

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**HİZMETTE YERELLİK İLKESİ KAPSAMINDA BELEDİYELERE AİT
VERGİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nejla BAYRAK

EYLÜL- 2023

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**HİZMETTE YERELLİK İLKESİ KAPSAMINDA BELEDİYELERE AİT
VERGİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nejla BAYRAK

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Cemil RAKICI

EYLÜL- 2023

TRABZON

ONAY

Nejla BAYRAK tarafından hazırlanan “Hizmette Yerellik İlkesi Kapsamında Belediyelere Ait Vergilerin Değerlendirilmesi” adlı bu Çalışma 22.11.2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği / oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı’nda yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı - Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Prof. Dr. Mehmet TUNÇER	Başkan	☐	☐	
Prof. Dr. Cemil RAKICI	Üye	☐	☐	
Prof. Dr. Suat Hayri ŞENTÜRK	Üye	☐	☐	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Tülay İLHAN NAS

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ-Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu çalışmada bana ait olmayan her türlü ifade ve bilginin kaynağına eksiksiz atıf yapıldığını aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Nejla BAYRAK

22.09.2023

ÖNSÖZ

Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinde önemli rol oynayan mahalli idarelere bakıldığında belediyeler akla ilk gelen yönetim birimleridir. Belediyeler, halka en yakın yönetim birimi olması dolayısıyla ihtiyaçların tespitinde ve yerine getirilmesinde daha etkin bir konumdadır. Dolayısıyla belediyelerin görev ve sorumlulukları her geçen gün artmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun belediyelere yüklemiş olduğu bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi noktasında belediyelerin gerekli mali yapıya sahip olması gerekmektedir. Nitekim belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip birimler olduğu kanunda açıkça belirtilmiştir. Belediyelerin mali özerk bir yapıya sahip olmasında öz gelirleri önemli bir etkiye sahip olmakta olup, bu çalışmada belediyelerin öz gelirleri içerisinde yer alan vergiler incelenmektedir.

Bu çalışmanın amacı, günümüzde giderek önemi artan belediyelerin tüm bu görevleri karşılama noktasında tahsil yetkisine sahip olduğu vergilerin yıllar itibariyle değişimini tespit etmek, vergilerin gelirler içerisindeki paylarını ortaya koymak ve bu gelirlerin belediyelerin yapmış olduğu giderlerini karşılama oranına bakarak vergilerin ne kadar etkili olduğunu tespit etmektir. Bu amaçla 2006 ve 2021 yılları arasında Türkiye'deki tüm belediyelerin gelir ve giderlerine ilişkin verilerden yararlanılmıştır. Çalışmanın amacını doğrular nitelikte tablo ve grafikler kullanılmıştır. Tüm bu veriler sonucunda ise hizmette yerellik ilkesi kapsamında belediyelere ait bu vergilerin belediyelerin mali yapısındaki yeri ve önemi belirtilmiştir.

Bu çalışmanın yürütülmesinde bilgi ve tecrübeleri ile bana destek olan danışmanım Sayın Prof. Dr. Cemil RAKICI'ya teşekkür ederim.

Eylül, 2023

Nejla BAYRAK

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
ÖZET.....	VIII
ABSTRACT	IIX
TABLolar LİSTESİ.....	X
GRAFİKLER LİSTESİ	XII
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XIII
KISALTMALAR LİSTESİ	XIV
GİRİŞ	1-2

BİRİNCİ BÖLÜM

1. MAHALLİ İDARELER, MALİ ÖZERKLİK VE HİZMETTE YERELLİK İLKESİ KAVRAMLARI.....	3-25
1.1. Mahalli İdare Kavramı ve Türleri	3
1.1.1. İl Özel İdareleri	4
1.1.2. Belediyeler	5
1.1.3. Köyler	6
1.2. Mahalli İdarelerin Varoluş Nedenleri	7
1.2.1. Siyasi Nedenler	7
1.2.2. Ekonomik Nedenler	7
1.2.3. İdari Nedenler	8
1.2.3.1. Merkezden Yönetim.....	8
1.2.3.2. Yerinden Yönetim.....	9
1.2.3.2.1. Yer Yönünden (Coğrafi Bakımdan) Yerinden Yönetim	9
1.2.3.2.2. Hizmet (Fonksiyonel) Yönünden Yerinden Yönetim	10
1.2.3.3. Merkezden Yönetimin Olumlu ve Olumsuz Yönleri	10
1.2.3.4. Yerinden Yönetimin Olumlu ve Olumsuz Yönleri	11
1.3. Mahalli İdareler ve Mali Özerklik Kavramı.....	12
1.3.1. Özerklik Kavramı.....	12
1.3.2. Özerkliğin Türleri	13
1.3.2.1. Siyasi Özerklik.....	13
1.3.2.2. İdari Özerklik	13

1.3.2.3. Mali Özerklik	14
1.3.2.3.1. Mali Özerkliğin Olumlu ve Olumsuz Yönleri.....	15
1.4. Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Tanımı ve Türk Hukukundaki Yeri	17
1.4.1. Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesinin Tanımı	17
1.4.2. Hizmette Yerellik İlkesinin Unsurları ve İlkeye Yöneltilen Eleştiriler.....	18
1.4.3. Hizmette Yerellik İlkesinin Türk Hukukundaki Yeri	20
1.5. Belediyelerin Tanım, Görev ve Yetkileri.....	22
1.5.1. Belediyeler Hakkında Genel Açıklamalar	23
1.5.2. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	24

İKİNCİ BÖLÜM

2. BELEDİYELERİN MALİ YAPISI	26-47
2.1. Belediyelerin Gelirleri.....	26
2.1.1. Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları.....	27
2.1.1.1. Vergiler	28
2.1.1.2. Harçlar.....	28
2.1.1.2.1. İşgal Harcı.....	29
2.1.1.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	29
2.1.1.2.3. Kaynak Suları Harcı.....	30
2.1.1.2.4. Tellallık Harcı	30
2.1.1.2.5. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı	31
2.1.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	31
2.1.1.2.7. Bina İnşaat Harcı.....	31
2.1.1.2.8. Çeşitli Harçlar	32
2.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları	32
2.1.1.4. Ücret Gelirleri	33
2.1.1.5. Müze Giriş Ücretleri ile Madenlerden Belediyelere Pay Verilmesi	33
2.1.1.6. Faiz Gelirleri	34
2.1.1.7. Ticari ve Sınai İşletmelerden Sağlanan Gelirler	34
2.1.1.8. Para Cezaları	34
2.1.1.9. Taşınmaz Malların Kiraya Verilmesi ya da Satışı	35
2.1.2. İdarelerarası Transfer Gelirleri.....	35
2.1.2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	35
2.1.2.2. Bağış ve Yardımlar	36
2.1.3. Borçlanma Gelirleri.....	38
2.2. Belediye Harcama ve Giderleri.....	42

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. BELEDİYELERE AİT VERGİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	48-88
3.1. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Kapsamında Alınan Vergiler	50
3.1.1. İlan ve Reklam Vergisi	50
3.1.2. Eğlence Vergisi	54
3.1.3. Haberleşme Vergisi	58
3.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	61
3.1.5. Yangın Sigortası Vergisi	65
3.1.6. Çevre Temizlik Vergisi	67
3.2. 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu Kapsamında Alınan Vergiler	72
3.2.1. Bina Vergisi	73
3.2.2. Arazi Vergisi	77
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	89-91
KAYNAKÇA	92-99
ÖZGEÇMİŞ.....	100

ÖZET

Mahalli idareler, tüm ülkelerde kamu yönetiminin önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu idareler yerel hizmetlerde verimliliği sağlamada vazgeçilmez kurumlardır. Mahalli idare denildiğinde akla ilk gelen idari birim belediyelerdir. Belediyeler idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Bu özerklik daha çok gelirleri toplama ve harcama noktasında karar verme yetkisine dayanmaktadır. Sınırsız bir özerklikten söz etmek mümkün değildir. Belediyelere yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak adına kanunlar doğrultusunda birçok görev ve yetki verilmiştir. Belediyeler tüm bu görevleri yerine getirmek amacıyla çeşitli harcamalar yapmakta ve bu harcamaların finansmanını sağlamak amacıyla yeterli gelir kaynağına sahip olması gerekmektedir. Belediyelerin finansman kaynaklarına bakıldığında öz gelirler, idarelerarası transfer gelirleri ve borçlanma gelirleri şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Belediyelerin öz gelir kaynakları içerisinde en önemli paya sahip olan gelir kalemi vergilerdir. Ülkemizde belediye vergilerinin neler olduğu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilmiştir. Bu kanunda yer alan vergi gelirlerinin haricinde Emlak Vergisi gelirleri de belediyelerin önemli bir gelir kaynağıdır.

Bu çalışmada belediyelere ait vergi gelirlerinin incelenmesi esas alınmıştır. Bu amaçla ilk olarak Türkiye'deki belediyelerin mali yapısı incelenmiş ve daha sonra belediye vergi gelirleri açıklanarak bu vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı ile her bir verginin gelir sağlama noktasındaki payı üzerinde durulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Belediye Gelirleri, Belediye Vergileri, Hizmette Yerellik İlkesi, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.

ABSTRACT

Local administrations are an important element of public administration in all countries. These administrations are indispensable institutions in ensuring efficiency in local services. When it comes to local administration, the first administrative unit that comes to mind is municipalities. Municipalities have administrative and financial autonomy. This autonomy is mostly based on the decision-making authority to collect revenues and to decide on the point of spending. It is not possible to talk about unlimited autonomy. Municipalities have been given many duties and powers in line with the laws in order to meet the common needs of the local people. Municipalities make various expenditures in order to fulfill all these duties and they must have sufficient income sources to finance these expenditures. Considering the financing resources of municipalities, it is possible to classify them as own revenues, transfer revenues between administrations and borrowing revenues. The income item, which has the most important share in the own revenue sources of municipalities, is taxes. What the municipal taxes are in our country are specified in the Law on Municipal Revenues No. 2464. Apart from the tax revenues included in this law, Property Tax revenues are also an important source of income for municipalities.

This study is based on the examination of tax revenues of municipalities. For this purpose, firstly, the financial structure of municipalities in Turkey was examined and municipal tax revenues were explained and the share of these tax revenues in total revenues and the share of each tax in revenue generation were examined.

Keywords: Municipal Revenues, Municipal Taxes, Principle of Subsidiarity, Municipal Revenues Law No.2464, Municipality Law No. 5393.

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (Bin TL).....	39
2	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelerin Elde Ettikleri Gelirlerin Dağılımı (%)	40
3	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelerin Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu (Bin TL)	44
4	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı (%).....	45
5	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelerin Fonksiyonel Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Giderleri Tablosu (Bin TL)	46
6	Belediye Türlerine Göre Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergi Gelirleri	49
7	Belediyelere Ait Vergilerin Tarife Yapısı	49
8	İlan ve Reklam Vergisi Tarifesi.....	51
9	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait İlan ve Reklam Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	53
10	Eğlence Vergisi Tarifesi	55
11	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Eğlence Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	57
12	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Haberleşme Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	60
13	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Tarifesi.....	62
14	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı	64
15	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Yangın Sigortası Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	66
16	Büyükşehir Belediyeleri Dışındaki Belediyelerin 2023 Yılı Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi.....	69
17	Büyükşehir Belediyelerinin 2023 Yılı Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi.....	69
18	2023 Yılı İndirimli Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi.....	70
19	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Çevre Temizlik Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	71

20	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Bina, Arsa ve Arazi Vergisi Gelirleri (Bin TL).....	79
21	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Emlak Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	80
22	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirleri (Bin TL)	81
23	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirlerinin (Bin TL) Toplam Vergi Gelirlerine Oranı (%).....	82
24	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Payı (%)	84
25	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Belediye Giderlerine Oranı (%).....	85
26	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Geliri ve Toplam Belediye Giderleri (Bin TL)	86
27	2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Her Bir Vergi Gelirinin (Bin TL) Toplam Belediye Giderlerine Oranı (%)	87

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik Nr.	Grafik Adı	Sayfa Nr.
1	2006 ve 2021 Yılı Tüm Belediyelerin Elde Ettiği Gelirlerin Sınıflandırılması.....	41
2	2006-2021 Yılları Arası İlan ve Reklam Vergi Gelirleri (Bin TL)	52
3	2006-2021 Yılları Arası Eğlence Vergisi Gelirleri (Bin TL)	56
4	2006-2021 Yılları Arası Haberleşme Vergisi Gelirleri (Bin TL)	59
5	2006-2021 Yılları Arası Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirleri (Bin TL)	63
6	2006-2021 Yılları Arası Yangın Sigortası Vergisi Gelirleri (Bin TL)	66
7	2006-2021 Yılları Arası Çevre Temizlik Vergisi Gelirleri (Bin TL)	71
8	2006-2021 Yılları Arası Emlak Vergisi Gelirleri (Bin TL).....	80
9	2006 ve 2021 Yıllı Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirleri.....	83

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil Nr.	Şekil Adı	Sayfa Nr.
1	Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı	23
2	Belediyelere Ait Vergiler	48



KISALTMALAR LİSTESİ

BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BELDES	: Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
BGK	: Belediye Gelirleri Kanunu
ÇTV	: Çevre Temizlik Vergisi
DDY	: Devlet Deniz Yolları
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EVK	: Emlak Vergisi Kanunu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDV	: Katma Değer Vergisi
KÖYDES	: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	: Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Mahalli idareler, belirli ihtiyaçları karşılamak ve yerel nitelikteki hizmetleri yürütmek amacıyla devletle beraber ortaya çıkmış olup, devletin bir parçası şeklinde hizmetlerini yürütmektedirler. Ülkemizde mahalli idareler; “il özel idareleri, belediyeler ve köylerden” oluşmaktadır. Belediyeler, bu noktada halka en yakın birim olmaları dolayısıyla önemli rol oynamaktadırlar.

Belediyeler, sınırları içerisinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş idari ve mali özerkliğe sahip birimlerdir. Sorumlu oldukları bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda gelişmesinde önemli rol oynamakta ve orda yaşayan halkın yaşam kalitesini artırmada oldukça etkili olmaktadır. Pek çok görevi bulunan belediyeler tüm bu görevleri yerine getirmek amacıyla gerekli mali kaynağa sahip olması gerekmektedir. Ancak belediyelerin öz gelirlerinin yetersiz kaldığı ve belediyelerin merkezi idareye bağımlı bir yapı içerisinde olduğu görülmektedir.

Türkiye’de belediyeler; 5393 sayılı Belediye Kanunu’na tabi normal belediyeler ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na tabi büyükşehir belediyeleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu çalışmada 5393 sayılı Belediye Kanunu esas alınmıştır. İlgili kanuna bakıldığında belediyelerin gelirlerini; “belediyelerin kendi öz gelir kaynakları, idarelerarası transfer gelirleri ve borçlanma” şeklinde üç ana başlık altında toplamak mümkündür.

Çalışmanın esas odak noktası belediyelerin öz gelir kaynaklarından biri olan vergilerdir. Belediyelerin tahsil ettiği vergiler; 1319 sayılı Emlak Vergisi ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında elde edilen vergilerden oluşmaktadır. Belediyelere ait vergileri; “Emlak Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre ve Temizlik Vergisi” olarak sıralamak mümkündür.

Bu çalışmanın amacı, belediyelere ait vergi gelirlerinin incelenmesidir. “Belediyelerin gelirleri, yapmış olduğu harcamaları karşılamaya yetiyor mu?”, “Vergi gelirlerinin harcamaları karşılamadaki payı ne?” sorularına cevap aranmaya çalışılmıştır.

Çalışma hazırlanırken konuya ilişkin makale, bildiri, tez, kitap, kanun, ilgili kuruluşlara ait rapor ve çalışmaları içeren literatür taraması yapılarak konu ile ilgili sayısal veriler toplanılıp destekleyici tablo ve grafikler ile çeşitli analizler yapılmıştır. Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde mahalli idare, mali özerklik ve hizmette yerellik ilkesi kavramları açıklanarak belediyelerin tanım, görev ve yetkileri hakkında genel bilgilere yer verilecektir.

Çalışmanın ikinci kısmında belediyelerin mali yapısı incelenecektir. Belediyelerin sahip olduğu gelir kaynakları açıklanarak, devamında belediyelerin harcama ve giderlerine yer verilecektir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde belediyelere ait vergiler detaylı şekilde açıklanarak bu vergilere ilişkin sayısal veriler sunulacaktır. İlgili veriler 2006-2021 yılları arasını kapsamaktadır. İlgili bölümde her bir vergi gelirinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı, belediyelere ait toplam vergi gelirlerinin belediyelerin toplam geliri içerisindeki payı ve son olarak da belediyelere ait vergi gelirlerinin belediye giderlerine oranı incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. MAHALLİ İDARELER, MALİ ÖZERKLİK VE HİZMETTE YERELLİK İLKESİ KAVRAMLARI

Birinci bölümde mahalli idareler ve bu idarelerin varoluş nedenleri açıklanmaktadır. Türkiye’de mahalli idareler; “il özel idareleri, belediyeler ve köylerden” oluşmaktadır. Mahalli idareler açısından önemli olan özerklik kavramı üzerinde durulmakta ve türlerine yer verilmektedir. Mahalli idareler açısından önemli bir başka kavram olan hizmette yerellik ilkesine değinilmekte ve bu ilkenin Türk hukukundaki yeri üzerinde durulmaktadır. Son olarak belediyeler ve belediyelerin görev ve yetkileri açıklanmaktadır.

1.1. Mahalli İdare Kavramı ve Türleri

Türk Dil Kurumu’na göre idare; yönetme, yönetim, çekip çevirme, kamuya ilişkin hizmetler bütünü veya bir kurumun işlerinin yürütüldüğü kurul şeklinde tanımlanmaktadır. Mahalli idareyi devletin sınırları içindeki belirli bir alt bölgeyi yöneten ve bu kesimde yaşayan kişilerin ortak, yerel olan gereksinimlerini karşılamak üzere belirli bir hukuki düzen çerçevesinde oluşturulmuş kuruluşlardır şeklinde tanımlamak mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 21-22). 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 3. maddesine göre; “Mahallî idare: il özel idaresi, belediye ve köyü” ifade etmektedir. Mahalli idareler, yönetmekle yükümlü oldukları sınırlar çerçevesinde yaşayan insanların su, kanalizasyon, zabıta, çevre düzeni, itfaiye, defin ve mezarlık işleri gibi yerel nitelikteki hizmetleri halkın ihtiyacı doğrultusunda yerine getirmekle mükelleftirler. Belediyeler söz konusu hizmetlerin ifasında halka yakınlığı dolayısıyla daha ön plana çıkmaktadır (Türkoğlu, 2009: 7-8). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesine göre; “Mahalli idare: 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 idareleri (...) ifade eder”. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 127. maddesine göre; “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmen tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”. Mahalli idarelere ilişkin tüm bu tanımlamalara bakıldığında mahalli idarelerin belirgin bazı özelliklerinin öne çıktığı göze çarpmaktadır. Bunları sıralayacak olursak;

- Tüzel kişiliğe haiz olma,
- Karar organlarının seçimle göreve gelmesi,

- Belli bir alanda faaliyette bulunma,
- Egemen bir devletin yönetiminde olma,
- Kanunlarla şekillendirilmiş vazife ve yetkilerinin olması,
- Özerklik

şeklindedir. Tüm bu niteliklere sahip olan mahalli idareler; kamu yönetiminde, yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinde oldukça önemli ve vazgeçilmez kurumlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 22).

1.1.1. İl Özel İdareleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3. maddesine göre; “İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir. İlin kurulmasıyla birlikte kurulan il özel idaresinin tüzel kişiliği yine ilin kaldırılmasıyla birlikte son bulmaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005: madde 4). İlgili kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere herhangi bir idari yerleşim yerinin kanunla dönüştürülmesi halinde başka bir işleme gereksinim duyulmadan aynı anda il özel idaresi de kurulmaktadır (Mecek ve Atmaca, 2020: 2074). İlgili kanunun 5. maddesine göre; il özel idarelerinin görev alanları il sınırlarını kapsamaktadır. 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” doğrultusunda büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği son bulmuştur (Kocaoğlu ve Emni, 2014: 205). 6360 sayılı Kanun doğrultusunda Türkiye’de 30 büyükşehirde il özel idareleri kaldırılırken, 51 ilde halen varlığını sürdürmektedir (Önez Çetin, 2015: 249). 5302 sayılı Kanun’un 3. maddesinde il özel idarelerinin organları sayılmaktadır. Bu maddeye göre; “il genel meclisi, il encümeni ve vali” il özel idaresinin organlarını oluşturmaktadır. Söz konusu bu organlardan il genel meclisi temel karar organını oluştururken, il encümeni ve vali de yürütme organı niteliğindedir. Ayrıca vali il özel idaresinin tüzel kişiliğinin başıdır (Akbulut, 2018: 353).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesi doğrultusunda il özel idarelerine çeşitli görevler verilmiştir. Bu görevleri sıralayacak olursak;

- a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni, plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
- b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

c) (Ek:24/12/2020-7261/32 md.) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve sarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri, yapmakla görevli ve yetkilidir.

İl özel idarelerinin gelirleri 5302 sayılı Kanun'un 42. maddesinde sıralanmış olmakla birlikte bu gelirlerin yanında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve diğer mevzuatlar doğrultusunda sağlanan gelirler de mevcuttur. Tüm bu gelirler göz önünde tutulduğunda il özel idarelerin gelirlerini; "öz gelirler, idarelerarası transferler aracılığıyla sağlanan gelirler ve borçlanma" şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Gelir yapısındaki bu çeşitliliğe rağmen oldukça verimsiz olan bu gelir kaynakları dolayısıyla il özel idareleri merkezi idareye bağımlı bir hal almaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 211-212). İl Özel İdarelerinin görevleri yerine getirmek için yeterli kaynağa sahip olamayışından dolayı yaptığı harcamaların büyük bir kısmını merkezi idareden yapılan transferlerden karşılamakta ve bu durum da Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." hükmünün uygulamada pek mümkün olmadığını göstermektedir (Çetin, 2009: 253).

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler sonucunda 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un" 2. maddesin 2. fıkrası değiştirilmiştir. Yapılan düzenleme sonucunda il özel idarelerine aktarılan payların oranı %1,15'ten %0,5'e düşürülmüştür (Muratoğlu, 2015: 88).

Kanunlar ile verilen görevlerin ifasında ve bazı hizmetlerin yürütülmesinde harcanmış olan paralar ile kanunlar doğrultusunda bazı kurum ve kuruluşlara ödenmiş olan paralar il özel idarelerinin giderlerini oluşturmaktadır (Altıntaş, 2006: 43). İl Özel İdarelerinin giderleri 5302 sayılı Kanun'un 43. maddesinde sayılmıştır.

1.1.2. Belediyeler

Mahalli idarelerin bir diğer örneği de belediyelerdir. Türkiye'de belediye yönetimleri; 5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabi normal belediyeler ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na tabi büyükşehir belediyeleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Normal belediyeler "il, ilçe ve belde belediyelerinden" oluşurken; büyükşehir belediyeleri ise "büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinden" oluşmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a göre belediye; "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerliğe sahip kamu tüzel kişisini" ifade ederken (Belediye Kanunu, 2005: madde 3), 5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyesi; "Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini" ifade etmektedir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004: madde 3). Her iki kanun kapsamında da belediye

yönetimlerinin; “belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından” oluşan üç organı bulunmakta ve belediye meclisi, belediyenin karar organını; belediye başkanı ve encümeni ise belediyenin yürütme organını oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir; 2014: 66).

Belediyelerle ilgili detaylı açıklamalar tezin ilerleyen bölümlerinde yer alacaktır.

1.1.3. Köyler

Kamu idarelerinin en küçüğü ve mahalli idarelerin en eskisi olan köylerdir (Yıldırım, 2012: 20). “18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu” ile birlikte tüzel kişilik kazanmış ve bu kanun ile birlikte mahalli idare birimi olma özelliklerini bünyesinde toplamıştır. Esas olarak köylerin birer mahalli idare birimi olarak kabul edilmesi ilk olarak 1961 Anayasası ile olmuş ve köyler mahalli idare kapsamına dahil edilmiştir. Bu hüküm 1982 Anayasası ile de korunmuş olup, bu Anayasa’da köy ve köylüye daha fazla değinilmiştir (Arsoy, 2021: 19-20).

442 sayılı Köy Kanunu’nun 1., 2., ve 7. maddesinde köyler üç farklı açıdan tanımlanmıştır. Buna göre;

- “Nüfusu 2.000’den aşağı yurtlara” köy denir.
- “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”
- “Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.”

Köy idaresinin organları; “muhtar, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğidir”. Köyün temel gelirleri ise imece, salma parası, köy mallarından elde edilen paralar ve para cezalarıdır. (Gönen, 2016:71-73). 442 sayılı Köy Kanunu’nun 12. maddesine göre köye ait işler; “mecburi olan işler ve köylünün isteğine bağlı işler” olmak üzere ikiye ayrılmakta ve mecburi işler 13. maddede açıklanırken köylünün isteğine bağlı olan işler 14. maddede açıklanmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan 30 ildeki köylerin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline getirilmiştir. Bu sebepten ötürü köy sadece büyükşehir olmayan 51 ilde varlığını sürdürmekte olup köy sayısında bir azalma olmuştur (Moğol vd., 2019: 177). 2023 yılı itibariyle Türkiye’deki mahalli idarelerin sayısına bakacak olursak; “51 il özel idaresi, 1.393 belediye ve 18.290 köy” bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

1.2. Mahalli İdarelerin Varoluş Nedenleri

Devletler, toplumların müşterek ihtiyaçlarını yerine getirmek için merkezi yönetim çatısı altında örgütlenmektedirler. Merkezi yönetimin yanı sıra daha küçük yerleşim birimlerini kapsayan yönetim yapıları da bulunmaktadır. Mahalli idare veya yerel yönetim olarak isimlendirilen bu yönetim yapıları demokratikleşmeyi destekleyen ve yerel halkı kapsayan ayrıca halka karşı sorumluluğu gerektiren bir yönetim şeklidir. Son zamanlarda önemi ve üstlendiği görevleri giderek artan mahalli idarelerin ortaya çıkmasını gerektiren pek çok neden mevcuttur. Bu nedenleri siyasi nedenler, ekonomik nedenler ve idari nedenler olmak üzere üç başlık altında incelemek mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 50; Moğol vd., 2019: 3; Thapa, 2020: 1).

1.2.1. Siyasi Nedenler

Toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak noktasında üretilecek olan mal ve hizmetlerin miktarının belirlenmesinde piyasa ekonomisinde piyasa talebi belirleyiciyken kamu ekonomisinde siyasal talep etkilidir. Piyasa talebinin belirleyicisi fiyatken, siyasal talebin belirleyicisi oy mekanizmasıdır. Ancak oylamanın kamusal bazı mal ve hizmetlerin üretilmesi noktasında toplum tercihlerini tam yansıtamayışı tüketicilerin sağlayacağı fayda maksimizasyonunu azaltmaktadır. Bahsi geçen bu fayda maksimizasyonunu sağlamada mahalli idareler diğer adıyla yerel yönetimler merkezi yönetime göre daha avantajlıdır. Bu durumun en önemli nedenlerinden biri mahalli idarelerin faaliyet alanlarının merkezi yönetime göre daha dar olması ve bu dar alanlarda yaşayan bireylerin tercihlerinin yansıtılmasının daha kolay ve maliyetinin de az olmasıdır. Ayrıca mahalli idarelerdeki toplumu oluşturan bireyler ile yöneticiler arasındaki yakın ilişki de tercihlerin yansıtılması hususunda etkili olan diğer bir faktördür. Bu ilişki aracılığıyla mahalli idareler, yerel halkın siyasal sorumluluğunun artmasında rol oynamaktadırlar. Sonuç olarak, halkın ihtiyaçlarını karşılarken tercihlerin yansıtılmasında mahalli idareler merkezi yönetime göre daha avantajlıdır (Varcan vd., 2013: 13-14).

1.2.2. Ekonomik Nedenler

Musgrave, devletin ekonomide bulunmasını ve ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini üç gerekçe ile açıklamaktadır. Bunlar; “kaynak tahsisinde etkinliği sağlama, gelir dağılımında adaleti sağlama ve ekonomik istikrarı sağlama” şeklindedir (Kapıdanı, 2018: 3). Mahalli idareler kaynak tahsisinde etkinliği sağlama noktasında merkezi idareye göre daha büyük bir avantaja sahiptir (Moğol vd., 2019: 7). Çünkü üretilecek olan mal ve hizmetler, onu en etkili şekilde sunacak olan idari yapının sorumluluğunda olmalıdır. En etkili olacak idari yapının belirlenmesinde iki temel husus söz konusudur. Birincisi hizmetin faydasının yayıldığı alan ve ikicisi ise bireylerin tercihlerini yansıtabilme imkanlarıdır. Örneğin tüm toplumu ilgilendiren savunma, diplomasi, adalet gibi fiyatlandırılmayan ve faydasından kimsenin dışlanmadığı tam kamusal mal ve hizmetlerin

üretilmesinde merkezi yönetim daha etkili olacaktır. Diğer yandan su, kanalizasyon, itfaiye, mezarlık veya park hizmetleri gibi yarı kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda mahalli idareler merkezi yönetime göre birey tercihlerini yansıtmada ve böylece kaynakların daha etkin kullanımı noktasında üstündürler. Sonuç itibarıyla yerel halkın tercihlerini doğrultusunda kıt kaynakların en etkin şekilde kullanılmasında mahalli idareler daha etkindir (Varcan vd., 2013: 15).

1.2.3. İdari Nedenler

Mahalli idarelerin varoluş nedenlerinden bir tanesi de idari nedenlerdir. İdari nedenlerle kastedilmek istenen kamu hizmetinin ifasında merkezi yönetimin etkin ve verimli hizmet sunamamasıdır. Giderek görevi artan devletin tüm bu görevleri tek bir merkezden yönetmesi zorlaşmakta, merkezi yönetim ile taşranın arasındaki bilgi akışı tam sağlanamadığından devletin yapacağı mal ve hizmet üretiminde rasyonel kararlar alması güçleşmektedir. Bilgi akışından kaynaklanan bu zorlukların yanında, bürokrasi nedeniyle yaşanan gecikmeler ve artan kırtasiyecilik gibi kamu hizmetinin ifasını geciktiren ayrıca etkin ve verimli sunulmasını zorlaştıran nedenlerden dolayı merkezi teşkilatın yetki ve sorumluluklarının bir kısmına sahip mahalli idare birlikleri oluşturularak, belli bir yörede yaşayan halkın ihtiyaçları bu birimler vasıtasıyla giderilmeye çalışılmıştır. Mahalli idarelerin konumunun daha iyi kavranabilmesi açısından merkezden yönetim, yerinden yönetim gibi kavramların açıklanması gerekmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 54-55).

