişkisinin yönünün doğru teşhis edilmesi gerekmektedir (Yereli ve Akbulut, 2016: 115).

Yerel yönetimleri, yeni mali kaynaklar bulma arayışına iten çok sayıda etken bulunmaktadır. Kentleşme olgusu, değişen toplumsal yapı, yurt içinden ve yurtdışından göçlerin artması, demokratikleşmeyle birlikte artan yerel talepler, kamusal hizmet sunumunda yerel yönetim unsurlarının merkezi yönetime oranla daha fazla ön plana çıkartılması ve yerel yönetim mevzuatında çok geniş görev tanımlarının yapılmış olması bu etkenlerden sadece birkaçını teşkil etmektedir.

Yerel yöneticilerin, karşı karşıya bulundukları kaynak darboğazını aşabilmek, en azından mali sıkıntılarını hafifletebilmeleri için önlerinde başlıca üç seçenek bulunmaktadır: “Hizmetlerin verimliliğini artırmak”, “harcamaların kapsamını daraltmak” ve “gelirleri artırmak” (Emrealp, 1993: 9).

Tezin bu bölümünde, yukarıda yer verilen üç yöntemden sadece “gelirleri artırmak” yöntemi üzerinde durularak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin finansman sorunun çözümüne yönelik olarak gelirlerini artırma imkanı içeren önerilere yer verilecektir.

İBB’nin gelirlerinin artırılmasına yönelik önerileri, borçlanma, merkezi yönetim transfer miktarının artırılması, mevcut yerel vergilerin kayıp ve kaçak oranlarının mümkün olan en alt seviyeye çekilmesi ve buna bağlı olarak tahakkuk ve tahsilat oranlarının yükseltilmesi, mevcut yerel vergilerde reform ile bu idare lehine vergi ve benzeri yeni gelir kaynaklarının ihdas edilmesi şeklinde sıralamak mümkündür.

Literatürde, ülkesel ve global ekonomik krizlerin temel çıkış noktası olarak devletin, özel sektörün ve yahut vatandaşların aşırı şekilde borçlanmaları gösterilmektedir. Kamunun borçlanma tehlikesine yaklaşık iki yüzyıl önce dikkat çeken Klasik Görüş’ün kehanetleri, her geçen gün daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Klasik ekolün savunucularının ısrarla vurguladıkları “*Borçlar, ülkeleri iflasa götüren yolun başlangıcıdır.*” savı, 2008 Dünya Ekonomik Krizi’yle bir kez daha kendini ispatlamıştır. Borçlanmanın yalnız az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için değil aynı zamanda gelişmiş ülkeler için de tehlike unsuru ihtiva ettiği son büyük krizle birlikte yaşanılarak öğrenilmiştir. 2008 krizi döneminde borç yükü ortalamasının AB ülkelerinde % 100’lere ulaşırken ülkemizde % 40 seviyesinde kalmasını bu duruma örnek olarak göstermek mümkündür (Meriç, 2015).

İBB’nin 2017 yılı Faaliyet Raporu’na göre, kurumun iç ve dış finans kuruluşlarından temin ettiği kredi toplam tutarının 2017 yılı sonu itibariyle 14.296.786.567 TL’ye ulaştığı görülmektedir. Toplam kredi meblağının 6.472.046.132 TL’si iç borçlar (İller Bankası, bağlı kuruluşlar ve belediye iştirakine olan borçlar), kalan 7.824.740.435 TL’si uluslararası finansman kuruluşlarına olan dış borçlardan oluşmaktadır. Dış borçlar döviz cinsinden olup muhasebe kayıtlarına TL cinsinden kaydedilmektedir. Dolayısı ile dış borç tutarı 2018 yılında daha yüksek bir seviyeye yükselmiştir.

Son 10 yılda bölgesel ve küresel risklerin hızla artıyor olması, Amerikan Merkez Bankası FED’in faiz artırma kararları, dünyada “sıcak para” döneminin sona ermesi ve ülkemizin ekonomik koşulları nedeniyle TL diğer para birimleri karşısında önemli değer kayıpları yaşamıştır. 2018 yılı mayıs ayında 1 Amerikan Doları’nın yaklaşık 5

Türk Lirası seviyesine çıkması borçlanma maliyetlerini artırmıştır. Döviz kurunun yüksek seyretmesi belediyelerin mevcut dış borç stokunun TL cinsinden artmasına neden olduğu gibi yeni dış borç bulma maliyetlerini de artırmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin borçlanma yolu ile elde ettikleri gelirleri tramvay ve metro gibi yatırım safahatı tamamladıktan sonra özel bir fiyat veya harç şeklinde gelir elde etmeyi sağlayan yatırım harcamalarında kullanılmalıdır. Bunun haricindeki yatırım harcamaları için borçlanma yolunu tercih etmemelidir.

Merkezi yönetim transfer miktarının artırılması, yerel yönetimlerin merkeze olan mali bağımlılığını artıran ve o ölçüde özerkliğini azaltan bir uygulamadır. Mevcut pay dağıtım sisteminin büyük ölçüde nüfus kriterine bağlanmış olması İBB açısından dezavantaj yaratmaktadır. İstanbul'un kültür, sanat ve ekonomi başkenti niteliğinde olan İstanbul, yerli ve yabancı turist, iş adamı, sanatseverler ve ülkelerinde yaşanan iç savaşlardan kaçarak ülkemize sığınan mülteciler tarafından yoğun rağbet görmektedir. Bu nedenle, İstanbul'un gün içerisinde kilometrekareye düşen insan yoğunluğu ikamatgaha dayalı rakamının çok üzerinde gerçekleşmektedir. İBB'nin en önemli gelir kaynağın teşkil eden GBVG'den ayrılan payların büyükşehir belediyeleri arasında dağıtımının büyük ölçüde yıl sonu adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına dayalı olması İBB açısından dezavantajlı bir durum oluşturmaktadır. Bu yöntemin bir diğer olumsuz yönü de, İBB yöneticilerinin merkezden aktarılan gelirleri kullanırken vergisini ödeyen şehir sakinlerine karşı daha duyarlı hareket edememesine; şehir sakinlerinin de ödemiş oldukları vergiler ile belediyenin harcamaları arasındaki korelasyonu kavrayamamalarına neden olmaktadır.

Mevcut yerel vergilerin kayıp ve kaçak oranlarının mümkün olan en alt seviyeye çekilmesi ve buna bağlı olarak tahakkuk ve tahsilat oranlarının yükseltilmesi hususu büyükşehir belediyelerinin yıllardır kanayan bir yarası niteliğindedir. Yerel yönetimler açısından olumsuzluk yaratan bu duruma Sayıştay Başkanlığı'nın yerel yönetim birimi bazında düzenlemiş olduğu Mali Raporlar'da yer verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin herhangi bir çaba sarf etmeksizin GBVG'den pay almaları zaten sınırlı sayıda olan yerel vergilerin verimli bir şekilde toplamaları konusunda gönülsüz davranmalarına neden olmaktadır. Yürürlüğe konulacak yeni vergilerle birlikte GBVG'den ayrılan payların yıllar içerisinde kademeli olarak azaltılması durumunda, İBB'nin mevcut ve yeni

vergileri toplama gayretini artırma konusunda ayrı bir motivasyonla çalışma mecburiyetini doğuracaktır. Bu durum aynı zamanda, İBB yöneticilerinin ve diğer çalışanlarının kendi öz gayretleri ile topladığı vergileri harcarken daha özenli davranmalarına katkı sağlayacaktır.

Tablo 3.1: İBB'nin 2015-2016 Yılları Gelir Kalemlerinin Bütçe İçindeki Payları

Gelirler	2015 yılı (TL)	Bütçe içindeki Payı %	2016 yılı (TL)	Bütçe içindeki Payı %
Vergi gelirleri	113.431.870	1,07	118.523.304	1,01
Teşebbüs ve mülk. gel.	1.486.988.190	14,14	1.312.467.382	11,20
Alınan bağış ve yard.	7.082.584	0,06	7.345.930	0,06
Diğer gelirler	8.475.217.717	80,60	9.521.027.391	81,25
Faiz gelirleri	19.973.755	0,19	22.162.183	0,18
Kişi ve kur. al. paylar	8.239.568.468	78,36	9.261.191.426	79,03
Para cezaları	31.211.141	0,29	35.696.036	0,30
Diğer çeşitli gelirler	184.464.352	1,75	201.977.747	1,72
Sermaye gelirleri	312.241.642	2,97	291.987.606	2,49
Alacaklardan tahsilat	131.202.599	1,24	550.732.969	4,70
Red ve iadeler (-)	-11.638.355	0,11	-84.419.647	0,72
TOPLAM	10.514.526.247	100,00	11.717.664.936	100,00

Kaynak: Sayıştay 2015 - 2016 yılları İBB Düzenlilik Denetim Raporlarında yer alan mali tablo verilerinden derlenmiştir.

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere, İBB'nin mevcut yerel vergilerinin toplam bütçe gelirleri içerisindeki 2015 yılında % 1,07 ve 2016 yılında % 1,01 gibi çok düşük seviyede gerçekleştiği görülmektedir. “*Vergi gelirleri + teşebbüs ve mülkiyet gelirleri + alınan bağış ve yardımlar + faiz gelirleri + para cezaları + sermaye gelirleri + diğer çeşitli gelirler*”den oluşan şeklindeki öz gelirlerin toplam bütçe gelirleri içerisindeki payı 2015 yılında % 21,74, 2016 yılında ise % 21,68 olarak gerçekleşmiştir.

Mevcut öz gelirlerin iyileştirilmesine yönelik olarak yürütülecek çalışmaların kapsamı son derece sınırlı kalacaktır. Örneğin, alınan bağış ve yardımları artırmak için hizmet karşılığında vatandaşları belediyeye bağış yapmaya zorlamak ya da bireyleri belediyeye yardım yapmaya teşvik edici uygulamalar (suistimallere açık olacağı gerekçesiyle) doğal olarak tepkiyle karşılanacaktır. Para cezalarını artırmaya yönelik girişimler de yine benzer şekilde belediyenin hareket kabiliyetinin sınırlı olduğu konulardandır. Para cezaları gelir elde etmekten ziyade kurallara uyulmasının sağlamaya yönelik caydırıcı bir araçtır.

BÜMKO'nun hazırladığı Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber'e göre, *“Mali varlıkların ödünç verilmesi karşılığında elde edilen faiz gelirleri ile gecikmiş ödemelere ilişkin faizler ve alacaklara ilişkin faizler”* Faiz Gelirleri bölümüne gelir kaydedilmektedir. Kurumların mali kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere 2016 yılında çıkartılan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'ne göre belediyeler, *“kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını”* Kamunun belli düzeyde bir sermayesinin olduğu bankalarda açtıracakları hesaplarda ve yine tebliğde belirtilen yöntemlerden bir ya da birkaçını seçmek suretiyle değerlendirmek zorundadırlar. Belediyelerin bu noktada takdir yetkisi olmaması nedeniyle, özel bankalar daha yüksek faiz verse bile bu bankaları tercih edip daha yüksek gelir elde imkanı bulunmamaktadır. Gecikme faizlerinin de belediyenin kontrolünde olan bir gelir türü olmaması nedeniyle bu gelirleri artırabilme imkanı bulunmamaktadır.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber'de Sermaye Gelirleri *“Devletin sahip olduğu sabit sermaye varlıklarının, stokların, arsa, arazi ve gayri maddi varlıkların satışından elde edilen gelirler”* olarak tarif edilmiştir. Sermaye gelirleri belediyeler açısından düzenli ve istikrarlı bir gelir türü değildir. Belediyenin envanterinde kayıtlı olan gayrimenkullerin sınırlı olması, bu gelir kaleminden uzun süre ve düzenli bir şekilde yararlanılmasına engel teşkil etmektedir. aynı zamanda daha verimli gelir elde etmeye yönelik imkanlar son derece sınırlıdır. Belediyeler taşınmazlarını satarken Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun hareket etmek zorundadırlar. Bununla birlikte yine de, İBB'nin toplam bütçe gelirleri içerisindeki dağılımına bakıldığında sermaye gelirlerinin yerel vergi gelirlerinin yaklaşık 3 katı büyüklüğe sahip olduğu görülmektedir. Bu durum üzerinde ciddi olarak düşünülmesi gereken bir husustur.

İBB'nin mevcut yerel vergi ve harçlardan elde ettiği gelirlere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. Tabloda görüleceği üzere, İBB'nin sahip olduğu yerel vergi ve harç sayısı oldukça sınırlıdır. Bu vergiler için aynı zamanda ilçe belediyelerinin de tahsil yetkisinin bulunması vergi gelirlerinin düşmesine neden olmaktadır. Örneğin, İBB İstanbul'daki her bir ilan ve reklam vergisini değil sadece kendi sorumluluk alanında bulunan meydan, cadde ve bulvar gibi yerlerdeki ilan ve reklam vergisini tahsil etme yetkisine sahiptir. Bu durum yangın sigortası için de geçerlidir. Diğer bir sorun, İBB'nin eğlence

vergisinin sadece müşterek bahislerle ilgili gelir kalemine sahip olmasıdır. İlçe belediyeleri eğlence işletmelerinin faaliyetlerinden eğlence vergisi aldığı gibi, İBB'nin müşterek bahislerden elde ettiği gelirlerden de pay almaktadır. Bu nedenle, zaten sınırlı sayıda olan mezkur vergilerin tüm kontrolünün tamamıyla büyükşehir belediyesine bırakılması daha isabetli olacaktır. Bu şekilde ilçe belediyeleri ile İBB arasında gelir tahsil elde etme yetkisi konusunda yaşanan ihtilaflar sona erecektir. Benzer sorunlar harçlar için de geçerlidir.

Tablo 3.2: İBB'nin Yerel Vergi ve Harç Kaynakları

Gelirin Kodu				Açıklama	2015 yılı (TL)	2016 yılı (TL)
I	II	III	IV			
01				VERGİ GELİRLERİ	113.431.870	118.523.304
	03			Dahilde Alınan Mal Ve Hizmet Vergileri	80.927.241	84.400.000 *
			51	Eğlence vergisi	19.730.702	20.750.000 *
			52	Yangın sigortası vergisi	18.702.235	8.650.000 *
			53	İlan ve reklam vergisi	52.984.013	55.000.000 *
	06			Harçlar	32.504.630	36.600.000 *
			53	İşgal Harcı	2.200.303	2.350.000 *
			54	İşyeri açma izin harcı	1.411.905	1.500.000 *
			57	Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı	228.884	500.000 *
			58	Tellallık harcı	127.177	70.000 *
			59	Toptancı hali resmi	26.911.500	30.000.000 *
			99	Diğer harçlar	1.624.861	2.180.000 *

Kaynak: İBB'nin 2015 yılı kesin hesap cetvelinde yer alan verilerden derlenmiştir. (Not: İBB'nin 2016 yılı kesin hesap cetvelini resmi internet sitesinde yayımlanmamıştır. Bu nedenle, 2016 yılına ait alt gelir kalemlerinin bütçe gerçekleşme verileri temin edilememiştir. Bu nedenle tablodaki (*) şeklinde işaretli olan verilerde 2016 yılı bütçe tahminlerine yer verilmiştir.)

Bu açıdan bakıldığında, İBB'nin sınırlı sayıdaki vergi ve harçları üzerinde revizyon yapmak yerine yeni verimli gelir kaynaklarının oluşturularak bu belediye tahsis edilmesi daha yerinde bir adım olacaktır. Çalışmanın devam eden kısmında, İBB için sekiz yeni gelir önerisinde bulunulmuştur.

3.1. MOTORLU TAŞITLAR VERGİSİ

Genel olarak, her bir vergi türünün alınma gerekçesinin altında mali ve mali olmayan amaçlar söz konusu olmaktadır. Mali amaçlar geçmişten günümüze kadar gelen, devletin kamu finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla başvurduğu, verginin bir gelir kaynağı olarak düşünüldüğü amaçları kapsamaktadır. Mali olmayan amaçlar ise gelir dağılımını düzeltme, kalkınma ve sürdürülebilir büyümenin sağlanması gibi bir takım maliye politikalarının gözetildiği amaç türüdür (Akdoğan, 2014: 124-125).

Motorlu taşıtlar vergisi, ülkeler itibariyle farklı isimler ve vergilendirme teknikleri kullanılarak dünya çapında uygulanan bir vergi türü olarak karşımıza çıkmaktadır. MTV, tarihsel olarak servetin vergilendirilmesi amacıyla ortaya çıkmış olsa da günümüzde pek çok ülke tarafından gelir elde etmenin yanı sıra gelir dağılımında yaşanan adaletsizlikleri giderme ve çevreyi koruma politikalarına yönelik yardımcı bir enstrüman olarak değerlendirilmektedir. Gelişmiş ülkeler MTV sayesinde önemli miktarlarda gelir elde ederken (fiskal amaç) aynı zamanda adil gelir dağılımı sağlama ve motorlu taşıtların çevreye verdiği zararları minimize etmeye (ekstra- fiskal amaç) çalışmaktadır.

3.1.1. Türk Vergi Sisteminde MTV

Türk vergi sistemine 1957 yılında çıkartılan 6936 sayılı Hususi Otomobil Vergisi Kanunu ile giren Motorlu Taşıtlar Vergisi, günümüze kadar defalarca değişikliklere uğraması nedeniyle ana yapısında önemli sayılabilecek değişimler gerçekleşmiştir.

2016 takvim yılı itibariyle tahsil edilen toplam MTV tutarı yaklaşık 10 milyar TL olup genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı yüzde 1,89 düzeyindedir (www.gib.gov.tr). MTV, genel bütçe gelirleri içerisinde düşük bir paya sahip olmakla birlikte MTV'ye tabi 15 milyon mükellefin olması nedeniyle vergi sistemimizde önemli bir yere sahiptir.

MTV, ilgili sicillere kayıt ve tescil edilmiş olan motorlu kara ve hava taşıtlarının mülkiyetini konu alan, nesnel, özel nitelikli ve dolaysız bir servet vergisidir. Bu verginin objektif niteliği mükelleflerin kişisel ve ailevi durumları ile çeşitli öznel koşullarını dikkate almamasından; öznel niteliği, sadece motorlu taşıt mülkiyetini

kapsamasından ve dolaysız niteliği kanun koyucunun iradesinin, verginin başkalarına yansıtılmaması yönünde olmasından kaynaklanır (Oktar, 2016: 34).

MTVK'nın 2. maddesi MTV'nin konusunu düzenlemektedir. Bu madde uyarınca, *“Karayolları Trafik Kanunu'na göre trafik şube veya bürolarına kayıt ve tescil edilmiş bulunan motorlu kara taşıtları ile Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğüne kayıt ve tescil edilmiş olan uçak ve helikopterler”* MTV'ye tabidir. Kanunun 3. maddesine göre MTV'nin mükellefi, *“Trafik sicili ile Ulaştırma Bakanlığınca tutulan sivil hava vasıtaları sicilinde adlarına motorlu taşıt kayıt ve tescil edilmiş olan gerçek ve tüzelkişiler”* olarak belirlenmiştir.

MTVK'nın 7. maddesine göre MTV mükellefiyeti *“Motorlu taşıtların trafik sicili ile Ulaştırma Bakanlığı tarafından tutulan sivil hava vasıtaları siciline kayıt ve tescili”* ile başlamaktadır. Verginin tarh, tebliğ ve ödenmesi düzenleyen Kanunun 9. maddesine göre MTV, *“Taşıtların kayıt ve tescilinin yapıldığı yerin vergi dairesi tarafından her yıl Ocak ayının başında yıllık olarak tahakkuk ettirilmiş sayılır. Tahakkuk ettirilen vergi, ayrıca mükellefe tebliğ olunmaz ve vergi tahakkuk ettirilen günde tebliğ edilmiş sayılır. MTV her yıl Ocak ve Temmuz aylarında iki eşit taksitte”* ödenmesi gerekmektedir.

Bireyin şahsının ve ailesinin temel ihtiyaçlarını asgari düzeyde karşılamaya yeten gelirinden arta kalan kısmı şeklinde tanımlanan ödeme gücünün göstergeleri gelir, servet ve tüketimdir. Adil, ekonomik ve etkin bir vergi sisteminin fertlerin reel ödeme gücünü gerçek anlamda kavrayabilmesi gerekmektedir. 31.12.2017 öncesi MTV sistemimizin adil bir servet vergilendirmesini gerçekleştirdiğini söylemek mümkün değildi. Örneğin aynı yaş grubunda yer alan ve aynı silindir hacmine sahip 40 bin TL değerindeki taşıt sahibiyle 400 bin TL değerindeki taşıt sahibi eşit tutarda MTV ödemekteydi ki bu vergi adaletini tesis etmekten uzaktı.

2017 tarih ve 7061 kanun ile 197 sayılı kanunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Mezkur kanun ile getirilen önemli değişikliklerden biri de mevcut tarife yapısında yer alan taşıtın yaşı ve silindir hacmi kriterlerine ek olarak taşıt değeri kriterinin getirilmiş olmasıdır. Bu değişiklikte birlikte, MTV tarife yapısının daha adil bir yapıya kavuşturulduğunu söylemek mümkündür.

7061 sayılı kanun ile 197 sayılı kanunun 2. maddesinin birinci fıkrasına taşıt değerini açıklayan bent eklenmiştir. Buna göre taşıt değeri, *“taşıtların teslimi, ilk iktisabı ve ithalinde, KDV matrahını oluşturan unsurlardan (vade farkı ile hesaplanan özel tüketim vergisi hariç) teşekkül eden değeri”* ifade etmektedir. 197 sayılı kanunun 7061 sayılı kanun ile değişik 10. maddesi ile *“Her takvim yılı başından geçerli olmak üzere önceki yılda uygulanan taşıt değerlerinin ve vergi miktarlarının o yıl için VUK hükümleri uyarınca tespit ve ilan olunan yeniden değerlendirme oranında artırılacağı”* hüküm altına alınmıştır. MTV tutarının *“Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından her yılın ocak ayında ilan edilen kasko sigortası değerlerinin yüzde 5’ini”* aşması durumunda, taşıtlara ait vergi tutarları olarak bir önceki satırdaki aynı yaş grubunda bulunan taşıtlara isabet eden vergi tutarı esas alınacaktır.

Yukarıda yer verilen tarife değişikliğinin hemen akabinde, 2018 tarih ve 7103 sayılı Kanun ile 197 sayılı kanunun 5. maddesine ilave fıkra eklenerek tarife yapısı yeniden düzenlenmiştir. Bu fıkra ile, elektrikli taşıtlardan diğer taşıtlara nazaran daha düşük miktarda vergi alınmasını öngören yeni tarife yapısına geçilmiştir. Buna göre elektrikli araçlar motor güçlerine (kilovat cinsinden azami güç) göre çeşitli gruplara ayrılarak 5. maddenin 1. fıkrasında yer alan (I) sayılı tarife ile ilişkilendirilerek vergilendirilecektir. Ancak elektrikli araçlar için, motor gücü üzerinden ilişkilendirildiği satırda yer alan tutarın yüzde 25’i kadar vergi ödenecektir. Örneğin, 2 yaşındaki 2501 - 3000 cm³ arasında motor silindir hacmine sahip 200.000 TL’lik normal bir araç için ödenecek yıllık vergi tutarı 7.200 TL iken; aynı tarife satırında bulunan, aynı yaş ve taşıt değerine sahip 211 - 240 kilovat arası motor gücü bulunan bir elektrikli araç için ödenecek yıllık vergi miktarı 1.800 TL’dir.

197 sayılı kanunun 5. maddesine göre, 01.01.2018 tarihi (bu tarih dahil) itibariyle kayıt ve tescil edilen otomobil, kaptıkaçtı, arazi taşıtları ve benzerleri aşağıdaki tarifeye göre vergilendirilecektir. Elektrikli taşıtların diğer araçlara göre daha düşük oranda vergilendirilmesini içeren değişiklik 01.01.2019 tarihi itibariyle girecektir. Bu nedenle, elektrikli taşıtlar 2018 yılında diğer taşıtlar gibi vergilendirileceklerdir.

Tablo 3.3: Motorlu Taşıtlar Vergisi Tarifesi

Motor Silindir Hacmi (cm ³)	Taşıt Değeri (TL)	Taşıtların Yaşları ile Ödenecek Yıllık Vergi Tutarı (TL)				
		1 - 3 yaş	4 - 6 yaş	7 - 11 yaş	12 - 15 yaş	16 ve yukarı
1300 cm ³ ve aşağısı	40.000'i aşmayanlar	743	518	290	220	78
	40.000- 70.000 arası	817	570	319	242	86
	70.000'i aşanlar	892	622	348	264	94
1301 - 1600 cm ³ e kadar	40.000'i aşmayanlar	1.294	970	563	398	153
	40.000- 70.000'i arası	1.423	1.067	619	437	168
	70.000'i aşanlar	1.553	1.164	675	477	183
1601 - 1800 cm ³ e kadar	100.000'i aşmayanlar	2.512	1.964	1.156	705	274
	100.000'i aşanlar	2.741	2.142	1.262	770	299
1801 - 2000 cm ³ e kadar	100.000'i aşmayanlar	3.957	3.048	1.792	1.067	421
	100.000'i aşanlar	4.317	3.326	1.955	1.164	459
2001 - 2500 cm ³ e kadar	125.000'i aşmayanlar	5.936	4.309	2.692	1.609	637
	125.000'i aşanlar	6.476	4.701	2.937	1.755	695
2501 - 3000 cm ³ e kadar	250.000'i aşmayanlar	8.276	7.200	4.498	2.420	888
	250.000'i aşanlar	9.029	7.854	4.907	2.640	969
3001 - 3500 cm ³ e kadar	250.000'i aşmayanlar	12.603	11.340	6.831	3.410	1.251
	250.000'i aşanlar	13.749	12.371	7.452	3.720	1.365
3501 - 4000 cm ³ e kadar	400.000'i aşmayanlar	19.815	17.111	10.077	4.498	1.792
	400.000'i aşanlar	21.617	18.666	10.994	4.907	1.955
4001 cm ³ ve yukarısı	475.000'i aşmayanlar	32.431	24.320	14.403	6.474	2.512
	475.000'i aşanlar	35.379	26.531	15.713	7.062	2.741

Kaynak: 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu

3.1.2. Çeşitli Ülkelerin MTV Uygulamaları

MTV'nin konusu ve matrahı hususunda dünyada tek bir düzenlemeden bahsetmek oldukça zor görülmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi MTV'nin kapsamını ve uygulamasını belirlemektedir. Gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda MTV sadece servet vergisi kapsamında ele alınmasına karşılık gelişmiş birçok ülkede MTV çevre vergileri kapsamında ele alınmakta ve bunun sonucu olarak vergilendirmede sadece motorlu taşıtın fiziksel özellikleri değil bu araçların kamu yollarını kullanma durumları, CO2 emisyon miktarları, yakıt tüketimleri gibi çevreye vermiş olduğu zararlar da göz önünde bulundurulmaktadır. Bunlara ek olarak MTV, enerji tasarrufunun sağlanması ve belirli yakıtların tüketimini teşvik edilmesi amacıyla kullanılabileceği gibi, ulaşım faaliyetlerinin karayollarından deniz ve/veya

demiryollarına yönlendirilmesi veya ulaşımda toplu taşımacılığın özendirilmesi gibi amaçlarla da kullanılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 90).

Aşağıdaki tabloda AB üyesi bazı ülkelerin MTV tarifelerinde esas aldıkları vergileme kriterlerine yer verilmiştir. Tabloda görüleceği üzere AB, MTV matrahına ilişkin olarak her bir ülke için geçerli ortak bir vergileme kriteri geliştirememiştir. Söz konusu ülkeler MTV tutarlarının belirlenmesinde, yaşı, beygir gücü, silindir hacmi, ağırlık, yakıt türü, CO2 emisyonu, aks sayısı, römork kullanımı gibi ölçütlerden yola çıkarak kendilerine özgü tarife yapıları oluşturmuşlardır.

Tablo 3.4: Bazı AB Üyesi Ülkelerin MTV Vergilendirme Kriterleri

Ülke	Binek araç	Ticari araç
Almanya	CO2 emisyonu, silindir hacmi	Ağırlık, egzoz emisyonları, gürültü
Avusturya	Beygir gücü	Brüt ağırlık
Danimarka	Yakıt tüketimi, ağırlık	Yakıt tüketimi, ağırlık
Fransa	CO2 emisyonu, yakıt türü	Ağırlık, aks sayısı, römork kullanımı
Hırvatistan	Beygir gücü, yaş	Beygir gücü, yaş
İspanya	Beygir gücü	Ticari yük taşıma kapasitesi
İsveç	Ağırlık, yakıt türü, CO2 emisyonu	Ağırlık, aks sayısı, emisyon ölçümü
İtalya	Beygir gücü	Ağırlık, aks, süspansiyon
Portekiz	Silindir hacmi, CO2 emisyonu	Süspansiyon, aks sayısı, ağırlık
Romanya	Silindir hacmi	Brüt ağırlık ve aks sayısı
Slovenya	Silindir hacmi	Brüt ağırlık

Kaynak: Acea Tax Guide, 2017: 7

Dünyanın pek çok gelişmiş ülkesinde, MTV yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer almakta ya da en azından bu vergiden yerel yönetimlere önemli paylar verilmektedir. Japonya’da MTV doğrudan yerel idareler tarafından toplanmakta ve bir öz gelir mahiyetinde bütçelerine yansıtılmaktadır. AB üyesi İspanya’da belediyelerin öz gelirleri olarak düzenlenen MTV, emlak ve işletme vergisinin ardından öz gelirler içinde üçüncü sırada yer almaktadır. İspanyol belediyelerinin MTV oranı üzerinde belirli sınırlar dâhilinde değişiklik yapabilme yetkisine de sahiptir. Peru MTV’yi, motorlu taşıt değerinin yüzde 1’i şeklinde belirlemiş ve tahsil yetkisini yerel yönetimlere (il belediyelerine) bırakmıştır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 126).

Bazı ülkelerde ise MTV merkezi idarenin ya da eyaletlerin gelirleri arasında yer almaktadır. Her ne kadar yerel idarelerin öz geliri olarak düzenlenmese de bu ülkelerde

yerel yönetimlere MTV'den ciddi paylar ayrılmaktadır. Örneğin Almanya'da MTV eyalet vergisi olarak uygulansa da bu vergiden belediyelere finansal denkleştirme kapsamında paylar verilmektedir. Eyalet vergileri içinde emlak vergisi ile birlikte en önemli iki vergiden biri olan MTV'den verilen paylarla belediyeler ulaşım ile ilgili harcamalarının önemli bir kısmını bu paylardan karşılayabilmektedir. Brezilya'da ise eyaletler tarafından toplanan MTV'nin %50'si doğrudan belediyelere transfer edilmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 127).

3.1.3. MTV Gelirlerinin Belediyelere Devredilme Gerekçeleri

Türkiye'de yer alan büyükşehir belediyelerinin öz gelir türleri çok fazla sayıda olmasına rağmen toplam gelirleri içerisindeki payı oldukça düşüktür. Ülkemizde yer alan büyükşehir belediyelerinin gelir tabloları, Avrupa Birliği ülkelerindeki büyükşehir belediyelerinin gelir tabloları ile kıyaslanınca, Türkiye'de merkezi yönetim transferlerinin yüksek, öz gelirlerinin düşük olduğu; AB ülkelerindeki büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin ise ülkemizin aksine önemli bir kısmının öz gelirlerden meydana geldiği görülmektedir.

Ülkemiz açısından mevcut durum, yerel halkın yöreye ait ihtiyaçların mali boyutuna ödeyecekleri vergi vb. yükümlülüklerle daha fazla katılıp sonunda hesap sorabilme anlayışının gelişmesini zorlaştırmaktadır. Örneğin ABD'de yerel halk kendilerinden, hizmetlere yönelik ek maliyetlere katılması istendiğinde hesap sorabilmektedir ki bu çok önemli bir yerel yönetim konusudur. Bu konuya Türkiye açısından ulaşım hizmeti örneği verilebilir. Yerel halk ulaşım ücretlerinin belediye tarafından artırılması söz konusu olduğunda tepki gösterebilmektedir. Bunun nedeni yaptıkları ödemeleri direk hissetmelerinden kaynaklanmaktadır. Almanya, Japonya gibi pek çok ülkede MTV yerel vergi kaynakları arasında yer almakta; Türkiye'de ise tam aksine merkezi idare tarafından toplanmaktadır. Olması gereken bu verginin de Türkiye'de yerel bir vergi kaynağı olmasıdır. Bu verginin belediyelere devredilmesi ile birlikte yerel halk, hizmetin sunumu açısından doğrudan doğruya belediyeleri muhatap olarak kabul edecek ve yerel yolların daha kaliteli, çevrenin daha sağlıklı olabilmesine yönelik olarak belediyelerden hesap sorma anlayışı etkisi kendisini gösterebilecektir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010, 14).

Motorlu Taşıtlar Vergisi, yerel yönetimler tarafından etkin ve verimli bir şekilde yönetilebilecek vergiler arasında yer almaktadır. Bu vergi belediyeler tarafından yönetilmesi kolay olmasının yanı sıra belediyelere istikrarlı bir gelir kaynağı olması bakımından da son derece önemli mahiyettedir. Vergilemede fayda ilkesini de kapsayan bu vergi türü, yerel düzeyde sunulan hizmetler ile ödenen vergiler arasında korelasyon kurabilmesi nedeniyle hesap verebilirliğin tesis edilmesine ve ekonomik etkinliğin sağlanmasına katkı sunacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 98).