1.2.3.1. Merkezden Yönetim

“Merkezden yönetim, halkın kamusal ihtiyaçlarını karşılamak üzere, hiyerarşi ile birbirine bağlı ve kararların bir merkezden alındığı yönetim şeklidir”. Tanımdan da anlaşılacağı üzere kamu hizmetlerini yerine getirecek olan birim merkez teşkilatı ve taşra örgütleridir (Bayraklı, 2014: 325).

“Geniş anlamda merkezden yönetim, ülkenin siyasi ve idari bakımdan tek bir merkezden yönetilmesini ifade eder. Buna göre yasama, yürütme ve yargı görevleri tamamen merkezde toplanmıştır”. Böyle bir yönetim biçimi siyasi merkezden yönetim olarak da adlandırılmaktadır. Siyasi merkezden yönetim sisteminin en belirgin özelliklerinden birisi de üniter devlettir (Pehlivan, 2007: 201). Merkezi yönetimde üniter bir yapı söz konusudur. Bu kapsamda tek bir tüzel kişilik mevcuttur o da devlettir. Bütün kamu hizmetleri devlet merkezinden yürütülmekte; gelir, gider merkezde toplanmakta ve bütün kararlar yine merkezde alınmaktadır. Merkezi idarenin taşrada olan kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için hiyerarşi bağıyla bağlı taşra örgütü kurulmuştur (Gönen; 2016: 26). İşte başkent dışında yer alan bu teşkilata merkezi idarenin taşra teşkilatı denmektedir. Merkezden yönetimin başlıca özelliklerini özetleyecek olursak (Gözler ve Kaplan, 2018: 76):

- Gelir ve gider devlet adına merkezi bütçede toplanır.

- Halka sunulacak olan kamu hizmetleri başkent adı verilen merkezde planlanır, düzenlenir.
- Merkezi idarenin bir uzantısı şeklinde olan taşra teşkilatı merkezden aldığı emir ve talimat doğrultusunda görevlerini yerine getirirler.

1.2.3.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim; topluma sunulacak olan kamu hizmetlerinin bazılarının devlet tüzel kişiliği haricinde kurulmuş olan kamu tüzel kişilerin yürütülmesini ifade etmektedir ki bu tanım ayrıca idari anlamdaki yerinden yönetimi tanımlamaktadır (Yıldırım, 2012: 4). Merkezden yönetim bazı kamusal ihtiyaçların tespit edilmesinde, yerinde gördürülmesinde yeterli olamayabilir. Çünkü yöresel nitelikte olan bazı kamusal hizmetlerin etkin bir şekilde sunabilmesi açısından o yörede yerine getirilmesi gerekebilir ki itfaiye ve temizlik hizmetleri gibi bazı kamusal hizmetler bu duruma örnek teşkil etmektedir. Ayrıca hizmetlerin yerinde görülmesi, orada ikamet eden bireylerin yönetimde aktif rol oynamasını sağlaması sebebiyle demokratik ilkelere de uymaktadır (Bayraklı, 2014: 330). Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim teşkilatı haricindeki kamu tüzel kişilerin yürütülmesini ifade eden yerinden yönetim; siyasal ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Gönen, 2016: 27). Siyasal yerinden yönetimde; devlete ait “yasama, yürütme, yargı” gibi temel görevler yerinden yönetim birimlerine bırakılmaktadır. Bu yönetim şeklinin en önemli örneği federal devlet sistemleridir. “ABD, Almanya, İsviçre” gibi devletlerin yönetimi siyasal yerinden yönetime örnektir (Pehlivan, 2007: 202). İdari yerinden yönetim; yerel tarzdaki kamu hizmetleriyle, bazı teknik, ticari, kültürel tarzdaki hizmetlerin merkezi yönetim dışındaki kamu tüzel kişiliğe haiz kuruluşlarca yürütülmesine denir. Belirli bir coğrafi bölgede yaşayan halk veya eğitim, kültür, sanayi, ticaret gibi bazı hizmetler bu kamu tüzel kişilikleri temsil etmektedir. Bu sistem merkezi yönetimin olumsuzluklarını gidermek, eksik yönlerini tamamlamak, kamu hizmetinde etkinliği sağlamak amacıyla devletler tarafından tercih edilmektedir. Yer ve hizmet yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 59).

1.2.3.2.1. Yer Yönünden (Coğrafi Bakımdan) Yerinden Yönetim

Yer yönünden yerinden yönetim, belirli bir yörede yaşayan kişilerin, birtakım yöresel, ortak gereksinimlerini karşılamak için kurulmuş yönetim birimleridir. “İl özel idareleri, belediyeler, köy idareleri” bu yönetim şekline örnektir. Bu yönetim birimlerinin görev ve yetkileri yasama organınca çıkarılan kanunlarla düzenlenmektedir. Hizmet alanlarıysa kuruldukları coğrafi alandan ibarettir. Diğer bir anlatımla; yer yönünden yerinden yönetim kurumları hizmet alanı şeklinde belirlenen alan içerisinde hizmet vermektedirler (Pehlivan, 2007: 203). Kamu tüzel kişiliğine haiz olan yer yönünden yerinden yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi olmamakla birlikte kendi karar ve yürütme organlarına, ayrıca kendilerine özgü bir bütçeye sahiptirler (Bayraklı, 2014: 331).

1.2.3.2.2. Hizmet (Fonksiyonel) Yönünden Yerinden Yönetim

Bir kısım kamu hizmetlerinin ifası amacıyla kurulan merkezi yönetime direkt olarak bağlı olmayan kurumlardır. Ast üst ilişkisi yönünden merkezi idareye bağlı olmayan bu kurumların yasaların verdiği yetki çerçevesinde kendi yönetim kurulları mevcuttur ve kararları bu kurullar aracılığıyla alırlar (Pehlivan, 2007: 203). Teknik bilgi, uzmanlık gerektiren alanlarda, ihtisaslaşma ilkesi doğrultusunda hizmet sunan bu kurum veya kuruluşlar merkezi yönetimin vesayet denetimine tabidirler (Gönen, 2016: 27). Özerk bir yapıya sahip olan hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinin kendilerine özgü bütçeleri vardır (Bayraklı, 2014: 335). Hizmet yönünden yerinden yönetim kurumlarının en belirgin örneği üniversiteler ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'dir (Pehlivan, 2007: 203). Karayolları, Devlet Su İşleri, DDY, PTT, Ziraat Bankası, RTÜK, BDDK, Odalar ve Borsalar Birliği gibi kurum ve kuruluşlar hizmet yönünden yerinden yönetime örnektir (Bayraklı, 2014: 335).

1.2.3.3. Merkezden Yönetimin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Merkezden yönetimin olumlu yanlarını özetleyecek olursak (Gönen, 2016: 26):

- Güçlü bir devlet yönetimi, ülkede birlik ve bütünlüğü sağlar.
- Hizmetlerin daha az harcama ile yürütülmesini sağlar.
- Kaynakların rasyonel kullanılmasını, hizmetlerin daha rasyonel bir şekilde yürütülmesini sağlar.
- Yürütülen hizmetlerin ülkenin bütün her yerinde dengeli, eşit dağılımını gerçekleştirir.
- Tek bir bütçe olduğu için mali denetim kolaydır.
- Kamu görevlilerini yerel etkilerden kurtarmakla birlikte partizanlığı da önler. Yani merkezi yönetimde mülki amirlerin halktan oy beklentileri yoktur.

Merkezden yönetimin olumlu yönleri olduğu kadar olumsuz yönleri de mevcuttur (Yıldırım, 2012: 4):

- En önemli sakıncası bürokrasiye neden olmasıdır. Bürokrasinin artması kamu hizmetlerini yavaşlatmaktadır.
- Aşırı merkeziyetçiliğin varlığı halinde demokrasi zedelenebilmektedir.
- Merkezi yönetim adına görev yapanlar, hizmetin gereklerinden ziyade merkezin görüşlerini uygulayabilirler.
- Merkezi yönetimde siyasal açıdan güçlü olan parlamenterler kamu kaynaklarını kendi seçim bölgelerine kaydırabilirler.

1.2.3.4. Yerinden Yönetimin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Yerinden yönetimin olumlu yönlerini sıralamak gerekirse (Miller, 2002: 7-9; Öztürk, 2018: 19-20):

- Demokratik esaslara uygunluk teşkil etmektedir. Yerinde yönetim kuruluşlarının organları halkın seçimiyle göreve gelmekte böylece halk yönetime katılmış olmaktadır.
- Kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltmada önemli rol oynar.
- Merkezi yönetimin gücünü dengelemek açısından önemlidir.
- Yerel özerkliği artırmaya katkı sağlar.
- Hizmetlerin ihtiyaçlara paralel şekilde yürütülmesini sağlar.
- Hizmeti yerine getiren birim ile ihtiyaçlar arasındaki yakınlık dolayısıyla hizmetler daha rasyonel bir şekilde yerine getirilir. Yani yerinden yönetim hizmet sunumunun belirlenmesinde verimliliği artırır.
- Halk kamu politikalarının oluşturulması noktasında söz hakkına sahip olabilir. Bu sayede yönetimde etkin rol alarak bilgi erişimi kolaylaşır ve gerektiğinde hesap sorabilir.
- Yerel kitleler arasındaki yardımlaşmayı artırır.
- Yerinden yönetim, ülkenin tüm bölgelerinde yerel sürdürülebilir kalkınmayı kolaylaştırır ve teşvik eder.
- Her bölgenin kendi kalkınması için inisiyatif almasına olanak tanır.
- Yerel düzeyde daha fazla işlev gerçekleştirilerek fırsatlar yaratılacak ve böylece kırdan kente beyin göçünün önüne geçilmiş olunacaktır.

Yerinden yönetimin tüm bu olumlu yanlarının yanında bir takım olumsuz yanları da bulunmaktadır (Miller, 2002: 11-13; Cengiz Kırkıl, 2019: 13):

- İyi bir yönetimin olmayışı halinde ülke bütünlüğü ve milli birlik bozulabilir.
- Bölgeler arasında çeşitli eşitsizlikler vuku bulabilir.
- Aynı siyasi görüşe sahip olmaları halinde bazı kişilere ayrıcalık tanınması mümkün olabilir.
- Mali kaynak azlığından veya teknik eksikliklerden ötürü hizmet ifasında aksaklıklar meydana gelebilir.
- Mali denetimde zorluklar yaşanabilir.
- Yetersiz denetim ve zayıf hesap verilebilirlik sebebiyle yetkinin kötüye kullanılmasına neden olabilir.
- Yerel ve ulusal çıkarların çatışması halinde doğru şekilde yönetilmezlerse istikrarsızlığa neden olabilirler.

- Yerinden yönetim daha karmaşık bir yönetim biçimini temsil eder. Özellikle finans ve yetkilerle ilgili konular en tartışmalı konulardır.

1.3. Mahalli İdareler ve Mali Özerklik Kavramı

1.3.1. Özerklik Kavramı

Türk Dil Kurumu'na göre özerklik; bir topluluğun, kuruluşun farklı bir yasaya bağlı bir şekilde kendi kendisini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi demektir. Diğer bir anlatımla, kişi veya topluluğun, kuruluşun kendi uyacağı yasayı kendisinin koymasını ifade etmektedir. Genel olarak ifade etmek gerekirse özerklik; kurumların kamu yararı doğrultusunda kendi görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmek adına temel konularda düzenleme hakkına sahip olması olarak ifade edilebilir. Yani “insiyatif alabilme ve dokunulmazlık” özerkliğin dayandığı başlıca unsurlardır (Alıcı, 2013: 130). Yerel topluluklar yenilik yapma, farklı politikalar geliştirme noktasında takdir yetkisine haiz olmalıdır diğer bir ifadeyle merkezi yönetim mahalli idareleri hizmet miktarı ve kalitesi konusunda rekabet etmeye teşvik etmelidir (Boyne, 1996: 711). Özerklik; yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kendi organlarıyla karar almasını ve bunu uygulama hakkına sahip olması sonucunu doğurmaktadır (Korkmaz, 2009: 4). Mahalli idarelerin özerkliği, bir devletin topraklarını organize etme, kaynakların en etkili şekilde kullanılarak vatandaşlara hizmet sunmayı gerektirmektedir (Kapıdanı, 2018: 2). Merkezden yönetimin sakıncalarını azaltmak amacıyla uygulanan özerklik, yerel yönetimlerin yürüteceği faaliyetlerin kalitesini artırmada etkilidir (Çelik, 2013: 19). Merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe haiz olan mahalli idarelerin ayrı bir mal varlığı, organları, bütçesi ve personeli bulunmaktadır. Merkezi yönetim dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, Anayasa ve yasalar çerçevesinde kendi yapısını, örgütünü, işleyişini düzenleme hakkına sahip, kendilerine tanınan yerel hizmetleri yerine getirmek amacıyla mali kaynağa, bütçeye sahip olan yapılanmalara “yerel özerklik” denmektedir (Korkmaz, 2009: 4-5). Yerel özerklik; yerel politika oluşturma noktasında seçim yapabilme özgürlüğüne sahip olmayı ayrıca yerel sakinlerin refahını etkileme kapasitesi olarak da tanımlanabilmektedir (Boyne, 1993: 88). Yerel özerklik genel itibariyle yerel demokrasi ile benzer şekilde kabul edilir çünkü toplulukların belirli bir seviyede taktir yetkisine sahip olamaması halinde demokratik uygulamaları geliştirmesi pek mümkün olmamaktadır (Pratchett, 2004: 362). Anayasa ve yasaların belirlediği sınırlar çerçevesinde gerçekleşen yerel özerkliğin varlık nedeni; hizmetlerin daha kaliteli gerçekleşmesidir. Gerçekleştirilen hizmetler daha çabuk, basit bir şekilde ve daha ucuz bir biçimde yürütülecek bu sayede gecikmeler önlenecektir (Korkmaz, 2009: 6-8). Yerel özerklik ilkesinin amaçlarını özetleyecek olursak (Öztürk, 2018: 48-49):

- Artan yerel hizmet taleplerine cevap verebilmek adına yerel yönetime yetki, esneklik kazandırmak.

- Mahalli idarenin kendi imkan ve gereksinimlerine uygun yönetim şeklini belirlemesine imkan tanımak.
- Merkezi yönetimden gelen engellemelerden koruma ve mahalli idareden merkezi yönetime karşı oluşabilecek baskılardan korumak.

Mahalli idarelerin özerkliğinin sağlanması için gerekli olan koşulları sıralamak gerekirse (Korkmaz, 2009: 10):

- “İcrai (kesin ve yürütülebilir) karar alma yetkisi
- Organların bağımsızlığı
- Mali kaynakların varlığı”

1.3.2. Özerkliğin Türleri

Mahalli idarelerin etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunabilmeleri açısından özerk bir yapıya sahip olmaları gerekmektedir. Özerklik kavramı; siyasi özerklik, idari özerklik ve mali özerklikten oluşmaktadır. Mahalli idarelerin tam anlamıyla özerk bir yapıya sahip olabilmeleri için bu üç özerklik türüne de sahip olması gerekmektedir.

1.3.2.1. Siyasi Özerklik

Özerklik, kendi organları aracılığıyla kendi işlerini yönetebilme yetkisine sahip olmayı ifade etmektedir. Bu yetki siyasal alan ile ilgiliyse siyasi özerklikten söz etmek mümkündür. Siyasi özerklik, kendi kanununu çıkarma ve bu kanun kapsamında yönetme yetkisine sahip olmayı ifade etmektedir. Siyasi özerkliğe sahip mahalli idareler kendi bölgelerine ilişkin konularda karar alma ve uygulama serbestliğine sahiptir. Ancak bu özerklik bağımsızlık şeklinde algılanmamalıdır. Çünkü uluslararası ilişkilerde merkezi idare etkin konumdadır. Siyasi özerklik genelde federal devlet sisteminde karşımıza çıkmaktadır. Ancak federal devletlerde ve üniter devletlerde siyasi özerklik farklı şekillerde uygulanmaktadır. Federal devletlerde siyasi özerkliği kullanma yetkisi daha genişken, bu yetki üniter yapıdaki devletlerde daha sınırlıdır (Koç ve Yatkın, 2012: 1281; Mamur Işıkcı ve Alacadağlı, 2019:669).

1.3.2.2. İdari Özerklik

Merkezi yönetimin herhangi bir müdahalesi olmadan, mahalli idarelerin seçilen organları vasıtasıyla hür bir şekilde karar alması ve bu kararları uygulamasını ifade etmektedir (Öztürk, 2018: 50). Tanımdan da anlaşılacağı üzere idari özerklikten bahsedebilmek için mahalli idarelerin ayrı yönetim organlarına sahip olması ve bu organların seçimle iş başına gelmesi gerekmektedir. Ayrıca

bu organlar kesin karar alma yetkisine de sahip olmalıdır. İdari özerkliğin gereği olan bir diğer şart ise merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetiminin azaltılmasıdır (Yüksel, 1998: 94).

1.3.2.3. Mali Özerklik

Mahalli idarelerin özerkliğini sağlayan bir diğer unsur da mali özerkliktir. Mahalli idarelerin yalnız karar alma yetkisine sahip olması özerk olması için yeterli değildir, mali açıdan da özerk olmalı diğer bir ifadeyle yeterli gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir. Aksi takdirde mahalli idareler merkezi yönetimin taşra birimleri olmaktan öteye geçemezler. Mahalli idarelerin yapacakları hizmetleri yerine getirebilmeleri açısından büyük önem arz eden mali özerklik idari özerkliği de tamamlayıcılık özelliği taşımaktadır. Mali kaynak yetersizliği dolayısıyla mahalli idarelerin özerklikleri sınırlanabilmekte, merkezi yönetimin müdahalesine maruz kalabilmekte hatta mahalli idarelerin birtakım girişimleri merkezi yönetim tarafından engellenebilmektedir (Öztürk, 2018: 51-53).

Mali özerklik; mahalli idarelerin, yasal düzenlemelerin izin verdiği ölçüde merkezi yönetimden ayrı gelir kaynaklarının olmasını ve kendi organlarının verdiği kararlar doğrultusunda kendi amaçlarına uygun bir şekilde harcama yapabilme yetkisini ifade etmektedir (Egeli ve Diril, 2012: 27). Diğer bir ifadeyle mali özerklik hem yerel ekonomiden elde edilen gelirleri hem de bu gelirlerin nasıl harcanacağını belirleme yetkisini ifade etmektedir (Chapman, 1999: 3).

Mali özerklik; mahalli idarelerin, merkezi yönetime ihtiyaç duymadan, yapacak oldukları hizmetleri yerine getirebilecek ölçüde gelir kaynağına sahip olmasını sağlarken bu sayede etkinlik, adalet, tarafsızlık ilkelerinin gerçekleşmesini de sağlamaktadır. Mali kaynaklarda meydana gelen yetersizlik merkezi yönetimin müdahalesinin artmasına, mahalli idarelerin faaliyetlerinin daralmasına neden olacaktır. Tanınan mali özerklik sayesinde yerel hizmetlerin etkin bir biçimde sunulması sağlanmaktadır (Ayyıldız, 2012: 7-8). Mali özerkliği karşılaştırmanın ve değerlendirmenin en yaygın yöntemi; kaynakların ve sorumlulukların ne ölçüde yerel ya da bölgesel yönetimlerin kontrolü altında olduğuna bakmaktır (Blöchliger ve King, 2006: 5).

Mahalli idarelerin, merkezi yönetim dışında bağımsız mali kaynağa, bütçeye sahip olması özerk bir yapıya sahip olmanın getirdiği avantajlar olmasının yanı sıra mali özerklikten tam anlamıyla bahsedebilmek için mahalli idarelerin;

- “Kendi sınırları içerisinde vergilendirme,
- Harcama yapma,
- Bütçe hazırlama,
- Borçlanma

- Yerel kamu hizmetlerini sunma”

gibi konularda da gerekli yetkilere sahip olması gerekir (Çelik, 2013: 22).

Mali özerkliği belirleyen göstergeleri;

- Yerel idarelerin, toplam devlet harcamaları ve gelirleri içerisindeki payı
- Kendi harcama ve gelirlerini belirleyebilme özellikleri
- Bütçe ve borçlanmaya dair yetkileri

şeklinde sıralamak mümkündür (Dağ ve Kılınç, 2017: 429-430).

Mali özerkliğin koşullarını kısaca özetlemek gerekirse (Küçük, 2018: 46):

- “Mali kaynakların büyük bir kısmının öz gelirlerden oluşması,
- Öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme yetkisine sahip olunması,
- Merkezi yönetim yardımlarının koşulsuz olması,
- Gelirlerin özgürce harcanabilmesidir”.

1.3.2.3.1. Mali Özerkliğin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Mali özerkliğin birtakım olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Tüm bu açıklamaların ardından mali özerkliğin olumlu yönlerini sıralayacak olursak (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265-266):

- Mali özerkliğin mahalli idarelere sağlamış olduğu en önemli faydalardan biri, gelir ve harcama yapma hususunda daha serbest bir ortamın oluşmasına imkan tanınmasıdır. Bu konudaki sınırların minimize edilmesi durumunda yerel halkın ihtiyaçlarına cevap veren politikalar doğrultusunda gerekli hizmetler yapılabilecektir.
- Mali özerklik yerel hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gereken finansmanı sağlamanın yanında mahalli idarelerin özerk bir kuruluş olmalarına da imkan tanımaktadır.
- Yönetim birimlerinin koyduğu vergileri ve sunduğu hizmetleri açık bir şekilde belirlenmesini sağlayarak daha şeffaf bir politik sistemin oluşmasını ve yerel yöneticilerin sorumluluk duygularını artırıp hesap verebilirliklerini sağlamayı kolaylaştırır.
- Mali özerklik sayesinde mahalli idareler gelirleri üzerinde daha etkin ve hızlı bir hakimiyet kurabilirler.

- Mali özerklikle birlikte devletin ekonomiye müdahalesi azalmakta ve böylece demokratik, özgür bir ortam sağlanmaktadır.
- Mahalli idarelerde mali özerklik sayesinde vergi yükümlülükleri oy aracılığıyla yerel meclis ve bürokratları denetleyebilme imkanına sahip olduğundan daha etkin bir kaynak dağılımı sağlanmış olacaktır.
- Yerel iş çevrelerini daha iyi tanıyan bu sebeple ekonomik faaliyetleri daha kolay vergilendirebilen mahalli idareler bu sayede vergi ve vergi dışı gelirlerini artırma imkanına sahiptirler.
- Mali özerkliğin diğer bir önemli faydası da yapılan hizmetlerin yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştirilerek etkin hizmet sunumu sağlanmış ve gereksiz kaynak kullanımı önlenmiş olmaktadır.
- Halkın karar alma sürecine katılarak kendileriyle ilgili konularda söz hakkına sahip olmaları mali özerkliğin bir diğer faydasıdır.

Mali özerkliğin yukarıda sıralanan tüm bu olumlu yönlerinin yanında bir takım olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Mali özerkliğin bu olumsuz yönlerini sıralamak gerekirse (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266-267; Mikesell, 2003: 9):

- Mahalli idarelere kapsamlı bir mali özerklik tanınmasıyla idarelerin kendi vergi kaynağını aşırı bir şekilde kullanması halinde kaynağın kurumasına sebebiyet verebilir.
- Mahalli idarelerde artan mali özerklik sonucu makroekonomik istikrarsızlıklarla mücadele noktasında maliye politikalarının koordinasyonu zorlaşacaktır.
- Gelirlerinden fazla harcama yapan mahalli idareler açıklarını kapamak için merkezi yönetim transferlerine veya borçlanmaya başvuracaklardır bu da mali özerkliğin bir diğer olumsuz yanıdır.
- Hizmet maliyetinin ve hizmet talebinin yüksek ancak mali kapasitenin sınırlı olduğu yerlerde yerel yöneticiler sorumluluk almaktan kaçabilirler.
- Mali özerkliğin bir diğer olumsuz etkisi de ülke genelinde standart bir şekilde uygulanan denetim, muafık, istisna, tahsil yöntemi olmadığından vergi yükümlülükleri farklı vergilemeye tabi tutulabileceklerdir.
- Bölgelerin farklı mali kapasite ve harcama yapılarına sahip olması bölgelerarası dengesizliği artırmaktadır.
- Gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ülkelerinde mahalli idarelere mali özerklik tanınması halinde vergi tabanlarında ve vergileme yetkilerindeki zayıflıktan dolayı getiri beklentileri düşüktür ve vergilerin toplanması da zordur. Bu tarz ülkelerde getirisi az olan bu vergilerin mahalli idarelerce toplanması düşük kalitede bir yönetime sebep olurken merkezi yönetim tarafından verilen gelirin kabulü en mantıklı yaklaşım olarak kabul edilmektedir.

1.4. Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Tanımı ve Türk Hukukundaki Yeri

Hizmette yerellik ilkesi, kamu hizmetinin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi görüşünü savunmaktadır. “Hizmette halka yakınlık ilkesi” olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bu ilke halka en yakın olan birimi ön plana çıkarmaktadır. Hizmetlerin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi sonucunda kaynakların halkın ihtiyacı doğrultusunda kullanılacağı ve böylece hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirileceği görüşü hakimdir.

1.4.1. Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesinin Tanımı

İngilizce kullanımı; subsidiarity, Fransızca kullanımı; subsidiarite, Almanca kullanımı; subsidiaritaet olan hizmette yerellik ilkesi (Barut, 2017: 4); yerindelik, hizmette halka yakınlık olarak da ifade edilmektedir (Tozlu, 2017: 241). “Avrupa Birliği Genel Sekreterliği AB Terimler Sözlüğü” doğrultusunda subsidiarity; katmanlı yetki, subsidiarity ilkesi; kapsamlı yetki ilkesi şeklinde açıklanmaktadır. Hizmette yerellik; kamusal hizmetin ifasında en iyi konum ve koşullara sahip olan yerel, bölgesel ya da merkezi birimlerin hizmetin yerine getirilmesinde sorumlu olmasını ifade etmektedir (Uçar, 2004: 100). Böylece kamu hizmeti daha ekonomik ve daha etkin bir şekilde sunulurken halkın daha verimli ve etkili hizmet alması ve problemlerin daha hızlı çözümü sağlanmış olacaktır (Çetinkaya, 2023: 219). Hizmette yerellik ilkesi bireyi odak noktasına yerleştirerek hizmetin en yakın birim tarafından verilmesi esasına dayanmaktadır. Bu ilkeye göre, halkın ihtiyacına en yakın yönetim halka en yakın olan yönetimdir bu sebeple hizmetler ilk olarak mahalli idareler tarafından yapılmalıdır, anlayışı hakimdir (Gürün, 2017: 42). Hizmette yerellik ilkesi, uygulama alanı açısından farklı tanımlar içermektedir. Uluslararası kapsamda Avrupa Birliği kurumlarıyla yetki paylaşımı hususunda kullanılırken; ulusal kapsamda merkezi yönetimle mahalli idareler arasındaki görev bölüşümünü ifade etmektedir (Barut, 2017: 10). Devletin gücünün sınırlandırılmasına yönelik bir ilke olan subsidiarity yani hizmette yerellik ilkesi kamu hizmetini halka en yakın olan idari birimce yapılmasını eğer hizmet bu birim tarafından yerine getirilemezse bir üst birimce yapılmasını ifade ederken gücün merkezde toplanmasından ziyade merkez dışı birimlere dağıtılmasını ifade eden “gücün organizasyonu prensibi” ile de ilişkilendirilebilen bir kavramdır (Tozlu, 2017: 242). Hizmette yerellik ilkesinin öngördüğü politikaların hayata geçirilmesinde mahalli idareler etkilidir. Bu ilkenin varlığından bahsedebilmek için mahalli idarelerin varlığından ve mahalli idarelerin merkezi idare ile olan ilişkilerine de bakmak gerekmektedir. Bu ilke ile halka en yakın olan idari birim ön plana çıkarılırken; merkezi otorite ikinci planda kalmaktadır (Barut, 2017: 11). Hizmette yerellik ilkesine 1980’li yıllardan itibaren ulusal ve uluslararası birtakım kuruluşların aldıkları kararlarda yer verilmektedir. 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması’nda hizmette yerellik ilkesi açıklanmış ancak içeriği hakkında bilgi verilmemiştir “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” bu kavramı uluslararası bir boyuta taşımıştır (Yalnızoğlu, 2017: 23). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin 3. fıkrasında “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından

kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır.” şeklinde düzenlenmektedir. Bu maddede yapılan açıklamada subsidiarite diğer bir adıyla hizmette yerellik ilkesinin tipik bir tanımı yapılmaktadır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın 4. maddesinde geçen “tercihan” kelimesi halka en yakın bulunan birimlerin tercih nedeni olarak görülmesini ifade ederek hizmette yerellik ilkesine denk bir anlam kazandırmaktadır. Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımını vurgulayan hizmette yerellik ilkesi çoğunlukla federal devletlerde uygulama imkanı bulmakta ancak bu durum üniter devletlerde hiç uygulanamayacağı anlamına gelmemekte Hollanda gibi örnek ülkeler sayesinde bu ilkenin üniter devletlerde de uygulanabileceği görülmektedir. Burada belirleyici olan unsur üniter devletlerin mahalli idarelerle alakalı politikalarıdır. Üniter devlette merkeziyetçi politikalar hakimse hizmette yerellik ilkesinin taşıdığı anlam önemini yitirebilmektedir (Ertin, 2015: 76-84).

1.4.2. Hizmette Yerellik İlkesinin Unsurları ve İlkeye Yöneltilen Eleştiriler

Hizmetlerin halka yakın yürütülmesi hizmette yerellik ilkesinin en temel unsuru olmasının yanında hizmette yerellik ilkesinin “hizmette halka yakınlık ilkesi” olarak da bilinmesine neden olmaktadır. Hizmette yerellik ilkesinin bir başka unsuru da hizmetlere halkın katılımını sağlamaktır. Halkın yönetime katılımı yönünden incelendiğinde merkeziyetçi yönetim kapsamında halkın seçimler haricinde iradesini belirtme imkanı sınırlıdır. Kişilerin yalnızca seçimlerle sınırlı katılımı; alınan kararlarda halkın isteklerinin dikkate alınmaması, yerel nitelikteki hizmetlerin gerektiği gibi yürütülememesi, kamuoyu denetiminin yetersiz kalması, halkın siyasi ve idari otoriteye karşı aciz kalması gibi sonuçlara neden olabilmektedir. Modern yönetim yaklaşımının önemli gereklerinden biri de halkın yürütülecek olan hizmetin hazırlık ve karar aşamalarına katılımının sağlanmış olmasıdır. Hizmette yerellik ilkesinin üçüncü bir unsuru da hizmetlerde etkinlik ve verimliliğidir. Hizmette yerellik ilkesinin öngördüğü temel amaç; hizmet sunumunun tek merkezden yönetilip finanse edilmesinin önüne geçilerek hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin artırılmasını sağlamaktır. Hizmeti en etkin şekilde sunacak olan yönetim tarafından yerine getirilmesi hizmetin etkinliği ve verimliliği açısından oldukça büyük önem taşımaktadır (Yıldırım, 2014: 134; Barut, 2017: 14-17; Biricikoğlu ve Yalınzoğlu, 2018: 260).

Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması noktasında oldukça önemli bir role sahip olan mahalli idarelerin etkili hizmet sunumunda ön plana çıkmasında etkili olan hizmette yerellik ilkesinin mevcut olduğu ülkelerde hizmetin hangi birimce yapılacağı yetki paylaşımı esasına göre belirlenmekte ve gerçekleştirilen hizmetlerde verimliliğin ve kalitenin arttığı görülmekteyken bu birimler sayesinde halkın yönetime katılması mümkün olabilmektedir. Halkın direkt olarak yönetime katılımını sağlayan mahalli idarelerin demokrasinin önemli bir unsuru olarak görülmesinin yanı sıra kamu hizmetlerinin sadece merkezi idare tarafından yürütülmesi halkın gereksinimlerine tam manasıyla cevap verilememesine sebebiyet vermektedir (Acar, 2019: 279-280).

Hizmette yerellik ilkesinin temel öngörüsü hizmetin halka en yakın olan birim tarafından yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu durum yerel bazda merkezileşmenin önüne geçmek adına mahalli idareler arasında da geçerlidir. Yapılacak olan hizmetin halka en yakın birim tarafından sunulmasının pek çok olumlu yanı vardır (Kurun, 2017: 95-96; Yalnızoğlu, 2017: 26-27):

- Kamunun gerçek ihtiyaçlarının tespit edilmesinde kolaylık sağlanması,
- İhtiyaca uygun yapılan hizmetlerle savurganlığın azaltılması,
- Halka en yakın birimler tarafından karar alınmasının zaman kaybının ve bürokratik engellerin önüne geçilmesine yardımcı olması,
- Gücün bir merkezde toplanmasının önüne geçilmesi
- Politika oluşturma noktasında halkın da sürece doğrudan katılımının sağlanması,
- Hizmet sunumunda şeffaflık, verimlilik ve katılımcılığın sağlanması gibi birçok olumlu yanı vardır.

Bu ilkenin olumlu yanlarının aksine uygulanması esnasında birtakım sakıncalar da meydana getirebilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 43):

- Halkın yönetimde söz hakkına sahip olmasını sağlarken diğer taraftan yerel tiranlık ve despotizmin de meydana gelmesine sebebiyet verebilmektedir.
- Ölçek ekonomileri ve dışsallıkların mevcut bulunduğu birtakım durumlarda yerel bazdaki bir hizmetin üst birimler tarafından sunulması daha etkin olabilmektedir.

Hizmette yerellik ilkesinin olumlu yanlarının aksine olumsuz yanlarının da bulunması, ilkenin farklı yorumlara açık olması nedeniyle uygulama sırasında bazı sorunlara neden olması bu ilkenin birtakım eleştirilere maruz kalmasına neden olmuştur. Hizmette yerellik ilkesine karşı yöneltilen eleştirileri sıralayacak olursak (Kırıışık, 2013: 11-14):

- Hizmette yerellik ilkesinin üniter devletlerde siyasal ve bölgesel problemlere yol açabileceği, ülkenin bölünmesine sebebiyet verebileceği gibi konularda tartışmalar mevcuttur.
- İlkeye yöneltilen bir diğer eleştiri de ilkenin anlaşılmasında bazı farklılıkların meydana gelmesidir. Bazıları hizmette yerellik ilkesinin yönetime yönelik bir ilke olduğunu savunurken bazıları da yönetim ile vatandaş arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine yönelik bir ilke olduğunu savunmaktadır.
- İlkenin farklı yorumlara açık olması uygulanma sırasında bazı sorunlara sebebiyet verebilmektedir. Halka yakın idari birimler hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda kamu hizmetlerinin ifasında büyük rol almak isterken merkezi idare de yetki ve ekonomi boyutunu dile getirerek yetki ve görev alanlarını genişletmeyi talep edebilir.

- Hizmette yerellik ilkesi yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin mahalli idareler tarafından yapılmasını öngörmekte bunun merkezi yönetime oranla daha faydalı olacağını savunmaktadır. Ancak kamu hizmetlerinin ifasında merkezi yönetim ve mahalli idarelerin birbirine kıyasla karşılaştırmalı üstünlükleri vardır.
- Merkezi yönetimin, mahalli idareler tarafından olması gerektiği gibi yapılamayan kamu hizmetlerini kendi kontrolüne alarak yetkileri kendi bünyesinde toplaması eleştirilere maruz kalabilmektedir.
- Halka en yakın idari birimlerin ölçek sorunu sebebiyle kamu hizmetini etkili ve verimli sunamaması sonucunda bir üst birime yetki ve görev devrinin gerçekleşmesi yerelde merkeziyetçiliği ortaya çıkarabilmekte ve yerelde merkeziyetçilik bölgede merkeziyetçiliğin ortaya çıkmasına da neden olabilmektedir.

1.4.3. Hizmette Yerellik İlkesinin Türk Hukukundaki Yeri

Ülkemizde kamu yönetiminde görülen bazı eksikliklerin giderilmesi amacıyla merkezi yönetim kapsamında birtakım çalışmalar yapılmıştır. Çalışmalarına 1962 yılında başlanıp 1963 yılında tamamlanmış olan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)” bu çalışmaların örneklerinden biridir. Geniş uzman kadrosunun yer aldığı projede devletin merkez teşkilatı düzenlenmiş merkez teşkilatına dair bütün sorunlar kapsam dahiline alınmıştır. MEHTAP Raporu sonucunda “Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir” tezi hizmette yerellik ilkesi bakımından oldukça önemli bir gelişmedir. Hizmette yerellik ilkesinin gelişimine katkı sağlayan bir başka çalışma da İçişleri Bakanlığı’nca hazırlanan İç Düzen Projesi’dir. Kamu yönetimi içindeki tüm kurum ve kuruluşların, merkez ve taşra birimleriyle mahalli idareler arasındaki koordinasyon, görev ve yetki konularının araştırılması hedeflenmiş bu çerçevede on iki tane kanun teklifi hazırlanmış fakat hiçbirisi yasalaşamamıştır. Bir diğer çalışma da “Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi’dir”. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 1988 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nden (TODAİE) talep edilerek başlamıştır. KAYA Projesi Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına yön verecek tarzda düzenlenmiştir. KAYA Projesi’nin amaçlarını sıralayacak olursak;

- Kamu yönetiminin iyileştirilerek tekrardan düzenlenmesi
- Önceden yapılan çalışmaların ne ölçüde yararlı olduğunun araştırılarak eksik yönlerinin ve sorunların ortaya koyulması
- Sorunların çözümünde gerekli önlemlerin açığa çıkarılması
- Avrupa ile idari bağlamda uyum sağlamak maksadıyla gerekli hazırlıkların tespit edilmesi amaçlanmıştır.

KAYA Raporu'nda hizmette yerellik ilkesi kapsamında önemli adımlar atılmıştır. Yerel bazdaki kamu hizmetlerinin yürütülmesine dair yetki ve sorumluluğun mahalli idarelere bırakılmasını savunurken Türkiye'de bu yetkilerin merkezi idare tarafından kullanıldığı tespit edilmiş, yerinden yönetim doğrultusunda tekrardan düzenlenmesi gerektiğini vurgulayarak halkın kararlara katılımında eksiklikler olduğunu ve bunun giderilmesi amacıyla halkın bilinçlendirilmesi gerektiğini ve mahalli idarelerin yalnızca yetki ve sorumluluk şeklinde değil de mali olarak da güçlendirilerek kamu yönetiminde etkinliğinin artırılması gerektiğine değinilmiştir. Bu raporların mevzuat üzerinde doğrudan bir etkisi yoktur ancak mevzuatın hazırlanış aşamasında birtakım katkıları olmuştur. Hizmette yerellik kapsamında incelenmesi gerekli en önemli düzenleme Anayasa'dır. Türkiye'de mahalli idareler Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri ile düzenlenmiştir. 123. madde ile idarenin bütünlüğü ilkesi vurgulanmaktadır. 123. maddenin ikinci fıkrasında "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." şeklinde bir ifade bulunmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda merkezi yönetim ve yerel yönetimin dengeli bir şekilde uygulama alanı bulacağı anlaşılsa da uygulamada merkezi yönetim ilkesinin yerel yönetim ilkesine oranla daha ağırlıklı bir şekilde uygulandığı göze çarpmaktadır. 127. madde ise doğrudan mahalli idarelerle ilgili kanundur. Bu madde ile mahalli idarelerin kuruluş esasları, seçimler, idari vesayetin hangi durumlarda kullanılacağı açıklanmaktadır. Anayasa'nın 127. maddesine göre; "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." ifadesinde yer alan "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramı ile mahalli idarelerin görev kapsamı yerel olarak bir sınırlandırmaya tabi tutulmuştur. Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." şeklindeki hüküm doğrultusunda hizmette yerellik ilkesine atıf yapılmıştır (Ertin, 2015: 85; Belli, 2017: 83; Şahin, 2018: 26-27).

Anayasa'nın haricinde hizmette yerellik ilkesine ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler de mevcuttur. Hizmette yerellik ilkesinin en fazla yer edindiği düzenlemelerden biri de 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'dır. Kamu yönetiminin yeni bir anlayışla yorumlanmasını içeren bu kanun tasarısı yasalaşamamıştır. 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın 5/e maddesine göre, "Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir." şeklinde bir ifade yer almaktadır. Bu maddede hizmette yerellik ilkesine atıf yapıldığı görülmektedir. Bu kanun tasarısı yasalaşamamış ancak mahalli idarelerle ilgili ana kanunlarda önemli nitelikte değişiklikler yapılmıştır. Mahalli idareleri düzenleyen kanunları sıralayacak olursak;

- "5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

Bu kanunlarla yerel halkla ilgili kararların en yakın idari birim tarafından alınarak mahalli idarelerin daha etkin bir konuma getirilmesi amaçlanmıştır. 2004-2005 yılları arasında kabul edilmiş olan üç yasal düzenleme hizmette yerellik ilkesinin gelişmesine katkı sağlamıştır. “5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” hizmette yerellik ilkesinin gelişiminde etkili olan düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerden 5216 sayılı Kanun 2004 yılında yürürlüğe girerken; 5302sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanun bazı değişikliklerle kabul edilerek 2005 yılında yürürlüğe girmiştir (Barut, 2017: 26; Belli, 2017: 84-85; Şahin, 2018: 27-28).

3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilmiş olan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun getirmiş olduğu yenilikler; mahalli idarelerin özerkliğinin artmasını, ekonomik, verimli olmasını ve yönetime olan katılımın artmasını sağlayacak biçimde gerçekleşmiştir. 10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilmiş olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Kanuna paralel nitelikteki düzenlemeler ile kamu yönetiminin yapılandırılması sürecini destekler nitelikte değişiklikleri barındırmaktadır. 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 Sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanunda yer alan belediyenin tanımı, kurulması, sınırları gibi konularda önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu düzenlemeyle (Barut, 2017: 27-28);

- Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il sınırlarına genişletilmiş
- Büyükşehir belediyesi olan illerde belde belediyeleri, il özel idaresi, köyler ve bucaklar kaldırılmış mahalli idare birimi olarak sadece büyükşehir belediyesi ve ona bağlı ilçe belediyeleri kalmıştır.

6360 sayılı Kanun; büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerini artırması, bu belediyelerin mali yönden güçlenmesini sağlaması açısından hizmette yerellik ilkesinin gelişimine katkı sağlamaktadır (Belli, 2017: 86).

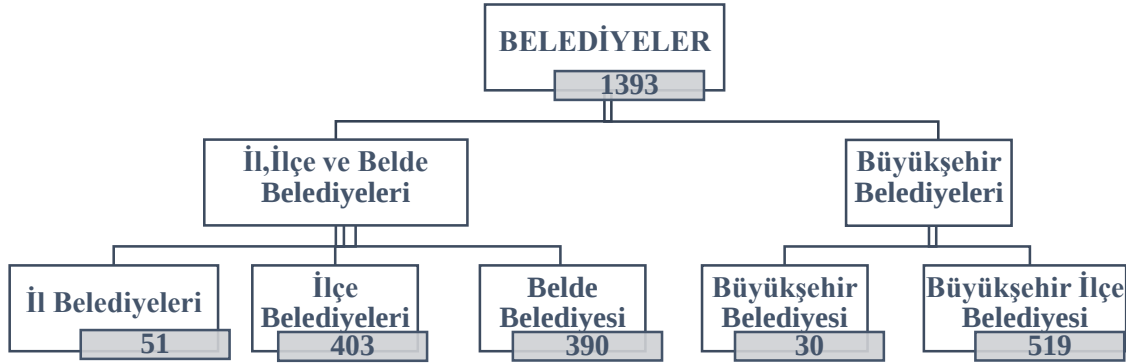
1.5. Belediyelerin Tanım, Görev ve Yetkileri

Belediyeler, Türkiye’ de bulunan mahalli idareler içerisinde halk tarafından en fazla benimsenmiş olan kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok görev ve sorumluluğu olan bu idari yapılar halkın ihtiyaçlarının doğru tespit edilesinde ve bu ihtiyaçların karşılanmasında oldukça etkilidirler.

1.5.1. Belediyeler Hakkında Genel Açıklamalar

Belediyeler, halka en yakın ve halk tarafından daha fazla benimsenen, mahalli idareler içerisindeki en etkin kuruluşlardır. Diğer mahalli idare birimlerine oranla daha fazla mali ve beşeri imkana sahiptirler (Cengiz Kırkıl, 2019: 14). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesine göre belediye; “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini (...) ifade eder”. Türkiye’de belediye yönetimine ilişkin olarak çıkarılmış olan ilk kanun 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur (Çelik Efşan ve Yılmaz, 2021: 107). 74 yıl yürürlükte kalan 1580 sayılı Kanun; belediyelere medeni hayatın tüm gereksinimlerini yerine getirecek önemli bir görev yüklemiştir (2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2020: 13). Bu kanun 2004 yılında yürürlükten kaldırılmış ve 7 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. Ancak 5272 sayılı Kanun Anayasa’ya aykırı görülerek 18 Ocak 2005 tarihinde iptal edilmiştir. 2005 yılından itibaren belediyeler halen yürürlükte olan “3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10 Temmuz 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” ile düzenlenmektedir. Hukuksal olarak bakıldığında Türkiye’de iki çeşit belediyenin olduğundan bahsetmek mümkündür (Cengiz Kırkıl, 2019: 14).

Şekil 1: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı



Kaynak: İçişleri Bakanlığı verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye’de 1950’lerden günümüze belediye sayısında ciddi bir artış yaşanmış ve bu artış 1980’lerde daha da hızlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 8. ve 11. maddelerine göre yapılan düzenlemeler ile 5747 sayılı Kanun’un uygulanması sonucunda bu sayı 2013 yılı sonunda 2950 olmuş, 6360 sayılı Kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucunda belediye sayısı %53 azalmıştır (2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2021: 13). Şekil 1’de de görüldüğü üzere 2023 yılında Türkiye’de “30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe

belediyesi, 51 il belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 390 belde belediyesi” olmak üzere toplamda 1.393 belediye bulunmaktadır.

1.5.2. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

“Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan” belediyelerin organları 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesine göre; “belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı” şeklinde düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanun’un 4. maddesinde belediyelerin kuruluşu ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre;

Nüfusu 5.000 ve üzeri olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur(...) Köylerin ve muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalарının merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üstünde olması gerekmektedir.

Belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Kanun’un 14. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.
- b) (...) devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyelerin görevleri sadece Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde ifade edilenlerle sınırlı olmamakla birlikte “Tapu Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve Çevre Kanunu” gibi çeşitli mevzuatlarda da bu görevlere ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır (Cengiz Kırkıl, 2019: 16).

Belediye Kanunu’nun 15. maddesinde belediyelerin yetki ve imtiyazları düzenlenmiştir. Buna göre:

- a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

- b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
- d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.
- e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek; kaynak sularını işletmek veya işletletmek.
- f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek.
- g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- i) Borç almak, bağış kabul etmek.
- j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işletletmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.
- n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- o) Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
- p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.
- r) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26/9/2011 tarihli 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiğı ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek.
- s) Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.
- ş) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek.

İKİNCİ BÖLÜM

2. BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

Belediyeler, sahip oldukları görevleri yerine getirmek amacıyla çeşitli harcamalar yapmakta ve tüm bu harcamaları karşılamak amacıyla çeşitli gelirler elde etmektedir. İkinci bölümde belediyelerin mali yapısına yer verilmektedir. Belediyelerin gelirleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında açıklanırken; belediyelerin giderleri ise 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında açıklanmaktadır.

2.1. Belediyelerin Gelirleri

1981 yılı öncesinde “1580 sayılı Belediye Kanunu ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu” ile düzenlenen belediyelerin gelirleri bu tarih öncesinde yetersiz ve dağınık bir durumdayken bu tarih sonrası yapılan düzenlemelerle birlikte dağınık yapı belirli bir ölçüde giderilmiş ve belediyelere yeni gelir kaynakları sağlanmıştır. Yapılan bu düzenlemeleri sıralayacak olursak (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 265-266):

- Belediyelere çeşitli gelirlerden pay verilmesi yöntemi kaldırılarak yerine “2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” yürürlüğe konulmuştur.
- 5237 sayılı Kanun kaldırılarak yerine “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu” getirilmiştir.
- 1985 yılında “Emlak Vergisi” genel bütçe vergi gelirlerinden çıkarılarak mahalli idarelere bırakılmıştır.
- 1993 yılında “Çevre Temizlik Vergisi” yürürlüğe konulmuş ve belediye gelirleri kapsamına dahil edilmiştir.
- 2008 yılında “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun” ile birlikte belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda kısmi bir artış sağlanmıştır.
- 2014 mahalli idare seçimlerinin ardından yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler sonucu büyükşehir belediyelerine ayrılan kaynağın miktarı artarken; belediyelere aktarılan payın oranı %2,85’ten %1,5’e düşürülmüştür.

Belediyelere ait gelirlerin düzenlendiği kanunları sıralayacak olursak (Şahin İpek, 2018: 3);

- “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu,
- 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu,
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun,
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’dur”.

Belediye Kanunu’nun 59. maddesine göre belediye gelirlerini; “belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira veya satışından elde edilen gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetlerden sağlanan gelirler ve diğer gelirler” şeklinde sıralamak mümkündür.

Belediye Kanunu’nda da sıralanmış bulunan belediyelere ait olan finansman kaynaklarını günümüzdeki uygulama uyarınca üç başlık altında derlemek mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 266):

- Öz gelir kaynakları,
- Yönetimlerarası transferler aracılığıyla elde edilen gelirler (İdarelerarası transfer gelirleri),
- Borçlanma.

2.1.1. Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları

Öz gelirler; kanunların belirlemiş olduğu sınırlar kapsamında, mahalli idarelerin kontrol yetkisini elinde bulundurduğu gelir kaynaklarını ifade etmektedir. Öz gelirlerin türü veya ülkelerin sahip olduğu siyasi, idari ve ekonomik yapı; söz konusu olan bu kontrol yetkisini değiştirebilmektedir. Örneğin, bazı ülkelerde mahalli idareler belirli kapsamlar dahilinde vergi oran ve tarifelerini belirleyebilmektedirken; merkeziyetçi yapının bulunduğu ülkelerde ise mahalli idarelere sınırlı bir yetki tanınmakta ya da hiçbir yetki tanınmamaktadır. Bu açıklamalar doğrultusunda bir gelirin öz gelir olarak tanımlanabilmesi için; “tarh, tahakkuk ve tahsilat” işlemlerinin mahalli idarelerce yapılması ve gelirin kullanım hakkının yine mahalli idarelere ait olması gerekmektedir (Arıkboğa, 2016: 278). Türkiye merkezi (üniter) devlet şekline haiz olduğundan belediyelerin ya da diğer mahalli idare birimlerinin vergilendirme yetkisi yoktur yani belediyeler; “vergi, resim, harç ve

benzeri yükümlölükler” koyamazlar (Pehlivan, 2020: 436). Anayasa’nın 73. maddesinde “...Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlölükler kanunla konulur, değıştirilir veya kaldırılır...” ifadesi yer almaktadır. Belediyelerin öz gelir kaynakları; “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Kanunu” ile düzenlenmektedir.

Türkiye’de belediyelerin öz gelirleri merkezi idareden almış oldukları paydan daha düşüktür (Uzunali ve Görmez, 2019: 101). Belediyelerin yerine getirmesi gereken görev ve sorumluluklar kapsamında sahip olduğu gelir ve giderlere bakıldığında sunulacak hizmetlerin ve bunlara ait giderlerin fazlalığı göze çarpmaktadır. Mahalli idarelerin mevcut kaynak sıkıntıları merkezi idarenin etkisini artırırken diğer yandan da mahalli idareleri merkezi idareye bağımlı hale getirmektedir (Barut, 2017: 61). Anayasa’nın 127. maddesinde “Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanır” ifadesinin bulunmasına rağmen günümüzde belediyelere yeterli düzeyde mali imkân sağlanamamaktadır (Akbulut ve Tekeli, 2016: 356). Belediyelerin sunması gereken hizmetlerle orantılı gelire sahip olamaması hizmette yerellik ilkesinin uygulanabilmesi açısından gerekli mali kaynağın bulunamamasına neden olmaktadır (Barut, 2017: 60).

Belediye öz gelirlerini; “belediye vergileri, belediye harçları, harcamalara katılma payı ve diğer gelirler” oluşturmaktadır (Şenyüz vd., 2023: 385).

2.1.1.1. Vergiler

Belediyelerin kendi sınırları içerisinde tarh ve tahsil ettiği ve bütçelerine aktardığı vergilere belediye vergileri denmektedir (Şahin İpek, 2018: 3). 1319 sayılı Kanun kapsamındaki emlak gelirleri de 1986 yılından itibaren belediyeler tarafından tahsil edilmektedir (Bilici, 2016: 191). 2464 sayılı Kanun’da belediyelere ait vergiler şu şekilde sıralanmaktadır:

- “İlan ve Reklam Vergisi
- Eğlence Vergisi
- Haberleşme Vergisi
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
- Yangın Sigortası Vergisi
- Çevre Temizlik Vergisi”

Belediyelerin tahsil ettiği vergiler konusu tezin üçüncü kısmında detaylı şekilde açıklanacaktır.

2.1.1.2. Harçlar

Harçlar, devlet veya bir kurum ya da kuruluşunun yaptığı ticari, sınai nitelikte olmayan kamusal hizmetler karşılığında bu hizmetlerden yararlananlardan aldığı nakdî bedellerdir başka bir

ifadeyle; kamu kurum ve kuruluşlarının sunmuş oldukları kamusal hizmetlerden fayda sağlayanlardan almış oldukları bedelleri ifade etmektedir. Hem merkezi yönetimin hem de mahalli idarelerin gelirleri arasında yer alan harçlarda maliyet bedel karşılaştırması yapma imkanı bulunmamakla birlikte harçların kamu finansman kaynakları arasındaki payı da oldukça düşüktür (Şen ve Sağbaş, 2017: 36-38).

Harçlar, 2464 sayılı Kanun'un ikinci kısmında yer almaktadır. Bu harçlar; “işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, altyapı kazı izni harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı ve esnaf muaflığı belgesi harcı” şeklinde sıralanmaktadır.

2.1.1.2.1. İşgal Harcı

2464 sayılı Kanun'un 52. maddesine göre; belediye sınırları içerisindeki aşağıda sayılı olan yerlerin birinde yetkili birimlerden izin alınması suretiyle satış yapma ya da başka bir amaçla geçici olarak işgal edilmesi durumunda İşgal Harcına tabidir. Bu yerleri sıralayacak olursak:

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,
2. Yol, meydan, Pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,
3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)

Bahsi geçen bu yerlerin izinsiz işgalleri hali mükellefiyeti ortadan kaldırmamakla birlikte bu yerleri 52. maddede sözü edilen amaçlar doğrultusunda işgal edenler 53. maddeye göre işgal harcına tabidirler. İlgili kanunun 55. maddesine göre; “İşgal Harcının matrahı 52. maddenin 1. ve 2. bentlerinde yazılı işgallerde işgal edilen yerlerin metrekaresi olarak alanı veya hayvan adedi, 3. bendinde yazılı işgallerde taşıt adedidir”. İşgal Harcı, belediyelerce yetkilendirilen memur ya da kişiler tarafından makbuz karşılığında ve maktu esasa göre düzenlenen tarife doğrultusunda tahsil edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 279).

2.1.1.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

2464 sayılı Kanun'un 52. ve 58. maddeleri arasında açıklanan ilgili harcın konusu 58. maddede; “Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi” şeklinde düzenlenmektedir. Harcın mükellefini; “kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişiler” oluştururken (Belediye Gelirleri Kanunu [BGK], 1981: madde 59), harcın tarifesini; işin niteliğine göre “yılda 20 TL'den az, 800 TL'den çok olmamak kaydıyla bu kanunun 96. maddesine göre” tespit

edilmektedir (BGK, 1981: madde 60). “Makbuz karşılığında peşin olarak” alınan bu harcın “mükellefiyet dönemi çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır” (BGK, 1981: madde 61).

2.1.1.2.3. Kaynak Suları Harcı

2464 sayılı Kanun’un 63. maddesine göre; “Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, Kaynak Suları Harcına tabidir.” Suların denetlenmesi ve kapların işaretlenmesi işlemlerinin yapılmaması halinde ise harç konusu meydana gelememektedir (Cengiz Kırkıl, 2019: 33). “Kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar” ilgili harcı ödemekle yükümlüdürler (BGK, 1981: madde 64). İlgili kanunun 65. maddesinde düzenlenmekte olan harcın tarifesi; “2005/8730 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 65., 74., 77., 84. ve Ek 6. maddelerinde Belirlenen Maktu Harç Tarifelerinin, Belediye Grupları İtibariyle Tespit Edilmesi Hakkında Karar” doğrultusunda yapılan değişiklikler sonucu belediye grupları ve suyun koyulduğu kabın büyüklüğüne göre tespit edilmektedir. Kaynak sularının satışa sunulmak amacıyla kaplara doldurulması ardından kaplar üzerine özel işaret konulması esnasında belediyeye makbuz karşılığında ödenir (BGK, 1981: madde 66).

2.1.1.2.4. Tellallık Harcı

Bu harcın konusu 2464 sayılı Kanun’un 67. maddesinde düzenlenmektedir. İlgili maddeye göre;

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkthane, mezar yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulan sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı, Tellallık Harcına tabidir.

Mal ve mahsullerin satışını gerçekleştiren gerçek ya da tüzel kişiler harcı ödemekle yükümlüdürler. “Satış yapmadan önce belediye veya mahallindeki belediye ilgililerine haber vermekle ödevli” olan gerçek ya da tüzel kişiler yapacakları satışları haber vermediği takdirde harç %50 fazlası ile tahsil edilir (BGK, 1981: madde 68). “Harcın konusuna giren satışların gayrisafi tutarı” şeklinde düzenlenen matrahtan herhangi bir indirim yapmak söz konusu değilken (BGK, 1981: madde 69) 70. maddeye göre; “Tellallık Harcının nispeti %2 ancak 100 TL’yi aşan kısımlar içi %1’dir” ve 71. madde doğrultusunda belediyeler tarafından görevlendirilecek yetkililerce makbuz karşılığı şeklinde tahsil edilir.

2.1.1.2.5. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı

2464 sayılı Kanun'un 72. ve 75. maddeleri arasında düzenlenen bu harcın konusu 72. maddede düzenlenmiş olup ilgili maddeye göre;

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi (...)

harcın konusunu oluşturmaktadır. Harcın tarifesi 74. maddede düzenlenmiş olup “2005/8730 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” doğrultusunda belediye grubu ve hayvanın küçükbaş veya büyükbaş olması durumuna göre yeniden düzenlenmiştir. Makbuz karşılığında peşin olarak alınan (BGK, 1981: madde 75) harcı hayvan ya da et sahipleri ödemek ile mükelleftirler (BGK, 1981: madde 73).

2.1.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

2464 sayılı Kanun'un 76. maddesinde harcın konusu; “Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili mevzuat hükümlerine göre belediyelerce damgalanması” şeklinde düzenlenmektedir. 77. maddede yer alan ve “2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” ile yeniden düzenlenen harcın tarifesi ölçü ve tartı aletlerinin cinsi ve damgalama işlemini yapan belediye grubuna göre şekillenirken harç makbuz karşılığında ödenmektedir (BGK, 1981: madde 78).

2.1.1.2.7. Bina İnşaat Harcı

Bu harç, 2464 sayılı Kanun'un Ek Madde 1 ile Ek Madde 6 arasında düzenlenmektedir. “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında bina inşaat harcına tabidir.” “Konut veya işyerinin kullanım biçiminin değiştirilmesi” tadilat sayılacağından ek harca tabi tutulurken inşaat ruhsatsız başlanması da harç alacağına doğurmaktadır (BGK, 1981: Ek Madde 1). Ek Madde 3'e göre “harcın mükellefi; inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alan” kişilerdir. İnşaat ruhsatsız başlanması durumunda ruhsat almak zorunda olan kişi mükellef iken; binanın kullanım biçiminin değiştirilmesi durumunda bina sahibi mükelleftir. İnşaat ruhsatının alınmasından önce ilgili belediyeye makbuz karşılığında ödenen (BGK, 1981: Ek Madde 5) bina inşaat harcının matrahı Ek Madde 4'te “her bir konut veya iş yeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleri” şeklinde düzenlenmektedir. Ek Madde 6' da açıklanan ve “2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” ile yeniden düzenlenen Bina İnşaat Harcı'nın tarifesi belediye gruplarına ve konut veya işyeri inşaat alanının m²sine göre düzenlenmektedir.

2.1.1.2.8. Çeşitli Harçlar

2464 sayılı Kanun'un İkinci Kısım Sekizinci Bölümde düzenlenmektedir.

Kayıt ve Suret Harcı: İlgili kanunun 79. maddesi doğrultusunda “Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri” bu harca tabidir.