Toplam nüfusumuzun yaklaşık %77'sinin belediye sınırları içinde yaşaması nedeniyle, motorlu taşıtlar tarafından çevreye yayılan negatif dışsallıklardan daha çok belediye hizmet sınırları dâhilinde yaşayan bireyler etkilenmektedir. Belediyelerin bu zararlı etkileri gidermeye yönelik harcamalarına (örneğin ağaçlandırma, yeşil alan oluşturma vb.) destek olması açısından MTV'nin belediye öz geliri haline getirilmesi gerekliliği doğmaktadır. Motorlu taşıt sayısının gün geçtikçe hızlı bir şekilde artması sadece çevreye zarar vermekle kalmamaktadır. Aynı zamanda özellikle büyükşehir belediyelerinde trafikte yer alan özel otomobil sayısının artması ile aşağıda yer verilen sorunlar gündeme gelmekte ve bu sorunların çözümüne ilişkin önemli harcamalar yapılmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010,125):

- ❖ Taşıtlarının park sorununun ciddi boyutlara ulaşması
- ❖ Trafik yoğunluğunun zaman kayıplarına neden olması
- ❖ Ulaşım altyapısının trafik yoğunluğuna göre yeniden düzenlenmesi gerekliliği
- ❖ Özensiz park edilen araçların trafik sıkışıklığına, yayaların hareket alanının daralmasına ve trafik kazalarına sebep olması,

5216 sayılı Kanuna baktığımızda, büyükşehir belediyelerine trafik sorunlarının çözümü ve bireylerin şehir içi ulaşımının güvenli ve kolay bir şekilde gerçekleştirmelerine yönelik önemli görevler verildiği görülmektedir. Ancak, yerel halkın erişilebilir, güvenli, konforlu ve ekonomik ulaşımını sağlamaya yönelik hizmet sunmakla mükellef belediyeler, kısıtlı bütçeleri ile bu görevlerini yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır.

5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerine verilen görevlerden bazıları, “*Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurma; Büyükşehir ulaşım ana planını yapma veya yaptıрма ve uygulama; Ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlama ve koordinasyonu sağlama;*

Kanunların kendilerine verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği işleri yürütme; Yetki alanındaki yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapma, yaptıрма, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütme; Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, zaman ve güzergâhlarını belirleme; Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat verme” şeklinde sıralamak mümkündür.

Ocak 2017 itibariyle Türkiye’de kayıtlı taşıt sayısı toplamda 21 milyonu geçmiş bulunmaktadır. Toplam taşıtların yaklaşık yüzde 54’ünü otomobiller oluşturmaktadır (www.tüik.gov.tr). Aşağıdaki tabloda bazı illerin motorlu kara taşıtları sayısı verisine yer verilmiştir:

Tablo 3.5: Seçilmiş İllere Göre Motorlu Kara Taşıtları Sayısı

İl	Otomobil	Minibüs	Otobüs	Kamyonet	Kamyon	Diğer	Toplam
Ankara	1.305.509	23.941	17.604	265.694	75.722	102.141	1.790.611
Antalya	451.842	13.168	10.334	169.801	22.549	310.054	977.748
Bursa	440.165	13.454	8.962	152.929	27.219	151.183	793.912
İstanbul	2.669.296	86.359	45.158	636.826	133.747	303.759	3.875.145
İzmir	699.108	14.673	16.006	212.807	39.737	301.101	1.283.432
Kocaeli	210.578	8.136	7.313	69.024	22.625	42.552	360.228
Konya	330.672	10.557	5.834	111.152	35.291	188.257	681.763
Mersin	249.031	8.131	5.540	96.282	31.305	176.748	567.037

Kaynak: TÜİK, Ocak 2017 Motorlu Kara Taşıtları İstatistikleri verilerden derlenmiştir.

Türkiye genelinde yer alan toplam taşıtların yüzde 18,27’si; otomobillerin ise yüzde 23,42’si İstanbul iline kayıtlı bulunmaktadır ki bu nerdeyse Türkiye’de bulunan her 4 otomobilden 1’nin İstanbul iline kayıtlı olduğunu göstermektedir. Böylesine yüksek rakamlar, İstanbul’un ulaşım altyapısını, güvenli seyahat imkânını, trafik düzenini, kişi başına düşen yeşil alanını, temiz havasını, otopark kapasitesini olumsuz etkilemektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2016 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, İstanbul’da yaşayan bireylerin ulaşım imkânlarının artırılması, seyahatlerin kolaylaştırılması ve düzenli bir trafik akışının sağlanmasına yönelik toplamda 4.260.243.064,00 TL’lik harcama gerçekleştirildiği görülmektedir. 2016 yılı bütçe gider gerçekleşmesinin 15.068.391.099 TL olduğu dikkate alındığında, İBB gider bütçesinin yaklaşık yüzde

28'sinin ulaşım yatırımlarına ilişkin harcamalardan meydana geldiğini söylemek mümkündür. İBB'nin ulaşım faaliyetleri kapsamında gerçekleştirdiği 2016 yılı harcama tutarlarına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 3.6: 2016 Yılı Stratejik Hedef Bazlı Ulaşım Faaliyetleri Harcama Tutarları

Stratejik Hedefler	2016 Harcama Tutarı (TL)
Ulaşım altyapısını güçlendirmek	2.263.035.673
Raylı sistemlerin ulaşım sistemleri içindeki payını artırmak	1.729.433.619
Deniz yolu ulaşım sistemlerini geliştirmek	215.260.507
Toplu ulaşım araçlarında akıllı ulaşım sistemini yaygınlaştırma	359.610
Trafiği etkin yönetmek	52.153.655
Toplam	4.260.243.064

Kaynak: İBB 2016 Faaliyet Raporu, s: 86

Büyükşehir belediyeleri kendilerine verilen ulaşım ile ilgili görevleri yerine getirirken oldukça yüksek maliyetlerle karşı karşıya kalmaktadır. Gün geçtikçe artan nüfus ve motorlu araç sayısı özellikle ulaşım ile ilgili alt yapı çalışmalarının maliyetlerinin daha da katlanmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de MTV’den elde edilen gelirin merkezi idare ile yerel idareler arasında paylaşımı konusunda çeşitli tartışmalar yaşanmıştır. MTV gelirlerinden yerel yönetimlere önemli derecede pay verilmesi ya da bu verginin tamamen bir yerel yönetim öz gelirin dönüşürülmesine istenen bir durum olmakla birlikte merkezi yönetimin kendi uhdesinde yer alan gelirlerden fedakârlık yapmak istememesi nedeniyle uygulama fırsatı bulamamıştır. 1963 yılında bu vergiden yüzde 11 oranında belediyelere pay verilmesi uygulanamamış, merkezi yönetim, belediyelere bu oranın çok altında pay dağıttığı görülmüştür (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 118-119).

2008 yılında TBMM’ye sunulan İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Meclis alt komisyonundan geçememiştir. Söz konusu tasarının 80. maddesinde; “197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu’na göre yapılacak vergi tahsilâtı toplamının yüzde 50’si, mahalli idareler payı olarak ayrılır ve tahsilâtı izleyen ayın yirminci günü mesai saati sonuna kadar İller Bankasına aktarılır... Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde belediye payının yüzde 65’i büyükşehir belediyesine, yüzde 35’i ilçe ve ilk kademe belediyelerine nüfuslarına göre ödenir.” hükmü yer almaktadır. Tasarıda yer

alan düzenleme mevcut hali ile yasalaşmış olsaydı hem büyükşehir belediyeleri için hem de ilçe belediyeleri için önemli bir kalemi oluşturulabilirdi.

Düzenlemede dikkat çeken ayrıntı, 197 sayılı Kanun uyarınca elde edilecek vergi tahsilatı yekününün yarısı mahalli idareler payı olarak ayrılacak; ayrılan bu payın yüzde 65'i nüfusları ile orantılı olarak büyükşehir belediyesine ödeneceği hükmüdür. Madde hükmünden anlaşılacağı üzere, AYYÖŞ hükümlerinin bazılarının dikkate alınmadığı görülmektedir. Her ne kadar belediyelere kaynak sağlamada önemli bir adım olsa da düzenlemede ayrıca belediyelerinin yetkili organları tarafından kanuni sınırlar içinde vergi oranlarını belirleme yetkisi verilmesi AYYÖŞ çerçevesinde daha yerinde bir uygulama olacaktı.

2016 yılında tahsil edilen toplam MTV tutarı 10.029.095.000 TL olup genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı yüzde 1,89 düzeyindedir. Her ne kadar MTV genel bütçe gelirleri içerisinde düşük bir paya sahip olsa da yoğun açıklar veren belediye bütçeleri için önemli bir kurtarıcı görevi üstlenebilir. MTV'den pay verilmesi hususu tasarıda yer verilen hali ile 2008 yılında yasalaşmış olsaydı, bu durumun İBB'nin 2016 bütçesine olası etkilerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 3.7: MTV Devrinin İBB'nin 2016 Yılı Gelir Bütçesine Olası Etkisi

	2016 yılı (TL)	Toplam gelir içindeki payı (%)
Vergi gelirleri	118.523.304	1,01
Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri	1.312.467.382	11,20
Alınan bağış ve yardımlar	7.345.930	0,06
Diğer gelirler	9.521.027.391	81,25
Sermaye gelirleri	291.987.606	2,49
Alacaklardan tahsilat	550.732.969	4,70
Ret ve iadeler (-)	-84.419.647	- 0,72
Toplam	11.717.664.936	100,00
MTV gelirlerinin %50'sinin % 65'inin devri	780.323.373	6,24
MTV gelirlerinin %50'sinin % 100'ünün devri	1.200.497.483	9,29
MTV'nin tamamının büyükşehir belediyelerine devri durumu (% 100)	2.400.994.966	17,01

31.12.2016 tarihli ADNKS sonuçlarına göre büyükşehirlerin toplam nüfusu 61.837.649; İstanbul'un nüfusu ise 14.804.116 olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılında tahsil edilen toplam MTV tutarı 10.029.095.000 TL'nin yüzde 50'si yani 5.014.547.500 TL'si tasarıya göre mahalli idareler payı olarak ayrılması gerekirdi. Bu rakamın yüzde 65'i

(3.259.455.875 TL) büyükşehir belediyelerine ait olacak ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi bu durumda $3.259.455.875 \text{ TL} \times (14.804.116/61.837.649) = 780.323.373 \text{ TL}$ gelir elde edecekti.

Tasarıdaki gelir paylaşımı yöntemi, ilçe belediyelerine hiç pay verilmeyip payın tamamının büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılması şeklinde düzenlenseydi İBB $5.014.547.500 \text{ TL} \times (14.804.116 / 61.837.649) = 1.200.497.483 \text{ TL}$ MTV gelirine sahip olacaktı. Ülke genelinde elde edilen tüm MTV gelirlerinin tamamen yerel yönetim gelirin'e dönüştürölüp sadece büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılması durumunda ise, İBB 2.400.994.966 TL'lik vergi geliri elde edecekti ki bu durumda bütçesinin yüzde 17,01'i ($2.400.994.966 / 14.118.659.902$) bu vergi kaleminden meydana gelecekti.

Tasarı ilk haliyle uygulanacak olsaydı, 5779 sayılı Kanuna göre GBVG'den yerel yönetimlere verilecek pay hesaplanırken tasarıda yer alan yüzde 50'lik MTV mahalli idare payının toplam genel bütçe vergi gelirleri tutarından düşölmesi gerekirdi.

Yukarıda yer verilen tabloda da görölceğı üzere, merkezi yönetim gelirleri arasında oransal olarak çok da önemli görölmeyen bu vergi belediyeler açısından nispeten daha önemli konumda bulunmaktadır. Türkiye'deki merkezi yönetimin tıpkı pek çok gelişmiş ölkede olduğı gibi MTV gelirlerini yerel yönetimlere devretmesi gerekmektedir.

3.1.4. İBB İçin MTV Önerisi

Motorlu Taşıtlar Vergisi gelirlerinin belediyelere devredilmesinin yanı sıra mevcut MTV tarife yapısının da değıştirilmesi gerekmektedir. MTV tarifesinin çevreye önem veren bir yapıya kavuşturulması ölk'e yararına olacaktır. Bu kapsamda, egzoz emisyonları düşük olan ve bu sebeple çevre duyarlılığı yüksek olan taşıtların trafikte yaygınlaştırılmasına yönelik vergi teşvik mekanizmaları işletilmelidir.

Gelişmiş pek çok ölkede MTV sayesinde, taşıtların çevreye verdiğı zararlar verginin caydırıcılığı yöntemiyle minimize edilmeye çalışılmaktadır. Oysa mevcut MTV tarife yapımız son düzenlemelere kadar, salt gelir elde etmeyi amaçlamakta; koruyucu çevre politikası enstrümanı olma özelliğinden yoksun bulunmaktaydı. 2019 yılının başı itibariyle yürürlöğe girecek olan elektrikli araçların düşük oranda vergilendirilmesini

öngören düzenleme ile birlikte MTV tarifesinin çevreci olmayan yapısında kısmen de olsa iyileştirme sağlanacaktır.

Elektrikli araçların çok kısa bir zaman aralığında yaygınlaşması durumunda her bir şehirde, özellikle de araç yoğunluğunun yüksek olduğu büyükşehir statüsündeki illerde bulunan elektrik araçların şarj edilmesini sağlayacak sistem için gerekli olan elektrik şebekelerinin yeterli kapasitede olup olmadığı teknik bir tartışma konusudur. Buna ek olarak, elektrikli araçların bakım ve onarımını gerçekleştirebilecek altyapının varlığına ilişkin soru işaretleri, ülkemizde elektrikli araçların yaygınlaştırılmasına yönelik projenin zaman alabileceğini göstermektedir.

Ülkemizde 197 sayılı kanunda yer alan vergi tarife yapısı AB üyesi ülkelerin sistemleri örnek alınarak;

- ❖ Otomobillerde: aracın kasko değeri, karbondioksit salınımı, yaşı, ağırlığı, yakıt türü ve silindir hacmi;
- ❖ Otobüslerde: aracın yaşı, kasko değeri, silindir hacmi, koltuk sayısı ve karbondioksit salınımı,
- ❖ Kamyon ve kamyonetlerde: aracın yaşı, brüt araç ağırlığı, aks sayısı, karbondioksit salınımı, süspansiyon sistemi ve römork kullanımını,

gibi ölçütleri içerisinde barındıran yeni bir tarife yapısına geçilmelidir. MTV kapsamındaki diğer motorlu taşıtlar için de aynı şekilde AB üyesi ülkelerin sistemleri örnek alınarak benzeri düzenlemeler yapılmalıdır.

Tarife değişiklikleri yapıldıktan sonra motorlu taşıtlar vergisini, motorlu taşıtların kayıtlı olduğu ilin yerel yönetiminin almasını sağlayacak yasal değişiklikler yapılması, Anayasa ve AYYÖŞ bağlamında daha sağlıklı olacaktır. Başta 197 sayılı kanunda olmak üzere ilgili kanunlarda değişiklikler yapılmak suretiyle MTV, büyükşehir statüsünde olan illerde büyükşehir belediyesinin; diğer illerde ise il belediyelerinin öz geliri haline dönüştürülmesi uygun olacaktır.

Diğer belediyelerden farklı olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne tanınacak özel statü ile bu belediyeye kanuni sınırlar içerisinde vergi oranlarını belirleme yetkisi

verilmesi halinde, AYYÖŞ kapsamında yerine getirmek zorunda olduğumuz taahhütlerden biri kısmen de olsa yerine getirilmiş olunacaktır. Aynı zamanda, İstanbul ilinde geçerli olacak vergi tarifesinin İstanbul’da ikamet eden vatandaşların seçtiği üyelerden oluşan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirleniyor olması daha demokratik bir durum olacaktır.

İstanbul Büyükşehir belediyesi, yeni yollar, köprüler, otoparklar, yolcu terminalleri, tramvay ve metroların inşası ve mevcutların bakım, onarım ve işletilmesi gibi ciddi maliyetler gerektiren ulaşım ilişkin altyapı maliyetlerini yüksek faizlerle temin ettiği dış borçların yerine MTV’den elde edeceği gelirlerden karşılayabilecektir. MTV gelirleri ile ayrıca motorlu taşıtların çevreye yaydığı hava ve gürültü kirliliğini gidermeye yönelik yeşil alanlar oluşturma ve ağaçlandırma gibi harcamaların finansmanı sağlanabilecektir. MTV’nin devredilmesi ile birlikte, İstanbul sınırları içerisinde yaşayan bireylerin, daha güvenli ve konforlu seyahat imkanı, işlevsel yollar, düzenli trafik ve sağlıklı çevrenin tesis edilmesine yönelik olarak büyükşehir belediyelerinden hesap sorabilme anlayışının gelişmesine önemli katkı sağlanacaktır.

3.2. KENTSEL RANT VERGİSİ

Toprak rantı kavramı 18. yüzyılda ünlü iktisatçı Adam Smith tarafından tanımlanmakla birlikte “Toprak Rantının Vergilendirilmesi” (Land Value Taxation) fikri Henry George tarafından geliştirilmiştir. Tek vergi teorisi ve rant vergisi ile özdeşleşmiş Henry George’a atfen Georgism olarak adlandırılan bu görüşe göre rantlar kamu yatırımlarından doğar ve bu nedenle oluşan rantlar kamuya geri kazandırılmalıdır. George’a göre eğer bir şehir optimal yerleşik insan sayısına sahip ise farklılaştırılmış toprak rantlarından elde edilecek vergi gelirleri ile kamusal malların finansmanı sağlanabilir. Ona göre toplum üzerinde ciddi külfetler oluşturan vergiler arasında “en az kötü vergi” toprak mülkiyeti üzerinden alınan vergilerdir (Kaipanen, 2017: 4).

Şehirlerin hızlı ve aşırı büyümesinden kaynaklanan sorunlardan önemli bir kısmı kent toprakları ile ilişkilendirilmektedir. Değer artışından kaynaklanan rant, şehir alanlarının nasıl kullanılacağına dair karar alma mekanizmalarında önemli bir yer tutmaktadır. Kent planlamaları ve talebe bağlı olarak meydana gelen rantın bölüşülmesi ve bölüşüm sırasında oluşan adaletsizliklerin giderilmesi gerekliliği de bir diğer sorundur.

Türkiye'nin de aralarında bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde, sosyoekonomik yapısal özelliklere bağlı olarak rantın oluşum ve bölüşümünün ekonomik süreçten ziyade siyasal süreç tarafından belirleniyor olması sorunları daha da derinleştirmektedir. Kent topraklarının spekülasyon aracı olarak kullanılıyor olması, ideal şehir planlamaları ve düşük gelir grubunda yer alanların konut sahibi olabilmeleri gibi konuları olumsuz yönde etkilemektedir (Ertürk ve Sam, 2011: 147).

Toplumun belli bir kesimi tarafından elde edilen rant gelirlerinden bütçeye pay verilmesinin gerekli olup olmadığı tartışması, toplumun refah düzeyi ve sosyal devlet ilkesi ile yakından ilişkilidir. Şehir planlaması ile yaşam alanlarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar sonucunda oluşan toprak rantının, belli kişi veya gruplara sağlanması yerine vergilendirilmek suretiyle toplumda yeniden dağıtılması sosyal devlet ve refah devleti ilkelerinin bir gereğidir (Ökmen ve Yurtsever, 2010: 58).

3.2.1. Rant Kavramının Gelişimi ve Kentsel Rant

Rant; Türk Dil Kurumu tarafından “*Üretim faktörlerinden biri olan doğanın üretimden aldığı pay, kira ya da getirim*” şeklinde tanımlanmaktadır (www.tdk.gov.tr).

Üretim faktörü olan toprağın fiyatı olarak rant, bu faktörden belirli bir süre yararlanabilmek için ödenen bir bedeldir. Ancak bu bedelin toprak üzerinde yapılan yatırımların maliyetlerini kapsamaması gerekmektedir. Çünkü rant, toprak faktörüne orijinal durumunda kullanılması karşılığında ödenen bir bedel niteliğindedir. Bu açıdan rant, toprak sahiplerinin hiçbir çaba göstermeksizin üretimden aldıkları pay olarak kabul edilmektedir. Klasik ekonomistlerden itibaren toprak sahiplerinin herhangi bir çaba harcamadan üretimden pay almaları (rant devşirmeleri) ekonomik analizlere konu edilmiştir. Bu analizlerde genel itibarıyla rantın kaynağının ne olduğu izah edilmeye çalışıldığı görülmektedir (Ertürk ve Sam, 2011: 146-147).

Smith'e göre rant, toprağı kullanan kişinin toprağı kullanmasının bir fiyatı olarak ödemeye razı olduğu en yüksek bedeldir ki bu fiyat tekel fiyatıdır. Ricardo rantı, toprağın özgün ve yok edilemez güçlerinin kullanımı için toprak sahiplerine ödenen bedel şeklinde tanımlamaktadır (Bıyık, 2017: 244).

Marx’a göre rant, üç farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Farklılık Rantı, “*Kent merkezlerindeki iş bölgesi çevresinde dairesel biçimde oluştuğu, kent merkezine ulaşılabilirlik farkı dışındaki diğer unsurların aynı oranda etkilediği kabul edilerek ve kent merkezine olan uzaklıkla ters orantılı olarak oluşan değer farkı*”, tekel rantı ise, “*Girişimcinin kentsel mekânda bulunduğu yerin özellikleri dolayısıyla elde ettiği ortalama kâr üstündeki bölümü*” anlamına gelmektedir. Değişik kişi ve kurumların karar ve eylemleri ile meydana gelen mutlak rant ise, arsa sunumunda kıtlık yaratılması sonucu oluşturulan değer artışıdır (Çelik, 2007: 4).

Marjinal (en verimsiz) toprağın dışındaki tüm toprak parçaları sürekli olarak rant elde ederler ve talep arttıkça fiyatlar yükselerek farklılık rantı da kitle olarak büyür. Burada önemli olan nokta, farklılık rantının mutlak rantın aksine fiyatı artırmaması olgusudur. Bu rant, fiyatın bir eklentisi konumunda değildir. Fiyatlar toplam talebe ve marjinal maliyetlere bağlı olarak arttığı sürece ve bu yüzden rant kaçınılmaz olarak ve tanım gereği yükselmektedir (Boratav, 1980: 117).

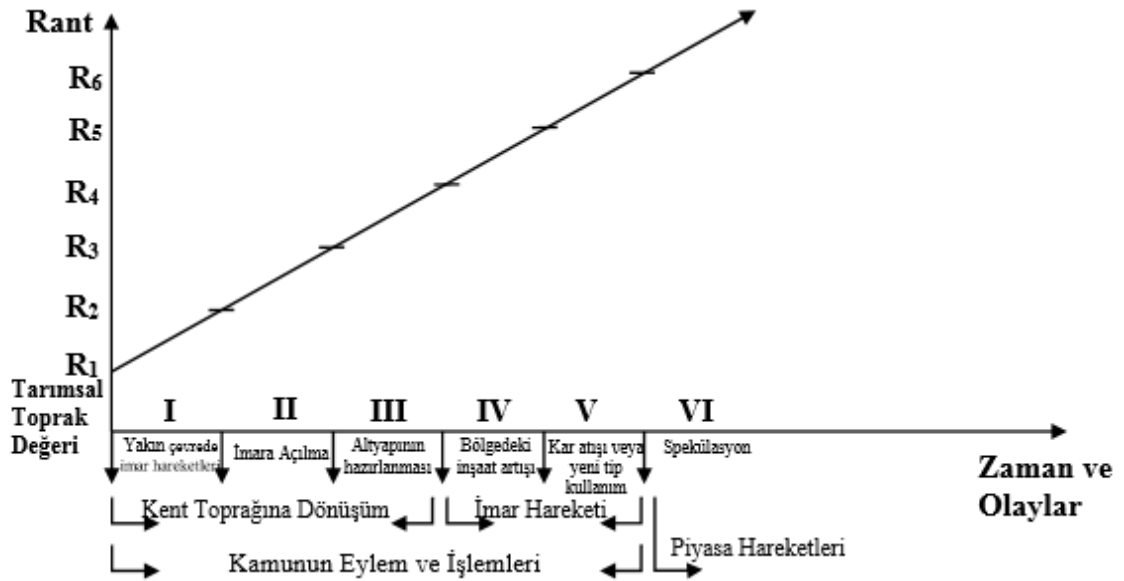
Temelinde kısıtlı olma olgusunu barındıran rant kavramı, en genel haliyle, bir üretim faktörü olan toprağın üretimden aldığı pay olarak tanımlanmakla birlikte kentleşme hareketlerinin hızlanmasıyla rant kavramı da kent ile birlikte anılarak kent rantı kavramı ortaya çıkmıştır. Bir şehirdeki arsa veya binalar arasındaki kıymet farkı olarak ifade edilebilen kentsel rantın vergilendirilmesi ve söz konusu getirinin en azından belli bir kısmının kamuya aktarılması ve bunun yöntemlerine ilişkin tartışmalar dünyada ve ülkemizde yıllardır devam etmektedir (Değirmendereli, 2017: 48).

Göç alan şehirlerin nüfus artışı ve gelişmiş şehirlerdeki yapılaşma eğilimleri, yeni yerleşim alanlarının açılmasına yönelik planlanma mekanizmalarına önemli etkilerinin olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Yerel idareler tarafından gerek hazineye ait gerekse de özel mülkiyete konu arazilerin çevresel koşullar dikkate alınarak mümkün olan en kısa zaman periyodunda planlanması şehirlerin sağlıklı gelişimi açısından dikkate alınması gereken bir durumdur. Arazilerin imara açılmasıyla birlikte rantın oluşacağı muhakkaktır. Rant oluşacak diye ya da bir arazinin salt üst gelir grubu için imara açılıyor gerekçesiyle yeni yerleşim alanları açmayalım denilemez. Burada önemli olan, imar ile elde edilen rantın, serbest piyasa şartlarında bugünkünden daha fazla kamu yararına dönüşebilmesidir (Sevindik, 2009: 53).

Oportünizmin en çok etkili olduğu bir alan olan arsa ve arazi spekülasyonları, çoğu zaman kanun dışı yollar kullanılarak yapılmakta ve kamusal arazilerin sürekli şekilde işgal edilmesi sonucunu meydana getirmektedir. Bu bağlamda değer artışını, “*bir iktisadi kıymetin değerinde süreç içerisinde bir gider karşılığı olmaksızın meydana gelen beklenilmezlik ve hak edilmemişlik nitelikleri ağır basan artışlar*” şeklinde tanımlamak mümkündür (Umay, 2006: 30-31).

Aşağıdaki şekilde, kent toprağında meydana gelen değer artış süreci zamana ve olaylara bağlı olarak gösterilmiştir. Başlangıçta tarımsal nitelikteki toprağın değeri üretimdeki verimlilikle orantılı olarak belirlenmiştir. Kentin büyümesine bağlı olarak tarım toprakları imar sınırları içine alınmaya başlayacak ve çevredeki imar hareketlerinin başlaması ile birlikte tarım toprağının değerini OR2'ye; tarım toprağının belediye sınırlarına dahil ederek imara açılmasıysa OR3 gibi bir düzeye yükseltecektir. Konut üretimi için altyapının getirilmesi ile birlikte kent toprağı haline gelen tarım toprağının değeri OR4 düzeyine yükselecektir. Bu bölgedeki inşaat faaliyetlerinin yoğunlaşması ile birlikte OR5 seviyesinde bir rant değeri meydana gelmektedir. Kamunun ilk eylem ve işlemleriyle (altyapının hazırlanması ve imar hakkının verilmesi gibi) toprağın değeri OR1 seviyesinden OR5 seviyesine kadar yükselmiştir (Ertürk ve Sam, 2011: 159- 160).

Şekil 3.1: Kent Toprağında Değer Artış Süreci



Kaynak: Ertürk ve Sam, 2011: 160

Kamunun birim alanın daha yoğun kullanımı (kat artışı) ya da toprağın yeni tip kullanımlara (iş bölgesi vb.) açılmasına ilişkin eylem ve işlemleri sonucunda toprağın değeri OR6 gibi bir düzeye ulaşacaktır. Şekilde de görüldüğü üzere, süreç içerisindeki hiçbir evrede toprağın değerinde en ufak kayıp dahi söz konusu olmamaktadır. Diğer bir deyişle, şehrin herhangi bir bölgesinde kent toprağı alan bir kimse, hiçbir riske katlanmadan, bu toprağı bekleterek ve toprağın değeri yükseldiğinde satarak önemli miktarlarda kazanç sahibi olabilmektedir (Ertürk ve Sam, 2011: 161).

Toprak hangi yöntemle olursa olsun bir kez kentsel toprak niteliğı kazandığında, şehir içi yerleşmenin sürekli değişmesinin doğal bir sonucu olarak yenilenme boyutunun bir unsuru şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada belediyeler artık yalnızca kamu varlıklarını özel mülkiyet rejimine aktaran bir “aracı kurum” olmaktan çıkmakta ve toprak rantının miktarı, yönü ve bölüşümü üzerinde doğrudan etki yapan yönetici güç statüsündedir. Belediyeler tekellerinde bulunan planlama yetkilerine istinaden kentsel toprak üzerinde çok yönlü ve doğrudan etkileri bulunmaktadır (Güler, 2006: 330).

Merkezi yönetimin veya yerel yönetimlerin yaptığı işlemler yalnızca rantın bölüşümünü düzenlemekle kalmamakta, aynı zamanda kentsel topraklar üzerinde imar planları, kentsel dönüşüm projeleri ve koruma amaçlı imar planı ve uygulamaları ile rantın oluşumu üzerinde doğrudan etkili olmaktadır. Merkezi yönetimin sorumluluğundaki bölgelerde merkezi, yerel yönetimin sorumluluğundaki bölgelerde ise yerel yönetimler plan kararları ile rant alanları oluşturmaktadırlar. İmar planlamasının asıl amacı kamu yararıdır. Planlamada, kentsel toprak rantının en düşük düzeyde tutulmasına çalışılsa da mutlak rantın önlenmesi olanaklı iken farklılık rantını ve tekerci rantı planlama aracı ile önlemek mümkün gözükmemektedir. Bu durumda merkezi veya yerel idare, değişik kamusal yöntemleri kullanmak suretiyle, oluşan bu değerleri kamuya aktararak bir taraftan toplumsal adaleti sağlamaya çalışırken diğer taraftan kentsel planlamanın uygulanabilirliğini artırabilirler (Çelik, 2007: 5).

3.2.2. Çeşitli Ülkelerin Kentsel Rant Vergisi Uygulamaları

İsviçre’de rantın vergilendirilmesine yönelik olarak çeşitli vergiler olmakla birlikte, Raumplanungsgesetz’in (Mekan Planlama Kanunu) 5. maddesine istinaden kantonların değer artışları üzerinden vergi almalarını sağlayacak düzenleme ön plana çıkmaktadır.

Bu madde ile kantonlar, bu yasada çizilen sınırlar içerisinde kendi ilgili düzenlemelerini yapmak suretiyle imar faaliyetleri sonucunda arsa ve arazilerde meydana gelen değer artışlarını vergilendirebilmektedirler. Vergi oranı için alt sınır olarak %20 belirlenmiştir. Vergiyi doğrudan olay arazide yapılaşma veya arazinin satılması olarak belirlenmiştir. Bu vergiden elde edilecek gelirlerle kamulaştırma, tarım arazilerinin korunması, yerleşim alanlarının sıklaştırılması vb. faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için kullanılması gerekmektedir (Kılıçaslan ve Yavan,2017: 51-52).

Tablo 3.8: İsviçre’deki Bazı Kantonların Değer Artış Vergisi Düzenlemeleri

	Cenevre	Basel	Bern
Vergi matrahı	Yeni imara açılan alanlardaki değer artışları	Brüt kullanım alanı artışı	Her belediye için farklı. Belediyeler sözleşmelerle belirleyebilir.
Vergi oranı	Değer artışının %20’si	Değer artışının %50’si	Her belediye için farklı. Değer artışının %15-50’si
Vergiyi doğuran olay	İmar düzenlemesinin yürürlüğe girmesinden 90 gün sonra	Yapı ruhsatının verilmesi	Arazinin satılması ya da yapılaşma
Matrah tespiti	Efektif alım - satım değeri	Efektif alım-satım değeri	Efektif alım- satım değeri

Kaynak: Kılıçaslan ve Yavan, 2017: 52’de yer alan tablodaki bilgilerden hareketle yazar tarafından oluşturulmuştur.

Amerika, kentsel rantların oluşumu ile kamu yatırımları arasında bağ kurulmasına ilişkin önemli bir örnek uygulama geliştirmiştir. ABD’nin ünlü peyzaj mimarı Frederick Law Olmsted, 1853 yılında hizmete açılan New York’un simgesi Central Park’ın inşası, bakımı ve onarımına ilişkin maliyetlerin nasıl finanse edileceğine yönelik öneri sunmuştur. Olmsted, böylesine büyük bir parkın tamamlanmasıyla birlikte parka yakın yerlerdeki gayrimenkullerin değerinin artacağını ileri sürmüştür. Bu nedenle, kamunun imar faaliyeti ve yatırımları nedeniyle taşınmazlarda oluşan değer artışının bir kısmının kamuya geri kazandırılması gerekmektedir. Bu fikirden yola çıkarak, taşınmazlarında değer artışı meydana gelen / gelecek parka komşu 3 bölgeden vergi alınması kararlaştırılmıştır. Günümüz anlamında toprak değer artış vergisi Pensilvanya eyaletinde uygulanmaktadır (Wightman, 2010: 7-8).

İngiltere, “Toprak Rantının Vergilendirilmesi” (Land Value Taxation) uygulaması ile gayrimenkullerin değerlendirilmesi sonucu oluşan rantı vergilendirmeyi hedeflenmektedir. Toprağın veya yapıların sadece geleceğe dönük birtakım gelişmeler, iyileştirmeler

sonucu değer kazanması nedeniyle salınan bir vergidir. Ülkenin temel kamu gelirleri arasında önemli bir yer edinmesi beklenen rant vergisi ile devletin kronik nitelikteki temel ekonomik sorunlarının çözülmesi amaçlanmaktadır. Son dönemde, İngiltere’de bu verginin ücretler, karlar, mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin yerini alması gerektiği konusunda tartışmalar yaşanmaktadır (Ökmen ve Yurtsever, 2010: 58).

Avusturya’da taşınmaz rantlarının vergilendirilmesi, gayrimenkullerde meydana gelen değer artışı üzerinden spekülasyon vergisi alınması şeklinde gerçekleştirilmektedir. 2012 yılında yapılan değişiklikle birlikte, 10 yıllık süre sınırlaması kaldırılarak sahiplik süresinden bağımsız olarak satış veya trampa durumundaki bütün taşınmazlar için değer artışı olması durumunda vergiye tabi tutulmaktadır. Spekülasyon vergisi 2016 yılı itibariyle yüzde 30 olarak uygulanmaktadır. Taşınmazların değerindeki artışlara imar faaliyetleri ve piyasa koşulları sebep olmaktadır. Avusturya’da salt imar faaliyetleri nedeniyle değer artışının vuku bulması halinde bu durum spekülasyon vergisinin uygulanması için yeterli değildir. Ancak son dönemlerde eyalet meclislerinde imar düzenlemelerinden doğan getirilerin de vergilendirilmesine yönelik öneriler verilerek mevcut spekülasyon vergisinin adaletsiz yapısının giderilmesine yönelik çalışmalar bulunmaktadır (Kılıçaslan ve Yavan, 2017: 51).