Altyapı Kazı İzni Harcı: Mükerrer Madde 79'a göre; “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni” bu harca tabi iken bu izni talep eden kişiler de mükelleflerdir.

İmar ile İlgili Harçlar: İlgili kanunun 80. maddesi doğrultusunda “imar mevzuatı gereğince; Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harcı” belediyelerce tahsil edilir.

İşyeri Açma İzni Harcı: İlgili kanun 81. maddeye göre, “belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılması” bu harca tabidir.

Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı: 82. maddeye göre; “belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek; muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış ruhsatlar, rapor ve belgeler bu harca tabidir”.

Sağlık Belgesi Harcı: İlgili kanunun 83. maddesi doğrultusunda “yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla” belediyelerden sağlık belgesi alma zorunluluğu olan kişilere verilen bu belgeler ve bu belgelerin belirli aralıklar ile yenilenmeleri bu harca tabidir.

2.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları

Belediyeler tarafından yapılmış olan “yol, kaldırım, su, kanalizasyon” gibi bayındırlık hizmetlerinden doğrudan ya da dolaylı şekilde faydalanan gayrimenkul sahiplerinin zorunlu olarak yapmış olduğu ödemeleri içeren harcamalara katılma payı belediyelerin öz gelirleri arasında yer almakta ve 2464 sayılı Kanun'da düzenlenmektedir (Şen ve Sağbaş, 2017: 45). 2464 sayılı Kanun'un 89. maddesine göre; “Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır.” şeklinde ifade edilmektedir. İlgili kanuna göre; “yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payı” olmak üzere üç çeşit harcamalara katılma payı tanımlanmaktadır.

Yol Harcamalarına Katılma Payı: 2464 sayılı Kanun'un 86. maddesi doğrultusunda belediyeler ya da bağlı müesseseler tarafından "inşa, tamir ve genişletmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden" yol harcamalarına katılma payı alınabilmektedir.

Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı: İlgili kanunun 87. maddesine göre; belediyeler ile bağlı müesseseler tarafından "yeni kanalizasyon tesisi yapılması ya da mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde" bunlardan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınmaktadır.

Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı: İlgili kanunun 88. maddesi doğrultusunda belediyeler ya da bağlı müesseseler tarafından "yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması ya da mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı halinde" dağıtımın yapılmış olduğu alan kapsamındaki gayrimenkullerin sahiplerinden su tesisleri harcamalarına katılma payı alınmaktadır.

Harcamalara katılma payları hesaplanırken 89. maddeye göre; yapılacak giderler eğer peşin ödenirse bu paylar ilgili kişilerden % 25 eksiği ile alınmaktayken yine ilgili maddeye göre; "bina ve arsalarda vergi değerinin % 2'sini geçmemektedir". Harcamalara katılma paylarının toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanıp dağıtılması yoluyla hesaplanan (BGK, 1981: madde 90) harcamalara katılma paylarının tahakkuku; hizmetin tamamlanıp halkın kullanımına sunulmasının ardından yapılmakta (BGK, 1981: madde 91) ve payların ilanı ise belediye ilan yerlerine asılarak ayrıca da mükellefe tebliğ yoluyla ilanı şeklindedir (BGK, 1981: madde 92). Tahsil şekli ise belediye ya da bunlara bağlı müesseseler tarafından "payların ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden iki yılda dört eşit taksitte" gerçekleşirken peşin ödemeler durumunda ise "tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde" tahsil işlemi gerçekleşmektedir (BGK, 1981: madde 93).

2.1.1.4. Ücret Gelirleri

2464 sayılı Kanun'un ücrete tabi işler başlığı altında 97. maddede açıklanmakta olan bu gelir türünde ilgili kanunda "harç ya da katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için" belediyelerin (belediye meclisleri tarafından düzenlenmiş olan tarifeler doğrultusunda) ücret almaya yetkili olduğu ve maddenin devamında ise "belediyeye tekel olarak verilmiş işlerin kendi özel hükümlerine tabi olduğu" açıklanmaktadır.

2.1.1.5. Müze Giriş Ücretleri ile Madenlerden Belediyelere Pay Verilmesi

2464 sayılı Kanun'un mükerrer madde 97'nin a bendine göre; Cumhurbaşkanlığına bağlı bulunan milli saraylar haricinde "belediye ve mücavir alan sınırları içindeki gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her çeşit müzelerin giriş ücretlerinin %5'i belediye payı olarak" ayrılmakta ve ayrılan bu

miktar “tahsilini izleyen ayın 15. günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer belediyesine ödenmesi mecburidir”.

2464 sayılı Kanun’un mükerrer madde 97’nin b bendinde ise madenlerden belediyelere pay verilmesi düzenlenmekte olup ilgili maddeye göre; “belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmeleri tarafından 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 14. maddesindeki paylara ilave olarak yıllık satış tutarının %2’si oranında belediye payı” ayrılmakta ve bahsi geçen bu pay ilgili belediyeye ruhsat sahibi tarafından devlet hakkının hazineye ödenmesi esnasında ödenmektedir.

2.1.1.6. Faiz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri arasında yer alan faiz gelirlerini sıralayacak olursak (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 104):

- “Kurumca verilen borçlardan alacakların faizleri
- Takipteki kurum alacakları faizleri
- Menkul kıymet ve gecikmiş ödemeler faizleri
- Mevduat faizleri
- Vergi, resim ve harç gecikme faizleri ve diğer faiz gelirlerinden” meydana gelmektedir.

2.1.1.7. Ticari ve Sınai İşletmelerden Sağlanan Gelirler

5393 sayılı Kanun’un 70. maddesine göre; “Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabilir”. İlgili kanunun 18. maddesinde meclisin görev ve yetkileri arasında “Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek” sayılmaktadır. Bu maddeler doğrultusunda belediyelerin ilgili kanunda belirtilen esaslar doğrultusunda şirket kurabileceğini söylemek mümkündür. “Su, kanalizasyon, ulaşım öncelikli olmak üzere turistik işletmeler, otoparklar ve çeşitli birçok alanda” ticari ve sınai işletmeler belediye idarelerince kurulup işletilebilmekte ancak tüm bu şirketlerin faaliyet alanları belediyelerin görev ve hizmet kapsamı doğrultusunda olması gerekmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 287).

2.1.1.8. Para Cezaları

Asıl amacının gelir elde etmek olmamasına rağmen yine de belediyelere gelir sağladığı için öz gelirler arsında sayılan (Türkoğlu, 2009: 115) para cezaları; belediye kurallarının uygulanması, halk

sağlığının sağlanması, kamu düzenin korunması amacıyla konulmuş olan kurallara uymayanlardan alınan cezalar ve belediyenin uğramış olduğu ya da uğrama ihtimali olan bir zararın telafi edilmesi noktasında alınan tazminat niteliğindeki cezalardan oluşmaktadır. Vergi, resim ve harçlar veya diğer kamu alacaklarının kanunların belirttiği süreler içerisinde ödenmemesi halinde ilgililerden alınacak olan para cezaları tazminat niteliğindeki para cezalarına örnek teşkil etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 288).

2.1.1.9. Taşınmaz Malların Kiraya Verilmesi ya da Satışı

Taşınmaz malların kiraya verilmesi veya satışı belediyeler için önemli olmakla birlikte kira gelirleri belediye bütçelerinde çok da fazla yer tutmamakta ve mülk satışı olması halinde ise bazı yıllarda bütçede önemli düzeyde bir rahatlık sağlamaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 8).

2.1.2. İdarelerarası Transfer Gelirleri

Merkezi idare tarafından mahalli idarelere yapılan “kaynak aktarımı” anlamına gelen transferler, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki mahalli idareler için oldukça önemli bir gelir kaynağıdır. Mahalli idarelerin yerine getirmesi gereken sorumlulukların yerel kaynaklarla karşılanmayacak derecede fazla olması sebebiyle meydana gelen mali kapasite yetersizliklerinin ve mahalli idareler arasındaki eşitsizliklerin ortadan kaldırılması noktasında transferler oldukça etkili olmaktadır (Arıkboğa, 2016: 278). İdarelerarası transferlerin pek çok sebebi bulunmaktadır. Gelir kaynaklarının büyük bir kısmının ve gelir esnekliği yüksek bazı kaynakların merkezi idarenin elinde olması en önemli sebeplerden biridir. Mahalli idarelerin sunmuş oldukları hizmetlerin yaydığı dışsallıklar yani bu hizmetlerin tüm toplum yararını ilgilendiriyor olması bir diğer nedenken, kentleşme ve nüfus artışı sebebiyle yerel kamusal mallara olan talebin artması, mali açıdan farklı düzeyde olan mahalli idarelerin asgari düzeyde sunması gereken hizmetlerinin varoluşu noktasında mali açıdan zayıf olan mahalli idareye merkezi idareden transfer yapılması ihtiyacı, sosyal tesis, müze, halk kütüphanesi gibi bazı hizmet sunumlarının merkezi idare tarafınca teşvik edilmesi gibi sebepler idarelerarası transferlerin nedenlerini oluşturmaktadır (Şahin İpek, 2018: 7-8).

Belediyelerin transfer gelirlerini; “genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar ve belediyelere çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kurumlardan yapılmış olan yardımlar” şeklinde iki ana başlık altında toplamak mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 289).

2.1.2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar

Ülkemizde 5393 sayılı Kanun’a tabi olan belediyelerin gelir paylaşımı düzenlemeleri sonucunda elde etmiş olduğu gelirler genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan oluşmaktadır. (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 289-290). 1981 yılına kadar merkezi idare vergi

gelirlerinin % 10'nun ayrı bir fonda toplanıp nüfus kriteri göz önünde bulundurularak belediyelere dağıtılması sistemi uygulanmaktayken 1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” doğrultusunda belediyelere genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden belirli oranlarda pay verilmesi yöntemi uygulanmış (Uzun, 2012: 42) ve ilgili kanunun 1. maddesine göre bu oran %5 olarak belirlenmiştir. 1984 yılında çıkarılan 3004 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile birlikte 2380 sayılı Kanun’da bazı değişiklikler yapılarak söz konusu oran %5’ten %10.30’a çıkarılmıştır. Bu oran, 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanun ile tekrardan bir değişikliğe uğrayarak %9.25’e indirilmiştir (Akce, 2014: 37). Ancak 1994 yılında çıkarılmış olan “3986 sayılı Ekonomik Denge Vergisi Kanunu” doğrultusunda bu oran %7.55’e indirilerek uygulanırken “21.02.2001 tarih ve 4629 sayılı Bazı Kanunların Tasfiyesi Hakkında Kanun” çerçevesinde %6’ya düşürülerek uygulanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 290).

2380 sayılı Kanun 2008 yılına kadar uygulanmış olup “15.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile yürürlükten kaldırılmıştır (Akce, 2014: 38). 5779 sayılı Kanun doğrultusunda genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılacak olan payın miktarı ve paylaşım usulleri düzenlenmekte olup, “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile bu kanunda değişiklikler yapılmış ve bahsi geçen bu değişiklikler 30 Mart 2014 yerel seçimlerinin ardından yürürlüğe girmiştir (Arıkboğa, 2016: 283).

5779 sayılı Kanun doğrultusunda genel bütçe vergi geliri tahsilatı üzerinden il özel idarelerine ve belediyelere pay verilmekte ve söz konusu bu pay “büyükşehir belediyelerinde %5, büyükşehir ilçe belediyelerinde %2.50, büyükşehir dışındaki belediyelerde %2.85 ve il özel idarelerinde ise %1.15” olarak uygulanmaktadır. 6360 sayılı Kanunla bu kanunda yapılan değişiklikler sonucunda bu oran “büyükşehir dışındaki belediyelere %1.50, büyükşehir belediyelerinde %6, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine %4.50, il özel idarelerine ise %0.5” şeklinde düzenlenmektedir (Yılmaz ve Berber, 2020: 681).

2.1.2.2. Bağış ve Yardımlar

Belediyelerin gelirleri gerçekleştirmiş oldukları hizmetler ile karşılaştırıldığında genellikle yetersiz kalabilmekte ve hizmetlerin ifasında herhangi bir aksaklık yaşanmaması adına merkezi idare belediyelere karşılıksız olarak yardım, bağış yapabilmektedir (Bolaç, 2018: 78). İdarelerarası transfer gelirlerinin ikinci türü olan bağış ve yardımlar şartsız ve şartlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Şartsız Bağış ve Yardımlar: Merkezi idare tarafından belediyelerin gelir yetersizliği sorunlarını gidererek mali güçlerini artırmak amacıyla harcanma yerleri belirlenmeksizin yapılan yardım ve bağışlardır. Şartsız bağış ve yardımlar zorunlu veya isteğe bağlı bir şekilde olabilmekte ve verilip verilmeyeceği şayet verilecek ise ne miktarda verileceği merkezi idarenin kararına bağlı olmaktadır. Belediyelerin mali durumu, nüfusu, kalkınmışlık derecesi, yürüttükleri projeler, maruz bulundukları afetler göz önünde bulundurularak Maliye Bakanlığı bütçesindeki transfer kaleminden yapılan yardımlar şartsız bağış ve yardımlara örnek olarak verilebilmektedir.

Türkiye’de 2008 yılına kadar belediyelere bakanlıklar ile çeşitli kurum ve kuruluşlardan şartsız bağış ve yardım yapılabilenken 01.01.2009 tarihi itibarıyla bu tür yardımların yerini Maliye Bakanlığı bütçesine konulmuş olan denkleştirme ödeneği almıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 292). 5779 sayılı Kanun’un 6. maddesine göre Maliye Bakanlığı aracılığı ile belediyelere aktarılmış olan denkleştirme ödeneği şartsız bağış ve yardım olarak değerlendirilmektedir (Tekdere, 2018: 98). İlgili kanun maddesinin 1. fıkrasına göre; “kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri” denkleştirme ödeneği olarak ayrılmakta ve bu ödenek “nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler” adına kullanılmak üzere Maliye Bakanlığı bütçesine konulmaktadır. Bakanlık, bu ödeneği “mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit” şeklinde dağıtılmak amacıyla İlbank A.Ş. hesabına aktarmakta ve İlbank A.Ş. bu ödeneğin “%65’ini eşit, %35’ini ise nüfus esasına göre” dağıtmaktadır.

5779 sayılı Kanun’un 6. maddesinin 3. fıkrasında; “Bu kanunda ayrılması öngörülen paylar ile birinci ve ikinci fıkrada belirtilen ödenekler dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz.” ibaresi yer almaktadır. Bu madde doğrultusunda bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşları haricindeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve özel kişi ve kurumların belediyelere bağış ve yardım yapabileceğinden söz etmek mümkündür (Tekdere, 2018: 97).

Şartsız yapılan bağış ve yardımların kullanımına dair herhangi bir kısıtlamanın olmaması mahalli idarelerin özerkliğini daha az etkilemektedir. Ancak bu olumlu etkisinin yanında mahalli idarelere yapılan bağış ve yardımların titizlikle harcanmayarak savurganlığa ve dolayısıyla kamu kaynaklarının israfına yol açabilmesi gibi olumsuz yanı da bulunmaktadır (Bolaç, 2018: 80).

Şartlı Bağış ve Yardımlar: Belirli bir amacın gerçekleştirilmesi adına verilmiş ve sadece bu amaç doğrultusunda kullanılabilen yardımları ifade etmekte olup çoğunlukla belli bir projenin finansmanı veya belli bir hizmetin yerine getirilmesi adına Bakanlıklar ve diğer kuruluşlar tarafından yapılan transferler şeklinde meydana gelmektedir. Türkiye’de mahalli idarelere verilmiş olan şartlı bağış ve yardımlara örnek vermek gerekirse (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 293-294; Arıkboğa, 2016: 284):

- “KÖYDES ve BELDES Projeleri kapsamında kullandırılan ödenekler,
- Kalkınma Bakanlığı bütçesinden kullandırılan ödenekler,
- Devredilmiş olan köy hizmetleri personel maaşları için il özel idarelerine yapılan transferler,
- Sokak aydınlatma bedellerinin Hazinden ödenmesi,
- Belediyelerin katı atık tesisi yapımına sağlanan destekler,
- Atık su arıtma tesislerine enerji desteği”.

Şartlı bağış ve yardımlar sayesinde belediyeler ekonomik yetersizliklerden dolayı yerine getiremedikleri kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimini gerçekleştirebilmekte ve bu sayede bu hizmetlerin merkezi idarenin hizmet alanın kaymasına engel olabilmektedir. Diğer yandan belediyeler bu yardımlar sayesinde yeni gelir kaynaklarına sahip olmuş olacağından mevcut olan vergi kapasitesini artırmaya çalışmayacaktır. Şartlı bağış ve yardımların tüm bu avantajlarına karşın belediyelerin mali özerkliğini zedeleme gibi dezavantajı da bulunmaktadır (Bolaç, 2018: 79).

2.1.3. Borçlanma Gelirleri

Para ve benzeri değerlerin belli bir süreden sonra geri ödenmek üzere alınmasını ifade eden borçlanma (Ulusoy, 2016: 1) öz gelirler ve transfer gelirlerinin aksine geçici bir gelir kaynağı olmakla birlikte gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokmaktadır. Bu sebepten ötürü borçlanma gelirlerinin yatırım harcamalarını finanse etmek adına kullanılması ve gelecek kuşakların fayda sağlayamadığı cari harcamalarda kullanılmaması gerektiği savunulmaktadır (Arıkboğa, 2016: 279). Belediyeleri borçlanmaya iten nedenleri sıralamak gerekirse (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 19-20):

- Gelir gider dengesizliği belediyeleri borçlanmaya yönlendiren en önemli nedenlerden biridir. Toplumsal gelişme ve kentleşme sonucu belediyelerin harcamalarında özellikle de içme suyu, kanalizasyon, ulaşım gibi yatırım harcamalarında artış meydana gelirlerken mevcut gelirlerinde aynı oranda bir artış sağlanamaması sonucunda oluşan bu dengesizliğin en birinci çözüm yolu borçlanma olarak görülmektedir.
- Belediyeleri borçlanmaya yönlendiren diğer bir neden ise yönetim hatası şeklinde tabir edilen mevcut gelirin harcamalara etkin bir şekilde dağıtılamaması sorudur. Siyasi kaygılar ile halkın sempatisini kazanmaya yönelik yapılmakta olan harcamalar esas yapılması gereken harcamaların önüne geçerek bu harcamaların borçlanma ile finanse edilmesine neden olmaktadır.
- Belediye sayısındaki 1980 sonrası mevcut olan artış nedeniyle genel bütçe vergi gelirleri paylarının azalması belediyeleri borçlanmaya iten diğer bir faktördür.

- Belediyelerin öz gelirlerinin yetersiz olması ve bu gelirlerin tahsili konusunda belediyelerin rahat davranması mevcut gelirin daha da düşmesine neden olmakta ve bu durum da borçlanmayı etkilemektedir.

Belediyelerin borçlanmasına dair düzenlemeler 5393 sayılı Kanun'da yer almakta ve ilgili kanunun 15., 18. ve 68. maddelerinde düzenlenmektedir. 15. maddenin (i) bendinde borç almak belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında sayılmaktayken 18. maddenin (d) bendinde ise borçlanmaya karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır (Ulusoy, 2016: 25). Borçlanmaya ilişkin esas düzenlemelerin yer aldığı 68. madde (a) bendinde; "Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir." hükmü yer almaktayken ilgili maddenin (d) bendinde "Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz." hükmü yer almaktadır. İlgili maddeye göre; belediyeler sadece yatırım programında yer alan projeleri finanse etmek amacı ile dış borçlanma yapabilmekteyken, kısa vadeli nakit ihtiyaçlarının karşılanması veya yatırımlarını finanse etmek amacı ile iç borçlanmaya başvurabilmektedirler (Ulusoy, 2016: 26). İlgili kanun maddesinde de açıklandığı üzere ekonomi üzerindeki etkilerinden ve kredibiliteleri olumsuz etkilemesinden dolayı belediyelerin borçlanma yetkisi sınırlandırılmış ve borçlanmaya yatırım odaklı bir yapı kazandırılmaya çalışılmış böylece yatırımların getirisiyle borçlanmanın maliyetinin finanse edilmesi amaçlanmıştır (Tekdere, 2018: 100).

Tablo 1: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (Bin TL)

Yıllar	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilat	Bütçe Gelirleri Hesabı
2006	3.347.587	3.008.719	369.334	11.498.098	1.819.114	330.012	20.372.864
2007	3.678.464	3.742.518	578.895	13.687.222	1.897.844	63.179	23.648.122
2008	4.077.274	3.751.749	496.871	15.709.413	1.664.835	35.870	25.736.012
2009	3.631.028	4.123.985	375.120	16.787.113	1.243.331	684.384	26.884.961
2010	5.854.566	4.824.058	444.597	20.408.332	2.533.815	168.495	34.233.863
2011	6.878.140	5.365.883	626.713	24.391.216	3.351.272	127.003	40.740.227

Tablo 1: (Devamı)

2012	7.232.437	6.505.295	645.662	27.437.036	2.988.174	322.921	45.131.525
2013	8.196.251	7.997.458	817.549	31.879.490	4.954.796	85.767	53.931.284
2014	9.283.644	6.739.057	1.109.552	38.709.149	3.448.302	3.255.092	62.544.796
2015	10.839.017	7.474.956	1.475.922	47.302.390	4.908.445	159.108	72.159.838
2016	12.225.548	8.426.757	1.621.091	52.173.000	5.838.798	709.214	80.994.408
2017	13.217.357	11.585.675	1.981.842	62.144.191	7.879.786	340.130	97.148.981
2018	14.484.934	11.636.306	1.949.520	72.031.314	10.359.567	471.404	110.933.045
2019	15.694.186	10.942.769	2.416.044	77.306.917	8.688.170	436.222	115.484.308
2020	18.271.477	11.405.511	2.859.353	94.720.256	8.804.239	707.514	136.768.350
2021	23.368.806	16.770.040	3.914.463	134.038.315	13.732.254	359.118	192.182.996

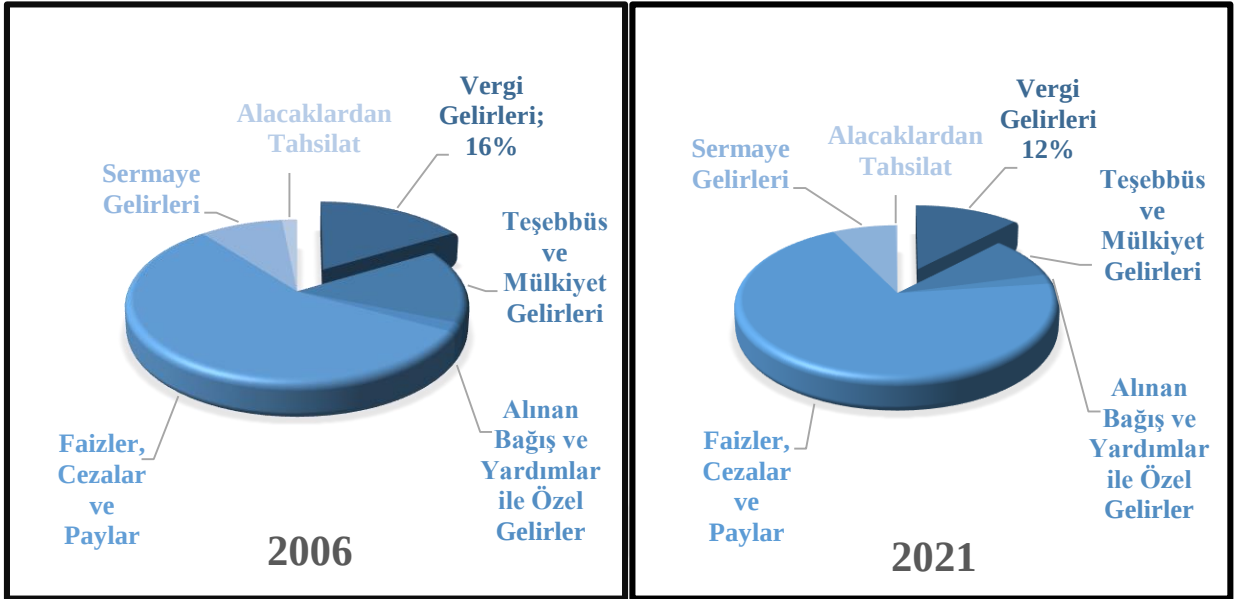
Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur

Tablo 2: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelerin Elde Ettikleri Gelirlerin Dağılımı (%)

Yıllar	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilat
2006	16,43	14,76	1,81	56,43	8,92	1,61
2007	15,55	15,82	2,44	57,87	8,02	0,26
2008	15,84	14,57	1,93	61,04	6,46	0,13
2009	13,50	15,33	1,39	62,44	4,62	2,54
2010	17,10	14,09	1,29	59,61	7,40	0,49
2011	16,88	13,17	1,53	59,87	8,22	0,31
2012	16,02	14,41	1,43	60,79	6,62	0,71
2013	15,19	14,82	1,51	59,11	9,18	0,15
2014	14,84	10,77	1,77	61,89	5,51	5,20
2015	15,02	10,35	2,04	65,55	6,80	0,22
2016	15,09	10,40	2,00	64,41	7,20	0,87
2017	13,60	11,92	2,04	63,96	8,11	0,35
2018	13,05	10,48	1,75	64,93	9,33	0,42
2019	13,58	9,47	2,09	66,94	7,52	0,37
2020	13,35	8,33	2,09	69,25	6,43	0,51
2021	12,15	8,72	2,03	69,74	7,14	0,18

Kaynak: Tablo 1'deki verilere dayanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 1: 2006 ve 2021 Yılı Tüm Belediyelerin Elde Ettiği Gelirlerin Sınıflandırılması



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006 ve 2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 1 ve Tablo 2'ye bakıldığında bazı gelir kalemlerinde dalgalanmalar olsa da genel olarak toplam belediye gelirlerinde yıllar itibariyle bir artış olduğunu söylemek mümkündür. 2020 yılı toplam belediye gelirlerine bakıldığında 136.768.350.000 TL gelir elde edildiği ve bu gelirin 94.720.256.000 TL'sini faizler, paylar ve cezaların oluşturduğu görülmektedir. Bu gelir kaleminin toplam belediye gelirleri içerisindeki payı Tablo 2'de de belirtildiği üzere %69,25'tir. 2021 yılı toplam belediye gelirlerine bakıldığında ise bu rakam 192.182.996.000 TL'dir. 2021 yılında da yine toplam gelirler içerisinde en fazla paya 134.038.315.000 TL gelir ile faizler, paylar ve cezalar sahip olmakta ve toplam belediye gelirleri içerisindeki payı %69,74'tür. Belediye gelirleri içerisinde faizler, paylar ve cezaların payının bu denli yüksek olmasının temel nedeni; merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların bu gelir kalemi içerisinde yer alıyor olmasıdır. Vergi gelirleri belediye gelirleri içerisinde en çok paya sahip olan ikinci kalemdir ancak merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payları içeren faizler, paylar ve cezalar ile karşılaştırıldığında vergi gelirlerinin oranı oldukça düşük olduğu göze çarpmaktadır. Grafik 1'e baktığımızda da vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payının düştüğü görülmektedir. 2020 yılı tüm belediyelerin elde etmiş olduğu vergi gelirleri 18.271.477.000 TL olmakla birlikte vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı %13,35'tir. 2021 yılına bakıldığında ise 23.368.806.000 TL vergi geliri elde edilirken toplam belediye gelirleri içerisindeki payı %12,15'tir. Bu verilerden hareketle belediyelerin istenilen mali özerk bir yapıya halen sahip olamadığı ve merkezi idareden yapılan transferlerin kendi öz gelirlerinden daha fazla bir paya sahip olduğunu söylemek mümkündür.

En az paya sahip olan gelir kalemi alacaklardan tahsilattır. 2020 yılına bakıldığında 707.514.000 TL gelir elde edilmiş ve gelirler içerisindeki payı %0,51'dir. 2021 yılında ise 359.118.000 TL gelir elde edilerek ve toplam gelirler içerisindeki payı %0,18'e düşmüştür. 2006-2021 yılları arasına bakıldığında bu oran hep aynı düzeyde olmasına karşın 2014 yılında 3.255.092.000 TL gelir elde edilerek bu pay %5,51'e yükselmiştir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerine baktığımızda 2014 yılında Bağlı İdarelerden 3.253.708.000 TL gelir elde edilmesi sonucunda bu gelir kaleminin toplam gelirler içindeki payının diğer yıllara oranla artış gösterdiğini söylemek mümkündür.

2.2. Belediye Harcama ve Giderleri

5393 sayılı Kanun'da ve diğer bazı kanunlarda belediyelere verilen çeşitli görevlerin (Türkoğlu, 2009: 115) ifa edilmesi amacıyla belediyelerin yapmış oldukları giderler ile bu amaç doğrultusunda çalıştırmış olduğu teşkilat ve personeline yapmış olduğu ödemeler belediyelerin harcamalarını oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 298).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesine göre belediye giderleri şunlardır:

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- j) Dava takip ve icra giderleri.
- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- s) İmar düzenleme giderleri.
- t) Her türlü proje giderleri.

Belediyelere yüklenmiş olan bu görevlerin ifası amacıyla belediyelerin yapmış oldukları harcamalar 2005 yılı öncesinde ekonomik fonksiyonları gereğince "cari harcamalar, yatırım

harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları” şeklinde üçe ayrılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 299). Bu üçlü ayrımı inceleyecek olursak:

Cari Harcamalar: Belediyelerin yürütmüş oldukları hizmetlerin aksamadan sürdürülebilmesi ve genel işleyişin sağlanması adına yapılan harcamalardır. Bu harcamaların sağladıkları fayda cari yıl içerisinde tükenmekte olduğundan çoğunlukla süreklilik arz eden tüketime yönelik harcamalardır (Tuncer ve Yüksel, 2011: 219). Yani bu harcamaların sağladıkları fayda süreklilik göstermemekte ancak her yıl tekrar eden mal ve hizmetler için yapılan ödemler şeklinde karşımıza çıkmaktadır. “Maaşlar, kiralar, elektrik, su, yakıt ödemeleri, kırtasiye masrafları” bu harama tipine örnektir. Bütçe açısından bakıldığında “personel ödemeleri, her türlü hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları” gibi harcamalar cari harcamaları oluşturmaktadır (Yavuziğit, 2022: 9-10).