Avustralya’nın en büyük şehri konumundaki Sidney kentinde oluşan değer artışları üzerinden alınan vergilerin tümü belediyelere aittir. Buradan elde edilen gelirlerle yapılaşma desteklenmekte, gecekondulaşma önlenmekte ve gayrimenkul değer artışlarını stabilize etmeye yönelik çalışmalar yürütülmektedir. Çin ve Hong Kong’ta toprak değer artış vergisi oranları yüksek olmakla birlikte başarılı bir şekilde uygulanabilmektedir. Vergi gelirlerinin %35’inden fazlası toprak rantı üzerinden aldıkları vergiden elde edilmektedir. Diğer vergiler düşük oranlı olmasına rağmen bütçeleri genel olarak fazla vermektedir (Ökmen ve Yurtsever, 2010: 66).

3.2.3. Türkiye’de Kentsel Rantların Vergilendirilmesi

Türkiye’de kentsel rantların oluşumunda, merkezi yönetimin ve belediyelerin eylem ve işlemleri etkili olmaktadır. Ancak, büyük ölçekli kamu yatırımları, şehir planlaması, kentsel dönüşüm gibi merkezi ya da yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen

faaliyetler sonucunda meydana gelen bu rantların vergilendirilmesinde başarılı olunduğu söylemek pek mümkün gözükmemektedir.

Türkiye’de kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik olarak çeşitli vergi türleri uygulanmıştır. Rant vergisi olarak nitelendirilebilecek vergiler olarak,

- ❖ Değerleme Resmi (Mülga 5237 sayılı BGK)
- ❖ Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi (Mülga 1318 sayılı Finansman Kanunu)
- ❖ Değer Artışı Kazançları (193 sayılı GVK’da düzenlenen)
- ❖ Harcamalara Katılma Payları (2464 sayılı BGK) sayılabilir.

Kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik geçmiş dönem uygulamalarına bakıldığında mülga 5237 sayılı Kanunda yer alan Değerleme Resmi en güzel örneği teşkil etmektedir. Yine 1970 tarihinde Türk vergi sistemine giren ve 1970-1982 yılları arasında uygulanan Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi de oluşan rantın kamuya transfer edilmesi hususunda önemli bir uygulama niteliğindedir. Mevcut mevzuatımızda sadece 193 sayılı Kanun kapsamında “değer artış kazançlarına” ilişkin hükümler kentsel rant vergilendirilmesine yönelik bir düzenleme niteliğindedir. Günümüzde bazı maliye bilimciler tarafından 2464 sayılı Kanunda düzenlenen harcamalara katılma paylarının bir rant vergisi olduğu değerlendirilmektedir. Ancak harcamalara katılma payları, taşınmazlarda oluşan değer artışlarını vergilendirmekten ziyade öngörülen harcamanın bir kısmını finanse etme amacına yönelik olması nedeniyle vergiden uzak bir yapısı bulunmaktadır (Canatay, 2016: 78-79).

3.2.3.1. Değerleme resmi

Değerleme resmi, mülga 5237 sayılı BGK’nın “Belediye aracı ile tahsil olunan gelirler” başlıklı 4. bölümünün 16. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre: *“Kamulaştırma sebebiyle sokağın veya belde bahçelerinin veya meydan veyahut yeşil alanın yüzüne çıkmak veya sokağa yüzü artmakla veya rıhtımlar, küçük limanlar, parklar, spor sahaları, vapur iskeleleri tesis ve inşa veyahut yüzünde bulunduğu yolların genişlemesiyle değerleri artan gayrimenkullerden takdir edilecek olan eski rayiç değeri ile yeni rayiç değeri arasındaki farkın yarısı”* Değerleme Resmi olarak ifade edilmiştir.

Madde metni incelendiğinde, gayrimenkulün eski ve yeni rayiç değerlerinden bahsedilmesine karşın, bu rayiç değerlerin hangi tarih itibariyle dikkate alınacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Değer artışının oluşmasından sonra değer takdir komisyonunun geçmişe dönük değer tespit işlemleri yapabilmesi her zaman mümkün olamayacaktır. Bir diğer olumsuz durum, yeni rayiç değerinin tespit edilmesinde yaşanacak olası gecikmeler değer artışlarının tespitinde aynı yıl için benzer durumda olan malikler arasında mali yükümlülük bakımından farklılaşmalar yaratacaktır. Gecikmenin ortaya çıkaracağı bu türden sakıncaları gidermek için belediye başkanına takdir komisyonunu derhal faaliyete geçirme yükümlülüğü verilmiştir. Değerleme resmi eski ve yeni rayiç değer arasındaki farkın yarısı olarak belirlenmiştir. Değerleme resmi %50 gibi yüksek bir rakama tekabül etmesi nedeniyle toplumda ciddi tepkilere neden olmuştur (Aslan, 2014: 124).

3.2.3.2. Gayrimenkul kıymet artış vergisi

Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi, mülga 1318 sayılı Finansman Kanunu'nun 33 ila 46'ncı maddeleri arasında düzenlenmiştir. Mükelleflerin beyanına dayalı bir vergi olarak düzenlenen gayrimenkul kıymet artış vergisi artan oranlı bir tarife yapısına sahiptir.

1318 sayılı Finansman Kanunu'nun genel gerekçe kısmında, gelişmekte olan bir ülkenin özelliklerini gösterdiği belirtilen Türkiye'de, tasarrufların artırılması kadar bunların yönlendirileceği alanların seçiminin de büyük önem taşıdığı vurgulanmıştır. Şehirleşmenin hızlanması, sermaye piyasasının yeterince gelişmemesi, sosyal ve siyasi belirsizliklerden ötürü risk almaktan kaçınılması gibi nedenlerle halk tasarruflarının verimli yatırımlara kanalize etmek yerine gayrimenkule yöneldiği; teşvik tedbirleri ve istikrar politikası yoluyla bir yandan tasarruflar verimli alanlara yönlendirilirken gayrimenkul kıymet artış vergisi ile de spekülasyon yatırımlarının cazibesinin azaltılacağı belirtilmiştir. Bu nedenle alım satımı yapılan taşınmazların yüksek orandan vergilendirildiği düşünülebilir. Böylece yasanın amacına uygun olarak hızlı kentleşmedeki artış bir ölçüde yavaşlatılmıştır (Küsmenoğlu, 2010: 685-686).

3.2.3.3. Değer artışı kazançları

Değer artışı kazançları, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 80, mükerrer 80, 81 ve mükerrer 81. maddelerinde düzenlenmektedir. Kanunun mükerrer 80'inci maddesinin 6'ncı bendine göre iktisap şekli ne olursa olsun (ivazsız olarak iktisap edilenler hariç), aşağıda belirtilen mal ve hakların edinim tarihinden itibaren 5 sene içerisinde elden çıkarılmasından doğan kazançlar değer artışı kazançları olarak değerlendirilecektir:

- ❖ Voli mahalleri ve dalyanlar;
- ❖ Gayrimenkul olarak tescil edilen haklar;
- ❖ Gemi ve gemi payları ile bilumum motorlu tahmil ve tahliye vasıtaları;
- ❖ Arazi, bina, maden suları, memba suları, madenler, taş ocakları, kum ve çakıl istihsal yerleri, tuğla ve kiremit harmanları, tuzlalar

Değer artış kazancını bir şerefiye olarak değerlendirmek doğru olmamakla birlikte prensipte, taşınmaz değerinin zaman içerisinde artması neticesinde şerefiye dâhil her türlü değerlenmeyi vergilendirmeyi amaçlamadığını söylemek mümkündür. Ancak iktisap tarihinden itibaren 5 yıllık bir süre sınırlamasının olması, düzenleme amacının özünde vergilendirmeden çok alım-satım işleminin ticari kazanç kapsamına giren alım satım işlemlerinden ayırmaya yöneliktir. Vergiyi doğuran olay, gayrimenkulün alındıktan 5 yıllık süre içerisinde elden çıkarılmasıdır. Taşınmaz değerinin ne zaman arttığının herhangi bir önemi bulunmamaktadır. Mükellef beyanına dayalı olması nedeniyle vergi kayıp veya kaçığının olma riski bulunmaktadır (Aslan, 2014: 126).

Değer artış kazancı uygulaması, kentsel rantların vergilendirilmesi bakımından yeterli bir uygulama olduğunu söylemek oldukça güçtür. Belli bir tutarın (2017 yılı için 11.000 TL) vergiden müstesna olması, taşınmazın iktisap tarihinden itibaren 5 yıllık sürenin bitiminden sonra elden çıkarılması halinde vergiye tabi olmaması ve en önemlisi 5 yıllık süre içerisinde elden çıkarılmadıkça vergilendirilememesi uygulamanın zayıf yönleri arasındadır.

3.2.3.4. Şerefiye ve harcamalara katılma payları

Şerefiyeler, bir tür değer artış vergisi niteliğindedir. Kamu tüzel kişilerinin, özellikle de belediyelerin, gerçekleştirdikleri bayındırlık ve alt yapı hizmetleri ile imar faaliyetlerinden dolayı, bazı kimselerin mal varlığında meydana gelen değer artışlarının vergilendirilmesini amaçlamaktadır. Şerefiye teorik çerçeve bakımından önemle ele alınmış bir konu olmasına rağmen, uygulamada yerel yönetimler açısından hiçbir zaman önemli bir gelir kaynağı olamamıştır (Türkoğlu 2009: 114). Bu nedenle, şerefiye 2464 sayılı BGK ile uygulamadan kaldırılmıştır.

Harcamalara katılma paylarını, *“yerel yönetimlerin kendi hizmet bölgeleri içerisinde yol yapımı, yol genişletmesi ve yolların yeniden düzenlenmesi, kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin onarılması ile yeni içme suyu tesisi yapılması ve mevcut şebekelerin onarılması karşılığında bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paylar”* şeklinde tanımlamak mümkündür. Yol, su ve kanalizasyon gibi kentsel altyapı hizmetlerinin bir kısmının, hizmetin yapıldığı bölgedeki gayrimenkul sahipleri arasında paylaştırılmak suretiyle finanse edilmesi harcamalara katılma paylarının ana felsefesini oluşturmaktadır. Diğer bir anlatımla, harcamalara katılma payları, altyapı hizmetlerinin finansmanında kullanılan ve sınırlı belediye kaynakları ile yapılan harcamaların kısmen de olsa belediyelerin bütçesine tekrar aktarılmasını sağlayan bir aracı rolündedir (Kurtuluş, 2006: 55-56).

3.2.4. Kentsel Rantların Vergilendirilmesine Yönelik Reform Çalışmaları

Ülkemizde kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik yasal boşluklar bulunmaktadır. Yürürlükte olan vergiler oluşan rantların kamuya aktarılması konusunda yetersiz kalmaktadır.

Başbakan eski yardımcısı Ali Babacan'ın 27 Ocak 2015 tarihinde Ankara'da gerçekleştirilen "İnşaat Sektörü Zirvesi" toplantısında kamuda saydamlığın ve şeffaflığın arttırılmasının son derece önemli olduğunu vurgulamıştır. Bu kapsamda, imar değişikliklerinin taslağı ve kesinleşmiş halinin belediyelerin internet sitesinde, yerel gazetede yayınlanması; ayrıca ülkedeki bütün bu değişikliklerin de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesindeki tek bir internet sitesinde toplanıp topluca ilan

edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Babacan ayrıca, eğer bir bilgi varsa, bu bilgiye herkesin aynı anda ulaşabilmesinin sağlanmasının şart olduğunu; başkasının bilmediği bilgi üzerinden kolay rant oluşmasının engellenmesi gerektiğini, bu sayede tüm vatandaşlar için daha adil bir düzenin tesis edilebileceğinin mümkün olduğunu dile getirmiştir (TMB, 2015: 77).

Eski Başbakanlardan Ahmet Davutoğlu tarafından 2014 yılında kamuoyuna duyurulan ancak Haziran 2015 seçimleri öncesinde rafa kaldırılan değer artışlarının vergilendirilmesine yönelik bir reform çalışması bulunmaktaydı. Reform çalışması kapsamında, bir arsa imara açıldığında ya da bir binanın emsal oranı arttığında değer artış payı alınması düşünülmektedir. Buna göre, bireysel olarak vatandaşın talebi ile değişiklik yapılması halinde yüzde 80 ile 100 arasında; belediyelerin genel plan değişikliğinde ise yüzde 40 ile 60 arasında değişen oranlarda değer artış payı alınması öngörülmektedir. Alınacak payın % 10'u Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, kalan kısmın % 70'ini büyükşehir belediyesi, % 30'unu ilçe belediyesi geliri olacak şekilde planlama yapılmıştır. Değer artış hesaplamasında ise nihai kararı belediye meclisinin vermesi istenmiştir (www.hürriyet.com).

2015-2017 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program (OVP) kentsel rantların vergilendirilmesine ilişkin önemli maddeler içermektedir. OVP'nin 28 ve 148 no'lu paragraflarında yer alan ifadeler doğrultusunda Çevre ve Şehircilik, İçişleri ve Maliye Bakanlığı bünyesinde çeşitli reform çalışmaları yürütülmüş ancak herhangi bir somut taslak oluşturulamamıştır.

OVP'nin 28 no'lu paragrafında gayrimenkul değer artışlarının yeterince vergilendirilmediği hususu: *“Hâlihazırda kısıtlı olan yurt içi tasarruflarımızın ekonomi için üretken alanlarda kullanılması üretim potansiyelimiz açısından büyük önem taşımaktadır. Gayrimenkul değer artışlarının yeterince vergilendirilmemesi, imar düzenlemeleri ve kamu hizmetleri yoluyla ciddi bir gayrimenkul rantı oluşması ve bundan kamunun yeterince pay alamaması kaynaklarımızın önemli ölçüde üretken olmayan alanlara kaymasına neden olmaktadır. Bu durum, büyüme potansiyelinin artmasına bir kısıt oluşturmaktadır.”* şeklinde dile getirilmiştir.

OVP'nin 148 no'lu paragrafında ise “*İmar planı değişiklikleri ve kamu yatırımları sonucunda oluşacak gayrimenkul değer artışlarından kamunun pay almasını ve gayrimenkullerde değer artışına yol açacak bazı kamu yatırımlarına yararlanıcıların katkıda bulunmasını sağlayacak bir sistem geliştirilecektir.*” denilmektedir.

2017 yılı sonu itibariyle OVP kapsamında herhangi bir somut adımın atılmadığı görülmektedir. Ayrıca, imara ilişkin her türlü bilgiye herkesin aynı anda ulaşabilmesinin sağlanarak başkasının bilmediği bilgi üzerinden kolay rant oluşmasının engellenmesi, keyfi imar değişikliklerinin önüne geçilmesi ve imar planında yapılacak değişikliklerin tamamen şeffaf olarak yürütülmesine ilişkin verilen vaatler de yerine getirilememiştir. Gerekli yasal düzenlemelerin gecikmesi, oluşan kentsel rantların kamuya aktarılamayıp bazı kişi ya da gruplarda kalmasına yol açmaktadır. Bu durumun doğal fakat istenmeyen bir sonucu olarak, toplumdaki gelir dağılımı adaletsizliği algısı derinleşmektedir.

Mali şeffaflık ile kamu borcu arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Diğer bir anlatımla, kamunun mali şeffaflığı arttıkça kamu borçlarının önemli miktarda azaldığı görülmektedir. Ulaşılan bu sonucun teorik alt yapısında, artan mali şeffaflık düzeyi ile birlikte asimetrik ve spekülasyonlara dayalı bilgilerin azalması nedeniyle bireylerin devlete olan güvenlerinin artması ve kamu gücünü elinde bulunduranları kamu kaynaklarını daha etkin, ekonomik ve verimli kullanmaya zorlayarak harcama maliyetlerinin ve dolayısıyla kamu borcunun düşürülmesine katkıda bulunması görüşü bulunmaktadır (Yalçın, 2017: 101-102). Bu bağlamda, tıpkı diğer mali alanlarda olduğu gibi kentsel rantların doğmasına neden olan sürecin ve oluşan rantın vergilendirilmesine ilişkin işlemlerin de şeffaf olarak yürütülmesi büyükşehir belediyelerinin borçlarının azalmasını sağlayacaktır.

3.2.5. İBB İçin Kentsel Rant Vergisi Önerisi

2014 yılında hükümet yetkililerinin duyurduğu taşınmaz değer artışlarının vergilendirilmesine yönelik çalışmalar büyük önem taşımaktadır. Çalışma kapsamında, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde alt yapı ve plan tekniklerine uygun olarak yapılacak değişiklikler sonucu oluşan taşınmaz değer artışlarından pay alınması öngörülmekteydi. Örneğin belediyeler, bir bölgede artan konut talebini karşılama ve kentin büyüyüp gelişmesine katkı sağlama adına daha yüksek binalara izin vermek için

1 olan emsali 1.5'a ya da 2'ye çıkarması durumunda o bölgede yer alan arsalar değerlendirilmektedir. Söz konusu taşınmazların değer artışlarından belediyelerin yüzde 40 - 60 aralığında bir pay alması önerilmiştir. Değişikliğin bireysel olarak vatandaşların talebi ile yapılması durumunda ise yüzde 80 - 100 aralığında değer artış payı alınması, değer artış tutarının hesaplanmasında öngörülmekteydi. Değer artış hesaplamasında ise belediye meclisinin nihai kararı vermesi istenmiştir (TMB, 2015: 77).

Ancak, 2014 yılı çalışmaları kapsamında imar değişikliklerinden kaynaklı taşınmaz değer artışlarının vergilendirilmesi çabaları sonuçsuz kalmış, gerekli kanuni düzenlemeler yapılamamıştır. Benzer şekilde, 05.01.2016 tarihli Gelir Vergisi Kanun Tasarısı 45. maddesi ile değer artış kazancında 5 yıllık süre sınırının kaldırılmasına yönelik çalışma da gerçekleştirilememiştir.

Gerek belediyelerin genel plan değişikliği ile gerekse de bireysel olarak vatandaşların talebi imar planında değişikliklerin yapılması durumunda ortaya çıkacak değer artışının vergilendirilmesinde, hükümetin 2014 yılındaki çalışmasının yasalaştırılarak uygulanması İstanbul Büyükşehir Belediyesi açısından önemli bir gelir kaynağı oluşturacaktır. Ancak, uygulamadan etkin sonuçlar elde edilebilmesi için değer artış tespit komisyonunun daha fazla sayıda ve konunun uzmanı kişilerden oluşmasının sağlanması gerekmektedir.

İstanbul'daki gayrimenkullerin değerlerini artıran diğer bir unsur kamusal yatırımlardır. Merkezi yönetimin veya yerel yönetimlerin planları arasında yer alan ya da gerçekleştirdiği kentsel dönüşüm projeleri, imar planlamaları, ulaşım projeleri gibi kamusal eylem ve işlemler kentsel rantların oluşumunda doğrudan etkili olmaktadır. Bu kapsamda, İstanbul'daki gayrimenkullerin değerlerini artıran pek çok kamusal proje ve yatırım bulunmaktadır. Kanal İstanbul Projesi, İstanbul Finans Merkezi Projesi, 3. havalimanı, 3. köprü, üç adet yeni kent kurulması projesi, yeni metro ve tramvay hatları gibi yatırım projeleri taşınmaz değerlerinde ciddi artışlara neden olmaktadır. Herhangi bir emek veya sermaye sarf etmeksizin, salt devlet eliyle gerçekleştirilen ve yüksek maliyetler gerektiren bu projeler sayesinde taşınmazında değer artışı meydana gelenlerden belli oranlarda vergi alınarak kamuya aktarılması toplum yararına olacaktır.

Şerefiye uygulamasının kalkması ve 193 sayılı GVK'nın 80'inci maddesinin 6'ncı bendinde taşınmazın elden çıkarılmadığı müddetçe vergiyi doğuran olayın vuku bulmaması nedeniyle vergilendirmenin söz konusu olamaması nedeniyle kamusal yatırım kaynaklı değer artışları gerçek anlamda vergilendirilememektedir.

Taşınmaz değer artışlarının yeterince vergilendirilmediği ve bu konuda düzenleme yapılması gerekliliğine 2015 - 2017 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda da değinilmiştir. OVP'nin 28 no'lu paragrafında, gayrimenkul değer artışlarının yeterince vergilendirilemediği; imar düzenlemeleri ve kamu hizmetleri yoluyla ciddi bir gayrimenkul rantı oluşmasına rağmen kamunun yeterince pay alamadığı vurgulanmıştır. OVP'nin 148 no'lu paragrafında ise imar planında yapılan değişiklikler ve kamunun yatırımları sonucunda oluşacak taşınmaz değer artışlarından devletin yeterli payı alabilmesini sağlayacak bir sistemin geliştirileceği vurgulanmıştır.

Kamunun gerçekleştirdiği veya gerçekleştireceği yatırımlar nedeniyle oluşacak taşınmaz değer artışlarından kamunun etkin bir şekilde pay alabilmesini sağlamak için öncelikle kamusal yatırımlar nedeniyle oluşan kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlendiği yasal düzenleme yapılması gerekmektedir. Yapılacak düzenlemede, verginin mükellefi, matrahı, vergiyi doğuran olay, verginin değer artış komisyonunun oluşumu gibi konular detaylı olarak belirtilmelidir. Bu düzenleme, 2464 sayılı Kanuna veya 5216 sayılı Kanuna yeni maddeler eklenerek yapılabileceği gibi yeni kanun çıkartılarak da yapılabilir.

Yapılacak düzenleme ile 193 sayılı GVK'nın 80'inci maddesinin 6'ncı bendi hükmünün vergileme açısından mükerrerlik doğurma ihtimali bulunmaktadır. Taşınmaz değerinin artışı, kamusal yatırımdan kaynaklanması durumunda vergilendirme sürecinde öncelikle yapılacak bu düzenleme uygulanmalıdır. Elden çıkarma işlemi, kamusal yatırım kaynaklı taşınmaz değer artışına ilişkin verginin tahakkukundan sonra vuku bulması durumunda ödenen verginin GVK'nın 80/6 uyarınca ödenecek vergiden mahsup edilme imkanı verilmelidir.

Söz konusu yasal düzenlemede ayrıca, kamusal yatırım kaynaklı taşınmaz değer artışlarının tespit edilmesi amacı ile büyükşehir belediyeleri bünyesinde konunun uzmanlarından oluşan ve geniş katılımlı bir komisyon oluşturulması, uygulamanın

sağlıklı şekilde yürütülmesi açısından önem taşımaktadır. Taşınmazların rayiç değerlerinin tespiti itiraza konu yapılamayacak derecede adil, şeffaf ve somut kriterlere dayandırılarak bir şekilde yürütülmesi sistemin daha iyi çalışmasına katkı sağlayacaktır.

Gerek imar planı değişiklikleri gerekse de kamu yatırımları nedeniyle oluşan kentsel rantların ortaya çıkardığı yüksek vergi potansiyelinin vergilendirilmesi durumunda, adil olmayan gelir dağılımının vergi marifetiyle düzeltilmesine de katkı sağlayacaktır. Diğer bir deyişle, kentsel rantların vergilendirilmesiyle birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesinin finansman ihtiyacı karşılandığı gibi (verginin fiskal amacı), gelir dağılımını düzeltme (verginin ekstra-fiskal amacı) konusunda da iyileştirmeler kaydedilecektir.

Kentsel rantların vergilendirilmesi sonucu elde edilen gelirlerin kamu gücünü kullananlar tarafından nasıl değerlendirileceği de önemli bir tartışma alanını oluşturmaktadır. Bu konudaki önerilerden biri, toplanan gelirin belediye sınırları içerisinde yaşayan ve sabit geliri olmayan vatandaşlara iş olanağı olan alanlarda mesleki eğitim verip onları iş sahibi yapacak projelerde kullanılmasıdır. İkinci öneri, bireyler arasında fırsat eşitliği sonucu doğuracak tarzda, içinde sosyal donatı ve eğitim binalarının olduğu kentsel kamusal alanların oluşturulmasıdır. Bir diğer önerisi ise, bu gelirin ulusal düzeyde ekonomik gelişmeye katkı sağlayacak ve istihdam üretecek yerel projelerde kullanılmasıdır (Atan, 2014: 59). Elde edilen gelirlerin bu üç öneriye veya bunlara benzer öneriler için harcanarak başarı bir şekilde uygulanması durumunda, bireylerin vergiye karşı tepkileri azalacağı gibi toplumda fırsat eşitliğini sağlama konusunda da önemli bir adım atılmış olacaktır.

3.3. ŞEHİR VERGİSİ

Hizmet sınırları içerisinde turistik yerler bulunan büyükşehir belediyelerinin gelirleri özellikle yaz aylarında artan nüfuslarına karşın, artan hizmet taleplerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Yerel idarelerin en önemli gelir kaynağı olan GBVG'den ayrılan paylarda nüfus sayımları esas alınması nedeniyle, gelir paylaşımında bu bölgeler aleyhine dengesiz bir dağıtım gerçekleşmektedir. Bunun sebebi, ülkemizdeki nüfus sayımlarının ikamet esasına dayalı olarak yapılp, turistik yörelerde yaz aylarındaki geçici nüfus artışlarının dikkate alınmamasıdır. Şayet turistik tesislerde kalanlardan

konaklamaya ilişkin şehir vergisi alınırsa, bu bölgelerde artan yazlık nüfus ve turist sayısına göre, yerel yönetimlerin gelirleri de artacaktır. Şehir vergisinin alınması, turistik yörelerde konaklamaya gelen insanların bu yörelerdeki yerel yönetimlere yükledikleri çeşitli maliyetlerin finansmanına kısmen de olsa katılmalarını sağlayacaktır (Akdemir, 2006: 400).

İstanbul, İzmir ve Antalya gibi Türkiye'nin önemli turizm merkezlerinin adrese dayalı olarak tespit edilen nüfus verilerine göre tespit edilen nüfusları ile fiili nüfus arasında devasa boyutlarda dengesizlikler bulunmaktadır. İstanbul'da özellikle turizm sezonlarında şehir nüfusunun en az 3 katı günlük hareketlilik yaşanmaktadır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, söz konusu illerin büyükşehir belediyelerinin hizmet sunum maliyetleri artmakta, kısıtlı bütçeleri ile asli görevlerini dahi yerine getirmekte zorlanmaktadır.

Teknolojide yaşanan baş döndürücü gelişmeler sayesinde ulaşım imkanlarının çeşitlenmesi, çok uluslu şirketlerin global piyasalardaki rollerinin artması gibi etkenlerle insanların iş ve/veya tatil amaçlı seyahatlerinde önemli artışlar yaşanmaktadır. Bu seyahatlerde konaklama seyahatin ayrılmaz bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Çeşitli ülkelerde geçici süreli (ikamet amaçlı olmayan) konaklamalar için yerli/yabancı ayrımı yapılmaksızın konaklama hizmeti için belirli nispet veya oranlarda vergiler alınmaktadır. Bu vergilerden birisi de Konaklama Vergisi, Turizm Vergisi gibi çeşitli adlar altında uygulanan ve konaklama bedeli üzerinden alınan dolaylı bir vergi niteliğindeki Şehir Vergisi'dir (Bozdoğanoglu, 2013: 131-132).

Verginin uygulanabilirliği ve vergi adaleti açısından turistik tesislerde kalınan gün sayısı üzerinden turistik tesisinin niteliğine göre değişen sabit bir tutarda vergi alınmasının daha uygun olduğu söylenebilir. Çünkü şehir vergisi bir tür fayda vergisi niteliğindedir. Turistik tesislerde konaklamaya gelenler harcama düzeyleriyle bağlantılı olmaksızın bu yörelerde sunulan yerel hizmetlerden belirli ölçülerde yararlanmaktadır. Birbiriyle eşit süreyi tatilde geçiren bireyler, farklı gelir kapasitesine sahip olsalar bile, ilgili yerel yönetimlere aynı neviden maliyetler yüklemektedir (Akdemir, 2006: 399).

3.3.1. Çeşitli Ülkelerin Şehir Vergisi Uygulamaları

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik konusunda müzakerelerin sürdürüldüğü süreçte 2006/112/EC numaralı Konsey Direktifi yayınlanmıştır. Bu direktif aynı zamanda üye ülkelerde uygulanan Şehir Vergisi'nin yasal dayanağını oluşturmaktadır. Mezkur direktife göre, şehir vergisi kısa bir süreliğine konaklamaya gelen yerli ve yabancı ayrımı yapılmaksızın tüm turistlerden alınmaktadır. Ayrıca direktife göre, birlik üyesi devletlerde şehir vergisinden elde edilen gelirlerin yerel yönetimlere bırakılması tavsiye edilmektedir (Güler, 2017: 19).

Şehir vergisinin uygulamaları ülkeden ülkeye değiştiği gibi aynı ülkenin farklı şehirleri arasında dahi değişiklikler gösterebilmektedir. Avrupa Tur Operatörleri Birliği (www.etoa.org) tarafından yayınlanan bilgilerden yola çıkılarak, şehir vergisi ihdas etmiş bazı ülkelerin şehir bazında uygulama örneklerine devam eden kısımda yer verilmiştir.

3.3.1.1. Almanya

Federal Almanya Cumhuriyeti'ndeki eyaletlerde şehir vergisi kültür ve turizm vergisi olarak uygulanmaktadır. Şehir vergisi ilk etapta Kültür Vergisi (Kulturförderabgabe) ve Yatak Vergisi (Bettensteuer) olmak üzere iki farklı verginin bileşimi şeklinde uygulanmıştır.

Almanya'daki şehir vergisinin gelişimi biraz sancılı başlamıştır. Temmuz 2011'de Münih yerel yönetimleri kişi başı 2.50 Euro olmak üzere sabit oranlı yatak vergisinin uygulamaya konulacağını deklare etmiş ancak düzenleme Münih İdare Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bu durum, Alman Turizm Birliği tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Bu süreçte diğer eyaletlerin neredeyse tamamında şehir vergisi uygulaması başlamıştır. Örneğin, 2013 yılı itibarıyla Lübeck, Bremen ve Hamburg gibi eyaletlerde Yatak Vergisi uygulaması yürürlüğe girmiştir (www.etoa.org).

Hamburg eyaleti uygulamasına bakıldığında, şehir vergisinden elde edilen gelirlerin kültürel ve sportif faaliyetler ile turizm pazarlamasına tahsis edildiği görülmektedir. Hamburg Senatosu, toplanan şehir vergisi gelirleri ile turistik faaliyetlere yönelik

yatırımların artırılacağı ve bu sayede Hamburg'un dünyadaki imajının geliştirileceğini beyan etmiştir (www.hamburg-tourism.de).

Hamburg eyaletinde şehir vergisi gecelik konaklamanın net fiyatı (KDV hariç fiyat) üzerinden hesaplanmaktadır. Kahvaltı gibi ekstra servisler bu hesaplamada değerlendirmeye tabi tutulmaz. Gecelik konaklamaya ilişkin 200 Euro üzerindeki fiyatlarda her bir 50 Euro'luk artış için vergi 1'er Euro'luk artış gösterir. Odanın birden fazla kişi tarafından kullanılması halinde, odanın toplam maliyeti kişi sayısına bölmek suretiyle değerlendirilir (www.hamburg-tourism.de).

Diğer eyaletlerdeki şehir vergisi uygulamalarını aşağıdaki tablodaki gibi özetlemek mümkündür:

Tablo 3.9: Almanya'nın Bazı Eyaletlerindeki Şehir Vergisi Tarifeleri

Eyalet	Vergileme kriteri		Vergi tutarı
Köln	KDV dahil gecelik konaklama bedelinin yüzdesi		% 5
Berlin	KDV dahil gecelik konaklama bedelinin yüzdesi		% 5
Dortmund	KDV dahil gecelik konaklama bedelinin yüzdesi		% 5
Göttingen	Kalınan yer türü	Pansiyonlar	0,50 €
		Yazlık evler vb.	1 €
		3 Yıldızlı oteller	2 €
		4 Ve Üzeri Yıldızlı oteller	3 €
Weimar	Oteldeki oda sayısı	49 Odaya kadar	1 €
		50 Oda ve üzeri	2 €

Kaynak: www.citytaxgermany.com sitesinde yer alan verilerden derlenmiştir.

3.3.1.2. Belçika

Ulusal düzeyde standart KDV oranının yüzde 21 olduğu Belçika'da otel ve restoranlarda indirimli KDV oranı yüzde 6 olarak uygulanmaktadır. Belçika'da şehir vergisinin KDV dahil tutar üzerinden hesaplanmakla birlikte KDV oranının düşük olması nedeniyle elde edilen gelirler nispi olarak etkilenmektedir (www.etoa.org). Belçika'nın üç önemli şehri olan Antwerp, Bruge ve Brüksel'de şehir vergisinin farklı bir şekilde uygulandığı görülmektedir.

Antwerp'te şehir vergisinden elde edilen gelirler, bilgi hizmetleri, müzelerin bakımı, gelişmiş hareketlilik, emniyet ve kentsel yenilenme için kullanılmaktadır. 01 Ocak 2014 tarihi itibarıyla mevcut karmaşık sistemi değiştirmek için şehir vergisini yeniden ele almıştır. Bu tarih itibarıyla Atwerp'te konaklayanlardan her bir gece için KDV dahil 2,39 Euro maktu vergi alınmaya başlanmıştır. Kamp alanlarındaki karavanlardan KDV dahil 0,53 Euro indirimli vergi alınmaktadır. 18 yaşın altındakiler vergiden muaf tutulmuşlardır. Antwerp'in eski siteminde oteller çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulup sahip oldukları oda sayısına göre belirlenen maktu tutarlar üzerinden konaklayan kişi sayısından bağımsız olarak üçer aylık periyotlar halinde otel sahipleri tarafından bağlı oldukları yerel yönetimlere ödenmekteydi (Bozdoğanoglu, 2013: 149).

Bruges'te otel, pansiyon, misafirhane vb. her türlü turistik konaklamayı şehir vergisi kapsamına almıştır. Bu şehirde şehir vergisi 01.01.2015 tarihi itibarıyla her bir gece için 2,12 Euro olarak belirlenmiştir. 18 yaşın altındakiler vergiden muaf tutulmuşlardır. Otel sahiplerinin her bir oda için yıllık vergi mükellefiyeti aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 3.10: Brüksel'in Şehir Vergisi Tarifesi

Otel kategorisi	Oda sayısı	Her bir oda için yıllık vergi tutarı
Sınıflandırılmamış	1 – 99 oda	400,00 €
	100 ve üzeri oda	700,00 €
Kategori 1 ve H1	1 – 99 oda	672,00 €
	100 ve üzeri oda	884,80 €
Kategori 2 veya H2	1 – 99 oda	931,20 €
	100 ve üzeri oda	1.272,00 €
Kategori 3 veya H3	1 – 99 oda	1.363,20 €
	100 ve üzeri oda	1507,20 €
Kategori 4 veya H4	1 – 99 oda	1.536,00 €
	100 ve üzeri oda	1.718,40 €
Kategori 5 veya H5	1 – 99 oda	2.419,20 €
	100 ve üzeri oda	2.880,00 €
Apart otel	1 – 99 oda	1.017,60 €
	100 ve üzeri oda	1.526,40 €

Kaynak: Avrupa Tur Operatörleri Birliği (www.etoa.org) sitesinde yer alan verilerden derlenmiştir.

Brüksel’de şehir vergisinin mükellefi otel sahipleri olarak belirlenmiştir. Ancak uygulamada piyasa şartları çerçevesinde verginin otelde konaklayan müşterilere yansıtıldığı gözlemlenmektedir. Brüksel’de şehir vergisi uygulanırken oteller konumlarına ve özelliklerine göre çeşitli kategorilere ayrılmıştır. Bu durum oteller arasında vergi adaletini sağlamak açısından oldukça başarılı olduğu değerlendirilmektedir.

3.3.1.3. Hollanda

Hollanda’da Şehir vergisi (Toeristenbelasting) ülke genelinde yer alan 421 belediyenin hemen hemen hepsinde gecelik konaklama üzerinden tahsil alınmaktadır. Hollanda, ayrıca deniz yolu ile gelip ülkede yer alan limanlarda demirleyen gemilerde konaklayanlardan da şehir vergisi tahsil etmektedir. Şehir vergisi uygulaması, tıpkı diğer bütün ülkelerde olduğu gibi Hollanda’da da turizm operatörlerinin yoğun tepkisine maruz kalmıştır. Ancak uygulamadan elde edilen gelirlerin yine turizm için kullanıldığı görülünce tepkiler azalmaya başlamıştır (www.etoa.org).

Hollanda’nın şehir vergisi uygulaması ilden ile birtakım farklılıklar göstermektedir. Bazı şehirlerde gecelik konaklama tutarının belli bir yüzdesi olarak tahsil edilen şehir vergisi bazı şehirlerde belirli tutar aralığında maktu vergi olarak tahsil edilmektedir. Şehir vergisi matrahına kahvaltı vb. ekstra hizmetler dahil değildir. Aşağıdaki tabloda ana turizm merkezlerinde uygulanan vergi nispet ve/veya oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 3.11: Hollanda’nın Bazı Eyaletlerindeki Şehir Vergisi Tarifeleri

Eyalet	Belediye	Vergi hesaplanma yöntemi (Tutar/ Yüzde)
Kuzey Hollanda	Amsterdam	% 5,00
Utrecht	Utrecht	% 5,00
Kuzey Hollanda	Rotterdam	% 4,50
Kuzey Hollanda	Den Haag	1,27 € - 4,76 €
Kuzey Hollanda	Delft	0,60 € - 2,20 €
Güney Brabant	Eindhoven	3,50 €
Limburg	Maastricht	0,95 € - 3,90 €

Kaynak: Avrupa Tur Operatörleri Birliği (www.etoa.org) sitesinde yer alan verilerden derlenmiştir.

3.3.1.4. İspanya

İspanya’da şehir vergisi Katalonya Bölgesi’nde yer alan belediyeler tarafından Nisan 2012’den itibaren yerel dilde “Tasa Turistica” ismiyle uygulamaya konulmuştur. Söz konusu verginin ihdasında, bölgenin en önemli kenti olan Barselona’nın turistik cazibesini artırmak, dünyada tanıtımını sağlamak, turizm altyapı yatırımlarını artırmak gibi amaçlar önemli rol oynamıştır (www.etoa.org).

Katalonya’da şehir vergisi maktu bir vergi olarak düzenlenmiştir. Oteller sahip olduğu yıldız sayısına göre kategorilere ayrılarak bu otellerde gecelik konaklama yapan müşterilerden 0,75 € ile 2,50 € arasında değişen tutarlarda şehir vergisi tahsil edilmektedir.

Katalonya’da Şehir vergisine ilişkin istisna ve muafiyetler bulunmaktadır. Şehir vergisinin alınabileceği maksimum süre 7 gecelik konaklamadır. Örneğin; 15 gün konaklayan bir kişi, 7 gece için vergi ödeyecek; geri kalan 8 gün istisna kapsamında olduğu için vergi ödemeyecektir. Yaşları 16’nın altında olanlar bu vergiden muaf tutulmuştur (www.etoa.org).

Çok sayıda ülke gezisini kapayan turistik gezi gemilerinde (cruisers) konaklayanlar da şehir vergisi mükellefi kapsamına alınmıştır. Deniz yolu ile gelip Katalonya’daki limanlarda demirleyen turistik yolcu gemilerinde konaklayanlardan Katalonya limanlarında demirli kalınan süre üzerinden şehir vergisi tahsil edilmektedir. Katalonya Bölgesi’ndeki şehir vergisi uygulamasına ilişkin bilgiler aşağıdaki gibidir:

Tablo 3.12: Katalonya Bölgesi’ndeki Şehir Vergisi Tarifesi

	Otel kategorisi		
	1, 2 ve 3 yıldızlı	4 yıldızlı	5 yıldızlı
Barcelona	0,75 Euro	1,25 Euro	2,50 Euro
Diğer yerler	0,75 Euro	1,00 Euro	2,50 Euro
Turistik gemilerde konaklayanlar	2,50 Euro		
Gecelik konaklama sayısı	Maksimum 7 gecelik konaklama için vergi hesaplanır. (aşan kısmı için şehir vergisi alınmaz)		
Muafiyet	16 yaşın altındaki çocuklar muafiyet kapsamındadır		

Kaynak: Avrupa Tur Operatörleri Birliği (www.etoa.org) sitesinde yer alan verilerden derlenmiştir.

3.3.1.5. Japonya

Japonya'nın başkenti Tokyo'da 2002 yılından itibaren uygulanan Şehir Vergisi, Tokyo'nun tanıtımı, uluslararası cazibesinin artırılması, turistik bölgelerin alt yapısının geliştirilmesi, kültürel ve sportif faaliyetlerin artırılması vb. amaçlarla ihdas edilmiş bir tür fayda vergisi niteliğindedir.

Tokyo'da şehir vergisi mükellefleri, otellerde veya geleneksel Japon hanlarında (Ryokan) gecelik konaklama yapan müşterilerdir. Ödenmesi gereken vergi tutarı, gecelik konaklama gün sayısı ile konaklama bedelinin tarifeye isabet eden vergi tutarı ile çarpılması suretiyle hesaplanır. Gecelik konaklama bedeli 10.000 Japon Yeni'nin altında olması durumunda şehir vergisi alınmamaktadır (TBBVR,2016: 59).

Tablo 3.13: Tokyo'nun Şehir Vergisi Tarifesi

Konaklama bedeli (kişi başı/gecelik)	Şehir vergisi (kişi başı/gecelik)
1 – 10.000 Yen	Vergiden Muaf
10.001 – 14.999 Yen	100 Yen
15.000 Yen ve üzeri	200 Yen

Kaynak: TBBVR, 2016: 59

Vergi matrahı sadece gecelik konaklamayı kapsamaktadır. Her türlü yiyecek ve içecekler, konferans odalarının kullanımı, telefon gibi hizmetlere ilişkin tutarlar şehir vergisinin matrahına girmemektedir. Otel ve Ryokan'ların yöneticileri, müşterilerden ay içerisinde tahsil ettikleri şehir vergisini müteakip ayın sonuna kadar Tokyo Büyükşehir Belediyesi veznelere yatırmak mecburiyetindedir (TBBVR, 2016: 59).

3.3.2. İBB İçin Şehir Vergisi Önerisi

Türkiye nüfusunun %18,5'inin ikamet ettiği en büyük metropol şehrimiz niteliğindeki İstanbul, 2017 yılı adrese kayıtlı nüfus sistemi verilerine göre yaklaşık 15 milyon nüfusa sahip bulunmaktadır. Bununla birlikte İstanbul'da şehir nüfusunun yaklaşık 2 katı günlük hareketlilik olmakta ve yakın gelecekte bu rakamın 50 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir. Bu durum, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet sunum maliyetlerini artırmakta, kısıtlı bütçesi ile asli görevlerini dahi yerine getirmekte

zorlanmasına neden olmaktadır. Meydana gelen bütçe açıkları belediyeleri yeni gelir kaynakları bulmaya yöneltmiştir.

İstanbul, önemli imparatorluklara başkentlik yapması, iki kıta üzerine kurulu bir şehir olması, çok sayıda tarihi esere sahip olması nedeniyle turizm potansiyeli oldukça yüksek seviyededir. İstanbul'un turizm pastasından istediği payı alabilmesi için uluslararası platformlarda tanıtılması ve cazibesinin artırılması, turistik bölgelerin alt yapısının geliştirilmesi, kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetlerin artırılması gerekmektedir.

5216 sayılı Kanunun 7. maddesinin o) bendinde *“Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.”* büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında yer almaktadır. Benzer şekilde kültür, sanat, turizm - tanıtım faaliyetleri, 5393 sayılı yasanın 14. maddesinin a) bendinde sayılan belediyelerin zorunlu görevlerinden biridir. Büyükşehir belediyelerinin söz konusu görevlerini ifa ederken ihtiyaç duydukları mali kaynakların önemli bir bölümünü şehir vergisinden elde edilen kaynaklarla finanse etmesi mümkündür.

Avrupa Birliği Konsey Direktifi doğrultusunda, Şehir Vergisinin ülkemizde de uygulanması gerektiği gündeme gelmiş ve bu yeni duruma yönelik çalışmalar 2008 yılında bir kanun tasarısı olarak (İ.Ö.İ ve BGK Tasarısı) TBMM'ye sunulmuş ancak turizm sektörünün olumsuz etkileneceği şeklinde tepkiler nedeniyle alt komisyondan geçememiştir. Her ne kadar şehir vergisi uygulaması, tıpkı diğer ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de turizm sektörünün yoğun tepkisine yol açmış olsa da uygulamadan elde edilen gelirlerin yine turizm altyapısı için kullanıldığı görülünce tepkiler azalmaya başlayacaktır.

Kanun tasarısının 34 ila 37. maddelerinde şehir vergisi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İlgili maddelerde, otel, motel, tatil köyü, pansiyon gibi tesis ve yerlerde konaklamanın Şehir Vergisi'nin konusunu oluşturduğu; konaklama tesislerinde konaklayanların bu verginin mükellefi olduğu belirtilmiştir. Öğrenci yurt ve pansiyonları, huzurevleri ile koruma evlerinde yapılan konaklamalar verginin istisnası kapsamına alınmıştır. Şehir

vergisinin matrahı, günlük yeme, içme ve yatak ücretleri dahil olmak üzere, mükelleflerce ödenen toplam konaklama bedeli; vergi oranı olarak ise, günlük toplam konaklama bedelinin yüzde 3'ü olarak belirlenmiştir. Büyükşehir Belediyesi olan illerde toplanan verginin yüzde 25'i, tahsilatı izleyen ayın yirminci günü mesai saati sonuna kadar büyükşehir belediyesine aktarılması gerektiği düzenlenmiştir.

Bu tasarıda, şehir vergisi matrahına konaklama dışındaki hizmetlerin dahil edilmiş olması tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Yukarıda gösterilen farklı ülkelerin şehir vergisi uygulamaları dikkatle incelendiğinde vergi matrahı olarak sadece gecelik konaklama bedelleri esas alındığı, bunun haricindeki ilave ücrete tabi hizmetlerin vergi matrahı dışında bırakıldığı görülmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bir gelir türü olarak düzenlenecek şehir vergisinin KDV dahil gecelik konaklama bedelinin yüzdesi şeklinde alınması daha sağlıklı bir adım olacaktır. Aynı zamanda, kanunla çizilecek alt ve üst sınırlar çerçevesinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi meclisine vergi tarifesini belirleme yetkisi verilmelidir. Buna ilave olarak İspanya ve Hollanda modelinde yer alan, çok sayıda ülke gezisini kapayan turistik gezi gemilerinde (cruisers) konaklayanlar da şehir vergisi alınması yerinde bir uygulama olacaktır. İstanbul'daki limanlarda demirleyen turistik yolcu gemilerinde konaklayanlardan İstanbul limanlarında demirli kalınan süre üzerinden maktu bir miktar üzerinden şehir vergisi alınması elde edilecek şehir vergisi hasılatının artmasını sağlayacaktır.

Aşağıdaki tabloda 2016 yılında İstanbul'daki tesisleri kullanan yerli ve yabancı kişi sayısına ve bunların gerçekleştirdikleri gecelik konaklama sayısı verilerine yer verilmiştir. Tabloda görüleceği üzere, İstanbul'daki otellerde konaklayan ülke vatandaşı sayısı, yabancı turist sayısından fazla olduğu gibi gecelik konaklanan süre bakımından da yerliler daha uzun süreli kalmaktadır.

Tablo 3.14: İstanbul'daki Konaklama Tesislerine Giriş ve Geceleme Sayıları (2016)

Tesis tür ve sınıfı	Tesis geliş sayısı			Gecelik konaklama sayısı		
	Yerli	Yabancı	Toplam	Yerli	Yabancı	Toplam
Otel	4.970.881	3.189.847	8.160.728	12.588.504	5.271.088	17.859.592
Pansiyon	45.736	185.715	231.451	149.955	346.785	496.740
Motel	13.375	14.817	28.192	32.261	26.379	58.640
Kamping	6.605	4.638	11.243	34.861	21.320	56.181
Hostel	6.018	5.145	11.163	12.848	9.441	22.289
Turizm kompleksi	92.003	17.227	109.230	292.957	33.130	326.087
Özel tesis	345.715	177.042	522.757	1.046.904	350.447	1.397.351
Butik otel	62.173	37.939	100.112	165.892	53.686	219.578
Kamping	1.994	24.969	26.963	3.136	31.062	34.198
Tatil köyü	10.497	2.968	13.465	61.707	6.643	68.350
Apart otel	3.790	7.971	11.761	12.597	11.829	24.426
B Tipi tesis	3.608	3.069	6.677	7.566	5.612	13.178
Genel toplam	5.562.395	3.671.347	9.233.742	14.409.188	6.167.422	20.576.610

Kaynak: Kültür Ve Turizm Bakanlığı Yatırım Ve İşletmeler Genel Müdürlüğü 2016 yılı turizm istatistikleri

Dünyanın önde gelen veri ve analiz şirketlerinden STR Global tarafından her yıl hazırlanan “Ülke Performans Raporu”nun 2016 yılı verilerine göre, İstanbul'daki otellerde ortalama gecelik oda fiyatı 76,99 Euro seviyesindedir (www.turob.com). İstanbul'da gecelik konaklama sayısı 2016 yılında yerli ve yabancı dahil toplam 17.859.592 adet olarak gerçekleşmiştir. İBB meclisinin şehir vergisi olarak KDV dahil gecelik konaklama bedelinin % 3'ü olarak belirlediği varsayıldığında İBB'nin 2016 yılında **sadece otellerden** elde edeceği şehir vergisi tutarı;

➔ (Gecelik konaklama bedeli x Gecelik konaklama sayısı) x Şehir vergisi oranı

➔ (76,99 x 17.859.592) x 0,03= 41.250.299,65 Euro

Diğer konaklama tesislerine ait konaklama ücretlerine ilişkin bir veri elde edilememesi nedeniyle bu tesislerden elde edilecek gelir potansiyeli hesaplanamamıştır. İstanbul'daki limanlarda demirleyen turistik yolcu gemilerinde konaklayan kişi sayısına ilişkin verilerin temin edilememesi nedeniyle, İBB'nin bu alandan sağlayabileceği gelir potansiyelini ölçen bir hesaplama yapılamamıştır. Ancak şunu vurgulamak gerekir ki, tek başına şehir vergisinden elde edilecek gelir İBB'nin mevcut yerel vergi ve harçlarının toplamının oldukça üzerinde bir gelir potansiyeli barındırmaktadır.

3.4. İKAMET VERGİSİ

İkamet vergisi, emlak vergisinin yanında ikametgâhların kira değeri üzerinden alınan kısmen şahsileştirilmiş bir reel vergi türüdür. Bu mükellefiyet görünüşte, binalarda ikamet eden şahısların vergi ödeme kabiliyetlerine göre yaşadıkları yörenin yerel yönetim birimlerinin masraflarına iştirak etmelerini amaçlamaktadır. Kısmen şahsileştirilmiş olması dolayısıyla bireylerin özel durumları vergilendirme sürecinde dikkate alınabilmektedir (Alaybek, 1961: 17).

Emlak vergisinin yer aldığı vergi sistemlerinde ikamet vergisinin de uygulanması mükerrer vergilendirmeye yol açacağı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Ancak, ikamet vergisi, servet üzerinden alınan emlak vergisinin aksine, bir tür fayda vergisi niteliğinde olması nedeniyle mükerrer vergilendirme durumu olmayacaktır. Mükerrer vergilendirme olması için aynı vergi konusundan vergi alınması gerekmektedir. Emlak vergisi bir eve (binaya) sahip olma nedeniyle mülkiyet üzerinden alınırken, ikamet vergisi bir evi olmasa bile (kiracı olarak ikamet edilmesi) belli bir tutarın üzerinde geliri olandan (gelir üzerinden alınan bir vergi) alınmaktadır. Diğer bir deyişle, İkamet vergisi mükellefi olmak için belli bir süre o beldede oturmak ve belli düzeyde geliri olunması yeterli görülmektedir.

3.4.1. Çeşitli Ülkelerin İkamet Vergisi Uygulamaları

İkamet vergisi uygulamaları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bu bağlamda, ikamet vergisinin en kapsamlı şekilde düzenlendiği büyükşehir belediyeleri olarak Amsterdam, Tokyo ve Paris ön plana çıkmaktadır.

3.4.1.1. Fransa

Türk mahalli idari teşkilatlanmasında örnek alınan ülkelerin başında gelen Fransa’da ikamet vergisi “La taxe d’habitation” adıyla yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer almaktadır. İkamet vergisi, mobilyalı bir şekilde ikamete tahsis edilmiş olan konutların gerçek kira bedelinin gayrisafı tutarı üzerinden senelik olarak alınmaktadır. Ödenecek ikamet vergisi miktarı, vergi matrahının vergi oranının çarpımı sureti ile

hesaplanmaktadır. Belediyeler itibariyle farklılık gösteren ikamet vergisi oranı Paris Belediyesi'nde 2016 yılı için yüzde 13,38 olarak uygulanmıştır (www.paris.fr).

Bir konutun brüt kiralama değeri, normal kiralama koşulları altında elde edilecek olan ortalama gelirdir. Bu kira değeri, belediyenin veya konut sektörünün teorik kiralama pazarı referansını baz yılı olan 1 Ocak 1970'i değil aynı zamanda konutun gerçek alanını, ekipmanını, bakım durumunu ve çevresini de hesaba katmaktadır. Başlangıçta 1 Ocak 1970 tarihinde uygulanan kira değerlerine göre sabitlenen bu kira değeri 1980' yılında güncellenmiştir. Daha sonra ise her yıl ulusal bir katsayı ile sabit bir oranda yeniden değerlendirilmektedir. Bu yeniden değerlendirme 2016 yılı için 1.01 olarak belirlenmiştir (www.paris.fr).

Fransa'daki ikamet vergisi uygulamasına çeşitli muafiyet düzenlemeleri bulunmaktadır. Engelli yardımı alanlar, önceki yıla ait referans geliri belli bir tavanın altında olan ve emlak vergisinden sorumlu olmayan 60 yaşın üzerindeki bireyler ile önceki yılın referans vergi geliri belirli bir sınırın altında olan ve emlak vergisine tabi olmayan dullar muafiyet kapsamında yer almaktadır.

Paris Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 mali yılı bütçesi incelendiğinde toplam ikamet vergisi tutarının 551 milyon Euro olarak gerçekleşmiştir ki bu tutar toplam gelir bütçesinin % 9.7 oranına tekabül etmektedir.

3.4.1.2. Hollanda

Hollanda'nın başkenti Amsterdam'ın önemli bir bölümü su yollarından meydana gelmektedir. Su kanallarının inşası ve bakımı, su seviyesini belli düzeylerde tutarak halkı su baskınlarına karşı koruma, su kalitesini kontrol altında tutma ve atık suları temizleme için önemli gelir kaynaklarına ihtiyaç duyulmaktadır. Amsterdam'ın su bölgesinde ikamet eden bireyler ve şirketler, söz konusu hizmetlerin finansmanına katılımın sağlanması için, her bir bağımsız konut başına Watersysteemheffing (Su Sistemi Vergisi) adı altında vergi ödemektedirler. Su sistemi vergisi mükellefleri, 2018 yılı için sahip oldukları veya kiraladıkları her bir konut başına 110,02 Euro maktu vergi ödemeleri gerekmektedir (www.agv.nl).

Verginin ismi itibariyle ikamet vergisi ile alakasız gibi görünmekle birlikte verginin içeriğine bakıldığında tipik bir ikamet vergisi olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, Waterschapswet (Su Kurulları Yasası) 110, 113 ve 117 maddelerine dayanılarak çıkartılan yönetmelikte, bu verginin mükellefinin Amsterdam Su Kurulu'nun (Kanallar Bölgesi) hizmet sınırları içerisinde takvim yılının başında ikametgahı bulunan vatandaşların olduğu açıkça belirtilmektedir. Mükellefler su sistemi vergisini, kanal bölgesindeki suları içme suyu olarak tükettikleri veyahut ulaşım amaçlı kullandıkları için değil salt kanal bölgesinde ikamet ettikleri için ödemektedirler.

Amsterdam'da uygulanan su sistemi vergisi, her ne kadar konutun değerinden bağımsız şekilde maktu olarak alınması nedeniyle vergi adaletini tesis etmede yetersiz kalsa da maktu bir vergi olması bakımından pratik bir uygulama sağlamaktadır.

3.4.1.3. Japonya

Japonya'nın başkenti Tokyo metropolünde ikamet vergisi, bireysel ikamet vergisi ve kurumlar ikamet vergisi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tokyo'daki ikamet vergisi uygulaması; gelir, servet ve tüketim şeklindeki 3 tür ödeme gücü göstergesinden geliri esas alan, nihai olarak geliri vergilendirmeyi amaçlayan bir vergi türü olarak yürütülmektedir.

Şahsi ikamet vergisi, yerel yönetim sınırları içinde ikamet eden bireylerin, ikamet ettikleri gayrimenkulün kira değeri ile orantılı bir biçimde, yerel yönetimlerin masraflarına iştirak etmelerini hedef alan bir vergidir. Bu verginin mükellefi kendisine ya da başkasına ait gayrimenkullerde barınma amacıyla ikamet eden şahıslardır. Ödeme gücü ilkesi dikkate alınarak salınacak bu vergi sayesinde, oturdukları gayrimenkuller kendilerine ait olan veya olmayan bireylerin ödedikleri kira bedeli göz önünde bulundurularak yerel hizmetlerin finansmanına belli ölçüde katılmaları sağlanabilecektir (Akdemir,2006: 398).

Beyan esasına göre alınabilecek şahsi ikamet vergisi uygulanırken, bireylerin beyan ettikleri kira bedelinin gerçek değeri yansıtması için, oturulan cadde veya sokaklar itibariyle emsal kira bedellerinden daha düşük olması halinde vergilemede emsal kira bedeli esas alınmasında fayda bulunmaktadır. Asgari bir kira bedeli belirlenerek bunun

vergi dışı tutulabileceği şahsi ikamet vergisi uygulanmasında mükelleflerin ödeme güçleri dikkate alınabileceği gibi, sadece gayrimenkul maliklerinin değil, aynı zamanda kirada oturan bireylerin de yararlandığı yerel yönetimlerin hizmetlerinin finansmanına ödeme güçleri doğrultusunda katılmaları sağlanarak “vergilemede fayda ilkesi” hayata geçirilebilir (Akdemir, 2006: 398).

Bireysel ikamet vergisi, her takvim yılının başından (1 Ocak) itibaren Tokyo’nun belediye hizmet sınırları dahilinde ikamet eden, arsası olan veya işyeri olan gerçek kişilerden alınmaktadır. Vergi matrahının esas, bir önceki yılda elde edilen gelirlerdir. Bireysel ikamet vergisi, bir önceki yılın gelirine orantılı olarak uygulanan gelir vergisi ile gelirden bağımsız sabit bir tutara dayanan kişi başına düşen vergiyi de içermektedir. Tokyo’da bireysel ikamet vergisinin hesaplanması aşağıdaki gibidir (TBBVR, 2016: 6):

Yıllık vergi miktarı = (Bir önceki yılın toplam net geliri) – (muafiyet + indirimler) x (vergi oranı) – (vergi kredisi)

Metropol bireysel vergi oranı 2016 yılından itibaren yüzde 4 olarak uygulanmaktadır.

Kurumlar ikamet vergisi, Tokyo belediye sınırları dâhilinde büro, ofis, işyeri, yatakhane, kulüp veya benzeri yerleri olan şirket ve kâr amaçlı vakıflardan alınmaktadır. Verginin hesaplanma yöntemi şöyledir (TBBVR, 2016: 26-27):

(Kurumlar vergisine esas matrah) x (vergi oranı)

Vergi oranı, şirketlerin 1 Ocak 2014 ten önce / sonra kurulması, ofislerin bulunduğu yer vb. kriterlere göre değişmektedir.

3.4.2. İBB İçin İkamet Vergisi Önerisi

Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde, hazine tarafından tahsil edilen vergilerden şehremanetine (İstanbul Belediyesi) aktarılan paylarda artışın sağlanmasının yanı sıra şehremanetine yeni mali kaynaklar kazandırılmasını da öngören çeşitli çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Bu çalışmalar sonucu olgunlaşan 1915 tarihli Rüşum-ı Belediye Kanun Tasarısı’nın yeni gelir kaynakları düzenlemelerini de içeren üçüncü ve son bölümünde ikamet vergisi ön plana çıkmaktadır. Tasarının 25. maddesinde, “*İstanbul Belediyesi sınırları içerisinde üç aydan fazla süreyle ikamet*

eden, yıllık geliri 500 kuruştan yüksek ve yaşı 20'den yukarı olan bireylerden üç ayda bir 20 Kuruş olarak” ikamet vergisi alınması öngörülmektedir. Getirilen kriterler birlikte değerlendirildiğinde, kırsal kesimden başkent İstanbul’a doğru artmakta olan göçlerin önlemesinden ziyade, salt gelir amaçlı bir vergi olduğu anlaşılmaktadır (Oktay, 2006: 65).

İkamet vergisi, dönemin olağanüstü koşulları nedeniyle Meclis-i Mebusan’ın gündemine gelememiştir. Türkiye Cumhuriyeti vergi sisteminde ise ikamet vergisine hiç yer verilmediği görülmektedir. Tasarıda yer verilen hali ile bu verginin günümüzde uygulanması mümkün gözükmemekle birlikte Türkiye’nin bu vergiye çok da uzak olmadığını göstermesi bakımından önemlidir.

İstanbul’da İkamet Vergisi’nin yürürlüğe konulması amacıyla yürütülecek çalışmalarda Fransa’daki İkamet Vergisi uygulaması örnek alınabilir. Fransa’da olduğu üzere İstanbul’da ödenecek ikamet vergisi miktarı, mobilyalı bir şekilde ikamete tahsis edilmiş olan konutların gerçek kira bedelinin gayrisafi tutarı ile vergi oranının çarpımı suretiyle hesaplanması mümkündür.

2017 yılı itibariyle, İstanbul’da 5,5 milyon adet konut bulunmakta ve 280 bine yakın konutun hali hazırda inşaatı sürmektedir. Bu konutların 450 bin adedinin ise markalı konut projeleri olduğu ifade edilmektedir. Aynı zamanda beş yıllık süre içerisinde 175 bin markalı konutun daha piyasaya sürülmesi beklenmektedir (www.milliyetemlak.com). İstanbul’da kiralık daire fiyatları ise 900 TL ile 2 bin TL arasında değişmektedir (www.haberturk.com).

Her bir ev için emsal brüt kira değerini ortalama 1.250 TL olarak aldığımızda, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin brüt emsal kira bedeli üzerinden alacağı % 1 vergi ile 2017 yılı için;

$$\{5.500.000 \times (1250 \times 0,01)\} \times 12 = 825.000.000 \text{ TL}$$

civarında gelir elde edilmesi mümkündür. Ancak, bu tutar hesaplanırken indirim, muafiyet ve istisna faktörleri dikkate alınmadığı için elde edilecek tutar söz konusu tutardan daha düşük bir miktar olarak gerçekleşecektir. Ayrıca, vergi oranının yüksek veya düşük olması da elde edilecek gelir tutarını etkileyecektir. İlave olarak, her bir ev

için sokak, mahalle, semt ve ilçe düzeyinde ayrı ayrı belirlenecek emsal kira bedeli de toplanacak gelir yekûnünü farklılaştıracaktır.

3.5. MESLEK VERGİSİ

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını artırabilmek için başvurulacak bir diğer vergi olan Meslek Vergisi Almanya, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde yerel yönetimlerin önemli bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Belediye sınırları içerisinde faaliyette bulunan ticari, sınai ve mesleki faaliyette bulunanlardan alınan bu verginin temel gerekçelerini, fayda ilkesi, vergi adaletinin sağlanması ve ekonomik nedenler şeklinde sıralamak mümkündür. Yerel yönetimler tarafından sunulan bazı hizmetlerin, işletmelerin maliyetlerini azaltma suretiyle kar marjlarını artırması savından yola çıkılarak, fayda ilkesi gereği işletmelerin yerel yönetimlerin hizmetlerinin finansmanına elde edilen fayda oranında iştirak etmeleri sağlanabilir. Ayrıca, kendilerini oluşturan bireylerden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan ve ayrı bir ödeme gücüne sahip bulunan kurumlardan vergi alınması vergilemede adalet ilkesine uygun düşecektir (Akdemir, 2006: 396-397).

Türk vergi sistemine 1981 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile giren Meslek Vergisi 1987 yılında kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin içinde bulundukları mali darboğazı aşmak için ihtiyaç duydukları verimli gelir kaynaklarından biri olma potansiyeli bulunan Meslek Vergisi'nin günümüz şartları dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi halinde elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyelerinin mali tablolarına olumlu yansımaları olacaktır.

3.5.1. Meslek Vergisinin 2464 Sayılı Kanun'daki Mülga Maddeleri

2464 sayılı BGK dört kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda belediye vergileri; ikinci kısımda belediye harçları; üçüncü kısımda harcamalara katılma payları; dördüncü kısımda ise çeşitli hükümler yer almaktadır. Yürürlüğe girdiği tarihte BGK'da düzenlenen ilk verginin Meslek Vergisi'nin olması dikkat çekmektedir.

BGK'nın yürürlüğe girdiği tarihte meslek vergisi, bu kanunun 1 ila 11. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerin, 1987 yılında 3365 sayılı Kanun ile birlikte mülga olmasından önceki hükümleri şöyledir:

Kanunun 1. maddesine göre meslek vergisinin konusu, “*belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde ticari, sınai veya serbest meslek faaliyetinde bulunmak veya motorlu taşıtlarla ticari amaçlı yük ve yolcu taşımacılığı yapmak*” olarak belirlenmiştir. Kanunun 2. maddesi meslek vergisinin mükellefini, “*Sabit bir işyerinde ticari, sınai veya serbest meslek faaliyetinde bulunan gerçek veya tüzelkişiler*” tanımlamıştır. Ticari amaçlı motorlu taşıt araçları işletilmesinde ise mükellef; adlarına taşıt araçları kayıtlı bulunan gerçek veya tüzelkişilerdir.

Hangi faaliyetlerin ticari, sınai veya serbest meslek faaliyeti olduğunun tespitinde hareket noktası 193 sayılı Kanunu almak gerekmektedir. Çünkü BGK, mükellefiyetin tespitinde gelir vergisi ve/veya kurumlar vergisi mükellefiyetinden hareket etmekte ve bu hususu muafıkları düzenleyen 3. maddesinde özellikle vurgulamaktadır (Doğrusöz, 1983: 22). Motorlu taşıt araçlarının cinslerinin tespitinde ise kanunun 4. maddesinde belirtildiği üzere, 197 sayılı Kanundaki tanımlamalar esas alınacaktır.

Kanunun 4. maddesinde üç farklı tarife yer almaktadır. I sayılı tarifede 1. ve 2. sınıf tüccarlar (kurumlar dahil) ile gerçek usulde vergilendirilen serbest meslek erbabı yer almaktadır. II Sayılı tarife, I Sayılı tarife dışında kalan ticari kazanç ve serbest meslek erbabını ilgilendirmektedir. Motorlu taşıt aracı sahiplerinin vergilendirilmesinde ise III Sayılı tarife esas alınmaktadır.

Tarifelerde yer alan vergi miktarları mükellef gruplarına ve vergi konusuna göre ayrı ayrı belirtilirken, kesin bir vergi miktarı getirilmemiştir. Meslek vergisi maktu tarifelerinin saptanması, belirtilen alt ve üst sınırları aşmamak kaydıyla ve de mahallin çeşitli kısımları arasında sosyal ve ekonomik farklılıkların dikkate alınabilmesi amacıyla belediye meclislerine bırakılmıştır (Doğrusöz, 1983: 27).