2006 yılında belediyelerde analitik bütçe sınıflandırılmasına geçilmesiyle birlikte belediye harcamalarının ekonomik sınıflandırması da değişmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 300) ve analitik bütçe sınıflandırmasına göre cari harcamalar;

- “Personel Giderleri,
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri,
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri,
- Faiz Giderleri,
- Cari Transferler,
- Sermaye Giderleri,
- Sermaye Transferleri,
- Borç Verme,
- Yedek Ödenekler” olarak gruplandırılmıştır.

Yatırım Harcamaları: Üretim miktarını artırmaya yönelik olup diğer yandan üretim faktörlerinin verimliliğini artıran faydası uzun döneme yayılan harcamalardır (Özen ve Köse, 2022: 35). “Etüt ve proje giderleri, makine teçhizat ve taşıt alımları ile yapı tesisleri ve büyük onarım giderleri” yatırım harcamaları kapsamında yapılan giderlerdir (Yılmaz ve Kaya, 2005: 260). Bu harcamalar üretimi artıran, kaynakların daha verimli ve etkili bir şekilde kullanılmasını sağlayan harcamalardır. Yatırım harcamalarının sağlamış olduğu faydalar devamlılık göstermektedir (Yavuziğit, 2022: 10).

Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları: Milli gelir üzerinde direkt olarak bir etki meydana getirmeyip, satın alma gücünün tek taraflı ve karşılıksız bir biçimde el değiştirmesi şeklinde olan ve de kazanç amacı içermeyen harcamalardır (Kanca ve Bayrak, 2015: 114). Devletin herhangi bir

üretim faktörü kullanmaksızın sadece milli gelirin yerini değiştirmek suretiyle yapmış olduğu harcamalardır. Bu harcamalarda herhangi bir üretim faaliyeti olmaksızın devlet bazı kişi veya kurumlara para ödemektedir (Meriç, 2003: 173). Bu harcamalar mal ya da hizmet alımı maksadıyla değil de toplumun sosyal bakımdan daha iyi bir konuma erişmesi açısından yapılan yardım niteliğindeki harcamalardır (Ayyıldız, 2005: 94). Yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere transfer harcamalarının en önemli özelliği; harcama yapılan tarafın aynı veya nakdi şekilde bir gelir sağlamış olması ve bu harcamaların karşılığında herhangi bir mal ya da hizmet üretme zorunluluğunun bulunmamasıdır (Çoban vd., 2023: 160). Sermaye teşkili ve transfer harcamaları aşağıda sayılı olan kalemlerden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 299):

- “Kamulaştırma ve bina satın alımları,
- Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri,
- İktisadi transferler ve yardımlar,
- Mali transferler,
- Sosyal transferler,
- Borç ödemeleri”

Tablo 3: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelerin Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu (Bin TL)

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Bütçe Giderleri Hesabı
2006	4.769.213	627.262	6.705.399	495.978	1.067.966	7.494.824	211.713	267.849	21.640.204
2007	5.072.880	748.204	8.239.236	434.574	1.294.659	9.587.781	137.925	317.294	25.832.553
2008	5.944.940	813.219	10.565.757	631.434	1.493.257	11.000.982	136.729	354.766	30.959.084
2009	6.429.912	978.137	10.486.169	1.004.952	1.619.737	8.650.100	519.968	1.323.157	31.012.132
2010	6.961.389	1.191.385	12.247.627	1.043.586	1.967.553	9.548.125	115.196	1.400.074	34.474.935
2011	7.579.178	1.289.262	15.296.432	1.074.701	1.887.236	11.398.589	849.903	1.757.454	41.132.755
2012	8.212.752	1.329.199	18.552.457	1.189.199	1.861.478	13.849.438	527.250	1.466.340	46.988.113
2013	9.083.774	1.465.719	22.969.162	1.129.888	2.269.259	20.346.776	671.802	2.028.060	59.964.440
2014	9.895.429	1.611.617	24.852.967	1.497.643	2.650.298	20.478.879	849.497	1.429.890	63.266.220
2015	10.879.060	1.742.152	31.665.780	1.663.875	3.118.339	22.299.065	1.012.287	1.376.399	73.756.957
2016	12.290.220	1.970.590	38.479.212	1.949.798	3.721.403	29.635.313	933.785	2.289.640	91.269.961

Tablo 3: (Devamı)

2017	12.917.332	2.076.175	46.216.373	2.896.520	4.249.003	40.858.656	1.121.681	1.712.338	112.048.078
2018	14.716.990	2.354.457	54.482.804	4.512.640	5.222.562	47.690.453	1.268.845	1.755.921	132.004.672
2019	17.524.466	2.722.133	56.225.839	6.407.183	6.081.654	29.490.278	2.526.114	2.372.261	123.349.928
2020	18.796.962	2.869.928	60.878.819	6.548.051	8.088.163	31.772.889	2.531.216	3.073.316	134.559.344
2021	21.204.898	3.238.863	83.440.696	7.465.111	11.816.864	49.879.951	4.012.043	2.904.060	183.962.486

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 3'te 2006-2021 yılları arasında tüm belediyelerin yapmış olduğu giderlerin ekonomik sınıflandırması yer almaktadır. Harcama kalemlerine göre ayrı ayrı belirtilen bu giderlere bakıldığında bazı yıllarda azalışlar meydana gelse de genel olarak bir artış olduğunu göze çarpmaktadır. Belediye nüfusunda meydana gelen artışların belediyelerin yapmış olduğu harcamaları da giderek artırdığını söylemek mümkündür. Tabloya bakıldığında 2006, 2007 ve 2008 yıllarında sermaye giderlerinin en fazla paya sahip olduğu görülmekteyken 2008 yılı sonrasında ise en büyük paya sahip olan harcama kalemi mal ve hizmet alım giderleridir. Belediyeler 2021 yılında toplamda 183.962.486.000 TL harcama yapmışlardır. Mal ve hizmet alım giderleri için yapılan harcama 83.440.696.000 TL olurken, sermaye giderleri için yapılan harcama 49.879.951.000 TL'dir. Personel giderleri 21.204.898.000 TL ile en fazla paya sahip üçüncü harcama kalemi olurken; en az paya sahip olan gider kalemi 2.904.060.000 TL ile borç vermedir.

Tablo 4: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı (%)

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme
2006	22,03	2,89	30,98	2,29	4,93	34,63	0,97	1,23
2007	19,63	2,89	31,89	1,68	5,01	37,11	0,53	1,22
2008	19,20	2,62	34,12	2,03	4,82	35,53	0,44	1,14
2009	20,73	3,15	33,81	3,24	5,22	27,89	1,67	4,26
2010	20,19	3,45	35,52	3,02	5,70	27,69	0,33	4,06
2011	18,42	3,13	37,18	2,61	4,58	27,71	2,06	4,27
2012	17,47	2,82	39,48	2,53	3,96	29,47	1,12	3,12
2013	15,14	2,44	38,30	1,88	3,78	33,93	1,12	3,38
2014	15,64	2,54	39,28	2,36	4,18	32,36	1,34	2,26
2015	14,74	2,36	42,93	2,25	4,22	30,23	1,37	1,86
2016	13,46	2,15	42,15	2,13	4,07	32,46	1,02	2,50

Tablo 4: (Devamı)

2017	11,52	1,85	41,24	2,58	3,79	36,46	1,00	1,52
2018	11,14	1,78	41,27	3,41	3,95	36,12	0,96	1,33
2019	14,20	2,20	45,58	5,19	4,93	23,90	2,04	1,92
2020	13,96	2,13	45,24	4,86	6,01	23,61	1,88	2,28
2021	11,52	1,76	45,35	4,05	6,42	27,11	2,18	1,57

Kaynak: Tablo 3'teki verilere dayanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 4'te 2006-2021 yılları arasında belediyelerin yapmış olduğu harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı yer almaktadır. Tabloya bakıldığında ilk üç yıl sermaye giderleri en fazla paya sahipken sonraki yıllarda en fazla paya sahip olan harcama kalemi mal ve hizmet alım giderleridir. Toplam harcamalar içerisinde; sermaye transferleri ve borç verme en az paya sahip olan harcama kalemleridir.

Ekonomik krizin etkisini göstermiş olduğu 2008 yılı ve sonrasına bakıldığında krizin etkisiyle birlikte faiz ve borç verme giderlerinde 2008-2010 yılları arasında önemli bir artış olduğu görülmektedir. Kriz sonrası döneme bakıldığında ise bu iki harcama kalemindeki artışın toplam harcamalar içerisindeki payının giderek azaldığı görülmektedir. Personel giderlerinin toplam harcamalar içerisindeki payı 2010 yılına kadar %20'ler civarındayken 2010 yılı sonrasında bu oran azalmaya başlamıştır. Belediyelerin hizmet satın alma yöntemini tercih etmesi ve bunun sonucunda personel harcamalarının azalmasıyla birlikte mal ve hizmet alımına yönelik harcamaların artması bunun temel nedenini oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 300).

Tablo 5: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelerin Fonksiyonel Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Giderleri Tablosu (Bin TL)

Yıllar	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hiz.	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hiz.	Ekonomik İşler ve Hiz.	Çevre Koruma Hiz.	İskan ve Toplum Refahı Hiz.	Sağlık Hiz.	Dinlenme Kültür ve Din Hiz.	Eğitim Hiz.	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	Toplam
2006	7.398.042 (34,18)	5.976 (0,02)	802.880 (3,71)	4.078.712 (18,84)	2.051.006 (9,47)	5.602.037 (25,88)	246.977 (1,14)	1.072.692 (4,95)	74.751 (0,34)	307.131 (1,41)	21.640.204
2007	8.179.037	5.603	1.053.866	5.328.266	2.411.703	6.768.747	282.241	1.329.490	97.504	376.096	25.832.553
2008	10.055.364	9.584	1.303.712	6.969.044	2.941.595	7.095.018	331.355	1.668.644	116.461	468.307	30.959.084
2009	11.537.830	9.069	1.246.447	6.792.849	3.145.700	5.730.572	367.496	1.575.514	129.243	477.412	31.012.132
2010	12.126.209	10.163	1.488.534	7.850.832	3.532.326	6.700.484	389.911	1.793.780	103.825	478.871	34.474.935
2011	14.398.956	31.455	1.750.668	8.589.342	4.177.332	8.557.907	427.606	2.460.866	163.212	555.411	41.132.755
2012	15.318.806	38.330	2.090.805	9.664.035	4.988.785	10.395.093	512.192	3.104.511	160.413	715.143	46.988.113
2013	18.082.397	49.025	2.465.068	13.416.750	6.077.230	14.023.596	619.886	4.119.503	188.418	922.567	59.964.440
2014	18.311.926	60.470	2.990.540	13.036.627	6.816.614	15.556.800	715.350	4.484.205	210.488	1.083.200	63.266.220

Tablo 5: (Devamı)

2015	22.629.199	22.416	3.414.593	16.600.191	8.065.985	14.821.674	892.167	5.697.203	300.775	1.312.754	73.756.957
2016	27.656.528	36.227	4.101.079	20.281.981	9.588.503	19.610.426	1.070.910	6.915.308	378.454	1.630.545	91.269.961
2017	32.089.012	33.491	4.434.531	26.455.814	12.004.287	24.795.181	1.237.180	8.699.841	397.549	1.901.192	112.048.078
2018	39.726.275	27.614	4.649.977	31.249.323	13.436.333	29.543.194	1.284.464	9.413.698	417.706	2.256.088	132.004.672
2019	46.536.568	26.849	5.150.030	24.193.793	12.464.922	22.541.927	1.328.285	8.217.325	332.373	2.557.856	123.349.928
2020	52.066.887	9.515	5.927.660	27.060.135	13.152.702	23.062.131	1.571.275	8.097.001	358.099	3.253.939	134.559.344
	(38,69)	(0,00)	(4,40)	(20,11)	(9,77)	(17,13)	(1,16)	(6,01)	(0,26)	(2,41)	
2021	68.895.927	15.808	7.236.405	38.261.207	16.117.477	34.700.352	1.900.723	11.242.769	576.946	5.014.872	183.962.486
	(37,45)	(0,00)	(3,93)	(20,79)	(8,76)	(18,86)	(1,03)	(6,11)	(0,31)	(2,72)	

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediye giderlerini fonksiyonel sınıflandırma düzeyinde değerlendirmek de mümkündür. Tablo 5'te 2006-2021 yılları arasında belediye giderlerinin fonksiyonel sınıflandırması yer almaktadır. Tabloda da görüldüğü üzere en fazla paya sahip olan harcama kalemi genel kamu hizmetleridir. 2006 yılı giderlerine baktığımızda genel kamu hizmetlerinin payı toplam içerisinde %34,18'dir. İskan ve toplum refahı hizmetleri %25,88 ile ikinci en büyük paya sahip hizmetken %18,84 ile ekonomik işler ve hizmetler en fazla paya sahip olan üçüncü harcama kalemidir. En az paya sahip olan harcama kalemi ise savunma hizmetleridir. 2021 yılına bakıldığında ise %37,45 pay ile genel kamu hizmetleri yine en fazla paya sahipken %20,79 en fazla paya sahip olan harcama kalemi ekonomik işler ve hizmetlerdir ve hemen ardından %18,86 ile iskân ve toplum refahı hizmetleri gelmektedir. Tablonun geneline bakıldığında belediye harcamaları içerisinde en fazla paya sahip olan harcama kalemleri; genel kamu hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, iskân ve toplum refahı hizmetleri ile çevre koruma hizmetleri olduğunu söylemek mümkündür.

Tablodaki veriler doğrultusunda dikkat çeken bir diğer husus ise eğitim, sağlık, sosyal yardım içerikli harcama kalemlerinin toplam harcamalar içindeki payının oldukça düşük olduğudur. Oysaki batıda çoğu ülkede bu harcama kalemleri mahalli idarelerin en fazla önemsendiği harcamalar olurken ülkemizde bu hizmetlere yönelik yapılan harcamaların toplam harcamalar içindeki payı toplamda %5'i bile geçemediği görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 301).

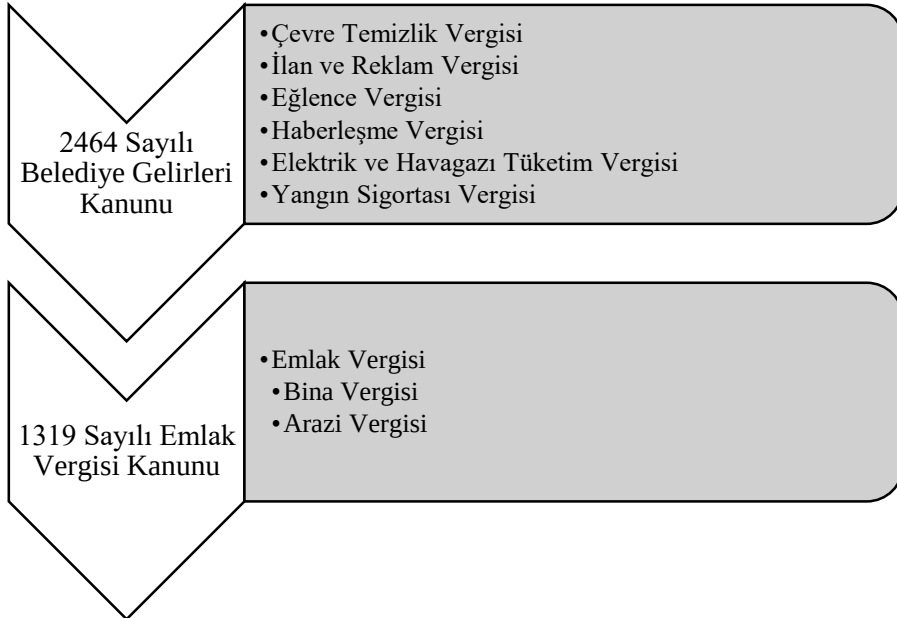
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. BELEDİYELERE AİT VERGİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

“Vergi, devletin ve / veya devletten vergilendirme yetkisi almış diğer kamu kurum ve kuruluşların yüklenmiş oldukları mali ve mali olmayan amaçları ifa etmek üzere gerçek ve tüzel kişilerden; hatta tüzel kişiliği olmayan bazı kurum ve kuruluşlardan egemenlik gücüne dayanarak hukuki cebir altında aldığı birebir karşılığı olmayan bedenî, aynî veya nakdî değerlerdir” (Şen ve Sağbaş, 2017: 1). Türkiye üniter bir devlet yapısına sahip olduğundan dolayı belediyelerin ve diğer mahalli idarelerin vergilendirme yetkisi bulunmamaktadır. Yani belediyeler vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler koyamazlar, bu yetki sadece yasama organı olan TBMM’ye aittir (Pehlivan, 2020: 436).

Belediyelere ait vergi ve harçlar “26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda” düzenlenmiş olup belediyelerin tahsil ettiği diğer bir gelir kaynağı olan Emlak Vergisi ise “29.07.1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda” düzenlenmiştir. Belediyelere ait vergiler Şekil 2’de gösterilmektedir.

Şekil 2: Belediyelere Ait Vergiler



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıda adı geçen bu vergilerin belediye türlerine göre tahsil yetkisi Tablo 6’da gösterilmiştir.

Tablo 6: Belediye Türlerine Göre Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergi Gelirleri

Vergiler	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri
Emlak Vergisi	✓		✓
Çevre Temizlik Vergisi	✓	%20 Pay	✓
Yangın Sigorta Vergisi	✓	✓	
Eğlence Vergisi	✓	✓	✓
İlan ve Reklam Vergisi	✓	✓	✓
Haberleşme Vergisi	✓		✓
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	✓		✓

Kaynak: Arıkboğa, 2016: 281

Tablo 6'ya bakıldığında büyükşehir belediyelerinin sadece İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisi'ni tahsil etmekle yükümlü olduğu görülmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisi'nden %20 oranında pay verilmekte olduğu dikkat çekerken diğer bir önemli husus ise itfaiye hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesinden dolayı Yangın Sigorta Vergisi'nin büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde bu belediyelerce tahsil edilmekte olduğudur. Bu vergi büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilememektedir (Arıkboğa, 2016: 281).

Tablo 7: Belediyelere Ait Vergilerin Tarife Yapısı

Vergi Türü	Maktu	Nispi
İlan ve Reklam Vergisi	✓	
Eğlence Vergisi	✓	✓
Haberleşme Vergisi		✓
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi		✓
Yangın Sigortası Vergisi		✓
Çevre Temizlik Vergisi	✓	
Emlak Vergisi		✓

Kaynak: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'ndan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyelere ait bu vergilerin bazıları maktu olarak tahsil edilirken bazıları da nispi olarak tahsil edilmektedir. Tablo 7’de görüldüğü üzere “İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi” maktu vergileri oluştururken; “Haberleşme Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Emlak Vergisi” ise nispi vergileri oluşturmaktadır. “Eğlence Vergisi” ise hem maktu hem de nispi tarife yapısına sahiptir.

3.1. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Kapsamında Alınan Vergiler

3.1.1. İlan ve Reklam Vergisi

TDK’ya göre ilan; “Duyuru, açıkça bildirme, açıkça duyurma” şeklinde tanımlanmaktadır. Yani bir şeyi herkese duyurmak amacıyla gazetelerdeki yazılar, internet, televizyon, radyo aracılığıyla yapılan duyurular ya da duvarlara, panolara asılan duyurular ilan olarak tanımlanabilmektedir. Reklamı, insanların düşünce ve davranışlarını zor kullanmadan çeşitli yollardan etkilemek ya da talep oluşturma amacıyla mal ve hizmetlerin tanıtılması şeklinde yapılan paralı haberler şeklinde; yani televizyon, radyo, dergi, gazete gibi araçlarla mal ve hizmetlerin belirli bir tutar karşılığında tanıtılması olarak ifade etmek mümkündür (Bayer, 2019: 48-50). Tüm bu tanımlamalardan hareketle örnek verecek olursak; ticari işletmelerin ürünlerini veya satış yerlerini tanıtmak amacıyla bastırdıkları broşürler, kataloglar ya da yayımladıkları kendi marka ve ünvanlarını taşıyan dergiler kısacası tanıtım ve reklam amacıyla yaptıkları her türlü faaliyetleri ilan ve reklam vergisinin konusuna girmektedir (Öğredik, 2006: 1).

“Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisi’ne tabidir” (Belediye Gelirleri Kanunu [BGK], 1981: madde 12). 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5. maddesine göre; “Mücavir alan; imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlardır” şeklinde tanımlanmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 5. maddesine göre; “Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır”. Yani mücavir alanı; büyükşehir olmayan illerde, belediyenin hizmet götürdüğü ancak belediye sınırları dahilinde olmayıp belediye sınırları civarındaki yerler şeklinde tanımlamak mümkündür. Kanunda İlan ve Reklam Vergisi’nin konusunu oluşturan ilan ve reklam kavramlarına ilişkin tanımlama yapılmamakla birlikte 15. maddede yer alan tarife cetvelindeki açıklamalar ve örneklerde verginin kapsamı belirlenmiştir (Duru, 2020: 832). Özetle, 2464 sayılı Kanun’un 14. maddesinde sayılan muafiyet ve istisna ve muaflıklar haricindeki her türlü ilan ve reklam verginin konusunu oluşturmaktadır.

Verginin mükellefi, “yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek ve tüzel kişilerdir”. İlan ve reklam işini sürekli meslek olarak yapanlar başkaları adına yapmış oldukları ilan ve reklamlara ait vergileri vergi

sorumlusu sıfatıyla ilgili belediyeye mükellefler adına yatırırlar (BGK, 1981: madde 13). Ancak ilan ve reklam işini sürekli meslek olarak yapanlar kendi adlarına yaptırdıkları ilan ve reklamlar dolayısıyla vergi mükellefi sayılırlar (Bayer, 2019: 51).

İlan ve Reklam Vergisi tarifiesi 2464 sayılı Kanun'un 15. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre İlan ve Reklam Vergisi; “dükân, cadde ve sokaklarda asılan, levha, bez veya diğer maddelerin metrekaire büyüklüklerine göre” kanunda gösterilen miktarlardan alınmaktadır (Pehlivan, 2020: 438). İlan ve Reklam Vergisi tarifiesi Tablo 8’de gösterilmiştir.

Tablo 8: İlan ve Reklam Vergisi Tarifiesi

İlan ve Reklam Türü	Vergi Tutarı (TL)	
	En Az	En Çok
1.Dükân, ticarî ve sınaî müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibi tüm sabit ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak:	20	100
2.Motorlu taşıt araçlarının içine veya dışına konulan ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak:	8	40
3. Cadde, sokak ve yaya kaldırımları üzerine gerilen, binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilân ve reklamların metrekaresinden haftalık olarak:	2	10
4.Işıklı veya projeksiyonlu ilân veya reklamlardan her metrekaire için yıllık olarak:	30	150
5.İlân ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için:	0,01	0,25
6.Mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin beherinin metrekaresinden:	0,02	0,50

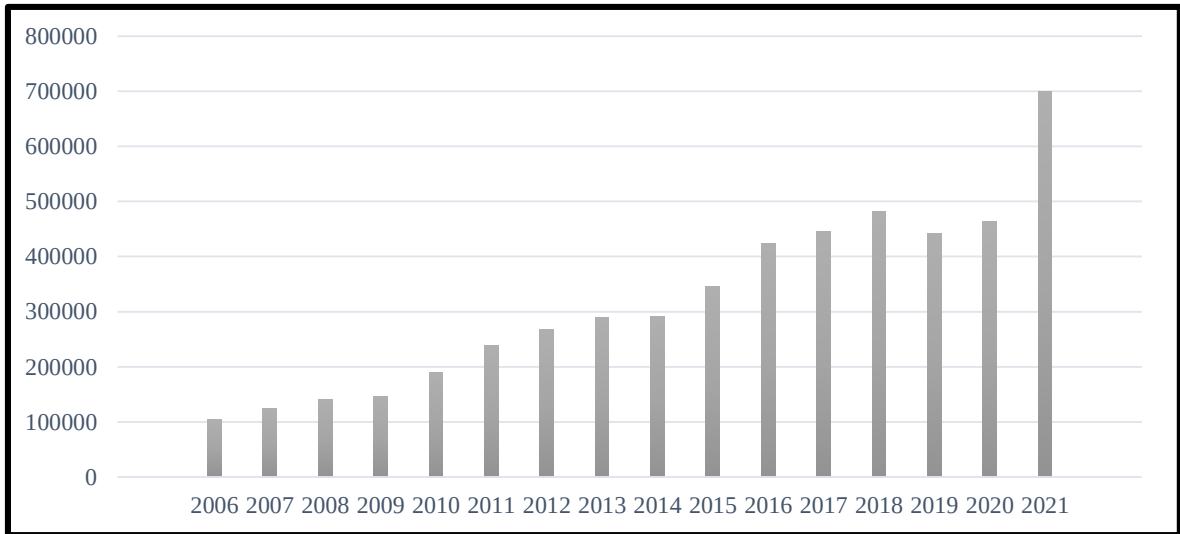
Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

İlan ve Reklam Vergisi’ne dair istisna ve muaflıklar Belediye Gelirleri Kanunu’nun 14. maddesinde açıkça sıralanmıştır. TRT Kurumu tarafından yapılan ilan ve reklamlar, genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idarelerinin, belediyelerin, köylerin, PTT ve TCDD İşletmelerinin yapacağı ilan ve reklamlar, siyasi partilerin siyasi faaliyet sınırları içinde yapacağı ilan ve reklamlar, gazete ve dergilerde yapılan ilan ve reklamlar, işyerlerine asılan ve alanı ½ metrekaireyi aşmayan ışsız levhalar, ambalaj maddelerinin üzerinde bulunan ilan ve reklamlar bahsi geçen bu istisna ve muaflıklara örnek teşkil eden maddelerin bazılarındandır (BGK, 1981: madde 14; Pehlivan, 2020: 438). İlan ve Reklam Vergisi’nin konusu her türlü ilan ve reklamı kapsamasına karşın vergiyi doğuran olaylar içerisinde yayın yoluyla yapılan reklamlardan bahsedilmemesinden dolayı radyo ve televizyon aracılığıyla yapılan reklamlar vergilendirilememektedir. İnternet reklamlarından ilan ve reklam vergisi alınmasına dair bir tarife düzenlenmemiş olmasından ötürü belediyelerin internet ortamındaki reklamlardan vergi alması mümkün olmamaktadır (Duru, 2020: 832-833).

İlan ve Reklam Vergisi'nin tarhına ve ödenmesine ilişkin hükümler Belediye Gelirleri Kanunu'nun 16. maddesinde yer almaktadır. İlgili maddeye göre; vergiye tabi işlemin mükellef tarafından yapılması durumunda “ilan ve reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından”; vergiye tabi işlemin bu işi sürekli meslek olarak yapanlar tarafından yapılması durumunda ise “ilan ve reklam işini yapanlar tarafından ilan ve reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar verilecek olan beyanname üzerine vergi, tarh ve tahakkuk ettirilir”. İlgili beyannameler, vergi tarifesinde yazılı olan ilan ve reklamların “yayınlandığı, dağıtıldığı ya da teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir. Vergi, beyanname verme süresi içerisinde ödenir”. “Belediye meclisleri, vergi tarifesinin 1., 2. ve 4. bentlerinde yazılı olan yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri iki eşit taksitte almaya yetkilidirler” (BGK, 1981: madde 16). Burada dikkat edilmesi gereken bir husus da ilan ve reklamın ayı anda birden fazla belediye sınırları içerisinde yapılıyor olması halinde her belediyeye ayrı ayrı beyanname verilerek vergi ödenmesi gerektiğidir. Diğer bir dikkat gerektiren husus ise motorlu araçlar üzerinden yapılan ilan ve reklamlarda yetkili belediyenin tespiti. Eğer araç sadece bir belediyenin mücavir alanı içerisinde çalışıyorsa bu durumda araç üzerindeki ilan ve reklamlar için tarha yetkili belediye o belediyedir. Aracın farklı belediye sınırları içerisinde çalışıyor olması halinde ise birtakım kriterler söz konusudur. Bu kriterlere örnek vermek gerekirse; birden fazla belediyenin sınırları içerisinde yolcu taşıyan araçlar üzerinde yer alan ilan ve reklamların vergisi aracın çalışma ruhsatı aldığı belediyeye verilmekte, transit geçen araçlar ile yapılan ilan ve reklamın vergisi mükellefin bulunduğu yerin belediyesine verilmektedir (Ünlü ve Korkusuz, 1996'dan aktaran: Cengiz Kırkıl, 2019: 63).

2006 ve 2021 yılları arasındaki İlan ve Reklam Vergisi gelirlerine ilişkin veriler Grafik 2 ve Tablo 9'da yer almaktadır.

Grafik 2: 2006-2021 Yılları Arası İlan ve Reklam Vergi Gelirleri (Bin TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki grafiğe bakıldığında İlan ve Reklam Vergisi gelirlerinin genel itibariyle bir artış içinde olduğu görülmekte ve bu verginin düzenli bir gelir kalemi olduğunu söylemek mümkün olabilmektedir.

Tablo 9: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait İlan ve Reklam Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	İlan ve Reklam Vergisi Gelirleri	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri	İlan ve Reklam Vergi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	104.918	3.347.587	3.13
2007	123.427	3.678.464	3.35
2008	140.887	4.077.274	3.45
2009	146.602	3.631.028	4.03
2010	189.977	5.854.566	3.24
2011	239.271	6.878.140	3.47
2012	266.988	7.232.437	3.69
2013	289.978	8.196.251	3.53
2014	291.078	9.283.644	3.13
2015	345.488	10.839.017	3.18
2016	423.648	12.225.548	3.46
2017	445.546	13.217.357	3.37
2018	481.031	14.484.934	3.32
2019	442.665	15.694.186	2.82
2020	463.967	18.271.477	2.53
2021	699.250	23.368.806	2.99

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloya bakıldığında hem İlan ve Reklam Vergisi gelirlerinde hem de tüm belediyelere ait toplam vergi gelirlerinde yıllar itibariyle bir artış olduğunu görülmektedir. İlan ve Reklam Vergisi gelirleri 2020 yılında 463.967.000 TL iken 2021 yılında 699.250.000 TL'ye yükselmiştir. Tabloya göre; 2006-2021 yılları arasında İlan ve Reklam Vergisi gelirlerinin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payının %3 civarında olduğunu söylemek mümkündür.

3.1.2. Eğlence Vergisi

“Yoksul hakkı veya fukara hakkı vergisi” adı altında Fransa’da ortaya çıkan bu vergi sosyal yardım sağlamak amacıyla eğlence gelirleri üzerinden alınan bir vergi olarak ortaya çıkmış daha sonra kaldırılmak istenmiş ancak kaldırılmayıp çeşitli formlara dönüştürülmüştür ve daha sonra genel bütçe gelirlerine aktarılarak ismi eğlence vergisi şeklinde değiştirilmiştir (Açıkgöz Ersoy, 2010: 1-2).