Yıllık olarak alınacağı belirtilen meslek vergisi tarifelerinde belediyeler beş gruba ayrılmıştır. Belediyelerin hangi grupta yer alacağını belirleme yetkisi, 95. madde uyarınca İçişleri Bakanlığı’na verilmiştir. Bu kapsamda belediyeler, nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre Maliye Bakanlığı ile DPT’nin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca beş gruba ayrılır ve Resmi Gazete’de ilan olunur. Bu şekilde ayrılacak belediye grupları her üç yılda bir gözden geçirilerek yenilenir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İçişleri Bakanlığı'na 1. grupta yer alan belediyelerden biri olarak ilan edilmiştir. İBB meclisinin 14.12.1984 tarih ve 193 sayılı kararı uyarınca İstanbul için belirlenen meslek vergisi miktarlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. İBB meclisince belirlenen maktu tarife nedeniyle semtlerin sosyal ve ekonomik durumları göz ardı edilerek vergilerin mali güce göre alınması ve vergilendirmede dikey adalet şeklinde beliren sosyal devlet ilkelerine uyulmadığı görülmektedir. Bu duruma örnek olarak, ikisi de 2. sınıf tüccar olan İstanbul'un ücra köşelerinde faaliyet gösteren bir bakkal ile Beyoğlu'nda 150 m²'lik bir mağazada faaliyet gösteren esnafın ödeyeceği vergi miktarı eşit olması gösterilebilir. Elde edilecek gelir itibarıyla farklı statüde bulunanların aynı şekilde vergilendirilmesi adil vergileme ilkesiyle çelişmektedir (Doğrusöz, 1983: 28-29).

Tablo 3.15: İBB Meclisi'nce Belirlenen 1985 Yılı Meslek Vergisi Tarifesi

Tarifeler		Vergisi Tutarı (TL)
I Sayılı Tarife	1. sınıf tüccarlar	21.600
	2. sınıf tüccarlar	10.800
	Serbest meslek erbabı	14.400
II Sayılı Tarife		7.200
III Sayılı Tarife	Taksiler (otomobil, arazi taşıtı vb.)	5.400
	Minibüs, kamyonet vb.	6.300
	Otobüs, kamyon çekici vb.	10.800

Kaynak: Doğrusöz, 1983: 29

Belediye meclislerinin meslek vergisi tarifelerini belirlerken, yasa ile belirlenen alt ve üst sınırların aşılmaması koşuluyla belediye sınırları içerisindeki çeşitli semtlerin sosyal ve ekonomik farklılıkları da göz önüne almak suretiyle tespit etme yükümlülüğüne uymaması mükellefler tarafından yargıya taşınmıştır. Yargıya intikal ettirilen olaylara örnek olarak, serbest meslek erbabı davacı mükellef tarafından tarife kararının iptali ile birlikte verginin de iptalini bu mümkün olmadığı takdirde verginin hakkaniyet ölçüleri içine indirilmesi istemli olarak açılan dava gösterilebilir. Söz konusu davaya ilişkin Danıştay 9. Dairesi tarafından verilen kararda davacı haklı bulunarak, ilgili belediye meclisince belirlenen 1 sayılı tarifenin serbest meslek erbabına ilişkin kısmının iptaline; tarhiyatın re'sen terkinine karar verilmiştir (Danıştay, E.1984/727, K. 1985/400).

Kanunun 5. maddesine göre meslek vergisi, “*Mükelleflerin işyerlerinin bulunduğu, motorlu taşıt aracı işletenlerde ise faaliyette bulundukları yer belediyesince tarh edilir. Birden fazla belediyeyi ilgilendiren yük ve yolcu taşımalarında ise vergi, gerçek kişilerde motorlu taşıt için çalışma ruhsatı veren, tüzelkişilerde ise iş merkezinin bulunduğu yer belediyesince*” tarh olunacaktır.

Kanunun 6. maddesinde, meslek vergisinin vergilendirme dönemi olarak “*Geçmiş takvim yılı olduğu düzenlenmiştir. Mükellefiyetin takvim yılı içinde kalkması halinde ise vergilendirme dönemi, takvim yılı başından mükellefiyetin kalkması tarihine kadar geçen süre*” olarak belirlenmiştir.

Verginin ödenmesini düzenleyen kanunun 9. maddesine göre meslek vergisi, “*Her yıl Nisan ve Ekim aylarında olmak üzere iki eşit taksitte, taksit süreleri geçtikten sonra, mükellefiyete girilmesi veya takvim yılı içinde mükellefiyetten çıkılması hallerinde bu tarihi takip eden 1 ay içinde*” ilgili belediyelere ödenmesi gerekmektedir.

BGK’nın 104. maddesine göre, meslek vergisinin mücavir alanlarda da uygulanabilmesi için belediye hizmetlerinin bu yerlere kadar götürülmüş olması şartı bulunmaktadır. Ancak, 6360 sayılı kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi hizmet sınırının ilin mülki sınırı olarak değiştirilmesi nedeniyle büyükşehir statüsündeki iller için mücavir alan kavramı kendiliğinden ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri, il mülki sınırları içerisinde bulunan her mahalde meslek vergisi toplama yetkisi bulunmaktadır.

3.5.2. KKTC’de Meslek Vergisi Uygulaması

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde meslek vergisi yerel yönetimlerin gelirleri arasındadır. Meslek vergisine ilişkin yasal düzenlemeler, 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası’nda yer almaktadır.

Belediyeler Yasası’nın 78. maddesine göre, “*Bir takvim yılı içerisinde herhangi bir belediye sınırları içinde en az yedi işgünü mesleğini yürüten gerçek veya tüzel kişi*” meslek vergisi yükümlüsüdür. Ayrıca, “*Çalışmadan taşınmaz malından, parasından,*

hisse senetlerinden, bonolarından veya buna benzer şeylerden gelir sağlayan kişiler” de meslek vergisi yükümlüsü olduğu hüküm altına alınmıştır.

Belediyeler Yasası’nda "Meslek" kavramı, “*Gelir sağlamak amacıyla bizzat çalışarak veya başkasını çalıştırarak yapılan ve yürütülen herhangi bir işi, işçiliği, kamu görevini, memuriyeti, zanaatı, ticaret ve benzeri işler*” olarak tanımlanmıştır.

Belediyeler Yasası’nın 80. maddesine göre meslek vergisi, belediye meclisleri tarafından her yıl Haziran ayı sonuna kadar tarh edilir. Tarhiyat sonucu ortaya çıkan listeler belediyede askıya alınır ve ayrıca bu durum en az günlük yayınlanan iki gazetede üç gün süreyle halka ilan olunur. Vergi mükelleflerinin, gazetede son ilan gününden itibaren yirmi gün içerisinde belediyelere itiraz etme hakkı bulunmaktadır. Söz konusu itirazlar, yirmi günlük sürenin bitiminden başlayarak on gün içinde Belediye Meclisi tarafından incelenerek karara bağlanır. Bu karar nihai karar niteliğinde değildir. Mükelleflerin, belediye meclisinin bu kararı sonrasında yargı yoluna gitme hakları bulunmaktadır. Ancak yükümlüler tarafından yargıya başvurulması, tahakkuk ve tahsil işlemlerini durdurmamaktadır.

Meslek vergisi, Belediyeler Yasası’na ekli Birinci Cetvel’de öngörülen oran ve miktarlarda tarh, tahakkuk ve tahsil edilmektedir. Tarh ve tahakkuk işlemleri tamamlanan verginin, ilgili mali takvim yılının Ekim ayı sonuna kadar ödenmesi gerekmektedir. Gelir ve Vergi Dairesi, mükelleflerin gelir ve kurumlar vergisi matrahlarını (safı kazançlarını) Haziran ayı sonuna kadar ilgili belediyelere bildirmekle mükelleftirler.

3.5.3. İBB İçin Meslek Vergisi Önerisi

Büyükşehir belediyelerine, sınırları içerisinde elde edilecek ticari, sınai ve mesleki gelirleri vergilendirme olanağının tanınması çeşitli olumlu yönleri bulunmaktadır. Büyükşehir belediye yöneticileri, vergi gelirlerini artırmak ve illerindeki ekonomik faaliyetleri çeşitlendirip geliştirmek için, yatırımları kendi illerine çekmeye çaba gösterecek, hemşehrilik ve aidiyet duygusunu geliştirmek suretiyle onları yatırım yapmaya teşvik edecek ve kendi illerinde toplanan vergilere karşı daha duyarlı hale geleceklerdir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, büyükşehir belediyeleri vergi

kapasitelerini artırma imkanına kavuşmasının yanı sıra ilave gelir elde edebilecektir. Yerel harcamaların finansmanının yerel halk tarafından ödenen vergilerle karşılanıyor olması, yerel yöneticilerin o ilde yaşayan insanların tercihlerine daha duyarlı olmaya yöneltirken, aynı zamanda yerel halkın da belediye harcamalarını daha yakından denetleme ilgisini artıracaktır (Akdemir, 2006: 397).

Türk vergi sistemine 1981 yılında 2464 sayılı Kanun ile giren meslek vergisi, belediyelerin meslek vergisi tarifelerini kanunun kendilerine verdiği limitler içinde tespit ederken, bu verginin uygulanmasında paralellik ve birliğin sağlanmasına ve dolayısıyla bu vergiden beklenen gayeye ulaşılmasına engel olduğu gerekçesiyle 1987 yılında kaldırılmıştır. Belediyelerin tarife belirlerken objektif kriterlere dayanmaması, adil ve etkin bir vergi uygulaması geliştirememesi sonucu mükellefler ile belediyeler arasında çok sayıda ihtilafların yaşanmasına neden olmuştur. Bu nedenle, uygulandığı dönemde yaşanan sıkıntılar dikkate alınarak ve bu vergiyi etkin olarak uygulayabilen ülkelerin sistemleri örnek alınarak günümüz koşullarına göre yeniden düzenlenmelidir.

İstanbul'da meslek vergisinin yeniden düzenlenerek yürürlüğe konulması amacıyla yürütülecek çalışmalarda KKTC'deki meslek vergisi uygulaması örnek alınabilir. KKTC'nin 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası'nın 78-80. maddelerinde düzenlenen meslek vergisi, bu kanuna ekli 1. Cetvel'de öngörülen oran ve miktarlarda tarh, tahakkuk ve tahsil edilmektedir. Kanuna ekli 1. Cetvel'de yer verilen vergi tarifelerini üç grupta toplamak mümkündür:

Tablo 3.16: KKTC'nin Meslek Vergisi Tarifesi

Gruplar	Meslek Vergisi Oranları
1. Grup	Devletten, kamu kurum ve kuruluşlarından, tüzel kişi ve ortaklıklardan veya gerçek kişilerden maaş veya ücret çekenlerin bir yıl önceki brüt gelirlerinin binde ikisi
2. Grup	Gelir sağlamak amacı ile kurulan tüzel kişilerin, şirketlerin ve bunlara bağlı şubelerin bir yıl önceki kurumlar vergisi matrahının binde ikisi (Ancak zarar eden tüzel kişiler veya şirketler ve bunlara bağlı şubeler 10.000.000 TL maktu olarak)
3. Grup	Yanında müstahdem çalıştırmayan tek başına çalışan esnafın, yanında müstahdem çalıştıran esnaf, avukat, doktor, mimar, mühendis ve eczacı gibi serbest meslek sahiplerinin, tüccarların ve iş adamları ile ortaklıkların, kolektif ve komandit şirketlerin bir yıl önceki safi matrahlarının binde ikisi

Kaynak: KKTC 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası'na ekli 1. Cetvel

Ticari, sınai ve mesleki gelirlerin yukarıdaki tabloda belirtildiği gibi mükelleflerin elde ettikleri gelirlerin belli bir yüzdesi şeklinde vergilendirilmesi daha adil ve uygulanması kolay bir yöntemdir. Bu yöntem sayesinde, geçmiş dönemde yaşanan belediyelerin çoklu tarife yapısını belirleme zorluğu ortadan kalkacak ve yeni dönemde İBB ile mükellefler arasındaki uyuşmazlıklar büyük ölçüde bertaraf edilmiş olacaktır.

KKTC’de meslek vergisi oranı binde 2 olarak uygulanmaktadır. Ülkenin ve İstanbul’un ekonomik koşulları, İBB’nin bütçe dengesi durumu vb. kriterleri dikkate almak şartıyla bu oranı yeniden belirlenmesi yetkisinin İBB meclisine verilmesi yerinde bir adım olacaktır. İBB meclisine kanuni sınırlar içinde meslek vergisi oranlarını belirleme yetkisi verilmesi halinde, AYYÖŞ kapsamında yerine getirmek zorunda olduğumuz taahhütlerden biri yerine getirilmiş olunacaktır.

Ticari, sınai ve mesleki faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerden gelir ve kurumlar vergisi alınmasının yanı sıra bir de meslek vergisinin alınması ilk bakışta gelir ve kurumlar vergisi yükümlülerinin vergisel yüklerini artıracak, mükerrer vergilemeye neden olacağı endişesiyle sakıncalı görülebilmektedir (Akdemir, 2006: 397). Bu sakıncaların önüne geçmek için bazı yasal önlemler almakta fayda bulunmaktadır.

Öncelikle, mükerrer vergilendirmenin önüne geçilmesi ve artan vergi yükünün hafifletilmesi amacıyla, mükelleflerin gelir ve kurumlar vergisine esas matrahlarından kendi adlarına tahakkuk ettirilen meslek vergisi tutarını indirim konusu yapabilmeleri sağlanmalıdır. Ancak, mükelleflerin bu indirim avantajından yararlanabilmesi için tahakkuk eden meslek vergisi tutarını İBB’ye ödenmesi şartı getirilmelidir.

İndirim mekanizmasının işletilebilmesi için meslek vergisinin tarhiyat zaman aralığının, gelir veya kurumlar vergisi mükelleflerinin bağlı bulundukları vergi dairelerine beyanname verme zaman aralığıyla aynı olması gerekmektedir. Ülkemizde gelir vergisi beyanname izleyen yılın Mart ayının başından yirmi beşinci günü akşamına kadar; kurumlar vergisi beyanname ise, hesap döneminin kapandığı ayı izleyen dördüncü ayın (Nisan ayının) birinci gününden yirmi beşinci günü akşamına kadar mükellefin bağlı olduğu vergi dairesine verilmektedir. Bu bağlamda, Gelir İdaresi Başkanlığı’nın mükelleflerin beyanına dayalı gelir ve kurumlar vergisi matrahlarını İBB’ye bildirme zorunluluğu getirilmelidir.

KKTC'nin 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası'na ekli Birinci Cetvel'de düzenlenen *“Zarar eden tüzel kişiler veya şirketler ve bunlara bağlı şubelerden 10.000.000 - TL maktu olarak”* meslek vergisi alınması, vergilemede adalet ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu noktada, Zarar eden tüzel kişiler veya şirketler ve bunlara bağlı şubeleri aktif büyüklükleri dikkate alınarak çeşitli gruplara ayırarak her bir grup için aktif büyüklükleri ile orantılı olarak maktu vergi alınması daha adil bir vergi uygulaması sağlayacaktır.

Yine aynı cetvelde *“Devletten, kamu kurum ve kuruluşlarından, tüzel kişi ve ortaklıklardan veya gerçek kişilerden maaş veya ücret çekenlerin bir yıl önceki brüt gelirlerinin binde ikisi oranında”* meslek vergisi alınması düzenlenmiştir. Bu kapsamda işverenlere, ödemiş oldukları ücret veya maaş üzerinden İBB meclisinin belirleyeceği oranda meslek vergisi tevkifatı yaparak tevkif edilen tutarları ilgili mükellef adına belediyeye yatırma yükümlülüğü getirilmelidir. Yapılan tevkifatın kontrolünü sağlayabilmek için, 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası'nın 79. maddesinde yer verildiği gibi, işverenlerin istihdam ettikleri kişilerin adı - soyadını, mesleğini, ve ödedikleri ücret miktarlarını, istihdam tarihinden başlayarak on beş gün içinde İBB'ye bildirme mecburiyeti olmalıdır. Kamu kurumları mezkur bildirim yükümlülüğünden muaf tutulabilir.

Mükelleflerin özel durumları dikkate alınarak bu verginin muafiyet ve istisnaları belirlenmelidir. Örneğin, belli bir gelir düzeyinin altında bulunan bireyler (asgari ücretle çalışanlar vb) muafiyet kapsamına alınabilir.

3.6. SATIŞ VERGİSİ

Satış işlemleri üzerinden vergi alınmasının tarihçesi çok eski dönemlere dayandırılmaktadır. Mısır'da bulunan tarihi kayalar üzerindeki vergi toplayıcılarını tasvir eden çizimler, en azından MÖ 2.000'lerin başlarına kadar yemeklik yağ gibi münferit emtialar üzerinden satış vergisinin alındığını kanıtlamaktadır. Mısır, Atina ve Roma'da genel satış vergisinin olduğu bilinmektedir (Fox, 2002: 1). MÖ 415 yılında Yunanistan'ın Pire kentinde 16 kölenin açık artırma usulü ile satışını anlatan bir kayıt sütununda, kölelerin “Drahmi” (Antik Yunan dönemi para birimi) cinsinden satış

değerinin yüzde 1'i oranında satış vergisinin alındığı anlatılmaktadır. Atina'da milattan önce 399 yılından itibaren ithal ve ihraç mallar üzerinden yüzde 2 oranında satış vergisi alındığı bilinmektedir. Bu dönemlerde satış vergisinin toplanması, tarım vergilemesi (en yüksek teklif sahibine vergi toplama yetkisinin devredilmesi) yöntemiyle gerçekleştirilmekteydi (Dillon ve Garland, 2005: 368).

Roma imparatoru Augustus MS 6. yüzyılda, askeri harcamalarının finansmanı için the centesima rerum venalium (satılan her şeyin yüzdesi) olarak adlandırılan yüzde 1 oranında genel satış vergisi toplamıştır. Romalılar, İspanya ve Fransa da dahil olmak üzere Avrupa'nın önemli bir bölümünden satış vergisi almaktaydı (Chadwick, 1918: 198). İspanya ise 1342'den 18. yüzyıla kadar ulusal düzeyde bir satış vergisine sahipti ve bu vergi gelirleri merkezi hükümet gelir toplamının yüzde 10 ile 15'i arasında bir büyüklüğe ulaşmıştı Özel satış vergisi ABD iç savaşı sırasında o kadar geniş bir şekilde uygulama sahası buldu ki, neredeyse bu ülkenin mevcut genel satış vergisinin temellerini inşa ettiler (Fox, 2002: 1).

Günümüzde satış vergisinin ülke uygulama örnekleri incelendiğinde, ABD'nin ön plana çıktığını söylemek mümkündür. ABD'nin gerek eyaletleri gerekse de yerel yönetim birimleri satış vergisinden önemli miktarlarda gelir elde etmektedirler.

3.6.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Satış Vergisi

Federal devletin, eyaletlerin ve yerel yönetim birimlerinin her birinin mali alanda ayrı ayrı ve çeşitli yetkilerle donatılmış olmaları nedeniyle, ABD Vergi Sistemi oldukça ayrıntılı bir yapı sergilemektedir. Vergi yükümlülükleri sadece federal idareye ve İç Gelir İdaresi'ne (IRS: Internal Revenue Service) değil aynı zamanda bağlı bulunduğu eyalete ve hizmet sınırları içerisinde ikamet ettiği yerel yönetimlere de aynı veya farklı adlarla vergiler ödeyebilmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak ülkenin vergi sistemi, mükelleflere çok sayıda ödev ve sorumluluklar yükleyen hayli karmaşık yapıya sahip bir sistem olarak değerlendirilmektedir. Ülke genelinde yedi binin üzerinde yerel vergi idaresi mevcut olup, oranlar ve kuralları neredeyse her yıl değişmektedir. Bu nedenle, IRS ve diğer ilgili birimler vergi mükelleflerini bilgilendirmek ve onlara yardımcı olmak için yoğun bir çaba göstermektedir (Demir, 2008: 294).

Yerel yönetimler, eyalet kanunlarında tanımlanmış yetkiler içerisinde kendilerinin belirlediği esas ve oranlarda yerel vergi, ücret ve diğer çeşitli gelirleri elde etmektedir. Yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı geniş bir gelir kaynağı çeşitliliğine sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bu mali kaynaklar, öz kaynaklardan elde edilen gelirler, hükümet transferleri, sosyal güvenlik katkı payları, diğer çeşitli gelirler ve borçlanmadan oluşmaktadır. 2015 yılında yerel yönetim gelirlerinin % 37'si yerel vergiler, % 32'si transferler, % 20'si ücret gelirlerinden elde edilmiştir.

Amerikan yerel yönetimlerinin 2015 yılı vergi gelirlerinin dağılımını gösteren aşağıdaki tablo incelendiğinde, yerel vergiler içerisinde en önemli gelir kaynağının emlak vergisinin olduğu görülmektedir. Emlak vergisi, 2015 yılında elde edilen toplam 655 milyar \$ yerel vergi gelirlerinin % 72'sini oluşturmaktadır. İkinci sırada % 17'lik payla satış vergisi yer almaktadır.

Tablo 3.17: Amerikan Yerel Yönetimlerinin Vergi Gelirlerinin Dağılımı

Yerel vergi türleri	Eyaletler ve yerel yönetimler (Bin \$)	Eyaletler (Bin \$)	Yerel yönetimler	
			Tutar (Bin \$)	Vergi gelirleri içindeki payı (%)
Emlak vergisi	488.045.336	15.303.430	472.741.906	72,07
Satış vergisi	544.744.162	431.154.042	113.590.120	17,32
Genel satış vergisi	368.189.271	286.383.078	81.806.193	12,47
Özel satış vergisi	176.554.891	144.770.964	31.783.927	4,85
Motor yakıtı	43.826.034	42.499.340	1.326.694	0,20
Alkollü içecekler	7.040.644	6.424.636	616.008	0,09
Tütün ürünleri	18.167.914	17.710.167	457.747	0,07
Kamusal hizmetler	28.117.908	13.438.315	14.679.593	2,24
Diğer	79.402.391	64.698.506	14.703.885	2,24
Gelir vergisi	367.859.567	336.234.183	31.625.384	4,82
Kurumlar vergisi	57.206.854	48.655.836	8.551.018	1,30
Motorlu taşıt lisansı	26.417.328	24.488.242	1.929.086	0,29
Diğer vergiler	82.746.657	55.207.054	27.539.603	4,20
Toplam vergi gelirleri	1.567.019.904	911.042.787	655.977.117	

Kaynak: Amerikan Sayım Ofisi 2015 yılı yerel yönetimler bütçe gerçekleştirmeleri verilerinden derlenmiştir (<https://www.census.gov/govs/local>).

Son elli yılda Amerikan yerel yönetim maliyesinde yaşanan radikal değişimler sonucunda, yerel yönetimlerin emlak vergisi gelirlerinin önemi giderek azalmaya başlamış; buna karşın yerel satış vergi gelirlerin toplam gelir içerisindeki payı ve önemi giderek artmıştır. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarından sağladığı gelirler arasında ikinci sıraya yükselen yerel satış vergisinin bu başarısını hiçbir tek gelir mekanizmasının yakalayamadığını söylemek mümkündür (Agrawal, 2014: 147). Satış vergisi gelirleri, eyaletlerin 2015 yılı toplam vergi gelirlerinin % 47,33'nü oluşturmaktadır ki bu oldukça yüksek sayılabilecek bir orandır.

Amerika'daki ilk geniş tabanlı satış vergisi, Büyük Depresyon (Great Depression) döneminde uygulanmaya başlamakla birlikte kökenleri belli endüstrilere vergi tarifelerinin uygulandığı 19. yüzyıla dayanmaktadır. İlk modern genel satış vergisi, 1932 yılında Mississippi eyaletinde yürürlüğe konulmuştur. İlk aşamada sınırlı bir vergi olarak benzin satışı üzerinden alınmaya başlayan satış vergisi, zamanla çoğu perakende satışlar üzerinden de alınması ile birlikte hızla büyüyerek eyaletler için önemli bir gelir kaynağı haline gelmiştir. Yalnızca 2010 yılının ikinci yarısında, ki bu periyot ülke genelinde durgunluk dönemine denk gelmektedir, yerel yönetimlerin satış vergisi hasılatı 80,5 milyar dolara yükselmiştir. Son yirmi yılda federal hükümetin refah ve otoyol gibi kamu harcama programlarının ekonomik yükünü Washington DC'den eyaletlere kaydırması nedeniyle, eyaletlerin ve dolayısı ile yerel yönetimlerin bu gelirlere olan ihtiyacı artmıştır (Loengard ve DiSanto, 2012: 553).

Amerikan vatandaşları vergi kelimesini duyduklarında akıllarına İç Gelir İdaresi (IRS) gelmektedir. Ancak satış vergisine ilişkin işlemler IRS tarafından değil eyalet ve yerel yönetimler tarafından yönetilmektedir. Satış vergisi, Washington DC ve 45 eyalette uygulanmaktadır. Ocak 2017 tarihinden itibaren, beş eyalette (Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire ve Oregon eyaletleri) ise bu vergi alınmamaktadır. Ancak, Alaska ve Montana eyaletlerinde yerel yönetimlerin satış vergisi talep etmesine izin verilmektedir (www.taxjar.com).

Satış vergisi, eyalet sınırları içerisinde satılan belirli mal ve hizmetler üzerinden alınan bir tüketim vergisidir. Satış vergisinin konusunu, belirli mal ve hizmetin satışı oluşturmaktadır. Perakende satışlar üzerinden alınan satış vergisi, mal ve hizmet için ödenen tutarın belli bir yüzdesi üzerinden hesaplanmaktadır. Elde edilen bu vergi gelirleri, eyalet ve yerel yönetimlerin eğitim, yol ve itfaiye harcamalarının finansmanında kullanılmaktadır (www.tax.ny.gov).

Satış vergisi ana hatları ile genel satış vergisi (general sales tax) ve özel satış vergisi (specific sales tax) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belli istisnalar hariç her türlü mal ve hizmetler genel satış vergisine tabidir. Özel satış vergisi daha çok alkollü içecekler, eğlenceler, sigorta, motor yakıtları, parsiyel yakıtlar, kamu hizmetleri ve tütün ürünleri üzerinden toplanmaktadır (Malm ve Kant, 2013: 2). Bu vergi türü, verginin yansıma özelliği çerçevesinde imalatçıların, satıcıların ve nihai tüketicilerin yalnızca birinden alınacağı gibi üçünden de alınabilmektedir.

Genel satış vergisi ile özel satış vergisinin birbirinden ayırt edilmesine yardımcı olan iki özellik bulunmaktadır. Birincisi, genel satış vergisi çok çeşitli mallar ve potansiyel olarak hizmetler dahil olmak üzere daha geniş bir vergi tabanına sahiptir. İkinci, genel satış vergisi advalorem olarak uygulanmasına rağmen özel satış vergisi her zaman olmasa da belirli oranlarda tahsil edilir. Sigaralar, alkol ve benzin normal olarak belirli oranlarda vergilendirilen malların örnekler arasında yer almakla beraber purolar ve diğer tütün ürünleri genellikle advalorem oranlarında vergilendirilir (Fox, 2002: 1).

Yerel yönetimlerin yüksek ölçüde özerk yapıda olduğu Birleşik Devletler’de eyalet ve yerel yönetim unsurlarının her biri kendi karar organları aracılığıyla anayasa ve yasalarının kendilerine tanıdığı imkanlar çerçevesinde farklı satış vergisi uygulamasına sahiptir. Bu nedenle, satış vergisi eyaletler itibariyle değişkenlikler gösterdiği gibi aynı eyalet sınırları içerisinde yer alan yerel yönetimler itibariyle de değişkenlik gösterebilmektedir. Aşağıdaki tabloda, bazı Amerikan eyaletlerinde ve bu eyaletler içerisinde yer alan yerel yönetimlerde uygulanan satış vergisi oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 3.18: Bazı Amerikan Eyalet ve Yerel Yönetimlerinde Satış Vergisi Oranları (%)

Eyalet	Eyalet vergi Oranı	Ortalama yerel vergi oranı	Birleştirilmiş vergi oran	Maksimum yerel vergi oranı
California	7,25	1,29	8,54	2,50
Georgia	4,00	3,15	7,15	4,90
Michigan	6,00	0,00	6,00	0,00
Louisiana	5,00	5,02	10,02	7,00
New York	4,00	4,49	8,49	4,875
Texas	6,25	1,92	8,17	2,00
Utah	5,95	0,82	6,77	2,65
Washington	6,50	2,68	9,18	3,90

Kaynak: Amerikan Vergi Vakfı (www.taxfoundation.org) verilerinden derlenmiştir.

New York eyaleti, satış vergisinin uygulandığı eyaletlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. New York'un eyalet çapındaki satış vergisi oranı yüzde 4 olmakla beraber birleştirilmiş satış vergisi oranı yüzde 8,49'dur. Eyalet içerisinde yer alan şehirler (cities) veya ilçeler (counties) farklı oranlar uygulayabilmektedirler. New York City şehri ve nüfusu bir milyonun üzerindeki şehirler için maksimum yerel oran yüzde 4,49'dur. Diğer şehirler ve ilçeler eyalet geneli oranına ek olarak 0,5- 3,00 oranında ek yerel oran uygulayabilmektedirler. Belediyelerin, New York Eyaleti Vergi Kanunu kapsamında bu belirlenen oranların ötesine geçmelerine çoğu zaman belirli bir süre için izin verildiği görülmektedir (Afonso, 2017: 30).

New York eyaleti sınırları içerisinde satış vergisine tabi malları ve hizmetleri satacak olanlar, satış yaptığı kişilerden satış vergisini toplamak zorundadır. Satış vergisi, satış anında satıcı tarafından tahsil edilir. Satış vergisi tutarı, vergi konusu ürünün ve hizmetin müşteriye teslim edildiği bölgedeki eyalet ve yerel vergi oranı birleştirilerek hesaplanmaktadır. Ancak motor yakıtlarının, alternatif yakıtların, motorlu taşıtların ve bazı teknelerin satışıyla ilgili vergilerin hesaplanma ve toplanmaları için bazı özel kurallar bulunmaktadır.

Tablo 3.19: New York Eyaleti'nde Satış Vergisine Tabi Mal Ve Hizmetler

Motorlu taşıt	Yakıtlar (benzin, dizel yakıt ve kero-jet yakıtı vb.)
Tekne ve yat	Evcil hayvanlar (yiyecek ve malzemeleri dahil)
Bira, şişelenmiş su, soda	Restoranların içerisinde satılan yiyecek ve içecekler
Belirli giyim ve ayakkabılar	Yemek şirketlerince satılan yiyecek ve içecekler
Sigara vb. tütün ürünleri	Otel konaklamaları (yatak ve kahvaltı ücreti dahil)
Mücevher, kozmetik ürünleri	Gaz, elektrik, soğutma ve buhar
Bilgisayar ve bilgisayar yazılımı	Telefon, telgraf ve bunlara ilişkin hizmetler
Ağaç, bitki ve tohumlar	Özel mülkiyet kapsamındaki mülkler
Ön ödemeli telefon arama kartları	Mobilya, ev aletleri ve aydınlatma armatürler
İç dekorasyon ve tasarım hizmetleri	Gayrimenkullerin bakımı veya onarımı
Makine, ekipman, parça, alet	Yıllık olarak 10 \$'ın üzerindeki sosyal veya sportif kulüplere ödenen aidatlar
Koruyucu veya dedektiflik hizmetleri	Müzik, spor, sanat vb. etkinliklerinin yapıldığı eğlence mekanlarına giriş ücreti
Yapı malzemeleri	Motorlu taşıtlar için park, garaj veya depolama hizmetleri sağlama

Kaynak: New York State Department of Taxation and Finance; A Guide to Sales Tax s. 14-18

New York Vergi Kanunu'nun 1105. maddesine göre, New York Eyaleti'nde teslim edilen yukarıdaki mal ve hizmetler, muaf veya hariç tutulmadığı müddetçe, satış vergisine tabidir. Bu tablo, hangi mal ve hizmetlerin satış vergisine tabi olduğu hakkında genel bir fikir sağlamak üzere hazırlanmış olup tüm mal ve hizmetleri kapsamamaktadır (NYS Publication, 2017: 14-17).

İnternet üzerinden yapılan satışlar (e-ticaret) da satış vergisine tabidir. İnternet üzerinden mal ve hizmet satışı yapan işletmeler, fiziki varlıklarının olduğu eyaletlerde irtibat ofisi (nexus) kurmak suretiyle vergilendirilebilir satışları üzerinden satış vergisi tahsil etmek zorundadırlar. Örneğin, New York eyaletinde irtibat ofisi bulunan Amazon.com online satış firması, kendisinden ürün alan tüketicilerden bu vergiyi tahsil etmesi gerekmektedir (Linder, 2015: 12).

New York eyaletinde satış vergisine ilişkin muafiyet veya istisnalar New York Eyaleti Vergi Kanunu'nun 1125 ila 1123. maddelerinde düzenlenmiştir. Diyet gıdaları; bazı sağlık amaçlı ilave yiyecek ve içecekler; bebek bezleri; tıbbi ilaçlar; evde kullanılan tıbbi ekipman ve malzemeler; gazeteler, dergiler ve diğer süreli yayınlar; protez cihazları, işitme cihazları ve gözlükler; çamaşırhane ve kuru temizleme hizmetleri; giysi

ve ayakkabı yapmak veya onarmak için kullanılan bazı maddeler; veterinerlik tıbbi hizmetleri istisna kapsamındaki mal ve hizmetler arasında yer almaktadır. Ayrıca, 110 \$ 'dan daha düşük bir satış fiyatı olan giyim veya ayakkabı eşyasında herhangi bir satış vergisi yoktur. Fiyatı 110 \$ ve üzeri olan giyim eşyası ya da ayakkabı yüzde 8,49 vergi oranına tabidir. Satış vergisi, ürün başına hesaplanması nedeniyle, örneğin 110 \$ veya daha fazla bir miktara kadar iki veya daha fazla ürün satın aldıysanız, yalnızca tek başına 110 \$ ve üzeri fiyatı olan ürünler için vergi ödersiniz. Hayır amaçlı kuruluşlar, dini kurumlar, devlet okulları ve kütüphanelere yapılan satışların muafiyet kapsamında yer almaktadır (www.tax.ny.gov).

Ödenmesi gereken satış vergisi miktarı genel olarak, satış tutarı ile satış vergisi oranının çarpılması suretiyle hesaplanmaktadır. Satış vergisi oranı, eyalet satış vergi oranı ile ilgili yerel yönetim biriminin belirlediği satış vergisi oranı toplamına eşittir (NYS Publication, 2017: 22). Örneğin, 1.000 \$ fiyatlı bir ürünü satın aldığınız bölgenin yerel satış vergisi oranının % 3 olduğunu varsayalım. Bu durumda, eyalet satış vergisi oranının % 4 olduğu Newyork'ta ödenmesi gereken toplam satış vergisi tutarı $1.000 \$ \times (0,03 + 0,04) = 70 \$$ olacaktır.

Genel kural satış tutarı ile satış vergisi oranının çarpılması olmakla birlikte bazı mal ve hizmetlerin satışında vergi hesaplama yöntemi özel hesaplama yöntemlerine tabi olabilmektedir. Örneğin; New York eyaletinde, benzin ve dizel yakıtlarına ilişkin satış vergisini “galon başına Sent” şeklinde bir yöntem kullanılarak hesaplanmaktadır. Diğer deyişle yakıtlara ilişkin satış vergisi ödenen tutarın belli bir yüzdesi şeklinde değil de galon (3,7874 litre) başına belli bir miktarda Sent alınmaktadır. Alternatif yakıtlar (CNG, hidrojen vs.), yakıtın nitelikli yakıt tanımını karşılaması koşuluyla, eyalet ve yerel satış vergisinden istisna tutulmaktadır. Biodizel yakıtlarda ise eyalet ve yerel satış vergisi oranları daha düşük seviyededir (NYS Publication, 2017: 22). Bu noktada Amerika'nın, yakıtlara ilişkin uyguladığı satış vergisi sayesinde önemli miktarlarda gelir elde ederken (verginin fiskal amacı) aynı zamanda alternatif yakıtları teşvik etmek suretiyle motorlu taşıtların çevreye verdiği zararları minimize etmeye (verginin ekstra-fiskal amacı) çalıştığını söylemek mümkündür.

Satış vergisinin hangi eyaletin geliri olacağını belirleyen iki temel kriter bulunmaktadır: Menşee bazlı (satıcının bağlı olduğu, satış yetki belgesini aldığı eyalet) ve hedef bazlı

(ürünün varış noktası olan eyalet). Çoğu eyalette, hedefe dayalı satış vergisi ilkesi geçerlidir. Buna göre, nihai tüketiciye teslimatın yapıldığı eyalet, satış vergisi gelirlerinin sahibi olmaktadır. Menşe temelli satış vergisi ilkesinin uygulandığı eyaletlerde ise, satıcıların satışlarını tamamladığı yerin içinde yer alan eyaletlerin (genellikle satıcının bulunduğu yerdeki eyalet olmaktadır) satış vergisini talep etme hakkı bulunmaktadır. Bu iki kriter, ödenmesi gereken satış vergisinin hesaplanmasında hangi vergi oranının uygulanacağını belirlemek açısından önem taşımaktadır. New York eyaletinde hedef bazlı satış vergisi ilkesi uygulanmaktadır. Buna göre, Müşteriye teslimat yapıldığı yer New York eyaleti sınırları içerisinde bulunan bir yer olması halinde New York eyaletinde yürürlükte olan kurallar ve oranlar çerçevesinde vergi uygulanacaktır (www.tax.ny.gov).

Eyaletler, satışları üzerinden satış vergisi toplamak zorunda olanlara satış vergisi yetki belgesi vererek satıcıları kayıt altına almak zorundadır. Bu sayede eyaletler vergi kayıplarını önleme ve satıcıların tahsil ettiği satış vergisi borçlarını takip etme imkanı elde etmektedirler. Satıcılar tahsil ettikleri bu vergileri, üç ayda bir veya aylık olarak düzenli bir şekilde eyaletlere ve yerel yönetimlere transfer etmekle mükellefler.

3.8.2. İBB İçin Satış Vergisi Önerisi

İstanbul'da Satış Vergisi'nin yürürlüğe konulması amacıyla yürütülecek çalışmalarda Amerika'nın New York eyaleti ve bu eyaletin içerisinde yer alan yerel yönetimlerdeki uygulamalar örnek alınabilir. New York eyaletindeki satış vergisi uygulamasına ilişkin bilgilerin yer aldığı yukarıdaki kısımda da görüleceği üzere, satış vergisine ilişkin hükümler New York Vergi Kanunu'nun 1101-1123 maddelerinde kazuistik yöntemle düzenlenmiştir.

New York eyaletindeki vergi oranları ülkemizin ve İstanbul'un koşulları dikkate alınarak revize edilebilir. Kanun marifetiyle alt ve üst sınırlar belirlenerek, belediye meclislerine vergi oranlarını belirleme konusunda bu limitler içerisinde kalmak şartıyla takdir yetkisi verilmesi uygun olacaktır. Ülkemizin ABD'de olduğu gibi federatif bir sistemle yönetilmemesi nedeniyle mülki idare yapımızda eyalet teşkilatlanması bulunmamaktadır. Bu nedenle, New York eyaletindeki gibi ayrı ayrı eyalet ve yerel

vergi oranları belirlenmeyerek İBB için tek bir oran aralığı (alt ve üst sınır) getirilmelidir.

New York eyaletindeki satış vergisinin konusuna giren mal ve hizmetler New York Vergi Kanunu'nun 1105. maddesine ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Aynı kanunun 1125 ila 1123. maddelerinde bu verginin muafiyet ve istisnalarına yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemeler ülkemizin iktisadi koşulları göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmesinde fayda bulunmaktadır.

Ülkemiz açısından yeni bir vergi niteliğinde olacak olan satış vergisinin İBB'nin geliri olarak düzenlenmesinde fayda bulunmaktadır. İBB'nin sürekli olarak artan hizmet yükleri, gelir bakımından genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylara olan bağımlılığının ilçe belediyelerine göre daha yüksek olması, mevcut mali yapılarının kısır borç sarmalı üretmesi nedeniyle sürdürülebilir borç yönetimini zorlaştırması, satış vergisinin tek elden yürütülmesinin muhtemel karışıklıkların önüne geçilmesini sağlayacağı vb. gerekçeler bu gerekliliğin nedenleri arasında yer almaktadır.

İstanbul; vasıflı işgücü potansiyeli, uluslararası pazarlara yakınlığı, güçlü ve dinamik ekonomik yapısı ile dünyanın önde gelen kent ekonomileri arasında yer almaktadır. Brookings Enstitüsü raporunda, İstanbul'un 2014'te 349 milyar \$ ekonomik büyüklüğü ile Türkiye ekonomisinin yaklaşık olarak yüzde 40'ına denk bir hacminin olduğu ifade edilmiştir. Yabancı yatırım çekme cazibesi bakımından en iyi 10 Avrupa şehri arasında gösterilen İstanbul, tek başına ürettiği gelir yönüyle de 130 devletten daha büyük bir ekonomik güce sahiptir. Türkiye ekonomisinin büyüme lokomotifi konumunda olan İstanbul 25 bin \$ kişi başı gelir ile ülke ortalamasının oldukça üzerindedir. TÜİK verilerine göre, dış ticaret alanında faaliyet gösteren 70 bin civarında şirket bulunan 2015 yılı sonu itibarıyla İstanbul ilinde, yaklaşık 80 milyar dolar ihracat ve 120 Milyar dolar ithalat gerçekleştirilerek çok ciddi bir dış ticaret hacmine erişilmiştir. 2013 yılı Küresel Şehirler İnisiyatifi Konferansı'nda, son yıllarda yüzde 10'luk istihdam ve katma değer artışı gözlemlenen İstanbul'un bu yönüyle 2007'den itibaren Avrupa'nın en dinamik şehri olduğu vurgulanmıştır (Partal, 2016: 2).

Aşağıdaki tabloda Türkiye'nin Ağustos 2017 perakende satış endeksleri verilerine yer verilmiştir;

Tablo 3.20: Ağustos 2017 Perakende Satış Endeksleri

Ekonomik faaliyet (NACE Rev.2)	Arındırılmamış	Takvim etkilerinden arındırılmış		Mevsim ve takvim etkilerinden arındırılmış	
	Endeks	Endeks	Yıllık Değişim (%)	Endeks	Aylık değişim (%)
Satış hacmi (sabit fiyatlarla, KDV dahil)					
Perakendeticaret	143,2	143,1	2,6	131,1	0,3
Gıda, içecek ve tütün	127,2	127,2	0,7	119,9	-1,7
Gıda dışı (otomotiv yakıtı hariç)	140,2	139,9	4,7	134,9	2,7
Bilgisayar, kitap ve iletişim aygıtları	118,7	118,4	6,1	119,2	6,8
Elektrikli eşya ve mobilya	130,7	130,5	-11,7	121,9	-2,2
Tekstil, giyim ve ayakkabı	191,1	192,0	20,4	181,8	3,5
Tıbbi ürünler ve kozmetik	115,7	113,7	-1,1	119,0	1,4
Posta veya internet üzerinden	166,6	162,1	-1,4	184,4	-2,9
Otomotiv yakıtı	167,1	167,1	1,1	136,8	-2,0
Ciro (cari fiyatlarla, KDV hariç)					
Perakendeticaret	229,6	229,4	15,5	213,6	2,2
Gıda, içecek ve tütün	237,6	237,6	11,8	227,0	0,1
Gıda dışı (otomotiv yakıtı hariç)	221,7	221,4	13,9	215,0	3,8
Bilgisayar, kitap ve iletişim aygıtları	188,6	188,0	15,3	190,9	9,1
Elektrikli eşya ve mobilya	209,2	208,9	-3,6	196,0	-0,4
Tekstil, giyim ve ayakkabı	300,5	301,8	28,2	293,0	3,2
Tıbbi ürünler ve kozmetik	178,3	176,1	10,9	180,9	1,2
Posta veya internet üzerinden	232,2	226,1	7,8	258,3	-2,1
Otomotiv yakıtı	235,3	235,3	23,5	195,8	1,7

Kaynak: Perakende Satış Endeksleri, Ağustos 2017 (www.tuik.gov.tr)

Türkiye’de gerçekleştirilen perakende satışların önemli bir kısmının İstanbul ilimizde gerçekleştiriliyor olması ve İstanbul’un güçlü ekonomik potansiyeli dikkate alındığında, yürürlüğe konulacak satış vergisinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi açısından önemli bir gelir potansiyeli bulunmaktadır.

3.7. KÖPEK LİSANSI ÜCRETİ

Günümüzde, dünya genelindeki çok sayıda yerel yönetim tarafından köpeklerin lisanslandırılması (kimliklendirilmesi) uygulaması ile temelde yerel yönetimlerin gelir elde etmeleri hedeflenmektedir. Mali kaynak sağlamasının yanı sıra çevre ve hayvan sağlığını koruma, hayvanların kaybolması durumunda kolaylıkla bulunmasını sağlama, vatandaşlar tarafından beslenmekte olan köpek sayısına sınırlama getirme vb. amaçlara hizmet etmektedir.

Türkiye’de evcil hayvanların kimliklendirilmesini düzenleyen iki kanun bulunması nedeniyle yerel yönetimler ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı arasında yetki karmaşası yaşanmaktadır. Bu kanunlardan birincisi 2004 tarih ve 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu; ikincisi ise 2010 tarih ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda Ve Yem Kanunu’dur.

5199 sayılı kanunun 17. maddesinin 3. fıkrasına göre yerel yönetimlerin, *“Ev ve süs hayvanları ile sahipsiz hayvanların kayıt altına alınması ile ilgili işlemleri yapma”* yükümlülüğü bulunmaktadır.

Bu kanunun 5’inci maddesine dayanılarak hazırlanan Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği’nin 12. maddesine göre, *“Ev ve süs hayvanlarından kedi ve köpek sahibi kişiler, sahip olduğu hayvanı bağlı bulunduğu belediyeye, en geç otuz gün içerisinde kayıt yaptırmak”* ile yükümlüdürler. Yönetmeliğin 10. maddesine göre, evcil kedi ve köpek sahibi bireyler, *“Kedi ve köpek gibi hayvanlara yapılan bütün işlemlerin, mevcut ya da geriye doğru izlenebilmeleri ve denetim altında tutulmalarının sağlanması amacıyla; hayvanını veteriner hekimler tarafından, mikroçip uygulaması ile kimliklendirip kayıt altına almakla”* mükelleftirler.

5996 sayılı kanunun 7. maddesinin 1.fıkrasında *“Hayvan sahipleri ya da hayvan sahibi adına bakıcısı, Bakanlık tarafından tanımlatılması istenen hayvanları tanımlatmak, bu hayvanlarının ve işletmelerinin kayıtlarını yaptırmak, işletmelerine giren veya işletmelerinden çıkan, yeni doğan, ölen veya kesilen hayvanları Bakanlığa bildirmek ve bunlara ilişkin kayıtları muhafaza etmekle yükümlüdür.”* denilmektedir.

Bu kanunun 7. maddesine istinaden çıkartılan 26.02.2018 tarihli Kedi, Köpek Ve Gelinciklerin Kimliklendirilmesi ve Kayıt Altına Alınmasına Dair Yönetmeliğin 5. maddesinde ev hayvanlarının kimliklendirilmesi, kayıt altına alınması, mikroçip basımı ve dağıtımı ile ilgili tüm işlemlerin yürütülmesinde Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının yetkili olduğu belirtilmiştir. Yönetmeliğin 15. maddesinde, kimlik bilgilerini içeren verilerin bakanlık bünyesinde kurulacak bilgisayar destekli bir veri tabanında saklanacağı ifade edilmiştir.

Bu iki kanun birlikte değerlendirildiğinde;

❖ Her şeyden önce, subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesi uyarınca, kamusal hizmetlerin vatandaşa en yakın hizmet birimi tarafından sunulması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında, evcil hayvanların kimliklendirme (mikroçip uygulaması) hizmetinin bakanlıkça değil yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi gerekmektedir. Hali hazırda veterinerlik hizmetleri sunan ve hayvan barınaklarını kuran yerel yönetimlerin mikroçip uygulamasını yapma yetkisine de sahip olması hizmet birliğinin sağlanmasında önemli bir rol oynayacaktır.

❖ 5996 sayılı kanun sonraki tarihte çıkarılmakla birlikte 5199 sayılı kanunda düzenlenen benzer hükümleri yürürlükten kaldırmaması (Örneğin, 5996 sayılı kanun ile 5199 sayılı kanunla 23. maddesini mülga edilmesine rağmen kimliklendirme yetkisini düzenleyen 17. maddesine dokunulmamıştır.) ve aynı zamanda 5199 sayılı kanunun nispi olarak daha özel bir kanun olması, kimliklendirme yetkisinin yerel yönetimlerde olduğunu göstermektedir.

Ülkemizin geçmişteki uygulamaları ile günümüzde aktif olarak uygulayan farklı ülke yerel yönetimlerinin deneyimleri çerçevesinde köpeklerin lisanslandırılması karşılığında gelir elde etme yöntemlerine ve İBB için uygulama önerisine devam eden kısımda yer verilmiştir.

3.7.1. 5237 Sayılı Kanunda Yer Alan Süs Köpekleri Resmi

Ülkemizde, köpeklerin lisanslandırılması karşılığında elde edilecek gelir türü “Resim” olarak düzenlenmiştir. Süs Köpekleri Resmi, Türk vergi sistemine 1948 tarih ve 5237 sayılı mülga BGK ile girmiştir. Süs köpekleri resmi, mezkur kanununun “Tahsili isteğe bağlı gelirler” başlıklı 5. bölümünün 34. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede, “*Süs köpeklerinden yılda (50) lirayı geçmemek üzere belediye meclisleri resim alabilirler.*” denilmektedir. Kanun metninden anlaşılabacağı üzere, resmin alınması ihtiyari olup bu konuda karar verme merciinin belediye meclisleri olduğu belirtilmiştir. Bu resmi almayı kararlaştırılan belediyeler, kanunda yer verilen üst sınırı geçmemek şartıyla tarife belirleme konusunda serbestiler.

Mülga 5237 sayılı kanunun 34. maddesinin gerekçe kısmında, 3167 sayılı Kara Avcılığı Kanunu ile av köpeklerinin resimden istisna edilmiş olması nedeniyle resmin süs

köpeklerine münhasır kaldığı ifade edilmiştir. Bundan dolayı çok sayıda belediye açısından, elde edilecek gelirlerin tahakkuk ve tahsil giderlerini karşılama noktasında yetersiz kalabilme ihtimali nedeniyle, resmin alınmasını belediye meclislerinin inisiyatiflerine bırakılmasının uygun olacağı söz konusu gerekçe kısmında vurgulanmıştır.

Kanunun yürürlükte olduğu dönemde, çok sayıda belediyenin bu resmi alma konusundaki takdir yetkisini kullanmadığı görülmüştür. Dönemin şartları, toplumun alışkanlıkları, toplumun sosyo-ekonomik yapısı vb. olguları göz önünde bulunduran belediyeler, verimli bir gelir kaynağı olamayacağı gerekçesiyle bu resmi kendi belediyelerinde uygulamamıştır.

2464 sayılı BGK'da ise süs köpekleri resmine yer verilmemiştir. Günümüzde, gerek 5216 sayılı kanunda, gerekse de diğer ilgili kanunlarda da süs köpekleri resmine yer verilmediği gibi farklı adlar altında da olsa belediyelerin köpeklerin lisanslandırılması karşılığında gelir elde etmelerini öngören herhangi bir yasal düzenleme mevcut değildir.

3.7.2. Çeşitli Ülkelerin Köpek Lisansı Ücreti Uygulamaları

Farklı ülke yerel yönetimlerinin köpeklerin lisanslandırılması yoluyla gelir elde etme yöntemleri incelendiğinde, ülkeler itibarıyla birbirinden çok farklı uygulamaların olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler, köpeklerin lisanslandırılması karşılığında Hollanda'da vergi; Almanya, Amerika, İrlanda ve Kanada gibi ülkelerde ücret (fee); KKTC'de ise resim şeklinde gelir elde etmektedirler.

3.7.2.1. Almanya

Almanya'da köpek lisanlarından elde edilen gelirlerin geçmişi 1500'lü yıllara kadar dayanmaktadır. Geçmişin oldukça uzun sayılabilecek bir tarihe dayandırılmasına kaynak olarak, o dönem için yulaf ve çavdar gibi bazı "köpek tahıllarına" konulan vergiler gösterilmektedir. Günümüzde Köpek Lisansı Ücreti (Hundesteuer) adı altında uygulanan bu mükellefiyetin temel amacı, belediye gelirlerini artırmanın yanı sıra

vatandaşlar tarafından belediye sınırları içerisinde beslenmekte olan evcil köpek sayısına sınırlama getirmektir (www.essen.de).

Köpek lisansı ücretinin Almanya'nın pek çok yerel yönetiminde uygulandığı görülmektedir. Yerinden yönetime özel bir önem atfedilen Federal Almanya'da ücret tarifesı, eyaletten eyalete hatta aynı eyalet içinde yer alan belediyelerde bile ücret farklılıklar sergilemektedir.

Almanya'nın dokuzuncu büyük şehri olan Kuzey Ren-Vestfalya eyaletine bağlı Essen'de köpek lisans ücretlerinin etkin olarak uygulandığı gözlemlenmektedir. Essen Belediyesi'nin ilgili mevzuatı uyarınca, belediye sınırları içerisindeki konutlara köpeğin getirildiği ilk ay mükellefiyet başlamaktadır. Köpeğin ilk kez eve getirildiği günü izleyen iki hafta içinde belediyenin ilgili biriminde kaydının yaptırılması gerekmektedir.

Essen Belediyesi, köpek lisans ücretini yıllık olarak almayı kararlaştırılmıştır. 2017 yılı ücret tarifesı, bir köpek için 156 Euro, iki köpek için köpek başına 216 Euro, üç köpek için köpek başına 252 Euro olarak belirlenmiştir. Köpeğin tehlikeli ve saldırgan kategorisinde olması durumunda ise köpek başına 852 Euro alınmaktadır.

Essen belediyesi sınırları içerisinde köpek besleyen özel durumu bulunan bazı kişiler köpek lisans ücretinden muaf tutulmuşlardır. Bu bağlamda, kör, sağır veya başkalarının bakımına muhtaç kişilerin korunması ve yardımına hizmet eden rehber köpeklerin sahipleri muafiyet kapsamına alınmışlardır. Bunlara ek olarak, Essen Hayvan Barınağı'ndan köpek edinen şahıslar da 12 aylık bir süre için bu ücretten muafırlar (www.essen.de).

3.7.2.2. Hollanda

Hollanda'da köpek besleyen bireyler, sınırları içerisinde ikamet ettiği belediyelere Köpek Vergisi (Hondenbelasting) ödemek zorundadırlar. Verginin konusunu, belediye hizmet sınırları dahilinde yer alan konutların içinde ve köpek kulübelerinde bir veya birden fazla köpek beslenmesi oluşturmaktadır.

Köpek vergisinin uygulandığı Hollanda'nın yerel yönetimlerden biri olan Breda Belediyesi vergilendirme hususunda, köpeğin evin içinde veya dışında beslenmesi

şeklinde ikili bir ayırım yapmıştır. İlan olunan 2018 yılı vergi tarifesine göre, konutların içinde beslenen ilk köpek için 102,50 Euro, sonraki her bir köpek için 172,50 Euro vergi ödenmesi gerekmektedir. Köpeğin konut dışındaki köpek kulübesinde beslenmesi durumunda ise ödenecek vergi tutarı köpek kulübesi başına 692,40 Euro olarak belirlenmiştir (www.breda.nl).

Köpek satın alan bireyler, edinme tarihinden itibaren iki hafta içinde bu durumu ilgili belediyeye bildirmek zorundadırlar. Köpek vergisi mükellefiyeti, kayıt ettirme gününü izleyen ayın başından itibaren başlar. Yıllık olarak alınan bu vergi, yıl içerisinde köpek edinen bireyler için kalan süre üzerinden hesaplanır.

3.7.2.3. Kanada

Kanada’da evcil hayvan sahipleri hayvan lisans belgesi almak zorundadır. Yerel yönetimler tarafından verilen lisanslar karşılığında değişen tutarlar üzerinden ücret alınmaktadır. Bu uygulamaya sahip yerel yönetimlerden biri olan Delta belediyesi, evcil köpek sahiplerinden Köpek lisans ücreti (Dog licence fee) almaktadır.

Delta belediyesi, köpek lisanslarını yıllık olarak vermektedir. Verilen lisanslar her mali yılın başında (1 Ocak) yenilenmek mecburiyetindedir. Lisans belgeleri karşılığında talep edilen köpek lisans ücreti, köpeklerin özelliklerine göre farklılık göstermektedir. Kısırlaştırılmış köpeklerden 35 dolar; kısırlaştırılmamış köpeklerden ise 55 dolar alınmaktadır. Köpeklerin saldırgan ve tehlikeli kategorisinde olması durumunda lisans ücretleri artmaktadır. Buna göre, kısırlaştırılmış saldırgan köpekler için 210 dolar; kısırlaştırılmamış saldırgan köpekler için ise 510 dolar gibi yüksek bir ücret tarifi belirlenmiştir (<http://www.delta.ca>).

3.7.2.4. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti

KKTC’de Köpek Resmi, yerel yönetimlerin gelirleri arasındadır. Köpek Resmi’ne ilişkin yasal düzenlemeler, 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası’nda yer almaktadır. Mezkur kanunun 86. maddesinde, “Belediye, Köpekler Yasası uyarınca işlem yapar ve belirlenen resimleri alır.” hükmü yer almaktadır.

KKTC Köpekler Yasası'nın 4. maddesinde, “Yetkili makamdan ruhsat almayan herhangi bir kişi, muhafazasında köpek bulunduramaz. Belediyeler, köpeğin halka, sığır veya evcil hayvanlara tehlikeli olduğu veya kamuyu rahatsız edici olduğunun gösterilmesi veyahut kamu sağlığına tehlikeli olan koşullar altında köpeğin muhafaza edilmesi durumlarında ruhsat vermeyi reddedebilir veya bu amaçla verilmiş olan herhangi bir ruhsatı iptal edebilir” hükmü yer almaktadır. Belediyeler tarafından verilen ruhsatlar, verildikleri yılın 31 Aralık günü sona ermektedir.

Köpek sahiplerinin ruhsat alabilmeleri için yasada belirtilen ücretleri ilgili belediyelere ödemesi gerekmektedir. Köpekler Yasası'na ekli ikinci cetvelde yer verilen ücret tarifesı, köpeğin beslendiği yerin belediye sınırları içerisinde olup olmaması, köpeğin cinsiyeti ve kısırlaştırılma durumlarına göre belirlenmiştir. Bu ücretler, Bakanlıkça hazırlanıp Bakanlar Kurulunca onaylanacak bir tüzükle yıllık enflasyon oranının aşılması şartıyla 10 katına kadar artırılabilir.

3.7.3. İBB İçin Köpek Lisansı Ücreti Önerisi

İstanbul'da Köpek Lisans Ücreti'nin yürürlüğe konulması amacıyla yürütülecek çalışmalarda Almanya'nın Essen Belediyesi'ndeki uygulama örnek alınabilir. Essen Belediyesi'ndeki Köpek Lisans Ücreti (Hundesteuer) uygulamasına ilişkin bilgilerin yer aldığı yukarıdaki kısımda da görüleceği üzere, diğer ülke belediyelerine kıyasla daha detaylı düzenleme yapıldığı görülmektedir. Essen Belediyesinin ücret tarifesı ülkemizin koşulları dikkate alınarak revize edilebilir. Kanun marifetiyle alt ve üst sınırlar belirlenerek, İBB meclisine tarife belirleme konusunda bu limitler içerisinde kalmak şartıyla takdir yetkisi verilmesi uygun olacaktır.

Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Kanunun 7. maddesinin 1. fıkrasının (m) bendi uyarınca, “Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden hayvan barınakları ve hayvanat bahçeleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek” ile görevlidir. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri bünyesinde veterinerlik hizmetleri verilmektedir. Bu görev tanımlarının oldukça yüksek sayılabilecek maliyetler içermesi nedeniyle ve “nimet-külfet dengesi” gereği, bu konuda elde edilecek gelirlerin görevli belediye olan büyükşehir belediyelerinin uhdelere bırakılması yerinde bir karar olacaktır. Bu

nedenle köpek lisans ücretlerinin ülkemizde de uygulanması durumunda, bu gelirin büyükşehir belediyelerinin gelirlerinden biri olarak düzenlenmesi daha rasyonel bir karar olacaktır.

İstanbul Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde 2017 yılı itibarıyla 130 bin civarında sahipsiz köpek bulunduğu tahmin edilmektedir. Bu popülasyonun, hayvan, insan ve çevre sağlığı bakımından makul bir seviyeye indirilmesi gerekmektedir (www.trthaber.com). Bunun için öncelikle, hayvan barınağı sayısının artırılması ve mevcut barınakların kapasitelerinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Veterinerlik hizmeti sunan birimleri tarafından sahipsiz köpeklerin gerekli kontrol ve tedavileri gerçekleştirildikten sonra bu köpeklerin barınaklarda kalmaları sağlanmalıdır. Daha sonra ise, diğer ülkelerin yerel yönetimlerinde uygulandığı gibi belediye sakinlerinin bu barınaklardan köpek edinmelerini teşvik edecek sistemler hayata geçirilmelidir. Bu bağlamda, Almanya'nın bazı belediyelerinde uygulanan belediye hayvan barınağından köpek edinen şahısların 12 aylık bir süre için köpek lisans ücretinden muaf tutulması şeklindeki teşvikler uygulanabilir.

İstanbul Büyükşehir belediyelerince, hayvanların özellikle de sahipli evcil hayvanların kayıt altına alma konusunda herhangi bir çalışma yapılmadığı görülmektedir. Bu kapsamda, İBB'nin öncelikle evcil köpek sahiplerinin bildirim ve kayıt mükellefiyetlerini yerine getirmelerini sağlamalıdır. Yasal düzenlemelerle etkin bir kontrol-denetim sistemi geliştirilerek, bu zorunluluğun yerine getirilmemesini önleyecek caydırıcı tedbirler (idari para cezası gibi) alınması gerekmektedir.

İBB'nin, 5199 sayılı kanunun 17. maddesinin 3. fıkrası uyarınca ev ve süs hayvanlarının kayıt altına alınması ile ilgili işlemleri yapma yükümlülüklerini yerine getirmemeleri nedeniyle, belediyeler bazında toplam ev ve süs hayvanlarının sayısına ilişkin bir veri bulunmamaktadır. Bu mükellefiyetinin gerektirdiği işlemleri yapmamasından dolayı, İBB'nin potansiyel köpek lisans ücretleri gelirlerini tahmin edebilmek mümkün değildir. Bu bağlamda İBB'nin, hizmet sınırları içerisinde yer alan tüm ev ve süs hayvanlarının özellikle de köpek lisans ücretleri kapsamına giren evcil köpeklerin tespit ve kayıt işlemlerini ivedilikle gerçekleştirmesi gerekmektedir.

2016 yılı verilerine göre, Türkiye’de 12 milyon kuş, 3.5 milyon akvaryum balığı, 3.2 milyon kedi ve 1.2 milyon evcil köpek beslenmektedir. Türkiye’de kedi-köpek sahipliğinde bölgesel dağılım yüzde 55 ile Marmara, yüzde 25 ile Ege, yüzde 15 ile İç Anadolu Bölgesi şeklindedir. (www.sözcü.com). Bu verilerden yola çıkarsak İstanbul ilinde en az 100.000 civarında evcil köpek beslendiğini söylemek mümkündür. Bu hayvanların kısırlaştırılma ve saldırganlık durumlarına ilişkin veri olmadığı için tez kapsamında net bir gelir öngörülmesi mümkün değildir. Ancak İBB’nin, ortalama 100.000 köpek üzerinden yıllık 500 TL’lik bir lisans ücreti almayı talep etmesi durumunda 50 milyon TL civarında gelir elde etmesi mümkündür.

İstanbul’da yürürlüğe konulacak köpek lisansı ücretinin köpek besleyen vatandaşlar üzerinde tıpkı vergiler gibi caydırıcılık etkisi olacağı ileri sürülebilir. Ancak, ülkemizde özellikle de İstanbul’da hızla değişen ve dönüşen toplumsal yapıyla birlikte vatandaşların köpek besleme alışkanlıklarında geçmişe oranla ciddi artışlar yaşanmıştır. Alışkanlık düzeyinin artması nedeniyle, köpek sahiplerinin belediyeye yıllık olarak ödeyecekleri bir ücret, bu bireylerin üzerinde çok da hissedilmeyecek boyutta bir mali ve psikolojik yük oluşturacaktır. Yeni konulacak bir lisans ücreti nedeniyle bireylerin sahip oldukları hayvanları artık beslememe kararını alacağını düşünmek fazla karamsarlık olacaktır.

3.8. GOLF SAHASI KULLANIM VERGİSİ

Golf oyunu, *“Küçük topları sopalar vasıtasıyla başlangıç noktasından hedef deliğe düşürmek için çim zemin üzerinde oynanan açık hava sporu”* şeklinde tanımlanmaktadır (Salman, 2017).

Golf, yaklaşık olarak bin yıllık bir geçmişe sahip olan ancak kimler tarafından hangi tarihte keşfedildiği tam olarak bilinmemektedir. İlk olarak İskoçya ya da Belçika’da oynandığına dair önemli bulgular elde edilmiştir. Ancak golfün ilk defa 12. yüzyılda İskoçya’da oynanmış olduğu savı golf camiasında genel kabul görmektedir. Pek çok spor otoritesince golf sporuna dair kabul edilen ilk yazılı belge olarak 1457 yılında İskoçya Krallığı’nın muhafızlarının okçuluk antrenmanlarını aksattığı gerekçesi ile Kral II. James tarafından yayınlatılan golf ve futbolun yasaklanmasını içeren bildiri gösterilmektedir. 17. yüzyılın ortalarına dek sadece Avrupa kıtasında oynanan golf,

1659'da New York eyaletine bağlı Albany şehrinde oynanmaya başlayarak Amerika'da da boy göstermeye başladığı görülmektedir. Golf sporunun ilk yazılı kuralları 1754'te günümüzdeki ismi Royal and Ancient Golf Kulübü olan St. Andrews Golfers tarafından geliştirildiği bilinmektedir (BAKA, 2011: 4).

Ülkemiz golf sporu ile II. Abdülhamit'in çabaları sonucunda 1800'lü yılların sonunda tanışabilmiştir. İlk golf kulübü, İstanbul Golf Kulübü adı ile İstanbul'da kurulmuştur. Daha sonra sırası ile İzmir Bornova Golf Kulübü (1905), Boğaziçi Bebek Golf Kulübü (1911) Ankara Golf Kulübü (1949) ve Türkiye Golf Federasyonu (1996) kurulur. Türkiye'nin ilk golf sahası 1977 yılında İstanbul'un Maslak semtinde hizmete girmiştir. Bu golf sahası, 18 çukur üzerinden sayı oyunu olarak yapılan Türkiye golf tarihinin skoru kayda geçmiş ilk "caddie" yarışına ev sahipliği yapmıştır (TGF, 2005: 7).

Golf Sahası Vergisi, Japonya'da yerel yönetim gelirleri arasında yer almaktadır. Bu vergi, golf sahalarında oyun oynayanlardan bir tür fayda vergisi olarak alınmaktadır. Bireylerden bu verginin alınmasını öngören başka ülke örneği olmaması nedeniyle devam eden kısımda sadece Japonya uygulamasına değinilecektir.

3.8.1. Japonya'da Golf Sahası Kullanım Vergisi

Japonya'da Golf Sahası Kullanım Vergisi (Golf Course Utilization Tax), golf sahalarını kullanan bireylerden günlük kullanımları üzerinden maktu bir vergi alınmaktadır. Japonya'da golf sahasını teknik olarak, 18 adet golf deliği bulunan ve bu delikler arasında ortalama 100 metre ve üzeri mesafe bulunan ya da 9 adet golf deliği bulunan ve bu delikler arasında ortalama 150 metre ve üzeri mesafe bulunan spor tesisi şeklinde tanımlanmaktadır (TBBVR, 2016: 57).