2464 sayılı Kanun’un 17. ve 22. maddeleri arasında açıklanmakta olan Eğlence Vergisi’nin konusu; belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri ile ilgili kanunun 21. maddesinde yazılan faaliyetleri; “biletle girilen yerli-yabancı film gösterimleri, tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla, orta oyunu, spor müsabakaları, at yarışları, konserler, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler, müşterek bahisler, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerleri” kapsamaktadır (BGK, 1981: madde 17). İlgili kanunda verginin konusunu oluşturan eğlence yerlerine dair detaylı açıklama yapılmamakla birlikte bu duruma dair gerekli bilgiler Danıştay Kararları ile çözüme kavuşturulmuştur. Bahsi geçen kararlar doğrultusunda “düğün salonları, birahaneler, içkili lokantalar turizm işletme belgeli birinci sınıf içkili lokantalar, halı sahalar” eğlence vergisine tabi olmazken; “Play Station salonları, bilardo masası bulunan ve bilardo oynatıldığı tespit edilen vücut geliştirme ve spor merkezleri” eğlence vergisine tabidir. Ayrıca “Hazine ve Maliye Bakanlığının 1 Nolu Belediye Gelirleri Kanunu Sirkülerinde” internet hizmeti sunun fakat alkollü içecek satışı yapmayan ve çalışma ruhsatlarında “Kahvehane ya da İnternet Kafe” yazan mekanların Eğlence Vergisi’ne tabi olmadığı açıklanmaktadır (Cengiz Kırkıl, 2019: 66). İlgili kanunun 18. maddesinde “eğlence yerlerini işleten gerçek ve tüzel kişiler” verginin mükellefi sayılmaktadır.

2464 sayılı Kanun’un 19. maddesinde Eğlence Vergisi’ne dair istisna ve muaflıklar sıralanmıştır. Söz konusu maddeye göre; genel ve katma bütçeli idareler ile mahalli idareler tarafından ulusal bayramlar ya da tarihi özellik taşıyan günler için kazanç amacı olmaksızın düzenlenen tören, müsabaka ve gösteriler, şenlik, balo gibi faaliyetler; yine ilgili kurumlar tarafınca düzenlenmiş olan sosyal, kültürel, turistik ve ekonomik amaçlar doğrultusunda organize edilen konferans, kongre, fuar, şenlik, festival, sergi ve benzeri faaliyetler amacıyla düzenlenmiş olan eğlence ve konserler; “eğitim öğretim kuruluşları ile okul dernekleri, kamu yararına çalışan dernekler, orduvevleri, askeri gazinolar ve askeri dinlenme tesislerinde düzenlenen eğlenceler”; “Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından düzenlenen müşterek bahisler”; “bira, alkollü içki içilmeyen, satılmayan ve ruhsatnamelerinde kahvehane, kiraathane, çayhane ve çay ocakları olduğu belirtilen yerler” vergi kapsamı dışında tutulmuştur.

“Biletle girilen yerlerde bilet bedeli olarak sağlanan gayrisafi hasılat” ile bilet bedeli haricindeki bağış veya başka isimlerle alınan paralar da dahil olmak üzere verginin matrahını oluştururken; “müşterek bahislerde iştirakçilerden tahsil edilen tutardan KDV düşüldükten sonra

kalan tutar” vergi matrahını oluşturmaktadır. “Bar, gazino, gece kulübü, bilardo ve masa futbolu salonları” gibi biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde “işin mahiyetine göre çalışılan her gün için bu kanunun 96.maddesine göre tespit edilen miktar” verginin matrahını oluşturmaktadır (BGK, 1981: madde 20).

İlgili kanunun 21. maddesi doğrultusunda Eğlence Vergisi Tablo 10’daki nispet ve miktarlarda alınır.

Tablo 10: Eğlence Vergisi Tarifesi

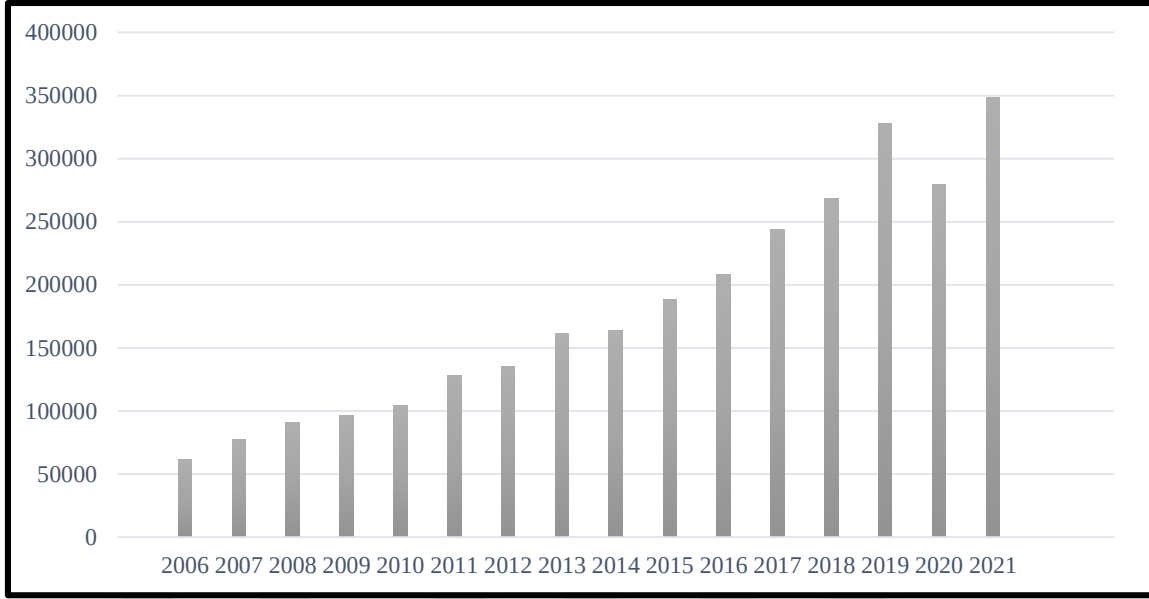
Verginin Konusu	Verginin Nispeti (%)
I. Biletle Girilen Yerlerde:	
1.Yerli film göstermelerinden	10
2. Yabancı film göstermelerinden	10
3. Tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla ve orta oyunundan	0
4. Spor müsabakaları, at yarışları ve konserlerden	10
5. Sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden	20
II. Müşterek Bahislerde	5
III. Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden (Günlük, TL)	5-100

Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

Eğlence Vergisi, “biletle girilen yerlerde bilet bedellerine eklenmek suretiyle hesaplanır ve belediye tarafından özel damga konulması sırasında ödenir”. Genel ve Katma Bütçeli İdareler, İl Özel İdareleri ve köyler tarafından yürütülen spor müsabakalarında ise “bilet bedeliyle birlikte alınan vergi takip eden 20 gün içinde ilgili belediyeye” ödenirken “müşterek bahislerde her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar beyanname ile ilgili belediyeye bildirilerek aynı sürede” ödenmektedir. “Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde ise her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye” ödenmektedir (BGK, 1981: madde 22). Yerli ve yabancı film gösterimlerine ait verginin %25’i ilgili belediyeye kalmaktayken %75’i ise Kültür ve Turizm Bakanlığı Merkez Saymanlık hesabına aktarılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 272).

2006 ve 2021 yılları arasındaki Eğlence Vergisi’ne ait veriler Grafik 3’te yer almaktadır.

Grafik 3: 2006-2021 Yılları Arası Eğlence Vergisi Gelirleri (Bin TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki grafiğe bakıldığında Eğlence Vergisi gelirlerinin yıllar itibariyle artış gösterdiğini söylemek mümkündür. 2019 yılına bakıldığında Eğlence Vergisi gelirleri önceki yıllara nazaran en yüksek noktaya ulaşmış ancak 2020 yılına gelindiğinde ise gelirlerde bir düşüş yaşanmıştır. Vergi gelirlerindeki bu düşüşün en önemli sebebi ülkemizde ilk olarak 11 Mart 2020 tarihinde görülen Covid-19 salgınıdır.

Koronavirüs salgınının etkilerinin azaltmak amacıyla; sokağa çıkma yasağı, eğlence mekanlarının faaliyetlerine ara vermek, spor müsabakalarını durdurmak, her türlü bilimsel, kültürel, sanatsal faaliyetlerin ertelenmesi gibi pek çok önlem alınmıştır (Güngör, 2020: 831). Tüm bu alınan önlemler 2020 yılındaki vergi gelirlerindeki düşüşü açıklar niteliktedir.

“22/12/2020 Tarihli ve 3320 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının Eki Karar” doğrultusunda; 2464 sayılı Kanun’un 21. maddesinde yer alan yerli ve yabancı film gösterimleri için belirlenen Eğlence Vergisi oranları 31/5/2021 tarihine kadar %0 olarak tespit edilmiştir. “1/6/2021 Tarihli ve 4061 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının Eki Karar” ile bu tarih 31/7/2021 şeklinde değiştirilmiş ardından “13/7/2021 Tarihli ve 4273 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının Eki Karar” ile 31/5/2022 şeklinde güncellenmiştir. Son olarak bu tarih “26/5/2022 Tarihli ve 5613 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının Eki Karar” doğrultusunda 31/12/2022’ ye kadar uzatılmıştır. Yani yerli ve yabancı film gösterimleri için alınan Eğlence Vergisi oranı 23 Aralık 2020 ve 31 Aralık 2022 tarihleri arasında %0 olarak belirlenmiştir. Yapılan tüm bu açıklamalar grafikteki 2020 yılına ait Eğlence Vergisi gelirlerindeki düşüşü açıklar niteliktedir.

Tablo 11: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Eğlence Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Eğlence Vergisi Gelirleri	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri	Eğlence Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	61.571	3.347.587	1.83
2007	77.313	3.678.464	2.10
2008	90.834	4.077.274	2.22
2009	96.681	3.631.028	2.66
2010	104.420	5.854.566	1.78
2011	128.020	6.878.140	1.86
2012	135.621	7.232.437	1.87
2013	161.697	8.196.251	1.97
2014	163.767	9.283.644	1.76
2015	187.999	10.839.017	1.73
2016	208.684	12.225.548	1.70
2017	244.064	13.217.357	1.84
2018	268.766	14.484.934	1.85
2019	327.662	15.694.186	2.08
2020	279.405	18.271.477	1.52
2021	348.272	23.368.806	1.49

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloya bakıldığında Eğlence Vergisi gelirlerinde de toplam vergi gelirlerinde de genel bir artış olduğunu söylemek mümkündür. 2020 yılında koronavirüs kapsamında alınan önlemler ve alınan kararlar doğrultusunda yerli ve yabancı film gösterimlerinde Eğlence Vergisi oranının %0'a düşürülmesi ilgili yılın Eğlence Vergisi gelirlerinin düşmesine neden olmuştur. Yıllar itibariyle bakıldığında Eğlence Vergisi gelirlerinin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içindeki payı %2'ye yakındır.

2021 Yılı Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu'nda Eğlence Vergisi önceki yıllardan farklı olarak biletle girilen yerlere ait, biletle girilmeyen yerlere ait, müşterek bahislere ait şeklinde üç alt başlık altında verilmiştir. Buna göre 2021 yılında biletle girilen yerlere ait Eğlence Vergisi 52.112.000 TL, biletle girilmeyen yerlere ait Eğlence Vergisi 39.134.000

TL ve müşterek bahislere ait Eğlence Vergisi 257.026.000 TL'dir. Tablo 11'de ise bunlar ayrı ayrı gösterilmeyip 348.272.000 TL olarak toplamı şeklinde yazılmıştır.

3.1.3. Haberleşme Vergisi

2464 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre; "Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) Haberleşme Vergisine tabidir". İlgili kanun maddesi doğrultusunda verginin konusu "PTT tarafından tahsil edilen telefon, telefaks, faks ve data ücretleri" olarak tespit edilmiş olmasına karşın kanunun yazıldığı yıllar dikkate alınacak olursa sadece sabit telefon hizmetinin veriliyor olmasından dolayı Haberleşme Vergisi yalnızca sabit telefon ücretler üzerinden alınmış gibi bir algı oluşmakta nitekim uygulamada da telefon hizmetleri baz alındığından sadece sabit telefon hizmetleri vergilendirilmektedir (Bozdoğanoglu, 2016: 100). Danıştay Dokuzuncu Dairesi'nin kararında da cep telefonu görüşmelerinin vergi konusunun kapsamına dahil edilmediği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu kanunun ilgili maddesinde cep telefonundan tahsil edilen ücretlerin sayılmamış olması ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte cep telefonlarının Türkiye gündeminde mevcut olmaması ilgili karara gerekçe olarak gösterilmiştir (Can ve Gündüzöz, 2011'de aktaran: Akce, 2014: 53).

"Haberleşme Vergisi'nin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon İdaresidir" (BGK, 1981: madde 30). 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu Geçici Madde 3'te; "406 sayılı Kanun ile diğer kanunlarda Türkiye Cumhuriyeti Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğüne yapılan atıflar, hizmet alanları itibariyle Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi veya Türkiye Cumhuriyeti Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne (P.İ.) yapılmış sayılır" hükmü yer almaktadır. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin "belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde tahsil ettiği telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri" vergi kapsamına girerken Türk Telekomünikasyon A.Ş.(Türk Telekom) vergi mükellefi olarak sayılmaktadır (Bozdoğanoglu, 2016: 100). Yani kanununda vergi mükellefi PTT olarak geçse de yapılan özelleştirmelerden sonra Türk Telekom A.Ş. bu verginin mükellefi olmaktadır (Cengiz Kırkıl, 2019: 70). Türk Telekom A.Ş. data hizmetini TTNNet A.Ş. isimli grup şirketi üzerinden sunmaktadır. Bunun dışında data hizmetini sağlayan pek çok servis sağlayıcı firma bulunmaktadır. Ancak TTNNet A.Ş.'nin sunduğu data hizmetinden ve diğer servis sağlayıcılarını sundukları data hizmetlerinde vergi tahsil edilememektedir (Bozdoğanoglu, 2016: 101-102). Sonuç itibariyle Haberleşme Vergisi'nin konusu hizmetlerle benzer nitelik taşımalarına rağmen cep telefonu ve internet üzerinden vergi alınamamaktadır (Türkiye Belediyeler Birliği 2021 Faaliyet Raporu, 2022: 52).

2464 sayılı Kanun'un 31. maddesinde verginin matrahı, "tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir" şeklinde belirlenmiş ve matraha gider ve vergilerin dahil edilemeyeceği açıklanmıştır.

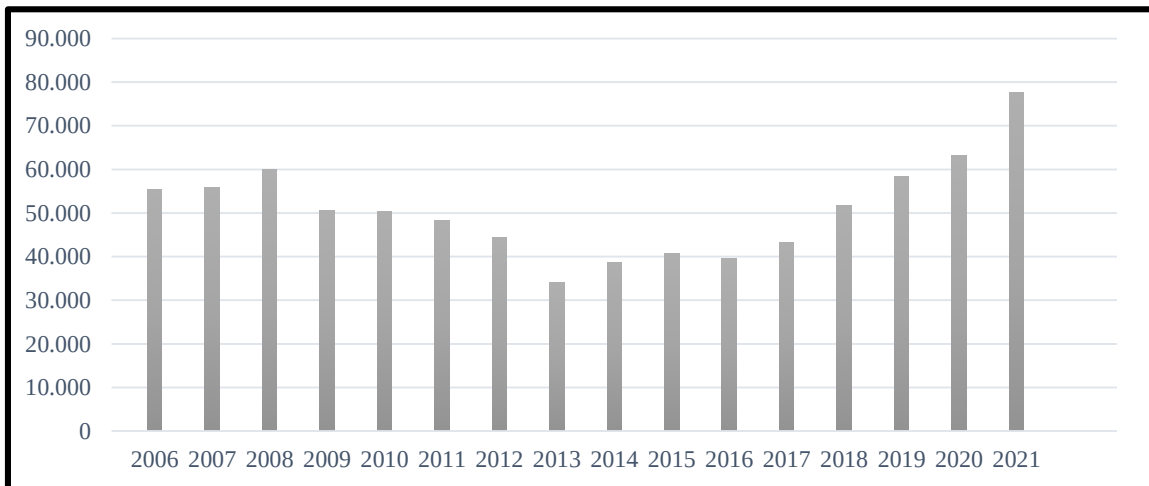
İlgili kanunun 32. maddesinde vergi oranı %1 olarak tespit edilmiştir. Maddenin devamında "genel ve katma bütçeli kurumlarla, il özel idare ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretinden" vergi alınmayacağı belirtilerek vergiden kimlerin muaf olduğu açıklanmaktadır.

Haberleşme Vergisi'nin beyanı ve ödemesine ilişkin hükümler 2464 sayılı Kanun'un 33. maddesinde açıklanmaktadır. Buna göre; "bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisi, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde tediye edilir".

Haberleşme Vergisi ile ilgili bazı sorunlara değinmek gerekirse ilk olarak; Türk Telekom A.Ş. Haberleşme Vergisi'nin mükellefi olmasına karşın benzer nitelikteki hizmet sunucu işletmelerin vergi mükellefiyeti yoktur. Diğer yandan, telefon ücreti kavramı kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sadece sabit telefonları kapsıyor olması günümüz koşullarında değerlendirildiğinde yetersiz kalmaktadır. Bir diğer sorun da data ücretidir. Datanın günümüzdeki karşılığı internet bağlantısıdır ancak uygulamada internet ücretleri üzerinden vergi hesaplanmamaktadır. Sorun olarak nitelendirilebilecek bir diğer husus ise belediyelerin haberleşme vergisi matrahının doğruluğunu tespit etmeye yönelik herhangi bir yetkisinin bulunmamasıdır (Bülbül, 2015: 28-30).

2006 ve 2021 yılları arasında Haberleşme Vergisi'ne ait veriler Grafik 4'te yer almaktadır.

Grafik 4: 2006-2021 Yılları Arası Haberleşme Vergisi Gelirleri (Bin TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 12: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Haberleşme Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Haberleşme Vergisi Gelirleri	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri	Haberleşme Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	55.515	3.347.587	1.65
2007	55.966	3.678.464	1.52
2008	59.981	4.077.274	1.47
2009	50.530	3.631.028	1.39
2010	50.397	5.854.566	0.86
2011	48.208	6.878.140	0.70
2012	44.345	7.232.437	0.61
2013	34.149	8.196.251	0.41
2014	38.725	9.283.644	0.41
2015	40.852	10.839.017	0.37
2016	39.522	12.225.548	0.32
2017	43.164	13.217.357	0.32
2018	51.843	14.484.934	0.35
2019	58.466	15.694.186	0.37
2020	63.297	18.271.477	0.34
2021	77.717	23.368.806	0.33

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 4 ve Tablo 12'ye bakıldığında Haberleşme Vergisi gelirlerinin yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Belediyelerin tahsil ettiği vergi gelirleri ise yıllar itibariyle artış göstermektedir. Haberleşme Vergisi'nin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içindeki payı ise yıllar itibariyle azalmıştır. 2006 yılında bu oran %1.65 iken 2021 yılına gelindiğinde %0.33'e düşmüştür. Haberleşme Vergisi uygulamasına bakıldığında genel olarak sabit telefon ücretleri üzerinden alınıyor olması ve günümüzde bu hizmetin giderek önemini yitiriyor olması gerçeği bu düşüşün sebebini açıklar niteliktedir. TÜİK verilerine göre 2006 yılında sabit telefon abone sayısı 18.831.616 iken bu rakam 2021 yılında 11.448.604'e düşmüştür. Haberleşme Vergisi gelirlerine ve belediyelere ait vergi gelirleri içindeki paya bakıldığında bu verginin payını oldukça düşük olduğunu söylemek mümkündür. Bu kapsamda bu vergi türünün belediyelerin mali özerkliğini sağlama noktasında payı da düşüktür. Vergi kapsamının genişletilerek cep telefonu ve internet hizmetini de dahil edilmesi ve

sadece Türk Telekom'un değil de türevi telekomünikasyon şirketlerinin de vergi mükellefi haline getirilmesi ilgili vergi gelirlerinin artışına sebep olabilir.

3.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimi” verginin konusunu oluşturmaktadır (BGK, 1981: madde 34). “Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında tüketilen elektrik ve havagazı ile belediye hizmetlerinin götürülmediği mücavir alanlarda tüketilen elektrik ve havagazı” vergiye tabi olmamakla birlikte ilgili kanunun 104. maddesi uyarınca bu verginin mücavir alanlarda uygulanabilmesi için belediye hizmetinin bu mahallere götürülmüş olması gerekmektedir (Belediye Gelirleri Kanunu Tebliği Seri No:37). Verginin konusu elektriğin tüketimi olmakla birlikte elektriğin tüketilmeden önceki el değiştirilmesi halleri vergi konusunu oluşturmamaktadır. Bu kapsamdan bakıldığında elektriğin tekrar satış için satış işlemleri vergiye tabi olmamakla birlikte elektriğin nakli esnasında şebeke kaynaklı teknik kayıplar için de vergiden bahsetmek mümkün değildir. Ancak kaçak elektrik kullanımı dolayısıyla teknik olmayan kayıpların tespitine ilişkin kaçak tahakkuku yapılması durumunda vergi alacağı doğmaktadır. Verginin konusuna ilişkin dikkat çekici bir diğer unsur ise ilgili her türlü elektrik tüketimini değil sadece belediye sınırları ve mücavir alanları içerisindeki elektrik tüketimini konu edinmiş olmasıdır (Ateş, 2020: 443-444).

Elektrik ve havagazı tüketenler ilgili verginin mükellefi konumundadırlar. “4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na göre elektrik enerjisi tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar”. İlgili kanun maddesinin devamına göre; organize sanayi bölgelerinde tüketilmiş olan elektrik enerjisine ait vergiyi, “organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine elektriği temin eden kuruluş öder” (BGK, 1981: madde 35). Burada organize sanayi bölgelerine elektriği temin eden kuruluş vergi sorumlusudur (Ateş, 2020: 453). Özetle elektrik tüketenler vergi mükellefi konumundayken; elektrik dağıtımını yapan kuruluşlar satış bedeliyle birlikte bu verginin tahsil edilmesinden ve ardından ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar (Pehlivan, 2020: 439).

2464 sayılı Kanun’un 36. maddesinde ilgili vergiye dair istisnalar ifade edilmektedir. Buna göre; kâr amacı olmaksızın “hastane, dispanser, klinik gibi sağlık hizmeti görenler, dini hizmet gören mekanlar, uluslararası fuar, sergi, panayırılar ve doğrudan doğruya elektrik ve havagazı üreten şirketlerin” tükettiği elektrik ve havagazı vergiden istisnadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 273).

İlgili kanunun 37. maddesine göre; “elektriğin iletimi, dağıtım ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedeller hariç olmak üzere elektrik enerjisi satış bedeli ile havagazının satış bedeli” verginin matrahını oluşturmaktadır. Bu matraha “vergi, fon ve paylar” dahil değildir.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ilgili kanunun 38. maddesi doğrultusunda aşağıda yer alan tablodaki oranlar üzerinden alınmaktadır.

Tablo 13: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Tarifesi

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	%
a) İmal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi (haberleşmesi) işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden yüzde	1
b) (a) bendi dışında kalan maksatlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden yüzde	5
c) Havagazının satış bedelinden yüzde	5

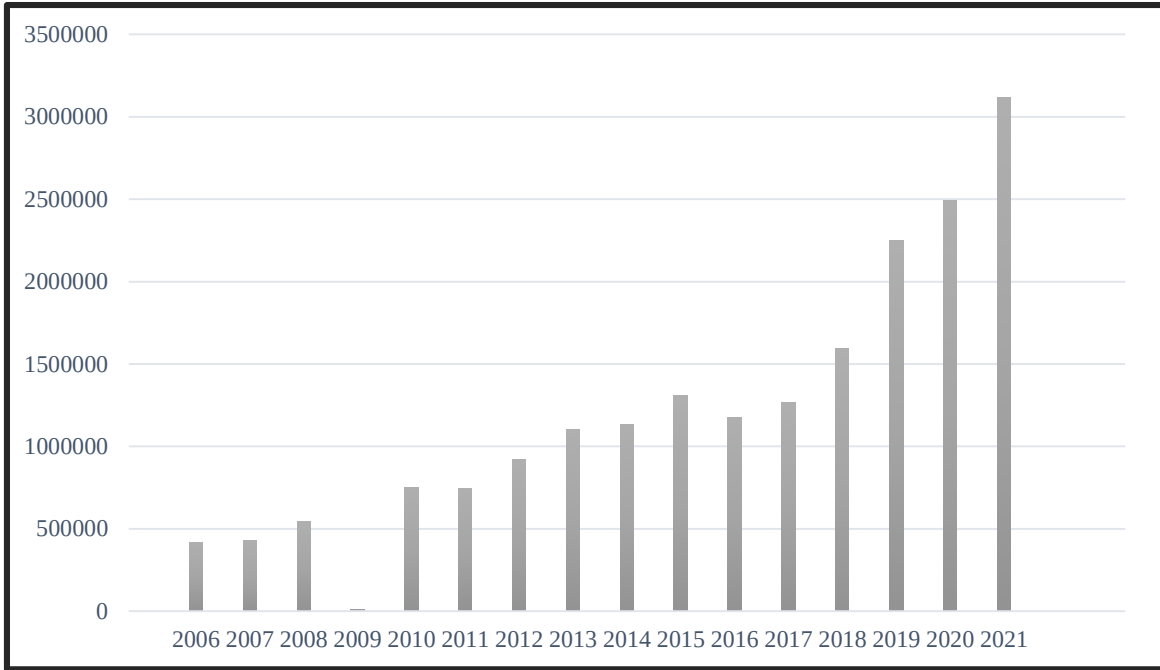
Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

Tarifeye bakıldığında sanayi, ulaştırma, haberleşme gibi elektriğin önemli bir girdi olarak kullanıldığı sektörlerin büyük çoğunluğunda Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin bu sektörler üzerindeki maliyet artırıcı etkisini minimize etmek amacıyla vergi oranının düşük (%1) tutulduğu göze çarpmaktadır. Elektriğin hem düşük orana tabi hem de yüksek orana tabi amaçlarla tüketiliyor olması ve bu tüketimlerin ayrı sayaçlarla tespit edilme durumunun bulunmaması halinde tüketimlerin tamamı yüksek orana (%5) tabi tutulur (Ateş, 2020: 476).

Verginin beyanı ve ödemesine ilişkin hükümler 2464 sayılı Kanun'un 39. maddesinde ifade edilmektedir. İlgili maddeye göre; elektrik enerjisini tedarik eden ya da havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil etmiş oldukları vergiyi "tahsil tarihini izleyen ayın 20. günü akşamına kadar" bir beyannameyle birlikte belediyeye bildirmek ve yine aynı süre içerisinde vergiyi ödemek zorundadırlar.

2006 ve 2021 yılları arasına dair Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi gelirleri Grafik 5'te yer almaktadır.

Grafik 5: 2006-2021 Yılları Arası Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirleri (Bin TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki grafiğe bakıldığında 2006 ve 2021 yılları arasına ilişkin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi gelirlerinin yıllar itibarıyla artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Ancak 2009 yılına ait verilere bakıldığında ilgili vergi gelirinin yok denecek kadar az olduğu göze çarpmaktadır. Bu durumun sebebi söz konusu verginin tarh, tahakkuk ve tahsili ilgili belediyelerce yapılmaktayken “5828 sayılı 2009 Yılı Merkezi Bütçe Kanunu’nun” 29. maddesinin 9 numaralı fıkrasıyla yapılan değişiklik sonucunda 1/1/2009 tarihinden sonra ilgili verginin tarh, tahakkuk ve tahsiline Maliye Bakanlığına bağlı vergi dairelerinin yetkili olmasıdır. Vergi dairesine beyannameyle bildirilen vergi Genel Bütçenin (B) işaretli cetveline gelir olarak kaydedilmektedir (Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği Seri No: 36). İlgili düzenleme sonucunda verginin toplanma yetkisi belediyelerden alınarak vergi dairelerine verilmiştir bu da söz konusu vergi gelirlerinin azalışını açıklamaktadır. 2010 yılında ilgili vergi gelirlerinin tekrardan belediyeler tarafından tahsili sağlanmıştır.

Tablo 14: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirleri	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	419.513	3.347.587	12.53
2007	431.816	3.678.464	11.73
2008	544.540	4.077.274	13.35
2009	8.243	3.631.028	0.22
2010	749.669	5.854.566	12.80
2011	741.310	6.878.140	10.77
2012	918.070	7.232.437	12.69
2013	1.100.078	8.196.251	13.42
2014	1.131.993	9.283.644	12.19
2015	1.306.997	10.839.017	12.05
2016	1.176.880	12.225.548	9.62
2017	1.265.883	13.217.357	9.57
2018	1.592.738	14.484.934	10.99
2019	2.249.895	15.694.186	14.33
2020	2.491.803	18.271.477	13.63
2021	3.115.496	23.368.806	13.33

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda yer alan 2006 ve 2021 yılları arasına ait Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi gelirleri incelendiğinde ilgili vergi gelirinin yıllar itibariyle artış gösterdiği görülmektedir. 2009 yılında yapılan düzenlemeler sonucunda vergi tahsilinin belediyelerden alınıp Maliye Bakanlığı'na verilmesi sonucunda ilgili yıla ait vergi geliri 8.243.000 TL'dir ve belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payı da %0.22'ye düşmüştür. 2010 yılında bu verginin tekrardan belediyelerce tahsil edilmesi sonucunda ilgili oran %10'ların üzerine çıkmıştır. Bu vergi gelirlerinin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içindeki payına bakıldığında %12'ler civarında olduğunu söylemek mümkündür.

2021 Yılı Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu'nda önceki yıllardan farklı olarak konutlara ait elektrik ve havagazı tüketim vergisi ve iş yerlerine ait elektrik ve havagazı tüketim vergisi şeklinde iki başlık altında verilmiştir. Buna göre; 2021 yılında

konutlara ait Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi geliri 1.785.384.000 TL iken, iş yerlerine ait Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi gelirleri 1.330.112.000 TL’dir. Tabloda ise bu veriler ayrı ayrı belirtilmeyip 3.115.496.000 TL olarak toplamı şeklinde yazılmıştır.