Golf sahası kullanım vergisi tutarları, golf sahalarının özelliklerine göre farklılıklar göstermektedir. Golf sahalarını kullanan bireyler, kullandıkları her bir gün için golf sahalarının dereceleri itibarıyla farklılık gösteren sabit bir tutar ödemektedirler. Golf sahalarının dereceleri sahip oldukları golf deliklerine ve kullanım ücretlerine göre belirlenmektedir. 2016 yılı için Japon para birimi olan Yen (¥) üzerinden ödenmesi gereken vergi tutarlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 3.21: Tokyo Golf Sahası Kullanım Vergisi Tarifesi

Saha Derecesi	1. sınıf	2. sınıf	3. sınıf	4. sınıf	5. sınıf	6. sınıf
Vergi Tutarı	¥ 1.200	¥ 1.100	¥ 1.000	¥ 900	¥ 800	¥ 600

Kaynak: TBBVR, 2016: 57

Golf sahası sahipleri veya yöneticileri, nihai vergi mükellefi olan golf sahası kullanıcılarından bu vergiyi tahsil etmektedirler. Birer aylık periyotlar halinde toplanan vergi tutarlarını, izleyen ayın son gününe kadar yetkili büyükşehir belediyesi vergi dairesine ödemekle yükümlüdürler. Vergi gelirin yüzde yetmişi, golf sahasının bulunduğu yerin belediye yönetiminin bütçesine gelir olarak kaydedilmektedir.

Golf sahalarının kullanım vergisinde çok sayıda muafiyet düzenlemesi bulunmaktadır. On sekiz yaşın altındakiler, yetmiş yaşın üzerindeki, engelli olduğuna dair raporu bulunanlar, golf milli takımı oyuncularını ile eğitim faaliyetlerinin bir parçası olarak anaokulları hariç Okul Eğitim Kanunu'nun 1. maddesinde yer alan okulların öğrencileri ve öğretmenleri muafiyet kapsamında bulunmaktadır.

3.8.2. İBB İçin Golf Sahası Kullanım Vergisi Önerisi

İstanbul'da Golf Sahası Vergisi'nin yürürlüğe konulması amacıyla yürütülecek çalışmalarda bu verginin oynanan oyun başına alınması daha isabetli olacağı düşünülmektedir. Muafiyet ve istisnaların düzenlenmesinde Japonya uygulaması örnek alınabilir. Vergi miktarları ülkemizin koşulları dikkate alınarak belirlenmelidir. Kanun marifetiyle alt ve üst sınırlar belirlenerek, İBB meclisine vergi oranlarını belirleme konusunda bu limitler içerisinde kalmak şartıyla takdir yetkisi verilmesi uygun olacaktır.

Ülkemizin turizm başkenti olarak bilinen Antalya'da golf sahası sayısı 25'tir. Uluslararası golf turnuvalarının düzenlenmesi, yüksek turizm potansiyeli, sahip olduğu iklim nedeniyle tüm yıl boyunca golf oynamaya elverişli olması vb. avantajları nedeniyle Antalya'da, golf sahası vergisinden önemli miktarlarda gelir edilme potansiyeli bulunmaktadır.

Türkiye Golf Federasyonu verilerine göre, İstanbul'da 4 adet ve Türkiye genelinde ise toplam 34 adet golf sahası bulunmaktadır. Golf sahalarının ağırlıklı olarak büyükşehir statüsünde olan illerde toplandığı görülmektedir. Golf sporuna ilginin her geçen gün arttığı İstanbul'da bu sahaları kullanan önemli sayılabilecek oranda sporsever bulunmaktadır.

İstanbul'da 2 golf kulübü (Marmara Golf Kulübü ve Kemer Golf & Country) ve bu kulüplere bağlı 4 adet golf sahası bulunmaktadır (www.tgf.org.tr). Toplamda 500 dekar alan üzerine kurulu olan Kemer Golf & Country golf kulübünde günlük ortalama hafta içi 60-70, hafta sonu ise 150-200 oyun oynanmaktadır. Nisan-haziran ayları golfün en yoğun oynandığı dönemlerdir (Salman, 2017). Yürürlüğe konulacak golf sahası vergisi ile birlikte İBB'nin elde edebileceği gelir miktarının hesaplanmasında Marmara Golf Kulübü'ne ait verilerin temin edilememesi nedeniyle, yalnızca Kemer Golf & Country'ye ait veriler dikkate alınacaktır.

Kemer Golf & Country'de minimum hadler üzerinden (hafta içi 60, hafta sonu ise 150 oyun oynandığı kabul edilerek) ve her bir oyununun tek bir kişi tarafından oynandığı varsayımı altında;

Haftalık oynanan oyun sayısı $\rightarrow \{(60 \times 5) + (150 \times 2)\} \times 7 = 4.200$

Yıllık oynanan oyun sayısı $\rightarrow 4200 \times 52 = 218.400$

İBB meclisi tarafından oynanan oyun başına vergi miktarını maktu olarak 250 TL olarak belirlediği varsayıldığında 2017 için;

$218.400 \times 250 \text{ TL} = 54.600.000 \text{ TL}$ golf sahası kullanım vergisi elde edilecektir.

Hesaplama sonucu elde edilen gelir tutarına diğer golf kulübünden elde edilecek gelir tutarının da eklenmesiyle birlikte Golf Sahası Kullanım Vergisi İBB için önemli bir gelir kaynağı teşkil edeceği son derece açıktır.

SONUÇ

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılda yerel yönetimler, demokrasinin optimum birimi olarak değerlendirilmektedir. Yerel yönetimler bu yönüyle, temel hak ve hürriyetlerin korunduğu, birlikte yaşama kültürünün geliştiği, özgürlük, eşitlik, adalet, etkinlik ve verimlilik gibi kavramların vücut bulduğu yönetim unsuru olarak algılanmaktadır.

Yerel yönetimler, bir ülkede demokrasinin yerleşmesi ve içselleştirilmesi bakımından önemli ve gerekli kurumların başında gelmektedir. Pek çok yazar tarafından yerel yönetimler ile demokrasi arasında kuvveti bağ olduğu vurgulanmıştır. Alexis De Tocqueville yerel yönetimlerin özgür vatandaşların gerçek güçlerinden doğduğunu, yerel yönetimler olmaksızın bireylerin özgürlük ruhuna sahip olamayacağını belirtmektedir. John Stuart Mill ise yerel yönetimleri demokrasi okulu olarak görmektedir. Mill, bireyler vergi ödüyorlarsa ülke düzeyinde olduğu kadar lokal düzeyde de söz hakkına sahip olması gerektiğini vurgulayarak vatandaşların yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılmalarıyla birlikte etkin bir yönetim modelinin kendiliğinden tesis edileceğini ifade etmektedir.

Gerçek anlamda demokrasinin kurulması ve sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi ancak bireylerin seçilmiş yerel demokratik yönetim birimlerine aktif katılımının sağlanması ile mümkündür. Bu kapsamda demokrasi yerelde başlar ve yerelden merkeze doğru gelişir. Yerel demokrasi olarak nitelendirilen bu yönetim modeli ile, yerel halkın temsilcilerinden oluşan mecliste yöre insanının sorun, ihtiyaç ve beklentileri bireylerin de görüşleri dikkate alınarak istişare usulü ile karara bağlandığı bir yönetişim modeli arzulanmaktadır.

Küreselleşme, yerelleşme ve yerel demokrasi kavramları, yirminci yüzyıla damgasını vuran önemli kavramlar arasında yer almaktadır. Bilgi teknolojilerinde meydana gelen baş döndürücü gelişmelerle birlikte iletişim, inovasyon ve bilgi çağına geçilmiş ve bütün ülkeleri etkileyen küreselleşme süreci başlamıştır. Bu değişim ve dönüşüm sürecinin tüm ulusların sosyal, iktisadi ve siyasal hayatları üzerinde önemli yansımaları olmuştur.

Küreselleşme sürecinin değişim zorunluluğu doğurduğu alanlardan biri de kamu yönetim anlayışıdır. Küreselleşme kavramı ile yerelleşme kavramının birbirinin yerine

kullandığı, yekdiğerinin tamamlayıcısı ve varlık nedeni olarak görüldüğü bu yeni dönem, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kamusal mal ve hizmet sunumuna ilişkin görev ve gelir bölüşümü sorunsalını yeniden ele alma mecburiyetini doğurmuştur. Yerel demokrasi kavramının ön plana çıktığı bu süreçte, merkeziyetçi yapılar önemini kaybederken, yerelleşme eğilimi hız kazanmıştır. Dünya genelinde hızlı bir gelişim gösteren yeni trendle birlikte, merkezi yönetimlerin adalet, diplomasi, ülke güvenliği gibi tam kamusal mal ve hizmetlerin sunumuna ilişkin görevlerle sınırlı olarak faaliyette bulunması; diğer alanlarda ise yerel yönetimlerin tam yetkili kılınması görüşü egemen olmaya başlamıştır. Halkın, kamusal mal ve hizmetlerin sunumuna ilişkin karar alma mekanizmalarında kendi talep ve görüşlerinin de dikkate alınmasını istemesi merkezi hükümetlerin bazı önemli görev ve yetkilerini yerel yönetimlere devretmesini zorunlu kılmıştır.

Bireylerin 20. yüzyılın başından itibaren hiyerarşi ve bürokrasi gibi kavramlara karşı çıkmasının kaçınılmaz bir sonucu olarak devletler, “Yönetim” (government) anlayışından vazgeçmek zorunda kalmışlardır. Kamuda artık, karşılıklı etkileşimin esas alındığı ve birlikte yönetmek anlamındaki “Yönetişim” (governance) anlayışının esas alındığı döneme geçilmiştir. Kamuda yönetişim anlayışının hakim kılınmasında yöntem olarak yerelden başlayıp aşağıdan yukarıya doğru ilerlemenin daha sağlıklı olacağı fikrinin genel kabul görmesi sonucu yerel yönetimlere atfedilen önem giderek artmıştır. Yerel yönetimlerin nüfus ve yüz ölçümü itibarıyla merkezi yönetime göre daha küçük ölçekli olarak faaliyet gösteriyor olması, yerel halkın tamamına yakın bir bölümünün ihtiyaç ve beklentilerini bilmesine ve karar alma mekanizmalarına dahil olmalarını sağlayabilmesine olanak sağlamaktadır. Bu açıdan yerel yönetimler, yönetişim anlayışının uygulanabilirliğini sağlama konusunda merkezi yönetime göre daha avantajlı bir konuma sahiptir.

Subsidiarite (hizmette yerel önceliği) ilkesi, yerel halkı ilgilendiren konularda karar alma yetkisinin yerel halka en yakın olan en alt düzeydeki kamu hizmet birimi olarak ifade edilen yerel yönetimlerde toplanması gerektiğini ifade eden bir kavramdır. Subsidiarite ilkesi, “Global düşün, yerel uygula” şeklinde ifade edilen sloganın kamu yönetimine yansımaları teşkil etmektedir. Hizmette yerel önceliği ilkesi, yönetici ve yönetilenler şeklindeki keskin ayrımın ortadan kaldırılarak yerel halkın karar alma

mekanizmalarına mümkün olan en yüksek düzeyde katılmalarının sağlanmasını ve yerel yönetimlerin kamusal mal ve hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun hareket etmelerini arzulamaktadır.

Küresel ölçekte yaşanan değişim ve dönüşüm faaliyetleri ülkemizde de etkisini göstermiştir. Çağa ayak uydurmak için, Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarından itibaren Osmanlı'dan miras kalan yerel yönetim teşkilatı üzerinde sürekli olarak reform çalışmaları yapılmıştır. Türk idari sisteminde yürütülen bu reform girişimlerinin dış dinamiklerin etkisi altında kalınarak gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Avrupa Birliği, OECD ve IMF gibi küresel organizasyonların önerileri ülkemizde önemli yankılar uyandırmıştır. 24 Ocak Kararları'nın getirdiği finansal serbestleşme ve dışa açılma politikası ile başlayan neo-liberal akımın da etkisiyle Avrupa'nın mali özerklik içeren yerel yönetim sisteminin ülkemiz koşullarına adapte edilerek uygulanmasına yönelik girişimler hızlanmıştır.

Reform çalışmalarının 21. yüzyılın ilk on yılında yoğunlaştığı görülmektedir. Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakerelerinin yoğun şekilde yürütüldüğü dönemi kapsayan bu on yıla, AB'nin Türk kamu yönetimindeki yapısal krizlerin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile çözülebileceği önerisi damga vurmuştur. 2003 yılı ve sonrası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının hız kazandığı dönemdir. Bu kapsamda, 2003 yılında çıkartılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hayati önem taşımaktadır. KMYKK ile kamuda şeffaflık, hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin içselleştirilmesi; kamunun her türlü mali kaynağının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilip kullanılması; tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolünün sağlanması; katılımcı yöntemlerle stratejik planların hazırlanması amaçlanmıştır.

Radikal reform çabalarının yürütüldüğü 2000'li yıllarda, yerel yönetimlerin değişen ve gelişen şartlara uyumunun sağlaması amacıyla yeni kanunlar çıkartılmıştır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını öngören kanunlardan biri de 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. Bu kanunla birlikte, Türkiye'deki yerel yönetimler unsurları arasında anahtar konumda bulunan büyükşehir belediyeleri önemli sayılabilecek görev ve yetkilerle donatılmıştır.

Üniter yapıli devletler kategorisinde yer alan Türkiye’de, sahip olunan bazı özel koşullar nedeniyle idari özerkliğe sıcak bakılmamaktadır. Bununla birlikte, siyasi özerkliğe karşı gösterilen rijit tutum mali özerklik konusunda sergilenmemektedir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini teminat altına alacak ve aynı zamanda ülkenin üniter yapısı ve bölünmez bütünlüğü açısından risk oluşturmıyacak bir yönetim modelinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Yerel özerklik ile idari vesayet arasında ters orantı bulunduğunu söylemek mümkündür. Yerel özerklik, yerel yönetimlerin elde ettiği gelirleri ve sahibi olduğu varlıkları misyon ve vizyonları doğrultusunda kullanabilme ve esnek bütçe sistemine sahip olmayı içermektedir. Bu bakımdan, büyükşehir belediyeleri, kendi bütçesini hazırlarken mali kaynaklarını çeşitli gelir kaynaklarından oluştururken ve giderlerini gerçekleştirirken tam yetkili ve bağımsız olmalıdırlar. Büyükşehir belediyeleri gelir ve gideri ilgilendiren her türlü kararlarını kendi karar organları aracılığı ile özgürce alabilmelerinin sağlanması gerekmektedir. Yerel özerklik, giderler ile orantılı öz mali kaynaklara sahip olmaksızın uygulanması mümkün değildir.

2004 yılından itibaren gerçekleştirilen reform çalışmaları sonucunda, merkezi yönetimin uzun yıllardır büyükşehir belediyeleri üzerinde uygulamış olduğu ağır idari vesayet denetimi büyük ölçüde kaldırılmıştır. Ancak, merkezi yönetimin ülke genelinde edilen kaynakların dağıtılması hususunda merkez lehine düzenlemeler yapması nedeniyle, yerel yönetimler üzerine vesayetin tam anlamıyla kalktığını söyleyebilmek son derece güçtür. Büyükşehir belediyeleri, yapılan son değişikliklerle birlikte, merkezden yapılan transferlere yüksek ölçüde bağımlı hale gelmişlerdir.

5216 sayılı kanununun büyükşehir belediyelerinin gelirlerini düzenleyen hükümleri incelendiğinde, çağdaş yerel yönetim uygulamalarından uzak bir yapı sergilediği göze çarpmaktadır. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin anayasal dayanağını teşkil eden Anayasa’nın 127 / 6. fıkrasında, yerel idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu fıkranın amir hükmü nedeniyle, yerel yönetimlere yeterli gelir kaynaklarının verilmesi bir zorunluluk olmasına rağmen de ilgili kanunların buna pek izin vermediği görülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin gider ve gelirleri kıyaslandığında, gelirlerin giderleri karşılayacak boyutta olmadığı görülmektedir. Bütçe açıklarını borçlanma yoluyla kapatmaya çalışan büyükşehir belediyeleri mali açıdan sürdürülebilirliği zayıf olan bir borç yükü altına girmeye başlamıştır. İçinde bulundukları borç sarmalı yüzünden asli görevlerini dahi yerine getirmekte zorlanmakta, devlete (vergi, sosyal güvenlik primleri vb.) ve üçüncü kişilere (hak ediş ödemeleri, kamulaştırma bedelleri) olan borçlarını ödemekte sıkıntılar yaşamaktadırlar.

2008 yılında TBMM'ye sunulan ancak çeşitli nedenlerle Meclis alt komisyonlarından geçemeyen İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçe bölümünde yerel yönetimlerin içinde bulundukları çıkmaza ilişkin önemli tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Tasarının genel gerekçe kısmında, ülkemizin sahip olduğu yönetim sisteminin en önemli sorunu olarak merkezi yönetim ağırlıklı bir idari yapıya sahip olunması işaret edilmiştir. Yerel yönetimlerin milli gelirden aldıkları payların, öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı ve yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı gibi ölçütlerin yerel yönetim özerkliği ile doğru orantılı olduğu vurgulanmıştır. Bu vurgunun akabinde, yerel yönetimlerin harcama yönüyle yerel özerkliğinin sağlandığı ancak öz gelirlerinin toplam gelirlere oranı bakımından zayıf kaldığı ve merkezi yönetime olan mali bağımlılığının arttığı ifade edilmiştir.

Tasarıda, yerel yönetimlerin içinde bulundukları mali çıkmazı özetleyen şu saptama büyük önem taşımaktadır: BGK'da güncellemelerin yapılmamasının sonucu olarak yerel vergilerin enflasyon karşısında gelir yaratma kapasitelerinin çok düşük kalmasının yönetim maliyetini yükselmesi nedeniyle, belediyeler güçlerinin çok ötesinde borçlanma yoluna gitmekte, kanuni bir temele dayanmayan kaynak oluşturma ve gelir toplama yöntemlerine başvurmaktadırlar.

Kanun tasarısında dikkat çeken diğer önemli bir husus, yerel yönetimlerin gelirlerini düzenleyen mevzuatlar arasında bir bütünlük olmadığı gibi sürekli olarak mevzuata yapılan eklemeler ve değişiklik nedeniyle bu kanunların kendi içlerindeki tutarlılığın kaybolması vurgusudur. Ayrıca, mükerrer ve geçici maddeler ile istisna ve muafiyetlerin çokluğunun uygulama aşamasında önemli sorunlar meydana getirdiği ifade edilmiştir. Benzer şekilde, kanunların çok sık değişmesi nedeniyle vergi istikrarının kaybolduğu, vergi tabanının muafiyet ve istisnaların geniş olması nedeniyle

önemli ölçüde daraldığı belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin en önemli gelir kaynağını, genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idareler için ayrılan paylar oluşturmaktadır. Kültür, sanat ve ekonomi başkenti niteliğinde olan İstanbul, yerli ve yabancı turist, iş adamı, sanatseverler ve ülkelerinde yaşanan iç savaşlardan kaçarak ülkemize sığınan mülteciler tarafından yoğun rağbet görmektedir. Bu nedenle, kayıtlı nüfusunun çok üzerinde bir kesime hizmet sunmaktadır. Bu durum, GBVG'den yerel yönetimlere ayrılan payların hesaplanma yöntemi büyük ölçüde yıl sonu adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına dayalı olması nedeniyle İBB açısından dezavantaj oluşturmaktadır.

GBVG'den yerel yönetimlere verilen payların hesaplanma yönteminde anahtar konumunda bulunan nüfus kriteri basit, objektif ve öngörülebilir olmakla birlikte, yerel yönetimlerin harcamalarıyla bireylerin ödemiş oldukları vergiler arasında aranan bağı kurmaktan uzak bir yapı sergilemektedir. Mevcut pay dağıtım yöntemi ile yerel yöneticiler, herhangi bir çaba sarf etmeksizin merkezi yönetimin transfer ettiği kaynağı kullanırken, vergi ödeyen yerel halka karşı özel bir sorumluluk duygusu geliştirememektedir. Buna paralel olarak, yerel halk da ödemiş oldukları vergiler ile hizmet sınırları içerisinde ikamet ettikleri belediyelerin giderleri arasında bağ kuramamaktadır. Bu yöntem, yerel yöneticileri, mali kaynaklarını ve performanslarını geliştirmelerini teşvik etmediği gibi yerel yönetimler arasında yatay ve dikey eşitliğin sağlanmasına yardımcı olamamaktadır.

İstanbul büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2017 yılları bütçe ve bilançoları üzerinde yapılan analiz sonuçları, diğer büyükşehir belediyelerindekine benzer olumsuz bir yapı sergilemektedir. İBB'nin bütçe açıkları yıllar itibarıyla sürekli artış göstermektedir. Bütçe açıklarının sürekli artış göstermesi, İBB'nin yurt içi ve yurtdışından yoğun borçlanma yoluna gitmesine ve yasal zemini olmayan kaynak oluşturma yöntemlerine başvurmasına neden olmaktadır. Nitekim, İBB'nin 2016 yılı "Yıl sonu bütçe uygulama sonuçları raporu"na göre, 2016 yılında 1 milyar 350 milyon TL iç borçlanma, 1 milyar 726 milyon 814 bin TL dış borçlanma yapılmıştır. Aynı yılda gerçekleştirilen iç borç geri ödemesi sadece 54 milyon 855 bin TL'dir. Bu durum, İBB'nin yabancı kaynaklarını dönen varlıkları ile karşılamada problemler yaşadığına işaret etmektedir.

İBB, 15.068.391.099 TL'lik 2016 yılı gider bütçesi ile bakanlıklar dahil çoğu kamu kurum ve kuruluşundan daha fazla harcama gerçekleştirmektedir. Ülkemizin dışa bakan yüzü konumundaki mega-kent İstanbul'un, tüm dünyada tanınan, yaşanabilir, çevre dostu, güvenli, kolay ulaşım ağı olan, gelişmiş alt ve üst yapıya sahip bir şehir olmasını sağlayacak projeler için daha fazla gelir kaynağına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle, İstanbul'un tepe yönetimi konumundaki İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, mevcut ve gelecekteki giderlerini karşılayacak verimli ve istikrarlı gelir kaynakları ile donatılması gerekmektedir.

İstanbul'un spesifik durumu ve içerisinde yer aldığı yörenin fiziki, coğrafi ve sosyo-ekonomik özellikleri dikkate alınmaksızın diğer büyükşehir belediyeleri ve geleneksel belediyelerle aynı kefeye yönetilmesi artık mümkün değildir. Ülke ortalamasının üzerinde büyüyen, sürekli yoğun göç alan ve açıklanan mega projelerle birlikte daha da büyüyecek olan bir şehrin sınırları içerisinde bulunan kalabalık nüfusun talep ve beklentilerine uygun kamusal hizmetlerin sunulması hem mali hem de idari açıdan zor bir meseledir. Yoğun nüfusa sahip olması nedeniyle imar, çevre kirliliği, trafik ve altyapı gibi sorunları daha çok olan şehirlerin diğer şehirler gibi yönetilmesi sürdürülebilir görülmemektedir. Diğer belediyelere nazaran çok daha büyük ölçekli bir kent olması ve buna bağlı olarak sorunlarının da büyük olması İstanbul'un diğerlerinden farklı bir statüyle yönetilmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu nedenle İstanbul'un tepe yönetimi olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin idari ve mali yapısının gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, gelişmiş ülkelerin yerel yönetimlerinin gelir elde etme yöntemleri incelenerek İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne yönelik sekiz yeni gelir kaynağı önerisinde bulunulmuştur.

Motorlu Taşıtlar Vergisi'nin İBB'nin gelir kaynakları açısından önemli bir potansiyeli bulunmaktadır. MTV gelirlerinin büyükşehir belediye gelirlerine devredilmesi halinde İBB'nin 2.400.994.966,60 TL tutarında gelir kaynağına sahip olacağı hesaplanmıştır. Bu rakam, 2016 yılı toplam bütçe gelirlerinin yüzde 17,01'i gibi yüksek bir orana tekabül etmektedir. MTV'den elde edilecek bu gelir, 2016 yılında gerçekleştirilen 3.076.814.000 TL tutarındaki toplam iç dış borcun yüzde 78,04'üne isabet etmektedir. İBB 2016 yılında bu gelire sahip olsaydı, büyük ölçüde bu borçlanmalara gitmek zorunda kalmayabilirdi.

İmar değışiklikleri ve kamu yatırımları, İstanbul'daki gayrimenkullerin değerlerini ciddi manada artırmaktadır. Merkezi yönetimin veya yerel yönetimlerin planları arasında yer alan ya da gerçekleştirdiği kentsel dönüşüm projeleri, imar planlamaları, ulaşım projeleri gibi kamusal eylem ve işlemler kentsel rantların oluşumunda doğrudan etkili olmaktadır. Bu kapsamda, İstanbul'daki gayrimenkullerin değerlerini artıran pek çok kamusal proje ve yatırım bulunmaktadır. Kanal İstanbul Projesi, İstanbul Finans Merkezi Projesi, 3. havalimanı, 3. köprü, üç adet yeni kent kurulması projesi, yeni metro ve tramvay hatları gibi yatırım projeleri taşınmaz değerlerinde ciddi artışlara neden olmaktadır. Herhangi bir emek veya sermaye sarf etmeksizin, salt devlet eliyle gerçekleştirilen ve yüksek maliyetler gerektiren bu projeler sayesinde taşınmazında değer artışı meydana gelenlerden belli oranlarda vergi alınarak kamuya aktarılması toplum yararına olacaktır. Bu bağlamda, İstanbul'daki gayrimenkul değer artışları üzerinden alınacak Kentsel Rant Vergisi ile İBB'nin önemli tutarda öz gelire kavuşacaktır.

Şehir vergisi, pek çok Avrupa ülkesinde uygulanan ve belediyelerin önemli gelir elde ettiği gelir türüdür. Bu kapsamda, otel, pansiyon gibi yerlerde KDV dahil gecelik konaklama bedelinin yüzdesi şeklinde; İstanbul'daki limanlarda demirleyen turistik yolcu gemilerinde (cruisers) konaklayanlardan ise İstanbul limanlarında demirli kalınan süre üzerinden maktu bir şehir vergisi alınması önerilmiştir. İstanbul'un, yılın dört mevsimi yerli ve yabancı turist akınına uğruyor olması, İBB'nin bu vergi kaleminden önemli miktarlarda gelir elde edebileceğini göstermektedir. Hesaplamanın sadece otel konaklamaları üzerinde yapılması durumunda bile 2016 yılı için bu potansiyel 41.250.299,65 Euro civarında gerçekleşmektedir.

İkamet vergisi, bir binada ikamet eden şahısların vergi ödeme kabiliyetlerine göre yaşadıkları yörenin yerel yönetim birimlerinin masraflarına iştirak etmelerini amaçlamaktadır. Fransa'da olduğu üzere, İstanbul'da mobilyalı bir şekilde ikamete tahsis edilmiş olan konutların gerçek kira bedelinin gayrisafi tutarı üzerinden hesaplanması önerilmiştir. Bu şekilde, İBB'nin 825.000.000 TL civarında ikamet vergisi elde etme potansiyelinin olduğu hesaplanmıştır.

Bireylerin ve şirketlerin elde ettikleri gelirlerin belli bir yüzdesi üzerinden alınması önerilen meslek vergisinin yürürlüğe konulması halinde (uygulandığı dönemde yaşanan

sıkıntılar dikkate alınarak ve bu vergiyi etkin olarak uygulayabilen ülkelerin sistemleri örnek alınarak günümüz koşullarına göre yeniden düzenlemesi şartıyla) İBB'nin öz gelirleri arasında önemli bir yere sahip olacaktır.

Dünyanın önde gelen kent ekonomileri arasında yer alan İstanbul, 2014'te 349 milyar dolarlık ekonomik hacmi ile Türkiye ekonomisinin yüzde 40'ına denk ekonomik büyüklüğe sahiptir. 25 bin \$ kişi başı gelir ile ülke ortalamasının oldukça üzerinde olan İstanbul, tek başına ürettiği gelir yönüyle de 130 devletten daha büyük bir ekonomik güce sahiptir. Türkiye ekonomisinin büyüme lokomotifi konumunda olan bu şehir 2015 yılı sonu itibarı ile 195 Milyar \$ dış ticaret hacmine sahiptir. Türkiye'de gerçekleştirilen perakende satışların önemli bir kısmının İstanbul ilinde gerçekleştiriliyor olması ve İstanbul'un dinamik ekonomik yapısı dikkate alındığında, perakende satış tutarının belli bir yüzdesi üzerinden alınacak satış vergisinin İBB açısından önemli bir gelir potansiyeli bulunmaktadır.

5199 sayılı kanunun uyarınca, büyükşehir belediyelerinin ev ve süs hayvanlarının kayıt altına alınmasıyla ilgili işlemleri yerine getirme yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu bağlamda İBB'nin, hizmet sınırları içerisinde yer alan tüm ev ve süs hayvanlarının özellikle de köpek lisans ücretleri kapsamına giren evcil köpeklerin tespit ve kayıt işlemlerini ivedilikle gerçekleştirmesi gerekmektedir. Her bir hayvan için oluşturulacak kimlikte hayvanın, kısırlaştırılmış, kısırlaştırılmamış ve tehlikeli/saldırgan kategorilerinden hangisine girdiğine ilişkin bilgilere yer verilmelidir. Yürürlüğe konulacak köpek lisans ücretleri ile birlikte İBB, köpeklerin bu özelliklerinden yola çıkarak hazırlayacağı ücret tarifesi ile köpek sahiplerinden köpek lisans ücreti talep edebilecektir. İstanbul ilinde en az 100.000 civarında evcil köpek beslendiği tahmin edilmektedir. Bu hayvanların kısırlaştırılma ve saldırganlık durumlarına ilişkin veri olmadığı için tez kapsamında net bir gelir öngörülmesi mümkün değildir. Ancak İBB'nin, ortalama 100.000 köpek üzerinden yıllık 500 TL'lik bir lisans ücreti almayı talep etmesi durumunda 50 milyon TL civarında gelir elde etmesi mümkündür.

İstanbul il sınırları içerisinde 2 golf kulübü ve bu kulüplere ait 4 adet golf sahası bulunmaktadır. Golf sporuna ilginin her geçen gün arttığı İstanbul'da bu sahaları kullanan önemli sayılabilecek oranda sporsever bulunmaktadır. Bu açıdan, golf sahalarını kullanan bireylerden oynanan oyun başına maktu miktar şeklinde alınacak golf sahası

vergisi ile birlikte İBB'nin önemli miktarlarda gelir elde etme potansiyeli bulunmaktadır. Söz konusu iki kulüpten sadece birinin verilerinden yola çıkılarak hesaplanan vergi hasılatı potansiyeli 54.600.000 TL civarındadır.

Tabi olduğumuz AYYÖŞ'ün 9 / (3) fıkrasında, “*Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanunun koyduğu sınırlar dahilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.*” denilmektedir. Ancak,

- Büyükşehir belediye gelirlerinin yaklaşık yüzde 70'in GBVG'den ayrılan paylardan oluşması (İBB için bu oran yaklaşık % 76 düzeyindedir),

- 5216 sayılı kanun ile 2464 sayılı kanunda yerel vergi ve harçların katalog şeklinde sayılmış olması ve bu vergi ve harçların genel itibariyle maktu olarak belirlenmiş olması,

- AYM'nin 2464 sayılı kanunun tarife belirleme yetkisini düzenleyen 96. maddesinin B) fıkrasını iptal etmesi ile bu yetkinin tamamen Bakanlar Kurulu'na geçmesi,

tespitleri birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyelerinin vergilendirme yetkisinin ve öz gelir yaratabilme potansiyellerinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Mevcut durum AYYÖŞ'ün ihlal edildiği anlamına gelmektedir.

Anayasanın 73. maddesinde yerel yönetimler lehine düzenlemeler yapılması durumunda yukarıda yer verilen olumsuzluklar bertaraf edilebilecektir. Anayasanın 73. maddesinde merkezi vergiler ve yerel vergiler şeklinde ikili sınıflandırma yapılarak, belediye meclislerinin yerel nitelikli vergiler konusunda tam yetkili kılınması gerekmektedir. Büyükşehir belediyelerine kanuni sınırlar içerisinde vergi oranlarını belirleme yetkisi verilmesi halinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında yerine getirmek zorunda olduğumuz taahhütlerden biri yerine getirilmiş olunacaktır. Bu bağlamda, yerel halk tarafından seçilen üyelerden oluşan büyükşehir belediye meclisleri tarafından vergi ve harçların oran ile miktarlarının belirlenmesi daha demokratik olacaktır.

Yukarıdaki paragrafta yer verilen öneriler, diğer büyükşehir belediyeleri ve geleneksel belediyeler açısından mevcut yerel gelirler konusunda uygulanabilir. Ancak, İstanbul'un sahip olduğu özel koşullar nedeniyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin idari ve mali

açından diğer belediyelere göre pozitif ayrımcılığa tabi tutularak ayrı bir statüye kavuşturulması gerekmektedir.

İstanbul'un geçmişten günümüze sahip olduğu marka değeri pek çok yazar, düşünür ve siyaset adamı tarafından dile getirilmiştir. Osmanlı'nın ünlü şairi Nedim İstanbul için yazdığı şiirde *"Bu şehir-i Sitanbul ki bi-misl-ü behadır, Bir sengine yekpare Acem mülkü fedadır."* dizelerine yer vermiştir. Ünlü Fransız yazar Alphonse de Lamartine İstanbul şehri karşısındaki hayranlığını *"Dünyaya son kere bakacaksın deseler bu bakışı İstanbul'un Çamlıca'sından isterdim."* cümlesi ile vurgulamıştır. Kanuni döneminde İstanbul'u ziyaret eden Fransız doğa bilimci Petrus Gyllius ise *"Diğer bütün kentler ölümlüdür, ama sanırım İstanbul, insanlar var oldukça yaşayacaktır."* sözleri ile İstanbul'u yüceltmıştır. Ünlü roman yazarlarından Pierre Loti *"Ah İstanbul! Beni büyüleyen isimlerden en çok büyüleyeni yine sensin."* demek suretiyle İstanbul sevgisini ifade etmiştir.