3.1.5. Yangın Sigortası Vergisi

2464 sayılı Kanun’un 40. ve 44. maddeleri arasında açıklanmaktadır. “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler” verginin konusunu oluşturmaktadır (BGK, 1981: madde 40). Her türlü menkul, gayrimenkul mal için yapılan sigortalar değil de belediye sınırları ve mücavir alanları içinde yapılanlar verginin kapsamına girmekte söz konusu bu yerler dışında kalan kısımlar vergi kapsamına dahil olmamaktadır. Mesela köylerde bu mallar adına yapılmış olan yangın sigortaları verginin kapsamına girmemektedir. Büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il mülki sınırı ile belediye sınır aynı olduğunda bu illerde tüm menkul, gayrimenkul mallar için yapılmış olan yangın sigortası vergisi verginin kapsamına girmektedir (Gafar, 2021: 67).

Yangın Sigortası Vergisi’nin mükellefiyetine ilişkin hükümler ilgili kanunun 41. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre; verginin mükellefi sigorta şirketleridir.

“Yapılan yangın sigorta muameleleri sebebiyle alınan primlerin tutarı” Yangın Sigortası Vergisi’nin matrahını oluşturmaktadır. Maddenin devamına göre sigorta şirketleri vergilendirme dönemi içerisinde iptal edilmiş olan yangın sigorta muamelelerine dair primleri iptalin gerçekleşmiş olduğu döneme ait matrahtan indirebilmektedirler (BGK, 1981: madde 42). Yangın sigortası dolayısıyla alınmış olan primler matraha dahil edilmesi için tahsiline gerek olmamakla birlikte tahakkuk ettirilmiş olan primlerin tümü verginin kapsamına girmektedir (Ünlü ve Korkusuz , 1996’ dan aktaran: Gafar, 2021: 68). Sigorta şirketleri, bir aylık vergilendirme dönemi içerisindeki iptal edilmiş olan sigorta muamelelerine dair tutarları o ay beyannamesinde gösterilmiş olan vergi matrahından indirmesi gerekmektedir. Aksi halde vergilendirme döneminden sonra iptal edilmiş olan yangın sigortası muamelelerine ilişkin primlere ait verginin iadesine dair bir hüküm bulunmamakla birlikte söz konusu durumun gerçekleşmesi halinde ise ilgili kanunun 42.maddesi ikinci fıkrasında açıklanmış olan hükme aykırılık teşkil etmiş olacaktır (Acar ve Aydın, 2013: 69).

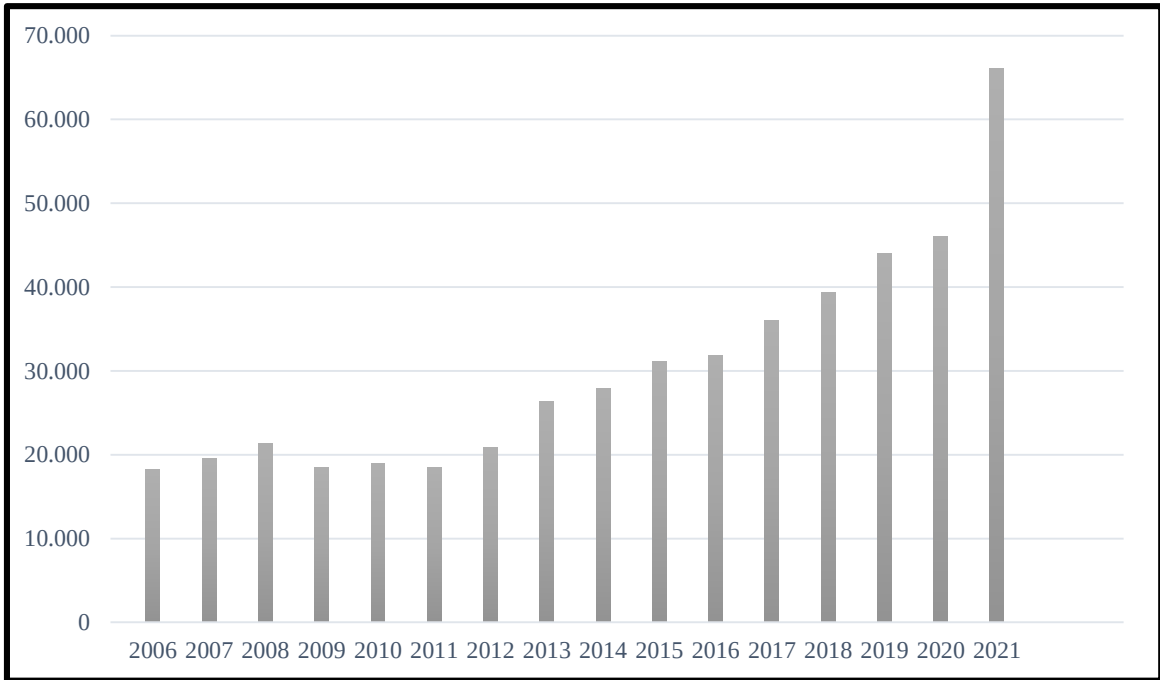
2464 sayılı Kanun’un 43. maddesinde Yangın ve Sigorta Vergisi’nin oranı %10 olarak belirlenmiştir. Söz konusu oranın matraha uygulanması sonucunda vergi tutarı hesaplanmaktadır.

Yangın Sigortası Vergisi’nin beyanı ve ödemesini açıklayan ilgili maddeye göre; “mükellefler bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20. günü akşamına kadar bağlı bulundukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar” (BGK, 1981: madde 44). Yangın Sigortası Vergisi’nin nereye ödeneceğine dair birtakım

belirsizlikler yaşanmış olsa da Danıştay 9. Dairesi'nin kararı sonucunda verginin sigorta şirketlerince menkul ve gayrimenkulün bulunduğu yer belediyesine ödenmesine karar verilmiştir. Çözüm kavuşturulması gereken diğer bir konu ise büyükşehirlerde ödemenin hangi belediyeye yapılacağı konusudur. Bu noktada da dikkat edilmesi gereken husus itfaiye hizmetlerini hangi belediyenin yürüttüğüdür. Büyükşehirlerde bu hizmet büyükşehir belediyesi tarafından görüldüğünden vergi bu belediye tarafından tahsil edilmektedir (Cengiz Kırkıl, 2019: 74).

2006 ve 2021 yılları arasında Yangın Sigortası Vergisi gelirleri Grafik 6'da yer almaktadır.

Grafik 6: 2006-2021 Yılları Arası Yangın Sigortası Vergisi Gelirleri (Bin TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 15: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Yangın Sigortası Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Yangın Sigortası Vergisi Gelirleri	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri	Yangın Sigortası Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	18.184	3.347.587	0.54
2007	19.569	3.678.464	0.53
2008	21.379	4.077.274	0.52

Tablo 15: (Devamı)

2009	18.470	3.631.028	0.50
2010	18.925	5.854.566	0.32
2011	18.480	6.878.140	0.26
2012	20.819	7.232.437	0.28
2013	26.280	8.196.251	0.32
2014	27.858	9.283.644	0.30
2015	31.141	10.839.017	0.28
2016	31.864	12.225.548	0.26
2017	35.945	13.217.357	0.27
2018	39.391	14.484.934	0.27
2019	44.017	15.694.186	0.28
2020	46.045	18.271.477	0.25
2021	66.050	23.368.806	0.28

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki grafik ve tabloya bakıldığında Yangın Sigortası Vergisi gelirlerinin yıllar itibariyle bir artış gösterdiği görülmektedir. 2021 yılında 66.050.000 TL gelir elde edilmiştir. Ancak tablodaki verilere bakıldığında bu vergiye ait gelirlerin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ise gittikçe azalmıştır. Söz konusu pay 2006 yılında %0.54 iken 2021’e gelindiğinde bu oran %0.28’e düşmüştür. Tüm bu verilerden hareketle bu verginin belediyelerin tahsil ettiği vergiler içerisindeki payı oldukça düşük olduğunu söylemek mümkündür.

3.1.6. Çevre Temizlik Vergisi

Bu vergi Cumhuriyet Dönemi öncesinde “Tanzifat Vergisi” adı altında uygulanan bir temizlik vergisiyken Cumhuriyet Dönemi’nde “Aydınlatma Vergisi” ile birleştirilmiştir. 1993 yılında Belediye Gelirleri Kanunu’na eklenerek, 1994 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır (Türkoğlu, 2012: 298).

Halk arasında “Çöp Vergisi” şekliyle de bilinen (Pehlivan, 2020: 436) Çevre Temizlik Vergisi 2464 sayılı Kanun mükerrer madde 44’te ifade edilmektedir. Verginin konusu “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.” Şeklinde açıklanmaktadır. İlgili hüküm de anlaşıldığı üzere boş bulunan, kullanılmayan binalar vergiye tabi değildir. Bu maddede geçen belediyelerin sunmuş olduğu çevre temizlik hizmetlerinden; madde kapsamındaki binalarda ya da park, piknik gibi alanlarda çevre kirlenmesine sebep olan insan ve çevre sağlığına zararlı her türlü çevresel atığın toplanması, taşınması, depolanması ve geri kazanılması yoluyla çevre

ve insan sağığına olan etkilerin azaltılması işlemleri anlaşılmaktadır (Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğı Seri No: 30).

“Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyelere ait binalar, üniversitelere ait binalar, Kızılay Genel Merkezi ve şubeleri, Kredi ve Yurtlar Kurumuna ait öğrenci yurtları, dini hizmetlere ait ibadethaneler, darülaceze ve benzeri kuruluşlar, karşılıklı olmak şartıyla yabancılara ait elçilik ve konsolosluk binaları” ilgili verginin kapsamı dışında tutulmuştur (BGK, 1981: mükerrer madde 44).

“Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar” (BGK, 1981: mükerrer madde 44). Binayı kullanan kişinin gerçek ya da tüzel kişi oluşu mükellefiyete dair bir fark oluşturmazken yine binanın mülkiyeti de vergi açısından bir önem teşkil etmemektedir. Burada esas önem teşkil eden konu binanın kullanılıyor olup olmamasıdır. Örneğin belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde bulunan ve belediyelerin sunmuş olduğu çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan bir binanın maliki bu binayı bizzat kullanmıyorsa verginin mükellefi olmaz. Başka bir örnek verecek olursak belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde bulunan ve belediyelerin sunmuş olduğu çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan binayı kullanan kişi binanın maliki olmasa bile vergi mükellefi sayılmaktadır. Çünkü her iki örnekte de görüldüğü üzere vergi mükellefiyetindeki esas unsur binanın kullanımıdır (Torun 2017’den aktaran: Gafar, 2021: 70). “Kullandıkları konuta ait su aboneliğı bulunanalar, çevre temizlik vergisinin de mükellefi olup, adlarına su bedeli ile tahakkuk edecek olan çevre temizlik vergisini ödemekle yükümlü bulunmaktadırlar”. Eğer kullandıkları konuta ilişkin su aboneliğı başka gerçek ya da tüzel kişilerin veya apartman yönetimi adına olması durumunda ise çevre temizlik vergisi su abonesi olanlar tarafınca ödenecek olup abone daha sonra bunu binayı kullananlardan tahsil edebilecektir (Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğı Seri No: 30).

İlgili kanun maddesine göre; “konutlara ait Çevre Temizlik Vergisi su tüketim miktarı esas alınmak üzere metreküp başına” hesaplanmaktadır. İş yerleri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait vergi ise ilgili kanun maddesinde belirtilen tarifeye göre alınmakta ve “büyükşehirlerde ise %25 artırımlı şekilde” uygulanacağı belirtilmiştir. Maddede yer alan tutarlar ise her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılabacaktır. 2022 yılı için “yeniden değerlendirme oranı %122.93” şeklinde belirlenmiştir. 56 Seri Nolu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğı’ne göre; “1.1.2023 tarihinden itibaren konutlara ait Çevre Temizlik Vergisi metreküp başına büyükşehir belediyelerinde 1.50 TL, diğer yerlerde 1.10TL olarak hesaplanacaktır”. “Belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan ancak su ihtiyacını belediyece veya büyükşehir belediyelerine bağılı su ve kanalizasyon idarelerince tesis edilmiş olan su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ilişkin çevre temizlik vergisi ilgili tarifelerin yedinci grubunun belediye meclislerince en son intibak ettirilen derecelere ait tutarlar üzerinden tahakkuk ettirilecektir”.

Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerde iş yerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi tarifesi aşağıda yer almaktadır.

Tablo 16: Büyükşehir Belediyeleri Dışındaki Belediyelerin 2023 Yılı Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi

Bina Grupları	Bina Dereceleri ve Yıllık Vergi Tutarları (TL)				
	1.Derece	2.Derece	3.Derece	4.Derece	5.Derece
1.Grup	13.000	10.900	8.400	7.500	6.000
2.Grup	8.400	6.000	5.000	4.200	3.700
3.Grup	6.000	4.200	3.700	2.600	2.100
4.Grup	2.600	2.100	1.500	1.300	1.090
5.Grup	1.500	1.300	900	890	750
6.Grup	890	750	460	420	320
7.Grup	320	260	170	150	110

Kaynak: Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 56)

2464 sayılı Kanun mükerrer madde 44'ün beşinci fıkrasına göre; diğer belediyelere uygulanan tarifenin %25 artırımlı halı büyükşehir belediyelerine uygulanacak olup büyükşehirlerde iş yerleri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi tarifesi aşağıdaki gibidir.

Tablo 17: Büyükşehir Belediyelerinin 2023 Yılı Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi

Bina Grupları	Bina Dereceleri ve Yıllık Vergi Tutarları (TL)				
	1.Derece	2.Derece	3.Derece	4.Derece	5.Derece
1.Grup	16.250	13.625	10.500	9.375	7.500
2.Grup	10.500	7.500	6.250	5.250	4.625
3.Grup	7.500	5.250	4.625	3.250	2.625
4.Grup	3.250	2.625	1.875	1.662	1.362
5.Grup	1.875	1.625	1.125	1.112	937
6.Grup	1.112	937	575	525	400
7.Grup	400	325	212	187	137

Kaynak: Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 56)

İndirimli Çevre Temizlik Vergisi uygulamasına ilişkin hükümler 56 Seri Nolu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nin 5. maddesinde açıklanmaktadır. İlgili maddeye göre; “2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44. maddesinin onikinci fıkrasında, Cumhurbaşkanı; beşinci fıkradaki tarifiede yer alan bina gruplarını belirlemeye ve bu maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan tutarları yöreler, belediyelerin nüfusları ve bina grupları itibarıyla ayrı ayrı dörtte birine kadar indirmeye veya yarasına kadar artırmaya yetkilidir.” hükmü yer almaktadır ve bahsi geçen bu

hükümün verdiği yetki doğrultusunda “konut iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar için belirlenmiş olan tutarlar büyükşehir belediyesi bulunan iller hariç olmak üzere kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5.000’den az olan belediyelerde %50 indirimli olarak uygulanacaktır”. Yani sıralanan bu yerlerde “konutlara ait Çevre Temizlik Vergisi su tüketim miktarı esas alınmak üzere metreküp başına 55 kuruş” iken iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait vergi ise aşağıda yer alan tarife doğrultusunda hesaplanacaktır.

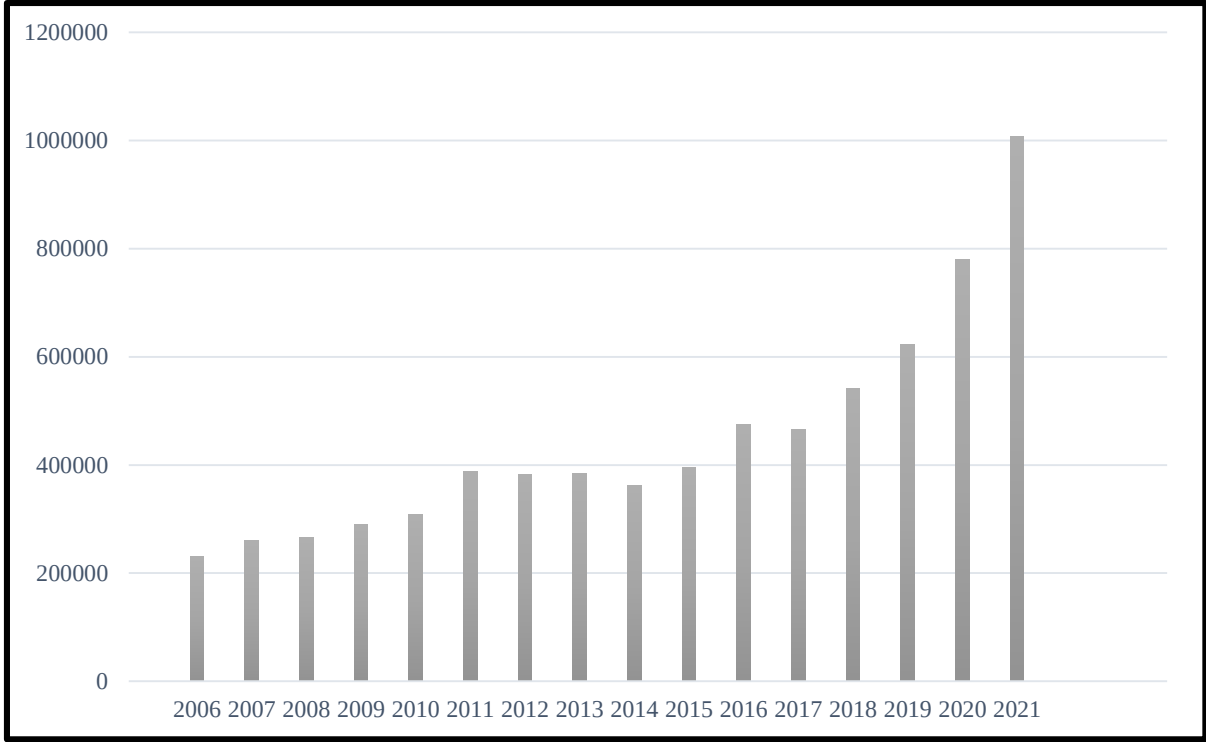
Tablo 18: 2023 Yılı İndirimli Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi

Bina Grupları	Bina Dereceleri ve Yıllık Vergi Tutarları (TL)				
	1.Derece	2.Derece	3.Derece	4.Derece	5.Derece
1.Grup	6.500	5.450	4.200	3.750	3.000
2.Grup	4.200	3.000	2.500	2.100	1.850
3.Grup	3.000	2.100	1.850	1.300	1.050
4.Grup	1.300	1.050	750	650	545
5.Grup	750	650	450	445	375
6.Grup	445	375	230	210	160
7.Grup	160	130	85	75	55

Kaynak: Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 56)

“Su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanan Çevre Temizlik Vergisi su faturasında ayrıca gösterilerek tahakkuk etmiş” sayılmakta ve tahakkuk edilen bu vergi su tüketim bedeliyle beraber belediyeler tarafından tahsil edilmektedir. Büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlarındaki su ve kanalizasyon hizmetleri 2560 Sayılı Kanun ile düzenlenmiş olup, bu yerlerdeki Çevre Temizlik Vergisi ilgili kanun doğrultusunda kurulan su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilmektedir. “İş yerleri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır (...) ve tahakkuk eden bu vergi her yıl Emlak Vergisinin taksit sürelerinde ödenir” (BGK, 1981: mükerrer madde 44). Emlak Vergisi Kanunu’nun 30. maddesine göre; “Emlak Vergisi’nin ilk taksiti Mart, Nisan ve Mayıs aylarında ve ikinci taksiti Kasım ayı içinde olmak üzere iki eşit taksitte ödenir”.

Grafik 7: 2006-2021 Yılları Arası Çevre Temizlik Vergisi Gelirleri (Bin TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 19: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Çevre Temizlik Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Çevre Temizlik Vergisi Gelirleri	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri	Çevre Temizlik Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	231.292	3.347.587	6.90
2007	259.324	3.678.464	7.04
2008	265.725	4.077.274	6.51
2009	289.523	3.631.028	7.97
2010	309.274	5.854.566	5.28
2011	386.997	6.878.140	5.62
2012	383.329	7.232.437	5.30
2013	384.679	8.196.251	4.69
2014	361.814	9.283.644	3.89
2015	395.296	10.839.017	3.64
2016	474.733	12.225.548	3.64

Tablo 19: (Devamı)

2017	465.589	13.217.357	3.88
2018	541.648	14.484.934	3.73
2019	622.460	15.694.186	3.96
2020	779.763	18.271.477	4.26
2021	1.008.531	23.368.806	4.31

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Grafik 7 ve Tabloya 19’a bakıldığında Çevre Temizlik Vergisi gelirlerinin yıllar itibarıyla artış gösterdiği görülmektedir. 2021 yılına bakıldığında 1.008.531.000 TL gelir ile Çevre Temizlik Vergisi’ne dair en yüksek gelirin elde edildiği görülmektedir. Fakat Tablo 19 incelendiğinde Çevre Temizlik Vergisi gelirlerinin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payının yıllar içerisinde dalgalı bir seyir izleyerek azaldığı göze çarpmaktadır. 2006 yılında %6.90 olan bu oran 2009 yılında %7.97’ye yükselse de daha sonrasında yine düşmüş ve 2021 yılında %4.31 olmuştur.

3.2. 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu Kapsamında Alınan Vergiler

TDK’ya göre emlak; “ev, arsa ve bahçe gibi taşınamayan mülklerin ortak adı” şeklinde tanımlanmaktadır. Emlak Vergisi; bina, arazi ve arsalar için ayrı ayrı belirlenerek uygulanan üç alt verginin toplamından oluşan genel bir vergidir (Kurt, 2018: 11). Servet üzerinden alınan vergiler içerisinde en eski yapıya sahip olan emlak vergisi neredeyse bütün ülkelerde uygulanmıştır. Emlak Vergisi’nin alınma gerekçesi servet vergilerinde olduğu gibi ödeme gücü ve faydalanma ilkelerine dayandırılmış olsa da esas sebebi alışılacelmış bir vergi olması ve gelir sağlama özelliğini taşıyor olmasıdır (Şataf ve Aygün, 2019: 91-92). Gayrimenkuller üzerinden alınan bu vergi yerel nitelikte olmakla birlikte (İlhan ve Öz, 2020: 76) kişilerin özel durumlarını dikkate almayıp doğrudan ekonomik unsurları dikkate alması dolayısıyla objektif bir vergidir. Emlak Vergisi’nin bir diğer özelliği ise gayri safi oluşudur. Yani taşınmaza ilişkin borçlar matrahtan düşülememektedir. Mülklik ilkesi uyarınca uygulanan bu vergi ülke sınırları içerisinde yaşayıp bir taşınmaza veya tasarruf hakkına sahip olan yerli ve yabancı herkese uygulanmaktadır (Uğur ve Oğuz, 2019: 94-95).

Emlak Vergisi’nin ülkemizdeki tarihine bakıldığında sahip olunan taşınmaz değerlerin vergilendirilmesi fikri Tanzimat Dönemi ile ortaya çıkmış olup tam anlamıyla bir emlak vergisi uygulamasına 1863 yılında başlanmış ve 1910 yılına kadar arazi ve binalar tek bir emlak vergisi adı altında vergilendirilmiştir. 1910 yılı sonrasında binalar “müsakkafat vergisi” adı altında vergilendirilerek arazi vergisinden ayrılmıştır. 1931 yılında ise tüm bu vergiler kaldırılarak yerine “araziler için 1833 sayılı Arazi Vergisi Kanunu ve binalar için 1837 sayılı Bina Vergisi Kanunu” getirilmiştir ve bahsi geçen bu kanunlar 1972 yılına kadar uygulanmıştır. 1936 yılında arazi ve bina

vergilerinin tahsil yetkisi il özel idarelerine devredilmiş ve tahsil edilen bu vergilerden belediyelere %25 pay verilmiştir. 1970 yılında ise 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu hazırlanmış ve 1972 yılında yürürlüğe girmiş olup bu kanun ile beyan sistemine geçilmiştir. Bu sitem doğrultusunda emlak vergisi, mükelleflerinin yazılı beyanı uyarınca tarh ve tahakkuk ettirilmiştir. İlgili verginin tahsil yetkisi il özel idarelerinden alınarak Maliye Bakanlığına devredilmiş ve 1972-1981 yılları arasında Maliye Bakanlığınca tahsil edilerek “belediyelere %45, il özel idarelerine %35 oranında” pay verilmiştir. Ancak 1981 yılından itibaren Emlak Vergisi merkezi idare gelirleri arasına alınarak il özel idarelerine ve belediyelere pay verilmesi usulüne son verilmiştir. 1985 tarihli 3239 sayılı Kanun ile ilgili vergi gelirleri genel bütçe gelirlerinden çıkarılarak mahalli idare gelirlerine dahil edilmiş ve belediyelerce tahsil edilmiştir. 1986 yılından sonra il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerine pay verilmiş ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte bu vergi gelirlerinin tamamı belediyelere bırakılmıştır. Sonuç olarak 2005 yılının Temmuz ayından itibaren Emlak Vergisi gelirlerinde il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine pay verilmemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 273-274; Şataf ve Aygün, 2019: 92; Yılmaz, 2021: 21; Bostan ve Karakuş, 2022: 244).

Günümüzde de halen geçerliliğini koruyan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu dört kısımdan oluşmaktadır. Kanunun Birinci Kısımında Bina Vergisi’ne ilişkin hükümler 1. madde ile 11. madde arasında yer alırken; İkinci Kısımında Arazi Vergisine ilişkin hükümler 12. madde ile 21. madde arasında yer almaktadır. İlgili kanunun Üçüncü Kısımında ise ilk iki kısmı ilgilendiren Kısımlar Arasındaki Müşterek Hükümler 22. madde ile 41. madde arasında yer almakta ve Dördüncü Kısımda ise Değerli Konut Vergisi 42. madde ve sonrasında yer almaktadır. Emlak Vergisi Kanunu’na eklenmiş olan Değerli Konut Vergisi özel servet vergisi niteliğinde olan uygulanmasına 2021 yılında başlanmış yeni bir vergidir. Emlak Vergisi belediyeler tarafından tahsil edilirken Değerli Konut Vergisi genel bütçe vergi gelirleri kapsamında tahsil edilmektedir (Emlak Vergisi Kanunu [EVK], 1970; Bilici, 2016: 191; Pehlivan, 2020: 348; Ekeryılmaz, 2021: 91; Yılmaz, 2021: 23).

1319 sayılı Kanun’a göre; “Türkiye sınırları içinde bulunan binalar, arsalar ve araziler” verginin konusunu oluşturmakta ve bu vergi “Bina Vergisi ve Arazi Vergisi” olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. İlgili vergilerin mükellef, matrah, tarh, tahakkuk ve ödemesine ilişkin hükümler iki alt başlık altında açıklanacaktır.

3.2.1. Bina Vergisi

EVK’nın 1. maddesine göre; verginin konusunu “Türkiye sınırları içinde bulunan binalar” oluşturmaktadır. İlgili kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere esas önem teşkil eden konu ilgili taşınmazın Türkiye sınırları içerisinde bulunuyor olmasıdır. Mükelleflerin yurt dışında bulunan binaları bu vergi kapsamına dahil edilmemektedir. Taşınmazın malikinin Türk veya yabancı oluşunun da vergi mükellefiyeti açısından bir önemi bulunmamaktadır. Yabancılarla ait Türkiye’deki emlaklar da verginin konusuna girmektedir (Şenyüz vd., 2023:399).

EVK'nın 2. maddesine göre; bina kavramı, yapıldığı maddenin bir önemi olmaksızın karada veya su üzerindeki sabit inşaatların hepsini kapsar şeklinde tanımlanmaktadır. Bu maddeye göre binanın vergi kapsamına girebilmesi için temel şart sabit inşaat olmasıdır. Sabit olmayan çadır, karavan, yüzer yapılar, nakil vasıtaları vergi konusunu oluşturmamaktadır. Nitekim ilgili kanunun ikinci maddesinde de belirtildiği üzere; “Yüzer havuzlar, sair yüzer yapılar, çadırlar ve nakil vasıtalarına takılıp çekilebilen seyyar evler ve benzerleri bina sayılmaz”. Sabit inşaat kavramı ile anlatılmak istenen ise bir yapının sürekli ya da geçici bir amaç için kullanıma uygun olmasıdır. Yani bu yapının belli bir amaç doğrultusunda yapılmış olması yeterli olmakta ve bu amacın sürekli olup olmamasının bir önemi bulunmamaktadır. Ayrıca sabit yapının sökülebilir veya taşınabilir oluşu bina olma özelliğini etkilemez. Örneğin; prefabrik yapılarının sökülüp takılabiliyor olmasının veya inşaat şantiyelerinin geçici bir süre amacıyla yapılmış olmasının bir önemi yoktur. Bu yapılar da bina olarak kabul edilmekte ve vergi kapsamına girmektedir. Bir diğer önemli husus ise binaların vergilendirilebilmesi için inşaatın bitmiş olması, kullanım amacına uygun hale gelmiş olması yeterli olup, binanın fiilen kullanılmasına ya da yapı kullanım izninin alınmış olmasına gerek yoktur. Hatta yapılmış olan inşaatın imar planına ya da ruhsatına uygunluğuna bakılmaksızın vergi kapsamına girmektedir. Aynı çatı altındaki birbirinden bağımsız yapıların her biri ayrı bir bina olarak nitelendirilmekte ve vergilendirilmektedir. Kat mülkiyeti kurulmuş bir yapıda tüm daireler, dükkanlar ayrı bir bina olarak değerlendirilmekte olup, buradaki önemli husus bu yapıların, bu birimlerin birbirinden tamamen bağımsız olması gerektiğidir. EVK'ya göre; binaların mütemmimleri de yani binaların tamamlayıcı kısımları da bina kapsamına girerek bina ile birlikte vergilendirilmekte ve bu kısımlar için ayrı bir beyanname verilmesine gerek bulunmamaktadır. (Emlak Vergisi Kanunu, 1970: madde 2; Can vd., 2019: 46-47; Pehlivan, 2020: 332; Şenyüz vd., 2023: 400).

Bina Vergisi'nin mükellefi; “binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler” şeklinde ifade edilmektedir (EVK, 1970: madde 3). “Malik; mülkiyet hakkı sahibi olan gerçek ve tüzel kişidir. Bina ve arazilerde mülkiyet hakkı tapu siciline tescil ile elde edilmektedir. İntifa hakkı ise; başkasına ait bir malın kullanılması veya o maldan yararlanılması hakkını” ifade etmektedir. Bir gayrimenkul üzerinde intifa hakkı bulunması halinde malik yalnızca kuru mülkiyet hakkına sahip olacağından ötürü o gayrimenkulden yararlanamayacak ve bu halde mükellef malik değil intifa hakkı sahibi olacaktır. Binanın malikinin ya da intifa hakkı sahibinin bulunmaması halinde yani binanın hiçbir kimse adına tapu siciline kayıtlı olmaması durumunda bina vergisinin mükellefi binaya malik gibi tasarruf eden kişi olacaktır. Bu durum genellikle gecekondular gibi kanun dışı inşa edilen binalarda söz konusu olmakla birlikte binayı kullananlar vergi mükellefi sayılmaktadırlar (Pehlivan, 2020: 333). “Bir binaya paylı mülkiyet halinde malik olanlar, hisseleri oranında mükelleftirler. Elbirliği mülkiyette malikler vergiden müteselsilen sorumlu olurlar” (EVK, 1970: madde 3).