Yaşadığı yerin nimetlerinden yararlanan bireylerin bunun karşılığında o yerin külfetlerine de katlanması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında (nimet / külfet dengesi gereği olarak), insanlar üzerinde hayranlık uyandıran dünya markası bir şehirde yaşamının elbette ki bir maliyeti olacaktır. Mega şehir İstanbul'un nimetlerinden yararlanan bireylerin ve şirketlerin, bu şehrin ihtiyaçlarının giderilmesi ve daha iyi bir noktaya taşınması için ihtiyaç duyulan finansmanına ödeme güçlerinin izin verdiği ölçüde katılması gerekmektedir. Benzer şekilde, dünya markası bir şehri yönetme gücünü elinde bulunduran İstanbul Büyükşehir Belediyesi yöneticilerinin de devraldıkları dünya bu mirasının korunması, gelecek kuşaklara aktarılması ve de şehirde ikamet eden bireylerin yaşam kalitesini artırma konusunda özel bir sorumluluk duygusuna sahip olması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen nedenlerle, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin gelir kaynakları yeniden ele alınmak zorundadır. Merkezi idare tarafından aktarılan payları artırmak yerine İBB'nin öz gelir kapasitelerini artıracak düzenlemeler yapılmalıdır. Önerilen yeni gelir kaynaklar ile mevcut gelir kaynaklar açısından kanuni sınırlar içerisinde düzenleme yapabilme yetkisi verilmelidir. Bunun gerçekleşmesi halinde, İBB yöneticilerinin mali kaynaklarını ve performanslarını geliştirmeleri teşvik edilecek ve de vergi ödeyen yerel halka karşı özel bir sorumluluk duygusu oluşturmaları sağlanacaktır.

Benzer şekilde, yerel halkın da ödemiş oldukları vergiler ile belediyelerin harcamaları arasında bağ kurabilmelerine yardımcı olunacaktır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi için geliştirilecek modelin sınırlarının doğru çizilmesi gerekmektedir. Modele ilişkin mevzuatta ülkemiz koşulları dikkate alınmalı ve aynı zamanda oluşturulacak denetim mekanizmaları ile sağlıklı bir harcama mekanizmasının işletilmesi sağlanmalıdır. Harcamaların mevzuata uygunluğunun denetimi gerek iç kontrol mekanizmaları ile gerekse de dış denetim yetkisine sahip denetim organları aracılığı etkin bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir.

Son olarak vurgulamak gerekir ki, Türkiye’deki yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yeniden düzenlenmesi hususu, zihniyet dönüşümü ile çözülebilecek bir meseledir. Türkiye’nin merkezi öne koyan, aşırı merkeziyetçi kamu yönetim anlayışından vazgeçmesi gerekmektedir. Maalesef, ülkemizde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki ilişki, “Sıfır Toplamlı Oyun” teoremindeki varsayımlar üzerinden yorumlanmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimler lehine yapılacak düzenlemeler merkezi yönetimin kaybına eşit olarak görülmektedir. Halbuki devlet aygıtının birbirini tamamlayan bu iki unsuru birbirine rakip değildir. Bu nedenle aralarında rekabet yerine iş birliğinin tesis edilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi durumunda hem yerel halk hem yerel ve merkezi yönetim hem de ülke demokrasisi kazanç sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Afonso, W. B. (2017). *Local Sales Tax Laws: State by State Details*. Erişim tarihi: 21.09.2017, <http://afonso.web.unc.edu/files/2017/05/local-sales-tax-laws-1.pdf>
- Agrawal D. R. (2014). LOST In America: Evidence On Local Sales Taxes From National Panel Data. *Regional Science And Urban Economics*, 49, 147-163.
- Akalın, G. (1994). Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(2), 9-24.
- Akdemir, T. (2006). *Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunları Ve Borçlanma (Türkiye Örneği)*. Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi. İzmir.
- Akdoğan, A. (2014). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akgündüz, A. (2005). *Osmanlı Devleti’nde Belediye Teşkilâtı ve Belediye Kanunları*. İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları.
- Akyazan, A. E. (2009). Vergilendirme Yetkisinin Türkiye’deki Gelişimi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 80, 1-30.
- Alaybek, A. (1961). *Belediye Maliyesinin Reformu*. Ankara: Maliye Bakanlığı Maliye Tetkik Kurulu Neşriyatı.
- Alodalı, M., Özcan, L., Çelik, F. ve Usta, S. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik. *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı*, Mayıs, 1-11.
- Altay, O. ve Altay, A. (2011). *Türkiye’de İdarelerarası Gelir Bölüşümüne İller Bankasının Rolü*, Yerel Yönetimler Forumu. Erişim tarihi: 26.11.2017, http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_metinleri.htm
- Ampuja, M. (2015). *Globalisation and Neoliberalism: A New Theory for New Times?. In Second International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research (pp. 17-31)*. London: Springer Science and Business Media.
- Anayasa Mahkemesi. (2018). Genel Kurul Kararları. Erişim tarihi: 25.10.2017, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>
- Arblaster, A. (1999). *Demokrasi*, (Çev. Nilüfer Yılmaz). Ankara: Doruk Yayınları.
- Arıkan, Z. (1994). *Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı ve Sınırları (Türkiye Analizi)*. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi. İstanbul.
- Arsalan, N. T. (2005). İdari Ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 33(1), 189-208.
- Aslan, M. (2014). Kentsel Rantların Vergilendirilmesi. *Ankara Baroları Dergileri*, 72(3), 115-134.

- Atan, B. (2014). *Transferring Urban Rent To The Public: Land Value Taxation*. Master Thesis, Sabancı University, İstanbul.
- Aykaç, B., Tortop, N., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Bağcı, H. (2001). *Kamu Borçları Yönetimi Ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu 135 Nolu Yayın.
- Bains, M. (1972). *The New Local Authorities: Management and Structure*. London: Chairman of Working Group
- Başbakanlık. (2008). *İl Özel İdaresi Ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı*. Erişim tarihi: 18.11.2018, www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.doc
- Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı. (2011). *Golf Turizmi Sektör Raporu*. Erişim tarihi: 01.03.2018, <http://baka.org.tr/uploads/1303486414GOLF-KATALOG--TURKCE-SON.pdf>
- Batirel, Ö.F. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerkliği: Anayasa Mahkemesinin Değişen İçtihadı. *Vergi Dünyası Dergisi*, 413, 10-13.
- Bıyık, G. (2017). Kamu Tercihi Teorisi Perspektifinde Türkiye’de Kentsel Rantların Vergilendirilmesi. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Gazi Akademi Genç Sosyal Bilimciler Sempozyumu Özel Sayısı, 239-254.
- Bilici, N. (2013). *Vergi hukuku.*, Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Boratav, K. (1980). *Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm, Ankara Üniversitesi*, Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Bowman, A. O. M. ve Kearney, R. C. (2017). *State And Local Government*. Boston: Houghton Mifflin Company Publication.
- Bozdoğanoglu, B. (2013). Konaklama Vergisi Uygulaması Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Maliye Dergisi*, Sayı: 164, 131-149.
- Breda Municipality. (2017). *Dog Lisence Fees*. Erişim tarihi: 24.02.2018, <https://www.breda.nl/hondenbelasting>
- Buchanan, J. M. ve Brennan, G. (1980). *The Power To Tax: Analytic Foundations Of A Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bülbül, D. (2006). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bülbül, D. (2013). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri. *International Anatolia Academic Online Journal*, 1(2), 48-69.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2018). *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber*. Erişim tarihi: 14.02.2018, https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10213,11ekorehberpdf.pdf?0&_tag1=45210C174F08ACF4C9B9F139C290E35A5811D9AD

- Canatay, H. (2016). Taxation of Income from Selling Property: Changes of New Income Tax Law Draft. *International Journal of Public Finance*, 1(2), 73-98.
- Cebe, M. S. (2007). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası Ve Büyükşehir Belediye Yasası*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Chadwick, S. (1918). Some Roman Trade Routes Along the Pathway of the Great War. *Social Studies* 9 (4), 193.
- City Taxes In Germany. (2017). Erişim tarihi: 18.10.2017, www.citytaxgermany.com
- Çağan, N. (1980). Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 37 (1-4), 129-151.
- Çağan, N. (1982). *Vergilendirme Yetkisi*. İstanbul: Kazancı Yayınları.
- Çelik, K. (2007). Tarım Topraklarının Kentsel Arsa Olarak İmara Açılmasının Getirmiş Olduğu Sorunlar. *TMMOB, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 11. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, Ankara.
- Çetin, Z. Ö. ve Yılmaz N. (2016). Japonya’da Yerel Yönetimlerin İdari Ve Mali Yapısı Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(4), 1213-1237.
- Çetinkaya, Ö. (2014). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Çınar, T. ve Güler, B. A. (2004). *Yerel Maliye Sistemi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çubukçu, D. Ö. (2010). Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları. *AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 63(1), 41-80.
- Değirmendereli, A. (2017). Rant Vergisi Tartışmaları Bağlamında Kentsel Rantın Vergilendirilmesi Konusundaki Gelişmeler ve Çözüm Önerisi. *Paradigma*, 1(1), 47-61.
- Delta Municipality. (2017). *Dog Lisence Fees*. Erişim tarihi: 24.02.2018, <http://www.delta.ca/services/permits-licences/dog-licences>
- Demir, İ. C. (2008). ABD Vergi Sistemi ve Gelir İdaresi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(1), 275-297.
- Demirbaş, T. ve Çetinkaya, Ö. (2010) “Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması” İçinde: *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, 117-1130. Editör Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek. Bursa: Ekin Basımevi,
- Demirhan, H. (2013). *Yerel Yönetimler Ve Mali Tevzin; Avrupa Birliği Ve Türkiye Uygulamaları*. Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi. İzmir.
- Dillon, M. and Garland, L. (2005). *Ancient Greece: Social And Historical Documents From Archaic Times To The Death Of Socrates*. New York: Routledge Publication.

- Doğanyigit, S. (2016). *Açıklamalı İçtihatlı Sorun Çözümlü Büyükşehir Belediye Kanunu*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Doğrusöz, A. B. (1983). Belediye Gelirleri Kanununda Yer Alan Vergiler (I)" Meslek Vergisi". *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 4(1), 21-32.
- Dönmez, M. (2014). *Açıklamalı Ve İçtihatlı Belediye Kanunu Ve Büyükşehir Belediye Kanunu*. Ankara: Ekin Yayıncılık.
- Du Velay, A. (1978). *Türkiye Maliye Tarihi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı.
- Egnal, M. and Ernst, J. A. (1972). An Economic Interpretation of the American Revolution. *The William and Mary Quarterly: A Magazine of Early American History*, 1, 4-32.
- Eğilmez, M. (2012). *Türk Usulü Finansman Çözümleri*. Erişim tarihi: 11.01.2017, <http://www.mahfiegilmez.com/2012/12/turk-usulu-finansman-cozumleri.html>
- Elmas, B. (2015). *Finansal Tablolar Analizi*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Emil, F., Yılmaz, H. H., ve Rijckeghem, C. (2004). *Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu Bu Noktaya Nasıl Gelindi?*. İstanbul: TESEV Yayını Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Serisi.
- Emrealp, S. ve Drew, H. (1993). *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*. Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Başbakanlık TOKİ Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını, İstanbul: Kent Basımevi.
- Erdem, M. (2015). *Devlet Borçları*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Eroğlu, O. (2012). Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinden Cumhuriyet'in İlk Yıllarına Kamu Maliyesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12, 57-89.
- Ertürk, H. ve Sam, N. (2011). *Kent Ekonomisi*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Essen Municipality. (2017). *Dog Lisence Fees*. Erişim tarihi: 24.02.2018, https://www.essen.de/rathaus/aemter/ordner_21/HundeAnAbmeldung.en.html
- European Automobile Manufacturers' Association. (2017). *ACEA Tax Guide*. Erişim tarihi: 19.12.2017. http://www.acea.be/uploads/news_documents/ACEA_Tax_Guide_2017.pdf
- European Commission European Semester Thematic Factsheet Sustainability Of Public Finances (2017). Erişim Tarihi: 03.12.2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_en.pdf
- European Tour Operators Association. (2017). *Tourists Taxes*. Erişim tarihi: 18.10.2017, <http://www.etoa.org/events/policy/regulation-and-taxation/tourist-taxes>

- Falay, N. (1987). *İbni Haldun'un İktisadi Görüşleri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayınları.
- Field, M. A. (1993). The Structures of Federalism. *American University International Law Review*. 2(8), 445-453.
- Fox, W. F. (2002) *History And Economic Impact*. Erişim tarihi: 10.01.2018, <http://cber.bus.utk.edu/staff/mnmecon338/foxipt.pdf>
- Friedman, M. (1988). *Kapitalizm ve Özgürlük*, (Çev: Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu). İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2016). *Merkezi Yönetim Gelirleri Verileri*. Erişim tarihi: 19.12.2017, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_23.xls.htm
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (www.gib.gov.tr)
- Görmez, K. (1990). *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*. Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Green Cities Index. (2018). Erişim tarihi: 01.05.2018, <https://travelbird.nl/green-cities-index-2018/>
- Güler, A. (2017). Tourist Tax In Rome And Venice In Italy And Its Application In Turkey. *Pamukkale Journal Of Eurasian Socioeconomic Studies*, 4(1), 18-25.
- Güler, A. B. (2006). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Günday, M. (2003). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Güner, A. (2005). Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme. 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, Denizli: 23 – 27.
- Güner, A. (2007). *Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü: Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, (in) Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi, Editör Ayşegül Mengi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güneş, G. (1998). *Verginin Yasallığı İlkesi*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Gürsoy, B. (2007). 100. Yılında Düyun-u Umumiye İdaresi Üzerinde Bir Değerlendirme. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 40, 1-4.
- Habertürk Gazetesi. (2017). İstanbul'da Kiralık Daire Fiyatları. Erişim tarihi: 14.03.2018, <http://www.haberturk.com/ekonomi/emlak/haber/1592811-istanbul-kira-fiyatlari-istanbul-ogrenci-daيرة-kira-fiyatlari>
- Haftacı, V. (2015). *İşletmelerde Finansal Çözümleme*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Harita Genel Komutanlığı. (2017). *Şehirlerin Toplam Alan Büyüklükleri*. Erişim tarihi: 10.11.2017, http://www.hgk.msb.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf
- Hatipoğlu, C. (2005). *Yerel Yönetimler Ve Vergilendirme Yetkileri*. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi. İstanbul.
- Hazine Müsteşarlığı. (2017). *2017 Faaliyet Raporu*. Erişim tarihi: 20.04.2018. <https://www.hazine.gov.tr/File/Index?id=f634d43e-a92c-457e-9503-57d20ef3d46b>
- Hillman, A. L. (2003). *Public Finance And Public Policy: Responsibilities And Limitations Of Government*. Cambridge University Press.
- Holcombe, R. G. (2006). *Public Sector Economics: The Role Of Government In The American Economy*. New Jersey: Pearson Prentice Hall Publication.
- Hürriyet Gazetesi, (2015). *11 Soruda Rant Vergisi*. Erişim tarihi: 21.10.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/11-soruda-rant-vergisi-27978854>
- Hyman, D. N. (1990). *Public Finance: A Contemporary Application Of Theory To Policy*. Orlando: The Dryden Press.
- Işıklı, A. (2001). *Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Konferansı*. Ankara: Türk Belediyeler Birliği Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayını.
- İlal, E. (1969). Magna Carta, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 34 (1-4), 211-243.
- İnaç, H. ve Ünal, F. (2015). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 1-24.
- İnalçık, H. (2015). *Devleti Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar III Köprülüler Devri*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İpek, S. ve Engin, R. (2016). Belediye Gelirleri İçinde Harcamalara Katılma Paylarının Yeri ve Önemi: Çanakkale Belediyesi Örneği. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(28), 467-481.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı. (2016). *Yıl Sonu Bütçe Uygulama Sonuçları Raporları*. Erişim tarihi: 10.01.2018, <https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/108>
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2018). *Bütçe ve Yatırımlar (2012-2016)*. Erişim tarihi: 13.09.2017, <https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/108>
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2018). *Faaliyet Raporları (2012-2017)*. Erişim tarihi: 15.04.2018, <https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/176>
- Jones, G., ve Stewart, J. (2012). Local Government: The Past, The Present And The Future. *Public Policy And Administration*, 27(4), 346-367.
- İstanbul Üzerine Söylenen Ünlü Sözler(2018). Erişim tarihi: 11.03.2018, <http://blog.tatil.com/istanbul-uzerine-sozler/>

- Kaipanen, A. (2017). *Land Value Taxation And Financing Public Infrastructure With Land Value Capture*. Master's Degree Programme in Business Studies. University of Tampere School Of Management. Tampere.
- Kalkınma Bakanlığı (2014). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara.
- Karaduman, E., Öçal, M. K. ve Özgür, N. (1990). Belediye Gelirleri. *Maliye Dergisi*, 98, 4-5.
- Karahanogulları, O. (2015). *Kamu Hizmeti Kavram Ve Hukuksal Rejim*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karakılçık, Y. (2013). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karpat, K. H. (2010). *Osmanlıdan Günümüze Etnik Yapılanma Ve Göçler*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kaya, A. (2013). *Mali Sürdürülebilirlik Teori Ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayınları.
- Kayan, A. (2000). Verginin Tarihsel Gelişimi Ve Sebep Olduğu Bazı Önemli Olaylar. *Maliye Dergisi*, 135, 80-87.
- Keleş, R. (1985). Türkiye'de Anakent Yönetimi. *Amme İdaresi*, 18(2), 69-82.
- Keleş, R. (1995). *Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, in Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı,
- Keleş, R. (2012). Yeni Anakent (Büyükşehir) Belediyeleri Oluşturulmalı Mı?. *Yerel Politikalar*, 1 (2), 7-12.
- Keleş, R. (2014). *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kılıçaslan, H. ve Yavan, S. (2017). Increment Tax: Austria And Switzerland Cases And An Eveluation On Turkey. *Journal Of Economics And Administrative Sciences*, 19(1), 47-60.
- Kirmanoglu, H. (1994). *Türkiye'de Vergi Reformları, Siyasal İktidarlar Ve İktisat Politikaları*. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları / Cumhuriyetin 70. Yılı Özel Sayısı 56-80.
- Kitchen, H. ve Slack, E. (2016). *More Tax Sources for Canada's Largest Cities: Why, What, and How?*. Toronto: University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance Press.
- Koyuncu, E. (2012). *Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*. Erişim tarihi: 08.05.2017, www.tepav.org.tr

- Kozanoğlu, G. (2012). *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara.
- Köse, H. Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. *Sayıştay Dergisi*, 52(1), 2-43.
- Köseoğlu, Ö. (2008). Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ocak,19-42.
- Kurtuluş, B. (2006). *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Kültür Ve Turizm Bakanlığı Yatırım Ve İşletmeler Genel Müdürlüğü. (2017). 2016 Yılı Konaklama Tesislerine Giriş ve Geceleme Sayıları. Erişim tarihi: 28.01.2018, <http://yigm.kulturturizm.gov.tr/Eklenti/58396,2016-yili-isletme-belgeli-konaklama-tesislerine-giris-v-.zip?0>
- Küsmenoğlu, İ. (2010). *Cumhuriyet Dönemi Vergi Tarihi (1.Kitap: Osmanlı Devleti’nden 1980’e)*. Ankara: Form Ofset Matbaacılık.
- Lauwerysen, S. (2011). *Local Financial System In Belgium*, 4th Forum On Financial Management Of Local Authorities. Erişim tarihi: 26.11.2017, http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_metinleri.htm
- Lee, R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2012). *Public Budgeting Systems*. Burlington: Jones & Bartlett Publishers.
- Levrat, N. (1992). Avrupa’da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanması Kamuda-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri, (Çeviren: Mustafa Dönmez). *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (2), 31-45.
- Linder, J. (2015). E-Commerce in New York State: Sales Tax Tips. *Journal of the CPA Practitioner*, 7(2), 12-13.
- Loengard, P. and DiSanto, A. (2011). A Call for Uniformity In The Sales Tax Treatment Of Digital Photographs. *Columbia Journal of Law and Arts*, 35(4) 549-580.
- Maliye Bakanlığı. (2000). *Osmanlı Bütçeleri (1909-1918)*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı,
- Malm, L. and Ellan, K. (2013). The Sources Of State And Local Tax Revenues. *The Fiscal Fact*, 354, 1-6.
- Meriç, M. (2015). *Devlet Borçları*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Mıynat, M. ve Tunçay, B. (2014). Osmanlı’dan Cumhuriyete Vergileme Anlayışındaki Değişim. Celal Bayar Üniversitesi İİBF Prof. Dr. Naci Birol MUTER’e Armağan Özel Sayısı, 39-53.

- Milliyet Emlak. (2017). İstanbul'da Tüketilebilecekten Daha Fazla Mı Ev Var? Erişim tarihi: 14.03.2018, <https://www.milliyetemlak.com/dergi/istanbulda-tuketilebilecekten-daha-fazla-mi-ev-var/>
- Moges, A. G. (2013). Fiscal Federalism in Theory and Practice. *Ethiopian E- Journal For Research and Innovation Foreseight*, 5 (1), 6-32.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2017). *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*. Erişim tarihi: 14.12.2017, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=4>
- Mutlu, A. (2009). *Tanzimat'tan Günümüze Türkiye'de Vergileme Zihniyetinin Gelişimi*. Ankara: Maliye Bakanlığı SGB Yayınları.
- Müderrişoğlu, A. (1974). Kurtuluş Savaşı'nın Malî Kaynakları. Erişim tarihi: 04.11.2007, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/45/810/10298.pdf>
- Nadaroğlu, H. (1978). *Mahalli İdareler: Felsefesi Ekonomisi Uygulaması*. İstanbul: Sermet Matbaası.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (2012). Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması. *Maliye Konferansları*. Erişim tarihi: (19.01.2017), <http://dergipark.gov.tr/iumamk/issue/777/8458>
- Nadaroğlu, H. (1981). *Kamu Maliyesi Teorisi*. Kırklareli: Sermet Yayıncılık.
- Nadaroglu, Halil, (1964). *Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaştırılması*, (içinde) Maliye Enstitüsü Konferansları, Dokuzuncu Seri, İstanbul: Sermet Matbaası.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- New York State ,Department of Taxation and Finance Publication 750. (2017). A Guide to Sales Tax. Erişim tarihi: 23.02.2017 <https://www.tax.ny.gov/pdf/publications/sales/pub750.pdf>
- New York State, Department of Taxation and Finance. (2017). *Sales Tax Publications And Tax Bulletins*. Erişim tarihi: 23.02.2017, https://www.tax.ny.gov/pubs_and_bulls/publications/sales_pubs.htm
- Oktar, A. S. (2016). *Türk Vergi Sistemi*. İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Oktay, T. (2006). “Osmanlı İstanbul’unda Bir Yönetim Reformu Önerisi: Rıfat Müeyyid’in 1914 Tarihli Kanun Tasarısı” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15(4), 51-68.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015). *Kuram Ve Uygulamada Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ökmen, M. ve Yurtsever, H. (2010). Kentsel Planlama Sürecinde Oluşan Kamusal Rantın Vergilendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158, 58-74.
- Öncel, M., Kumrulu, A. ve Çağan, N. (2016). *Vergi Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Öner E. Ve Mutluer, K. (2009). *Teoride Ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Öner, Ş. (2006). *Türkiye’de Belediye Denetimi*. Ankara: Nobel Basımevi.
- Öz, S. (2012). Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(4), 63-8.
- Özdemir, G. (2008). Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 71, 59-83.
- Özdenkoş, D. (1999). Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1(2), 77-95.
- Özer, A. (2010) *Anayasa Hukuku Genel İlkeler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2015). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*. 2(2), 171-175.
- Pamir, A. (2004). Osmanlı Egemenlik Anlayışında Senedi İttifak’ın Yeri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2), 61-82.
- Paris Municipalité. (2017). Grands Principes De La Fiscalité Locale. Erişim tarihi: 05.12.2017, <https://www.paris.fr/municipalite/l-hotel-de-ville/taxes-et-impots-2318>
- Partal, M.O. (2016). *Küresel Ekonomide İstanbul'un Yeri*. Erişim tarihi: 13.01.2018, <https://marmaralife.com/2016/07/21/kuresel-ekonomide-istanbulun-yeri>
- Pennock, J. R. (1979). *Democratic Political Theory*. New Jersey: Princeton University Press.
- Regional Public Water Authority. (2018). *Water System Tax (Watersysteemheffing)* Erişim tarihi: 20.02.2018, <https://www.agv.nl/onze-taken/waterschapsbelasting/belastingregels/>
- Ridges, E. W. (1951). İngiliz Anayasa Hukuku, (Çev. Mukbil Özyörük). Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 8(4), 183-212.
- Ritzer, G. and Stepnisky, J. (2017). *Modern Sociological Theory*. California: SAGE Publications.

- Salman, A. (2017). Ülkemiz Golf Sahaları Ve Çim Özellikleri. *Plant Dergisi*. Erişim tarihi: 17.03.2018, <http://www.plantdergisi.com/yrd-doc-ali-salman/ulkemiz-golf-sahalari-ve-cim-ozellikleri.html>
- Sayıştay Başkanlığı. (2016). İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Düzenlilik Denetimi Raporları (2014-2016). Erişim tarihi: 27.11.2017, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=103>
- Sayıştay Başkanlığı. (2016). *Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları*. (www.sayistay.gov.tr)
- Sevindik, S. (2009). İmar Planlarıyla Oluşan Kentsel Rantın Kamuya Kazandırılması için Ülkemizde Kullanılan Araçlar. *Mahalli İdareler Dergisi*, 175, 53-64.
- Sevsay, H. (2009). *İdari Vesayet Mali Özerklik İlişkisi ve Belediyeler*. Erişim tarihi: 02.10.2017, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=659>
- Seyidoğlu, H. (1992). *Ekonomik Terimler; Ansiklopedik Sözlük*. Ankara: Güzem Yayınları.
- Sikander, T. (2015). A Theoretical Framework of Local Government. *International Journal of Humanities and Social Science*, 5 (6), 171-176.
- Singh, P. (2017). The Changing World of Local Government: Theories and Values. *Local Government Quarterly*, LXXXVII (3), 49-64.
- Slack, E. (2017). *How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities Around The World*. Toronto: The Institute on Municipal Finance and Governance Publication.
- Sözcü Gazetesi (2017) Evcil Hayvanlara Büyük Destek Erişim Tarihi 16.02.2018, <http://www.sozcu.com.tr/2017/ekonomi/evcil-hayvanlara-1-milyar-dolar-1997892/>
- Şamiloğlu, F. (2001). Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Bir Değerlendirme. Erişim tarihi: 09.01.2018, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/55MaliCozum/10%20-%2055%20FAMILSAMIOGLU.doc>
- Şenyüz, D., Yüce, M., ve Gerçek, A. (2014). *Vergi Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Tax Foundation of America. (2018). *State and Local Sales Tax Rates*. Erişim tarihi: 24.02.2018, www.taxfoundation.org
- Taxjar. (2018). Everything You Need To Conquer Sales Tax. Erişim tarihi: 23.02.2018, <https://www.taxjar.com/learn-sales-tax/>
- TBMM. (2015). *Orta Vadeli Program (2015-2017)*. Erişim tarihi: 21.10.2017, https://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/orta_vadeli_program_2015_2017.pdf
- Tekin, F. (1977). Mali Tevzin. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 8(1), 116-163.

- Tokyo Metropolitan Government. (2016). *Guide To Tokyo Metropolitan Taxes*. Erişim tarihi: 20.11.2017
<http://www.tax.metro.tokyo.jp/book/guidebookgaigo/guidebook2016e.pdf>
- Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Tortop, N. (1991). *Mahalli İdareler*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- Tortop, N. (1993). Paris Şehrinin Yönetim Biçimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (1), 83-86.
- Tortop, N. (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev Ve Kaynak Bölüşümü)*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Tourist Taxes In Hamburg. (2017). Erişim tarihi: 18.10.2017, www.hamburg-tourism.de
- Traffic Index Measuring Congestion Worldwide 2018. Erişim Tarihi: 16.04.2017.
https://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/list?citySize=LARGE&continent=ALL&country=ALL
- Turhan, S. (1979) *Vergi Toerisi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Türe, F. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler, *Yerel Gündem Dergisi*, 2 (5), 34-41.
- Türk Dil Kurumu. (www.tdk.gov.tr)
- Türk, İ. (2011). *Kamu Maliyesi*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Türkiye Golf Federasyonu. (2005). *Yeni Başlayanlar İçin Golf*. Ankara: TGF Yayınları.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2017). *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 31.12.2016 Sonuçları*. Erişim tarihi: 10.11.2017,
http://www.tuik.gov.tr/HbGetir.do?id=24638&tb_id=3
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2017). *İllere Göre Motorlu Kara Taşıtları Sayısı*. Erişim tarihi: 20.12.2017, http://www.tuik.gov.tr/HbGetir.do?id=24596&tb_id=2
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2017). Perakende Satış Endeksleri, Ağustos 2017. Erişim tarihi: 24.02.2018, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24713>
- Türkiye Müteahhitler Birliği, (2015). *İnşaat Sektörü Bildirgesi*. Erişim tarihi: 21.10.2017, http://www.tmb.org.tr/arastirma_yayinlar/tmb_gundem_2015.pdf
- Türkiye Otelciler Birliği (2016). STR 2016 Aralık Raporu. Erişim tarihi: 09.02.2018, <http://www.turob.com/tr/istatistikler/str-2016-aralik-raporu-cbf1be1>
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayını.
- Türkyener, C. M. (2010). *Belediyelerin Mali Tablolarının Analizi Yolu İle Mali Başarımlarının Değerlendirilmesi Ve Bir Uygulama Örneği*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara.

- Uluatam, Ö. (2014). *Kamu Maliyesi*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2002). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye Ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (21), 259-287.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013). Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi. *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Ocak-Haziran.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2014). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Umay, M. A. (2006). Kentsel Rantlar Nedeniyle Oluşan Gelirlerden Kamunun Pay Alması Gerekmez mi?. *Mali Kılavuz Dergisi*, 31, 108-111.
- US Census Bureau. (2015). *State and Local Summary Table by Level of Government and by State*. Erişim tarihi: 21.02.2018, <https://www.census.gov/govs/local>
- Uyar, H. (2004). Türkiye’de ve Dünyada Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe. *Aydınlanma 1923 Dergisi*, 51, 31-38.
- Ülkümen, İ. H., (1960), *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
- Watt, P. A. (1996). *Local Government Principles And Practice*. London: The Institute Of Risk Management Publish.
- Wightman, A. (2010). *A Land Value Tax for Scotland: A report prepared by Andy Wightman for the Green MSPs in the Scottish Parliament*. Erişim:20.10.2017, <http://www.andywightman.com/docs/LVTREPORT.pdf>
- Wooders, M. (1980). The Tiebout Hypothesis: Near Optimality In Local Public Good Economies. *Econometrica: Journal of The Econometric Society*, 48 (6), 1467-1485.
- Yakar, S. ve Gündüz, İ. O. (2014). Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” Mı “Yok” Mu İşte Bütün Mesele Bu. *Sayıştay Dergisi*, 92 (1), 117-141.
- Yalçın, S. (2017). *Mali Şeffaflık İle Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığı Ve Örgütlenme Yapılarının Mali Performans Üzerindeki Etkisi: Bir Panel Veri Analizi*. Doktora Tezi. Hacettepe Üniversitesi. Ankara.
- Yalçındağ, S. (1993). Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 42-69.
- Yereli, A. B. ve Akbulut, H. (2016), Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları Nedensellik İlişkisi: 2006-2015 Dönemi Türkiye Örneği. *Sosyoekonomi Dergisi*, 24 (27), 103-119.

- Yereli, A. B. ve Meriç, M. (1992). Vergilendirme Yetkisi ve Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı. *Maliye Yazıları*, 35(2), 63-74.
- Yereli, A.B. ve Çobanoğulları, G. (2017). Katılımcı Demokrasi ve Bütçeleme. *Sosyoekonomi Dergisi*, 25(31), 109-125.
- Yeter, E. (1996). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(1), 3-13.
- Yıldırım, U. ve Ayriçay, Y. (2007). Belediyelerin Finansman Sorunun Çözümünde Sermaye Piyasalarının Rolü. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(2), 21-44.
- Yılmaz, H., Emil, F. ve Kerimoglu, B. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Mali Hizmetler Derneği Yayınları.
- Yiğit, M. (2015). *2000 Sonrası Merkezi Ve Yerel Yönetimin Görev Bölüşümünde Değişen Konsept Ve Yapısal Sorunlar*. Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara
- Yiğit, U. (2012). Mali Özerklik ve Yargı Bağımsızlığı ile 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi. Erişim tarihi: 13.04.2017, <http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama.html>

EK - 1: TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 04/06/2018

Tez Başlığı: Büyükşehir Belediyelerinin Alternatif Gelir Potansiyelleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

04.06.2018

Adı Soyadı: Dursun Ali YAZICI
Öğrenci No: N13224731
Anabilim Dalı: Maliye A.B.D.
Programı: Maliye
Statüsü: ☒ Yüksek Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Doktora

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Telefon: 0-312-2976860

Faks: 0-3122992147

E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr



**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
ETHICS COMMISSION FORM FOR THESIS**

**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
PUBLIC FINANCE DEPARTMENT**

Date: 04/06/2018

Thesis Title: Alternative Income Potential Of Metropolitan Municipalities: An Investigation On Istanbul Metropolitan Municipality

My thesis work related to the title above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, interview, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board/Commission for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

04.06.2018

Name Surname: Dursun Ali YAZICI
Student No: N13224731
Department: Public Finance
Program: Public Finance
Status: ☒ MA ☐ Ph.D. ☐ Combined MA/ Ph.D.

ADVISER COMMENTS AND APPROVAL

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ

EK - 2: ORJİNALLİK RAPORU



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU**

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: 04/06/2018

Tez Başlığı: Büyükşehir Belediyelerinin Alternatif Gelir Potansiyelleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 201 sayfalık kısmına ilişkin, 04/06/2018 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Tumiin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 6'dır.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç
- 4- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Adı Soyadı: Dursun Ali Yazıcı

Öğrenci No: N13224731

Anabilim Dalı: Maliye

Programı: Tezli Yüksek Lisans

04.06.2018

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

Prof. Dr. Ahmet Burçin Yereli