Bina Vergisi'ne ilişkin muaflik ve istisnalar EVK 4. ve 5. maddede detaylı bir şekilde açıklanmaktadır. İlgili maddelere göre; “devlete ait binalar, il özel idarelerine, belediyelere, köy tüzel kişiliğine ait binalar, kanunla kurulan üniversitelere ait binalar, ordu evleri, askeri gazino ve kantinler, kazanç amacı olmaksızın işletilen hastane ve benzeri sağlık merkezleri ile öğrenci yurtları, kütüphaneler, dini hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla umuma açık ibadethaneler, karşılıklı olmak kaydıyla yabancı devletlere ait elçilik ve konsolosluk binaları” Emlak Vergisi'nden daimi olarak muaf olan binalara örnek teşkil etmektedir (EVK, 1970: madde 4). Belirtilen bu binalar vergiden sürekli olarak muaf tutulurken ilgili kanunun 5. maddesinde de belirtildiği üzere bazı binalar da vergiden geçici olarak muaf tutulmuştur. Örneğin mesken olarak kullanılan bina ve apartman dairelerinin (2.500 TL'den az olmamak kaydıyla) vergi değerinin ¼'ü 5 yıl süre ile (inşalarının sona erdiği yılı takip eden bütçe yılından itibaren) Emlak Vergisi'nden geçici olarak muaf tutulmuştur. Bu muaflik mevcut binalara eklenen yeni kısımlar için ilave kısmın değerine de uygulanmaktadır. Deprem, yangın, sel gibi doğal afetler sebebiyle yıkılmış olan binaların yerine inşa edilen binalar 10 yıl süreyle Emlak Vergisi'nden muaf tutulmuştur. Geri kalmış bölgelerde inşa edilmiş olan sınaî tesis binaları (inşalarını takip eden bütçe yılından itibaren) 5 yıl süre ile geçici muafiyetten faydalanabilmektedir (EVK, 1970: madde 5; Pehlivan, 2020: 335-337).

“Bina Vergisi'nin matrahı, binanın Emlak Vergisi Kanunu hükümlerine göre tespit edilen vergi değeridir” (EVK, 1970: madde 7). Binalar için vergi değeri, “Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca müştereken tespit ve ilan edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile arsa ve arsa payı değeri esas alınarak hesaplanan değerdir” (Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği Seri No: 81). Yani Bina Vergisi'nin matrahı binanın maliyet bedeli ile binaya ait arsa payının değerinin (yetkili takdir komisyonlarınca tespit edilen) toplamından oluşmaktadır (Pehlivan, 2020: 338).

Emlak Vergisi 2002 yılına kadar mükellefler tarafından “dört yılda bir verilen genel beyan esası” doğrultusunda tarh ve tahakkuk ettirilmekteyken bu tarihten sonra genel beyan esası kaldırılmıştır. Ancak bu tarihten önce verilmiş olan beyannameler belediyeler tarafından muhafaza edilerek verginin tarhında dikkate alınmıştır. Bu sebepten ötürü vergi değerinde veya mükellefiyette bir değişiklik olmaması durumunda beyan ya da bildirimde bulunma zorunluluğu yoktur (Pehlivan, 2020: 334). Emlak Vergisi Kanunu'nun 33. maddesinde hem Bina Vergisi hem de Arazi Vergisi için vergi değerini değiştiren sebepler aşağıda sıralanmıştır:

- 1.Yeni bina inşa edilmesi (Mevcut binalara ilaveler yapılması veya asansör veya kalorifer tesisleri konulması yeni inşaat hükmündedir.)
- 2.Bir binanın yanması, yıkılması suretiyle veya sair sebeplerle tamamen veya kısmen harabolması veya binada mevcut olan asansör veya kalorifer tesislerinin kaldırılması
- 3.Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi (Bu hüküm uygulanırken apartmanın her dairesi bina sayılmaktadır.)
- 4.Arazinin hal ve heyetinde değişiklik olması:

- a)Arazinin fidanlandırılması veya ağaçlandırılması, bağ haline getirilmesi
- b)Fidanlı, ağaçlı veya kütüklü bir arazinin tarla haline getirilmesi veya gelmesi
- c)Tarım yapılan bir arazinin tabii bir afet veya arıza sebebiyle veya sair sebepler yüzünden tarıma elverişsiz hale gelmesi
- d)Tarım yapılmayan bir arazinin tarıma elverişli hale getirilmesi
- e)Arazinin parsellenmek suretiyle arsalar haline getirilmesi
- 5.Bir binanın mütemmimi durumunda olan arazinin mütemmimlik durumundan çıkması veya bir arazi ve arsanın bina mütemmimi durumuna girmesi
- 6.Bir bina veya arazinin taksim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir.)
- 7.Müteaddit arazi ve arsaların tek bir arazi ve arsa haline getirilmesi veya müteaddit hisseler ayrılmış olan bir binanın bütün hisselerinin birleştirilmesi
- 8.Herhangi bir sebepten ötürü bir şehir, kasaba veya köyün tamamında devamlı olmak üzere bina veya arazinin değerlerinde %25'i aşan oranda artma veya eksiltme olması

Vergi değerini değiştiren yukarıda sayılı olan ilk yedi maddenin meydana gelmesi halinde “bu değişikliklerin vuku bulduğu tarihi takip eden bütçe yılından itibaren”; sekizinci maddenin olması durumunda ise “takdir işleminin yapıldığı tarihi takip eden bütçe yılından itibaren” ilgili vergiye ilişkin mükellefiyet başlamaktadır. “Dört yılda bir yapılan takdir işlemlerinde de mükellefiyet takdir işleminin yapıldığı tarihi takip eden bütçe yılından itibaren başlamaktadır”. Vergi muafiyeti kalkan binalarda ise mükellefiyet, “muafiyetin kalktığı tarihi takip eden bütçe yılından itibaren başlamaktadır” (EVK, 1970: madde 9; Pehlivan, 2020: 334). Yanma, yıkılma gibi nedenlerden ötürü tamamen kullanılmaz hale gelen ya da vergiye tabiyken muaflik şartı kazanan binalarda mükellefiyet “bu olayların vukubulduğu tarihi takip eden taksitten itibaren” sona ermektedir (EVK, 1970: madde 9). Bina Vergisi’nde mükellefiyette veya vergi değerinde meydana gelen değişikliklerin bildirilmesi zorunlu olup bu değişiklikler emlakın bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye yapılmaktadır. Bildirimin, değişikliklerin meydana geldiği bütçe yılı içerisinde yapılması zorunlu olmakla birlikte eğer vergi değerini değiştiren nedenler yılın son üç ayı içerisinde gerçekleşmişse değişikliğin meydana geldiği tarihten itibaren üç ay içerisinde yapılabilmektedir (Pehlivan, 2020: 340-341).

“Bina Vergisi’nin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir”. Bu oranlar büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde “%100 artırımlı” olarak uygulanmaktadır. Buna göre, büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan meskenler için Bina Vergisi oranı binde 2 iken, diğer binalar için binde 4 şeklinde uygulanmaktadır (EVK, 1970: madde 8).

“Bina Vergisi, ilgili belediye tarafından; dört yılda bir defa olmak üzere takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılının Ocak ve Şubat aylarında, hesaplanan vergi değeri esas alınarak yıllık olarak tarh” edilmektedir. Bir ilin ya da ilçenin sınırları dahilinde birden çok belediyenin bulunması durumunda ise “belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan binaya ait bina vergisini tarha yetkili olacak olan belediye, ilgili valiler tarafından” belirlenmektedir. “Yapılan tarh ve tahakkuk takip eden yıllarda bina vergisi her bütçe yılının başından itibaren o yıl için tahakkuk etmiş sayılmaktadır”. Bildirimin posta ile yapılmış olması halinde “bildirim verme süresinin son

günü takip eden yedi gün içinde” vergi tarh olunmakta ve tarh olunan vergi tahakkuk etmiş sayılarak mükellefe bir yazıyla bildirilmektedir (EVK, 1970: madde 11). Bildirimin süresi içerisinde verilmemesi durumunda ise vergi idaresi tarafından tarh edilmektedir (EVK, 1970: madde 32). Bina Vergisi “birinci taksidi Mart, Nisan, Mayıs aylarında, ikinci taksidi Kasım ayı içinde olmak üzere iki eşit taksitte” ödenmektedir (EVK, 1970: madde 30).

3.2.2. Arazi Vergisi

Arazi; sınırları dağ, yol, ağaç, duvar, çit gibi tabii veya suni işaretlerle çevrili olan yeryüzü parçası şeklinde tanımlanmaktayken (Pehlivan, 2020: 342) arsa ise belediye sınırları içerisinde belediye tarafından parsellenmiş arazi şeklinde tanımlanmaktadır (EVK, 1970: madde 12). 1319 sayılı Kanun’un ikinci kısmında anlatılan Arazi Vergisi arsaları da kapsamaktadır. İlgili kanunun 12. maddesine göre; “Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar” bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Aslında arsalar da araziden sayılmakla birlikte farklı vergi oranlarına tabi olmalarıyla birbirlerinden ayrılmaktadır. (Can vd., 2019: 84). Arazi Vergisi’nin mükellefi “arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa araziye malik gibi tasarruf edenler” şeklinde düzenlenmiştir. Eğer bir arazi üzerinde paylı mülkiyet söz konusu ise malik olanlar “hisseleri oranında” mükellef olurken elbirliği mülkiyetin olması halinde ise vergiden “müteselsilen” sorumlu olmaktadır (EVK, 1970: madde 13).

EVK’nın 14., 15. ve 16. maddelerinde Arazi Vergisi’ne dair muaflık ve istisnalar detaylı bir şekilde açıklanmaktadır. İlgili kanun hükmüne göre; “devlete, özel bütçeli idarelere, belediyelere, il özel idarelerine, köylere ait araziler, kamu yararı amacıyla çalışan derneklere ait araziler, belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan araziler, mezarlıklar, karşılıklı olmak kaydıyla yabancı devletlere ait olan elçilik ve konsolosluklara tahsis edilen arazi ve arsalar, TSK’yı güçlendirmek amacıyla kurulmuş olan vakıflara ait arazi ve arsalar, TOKİ’ye ait arazi ve arsalar” Arazi Vergisi’nden daimi olarak muaftır (EVK, 1970: madde 14). Kanunun devamında ise geçici muaflıklar yer almaktadır. “Özel kanunlarına göre devlet ormanları dışında insan emeği ile yeniden orman haline getirilmek üzere ağaçlandırılan arazi 50 yıl, bataklık, çorak, çalılık, taşlık ve başka sebeplerden ötürü üzerinde tarım yapılamayan arazilerin tekrardan tarıma elverişli hale getirilmesinde 10 yıl, Yatırım Teşvik Belgesi kapsamında yapılan yatırımlar için tahsis edilen araziler Yatırım Teşvik Belgesi süresince” Arazi Vergisinden geçici olarak muaftır (EVK, 1970: madde 15). “Mükelleflerin, bir belediye ve bu belediyenin mücavir alan sınırları içinde bulunan arazisinin (arsalar hariç) toplam vergi değerinin 10.000 TL’si Arazi Vergisinden istisnadır” (EVK, 1970: madde 16).

Arazi Vergisi’nde de Bina Vergisi’nde olduğu gibi 2002 yılına kadar genel beyan esasına göre tarh ve tahakkuk söz konusu olduğundan bu esasa göre verilmiş olan beyannameler belediyeler tarafından muhafaza edilmekte ve gelecek dönemler için vergi tarhında dikkate alınmaktadır. Bu

nedenle vergi değerinde ya da mükellefiyette bir değişiklik meydana gelmemesi durumunda yıllık veya belli dönemler için beyanname verme zorunluluğu yoktur. Arazinin vergi değerini değiştiren sebeplerin (Bina Vergisi başlığı altında açıklandığı için burada tekrar yazılmamıştır.) meydana gelmesi halinde “bu değişikliklerin gerçekleştiği tarihi takip eden bütçe yılından itibaren” Arazi Vergisi mükellefiyeti başlamaktadır. Dört yılda bir yapılan takdir işlemlerinde de mükellefiyet “takdir işleminin yapıldığı tarihi takip eden bütçe yılından itibaren” başlamaktadır. Muafiyetin sona ermesi durumunda ise mükellefiyet, “muafiyetin kalktığı tarihi takip eden bütçe yılından itibaren” başlamaktadır (Pehlivan, 2020: 343). Vergiye tabiyken muaflık şartlarını kazanan araziden ötürü mükellefiyet “bu olayın vuku bulduğu tarihi takip eden taksitten itibaren” sona ermekteyken “üzerine bina yapılan arsanın Arazi Vergisi mükellefiyeti inşaatın bittiği yılı takip eden bütçe yılından itibaren” sona ermektedir. Deprem, yangın, su basması gibi doğal afetler sonucunda yıkılan binaların arsalarına ilişkin vergiler “olayın meydana geldiği tarihi izleyen bütçe yılından itibaren iki yıl süreyle” alınmamaktadır (EVK, 1970: madde 19). Araziye ilişkin olarak ilgili kanunun 33. maddesinde belirtilen değişikliklerin meydana gelmesi halinde “bu değişikliğin meydana geldiği bütçe yılı içerisinde” ilgili belediyeye bildirilmesi zorunlu olup değişikliklerin bütçe yılının son üç ayı içerisinde olması halinde ise bildirimin “değişikliğin meydana geldiği tarihten itibaren üç ay içerisinde” yapılması gerekmektedir (Pehlivan, 2020: 346).

“Arazi Vergisi’nin matrahı Emlak Vergisi Kanunu’na göre tespit olunan vergi değeridir” (EVK, 1970: madde 17). Arsa ve araziler için vergi değerinin tespitine ilişkin hükümler ilgili kanunun 29. maddesinde yer almaktadır. Buna göre arsa ve arazilerin vergi değerleri bulunurken öncelikle takdir komisyonları tarafından birim değer tespit edilmektedir. Arazilerin birim değeri her il ve ilçe için takdir komisyonları tarafından arazinin cinsine göre takdir edilmektedir. Arsaların birim değeri belirlenirken iller, ilçeler itibarıyla arsa takdir komisyonları kurulmakta ve bu komisyon görevli olduğu bölge, cadde, sokak için arsaların asgari birim metrekare fiyatlarını belirlemektedir. Yapılan birim değer takdirinin ardından bulunan metrekare birim değeri ile arsa ya da arazinin yüzölçümünün çarpılması sonucunda vergi değeri yani matrah bulunmaktadır (Bilici, 2016: 195; Gafar, 2021: 44).

“Arazi vergisinin oranı binde bir, arsalarda ise binde üçtür”. Bu oranlar büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanları içerisinde “%100 artırımlı” şekilde uygulanmaktadır. Buna göre; büyükşehir belediye sınırları içerisinde vergi oranı arazi için binde 2 iken arsalar için binde 6’dır (EVK, 1970: madde 18).

“Arazi Vergisi, ilgili belediye tarafından; dört yılda bir defa olmak üzere takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden yılının Ocak ve Şubat aylarında, hesaplanan vergi değeri esas alınarak yıllık olarak tarh” edilmektedir. Bir il veya ilçe sınırları dahilinde birden çok belediyenin bulunması durumunda ise “belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan araziye ait arazi vergisini tarha yetkili olacak olan belediye, ilgili valiler tarafından” belirlenmektedir. “Yapılan tarh ve tahakkuku

takip eden yıllarda arazi vergisi her bütçe yılının başından itibaren o yıl için tahakkuk etmiş sayılmaktadır”. Bildirimin posta ile yapılmış olması halinde “bildirim verme süresinin son gününü takip eden yedi gün içinde” vergi tarh olunmakta ve tarh olunan vergi tahakkuk etmiş sayılarak mükellefe bir yazıyla bildirilmektedir (EVK, 1970: madde 21). Bildirimin süresi içerisinde verilmemesi durumunda ise vergi idare tarafında tarh edilmektedir (EVK, 1970: madde 32). Arazi Vergisi “birinci taksidi Mart, Nisan, Mayıs aylarında ikinci taksidi Kasım ayı içinde olmak üzere iki eşit taksitte” ödenmektedir (EVK, 1970: madde 30).

Tablo 20: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Bina, Arsa ve Arazi Vergisi Gelirleri (Bin TL)

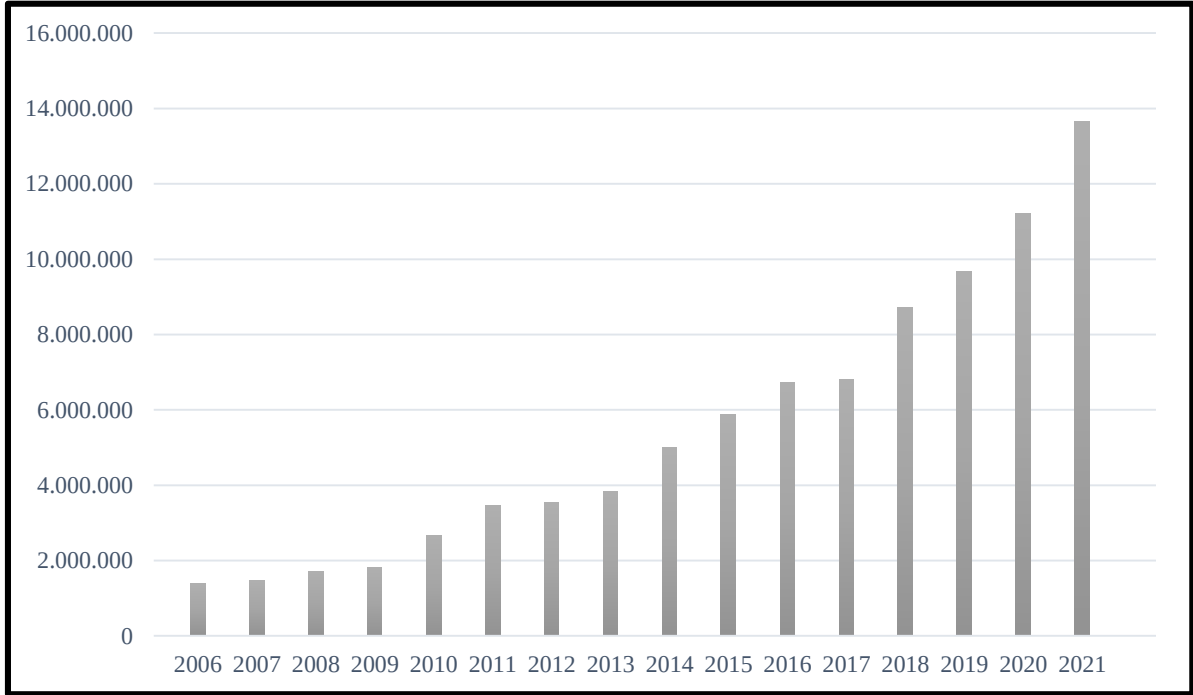
Yıllar	Bina Vergisi Gelirleri	Arsa Vergisi Gelirleri	Arazi Vergisi Gelirleri	Emlak Vergisi Gelirleri (Toplam)
2006	955.739	415.533	25.081	1.396.353
2007	989.494	449.953	24.802	1.464.249
2008	1.231.111	458.957	27.316	1.717.384
2009	1.318.089	478.616	27.392	1.824.097
2010	1.858.481	771.258	37.791	2.667.530
2011	2.431.444	978.054	53.514	3.463.012
2012	2.509.744	971.871	46.413	3.528.028
2013	2.755.883	1.040.834	50.171	3.846.888
2014	3.562.971	1.367.047	62.205	4.992.223
2015	4.231.917	1.584.148	65.054	5.881.119
2016	4.892.484	1.758.890	76.867	6.728.241
2017	5.050.575	1.682.320	75.624	6.808.519
2018	6.475.662	2.133.880	92.657	8.702.199
2019	7.371.778	2.213.697	95.025	9.680.500
2020	8.576.154	2.506.081	121.356	11.203.591
2021	10.390.951	3.104.304	152.029	13.647.284

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 20’de 2006 ile 2021 yılları arası tüm belediyelere ait Emlak Vergisi gelirleri yer almaktadır. Tabloya bakıldığında Emlak Vergisi gelirlerinde yıllar itibariyle bir artış olduğu görülmektedir. Emlak Vergisi’ni oluşturan bina, arsa ve arazi vergilerine ayrı ayrı baktığımızda da yine vergi gelirlerinde bir artış olduğunu söylemek mümkündür. İlgili tablo doğrultusunda Bina Vergisi gelirlerinin, Emlak Vergisi gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturduğunu söylemek

mümkündür. Arsa ve Arazi Vergisi gelirlerine baktığımız zaman ise Arsa Vergisi gelirlerinin daha fazla olduğu ve en az paya sahip olan verginin Arazi Vergisi olduğu göze çarpmaktadır. Nitekim, 2021 yılı Emlak Vergisi gelirlerine baktığımızda 10.390.951.000 TL Bina Vergisi geliri, 3.104.304.000 TL Arsa Vergisi geliri ve 152.029.000 TL Arazi Vergisi geliri elde edilmiştir. Söz konusu yılda ilgili tablodaki verilere göre; Bina Vergisi'nin Emlak Vergisi içerisindeki payı %76.13 iken bu oran Arsa Vergisi'nde %22.74, Arazi Vergisi'nde ise %1.11'dir.

Grafik 8: 2006-2021 Yılları Arası Emlak Vergisi Gelirleri (Bin TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 21: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Emlak Vergisi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Emlak Vergisi Gelirleri	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri	Emlak Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	1.396.353	3.347.587	41.71
2007	1.464.249	3.678.464	39.80
2008	1.717.384	4.077.274	42.12
2009	1.824.097	3.631.028	50.23
2010	2.667.530	5.854.566	45.56

Tablo 21: (Devamı)

2011	3.463.012	6.878.140	50.34
2012	3.528.028	7.232.437	48.78
2013	3.846.888	8.196.251	46.93
2014	4.992.223	9.283.644	53.77
2015	5.881.119	10.839.017	54.25
2016	6.728.241	12.225.548	55.03
2017	6.808.519	13.217.357	51.51
2018	8.702.199	14.484.934	60.07
2019	9.680.500	15.694.186	61.68
2020	11.203.591	18.271.477	61.31
2021	13.647.284	23.368.806	58.39

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 8 ve Tablo 21'e bakıldığında Emlak Vergisi gelirlerinde bir artış olduğunu söylemek mümkündür. Emlak Vergisi gelirlerinin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payına baktığımızda ise yıllar itibarıyla artış azalışlar olduğunu görülmekte ise de genel olarak arttığını söylemek mümkündür. Tabloda yer alan ilk üç yılda %40'larda olan bu oran baz alınan yılların sonuna doğru gelindiğinde %60'lara çıktığı görülmektedir. Emlak Vergisi'nin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payının bu denli yüksek olması bu verginin belediyeler açısından önemini bize göstermektedir. 2021 yılı verilerine baktığımızda 13.647.284.000 TL Emlak Vergisi geliri elde edildiği ve bu gelirin toplam vergi gelirleri içerisindeki payının %58.39 olduğu görülmektedir.

Tablo 22: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirleri (Bin TL)

Yıllar	İlan ve Reklam Vergisi Gelirleri	Eğlence Vergisi Gelirleri	Haberleşme Vergisi Gelirleri	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirleri	Yangın Sigortası Vergisi Gelirleri	Çevre Temizlik Vergisi Gelirleri	Emlak Vergisi Gelirleri	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri
2006	104.918	61.571	55.515	419.513	18.184	231.292	1.396.353	3.347.587
2007	123.427	77.313	55.966	431.816	19.569	259.324	1.464.249	3.678.464
2008	140.887	90.834	59.981	544.540	21.379	265.725	1.717.384	4.077.274
2009	146.602	96.681	50.530	8.243	18.470	289.523	1.824.097	3.631.028
2010	189.977	104.420	50.397	749.669	18.925	309.274	2.667.530	5.854.566
2011	239.271	128.020	48.208	741.310	18.480	386.997	3.463.012	6.878.140
2012	266.988	135.621	44.345	918.070	20.819	383.329	3.528.028	7.232.437
2013	289.978	161.697	34.149	1.100.078	26.280	384.679	3.846.888	8.196.251

Tablo 22: (Devamı)

2014	291.078	163.767	38.725	1.131.993	27.858	361.814	4.992.223	9.283.644
2015	345.488	187.999	40.852	1.306.997	31.141	395.296	5.881.119	10.839.017
2016	423.648	208.684	39.522	1.176.880	31.864	474.733	6.728.241	12.225.548
2017	445.546	244.064	43.164	1.265.883	35.945	465.589	6.808.519	13.217.357
2018	481.031	268.766	51.843	1.592.738	39.391	541.648	8.702.199	14.484.934
2019	442.665	327.662	58.466	2.249.895	44.017	622.460	9.680.500	15.694.186
2020	463.967	279.405	63.297	2.491.803	46.045	779.763	11.203.591	18.271.477
2021	699.250	348.272	77.717	3.115.496	66.050	1.008.531	13.647.284	23.368.806

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

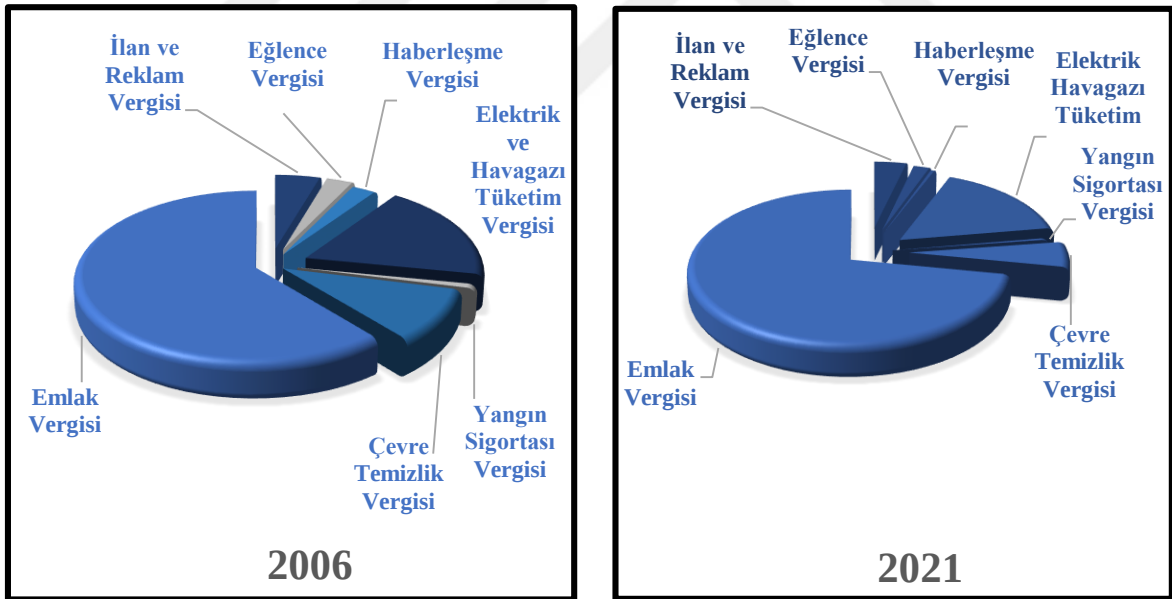
Tablo 23: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirlerinin (Bin TL) Toplam Vergi Gelirlerine Oranı (%)

Yıllar	İlan ve Reklam Vergi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Eğlence Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Haberleşme Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Yangın Sigortası Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Çevre Temizlik Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Emlak Vergisi Gelirlerinin Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	3.13	1.83	1.65	12.53	0.54	6.90	41.71
2007	3.35	2.10	1.52	11.73	0.53	7.04	39.80
2008	3.45	2.22	1.47	13.35	0.52	6.51	42.12
2009	4.03	2.66	1.39	0.22	0.50	7.97	50.23
2010	3.24	1.78	0.86	12.80	0.32	5.28	45.56
2011	3.47	1.86	0.70	10.77	0.26	5.62	50.34
2012	3.69	1.87	0.61	12.69	0.28	5.30	48.78
2013	3.53	1.97	0.41	13.42	0.32	4.69	46.93
2014	3.13	1.76	0.41	12.19	0.30	3.89	53.77
2015	3.18	1.73	0.37	12.05	0.28	3.64	54.25
2016	3.46	1.70	0.32	9.62	0.26	3.64	55.03
2017	3.37	1.84	0.32	9.57	0.27	3.88	51.51
2018	3.32	1.85	0.35	10.99	0.27	3.73	60.07
2019	2.82	2.08	0.37	14.33	0.28	3.96	61.68
2020	2.53	1.52	0.34	13.63	0.25	4.26	61.31
2021	2.99	1.49	0.33	13.33	0.28	4.31	58.39

Kaynak: Tablo 22'deki verilere dayanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 22’de tüm belediyelere ait vergi gelirleri yer alırken Tablo 23’te de bu gelirlerin belediyelerin elde etmiş olduğu tüm vergi gelirleri içerisindeki payları gösterilmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde her bir vergi için tek tek yapılan tablolar bu iki tabloda birleştirilerek verilmiştir. Tüm vergileri bir tabloda toplanarak ilgili vergilere ilişkin değerlendirmenin daha net şekilde görülmesi amaçlanmıştır. Tablolara baktığımızda vergi gelirlerinde bir artış olduğu görülmektedir. Belediyelerin elde etmiş olduğu vergi gelirleri içerisinde Emlak Vergisi en büyük paya sahiptir. Vergi gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturan Emlak Vergisi belediyelerin merkezi idareye bağımlılığını azaltması noktasında önemli bir vergidir. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi gelirleri Emlak Vergisi’nden sonra en fazla paya sahip olan vergidir. Tabloya bakıldığında bu oranın %13 civarında olduğu görülmektedir. Emlak Vergisi ile karşılaştırıldığında bu vergi gelirinin oranı oldukça düşüktür. Haberleşme Vergisi ile Yangın Sigortası Vergisi en düşük paya sahip vergilerdir. Bu vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payına bakıldığında %1’in altında olduğu göze çarpmaktadır. İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi gelirlerine bakıldığında da toplam vergi gelirleri içerisindeki paylarının toplamının %10 civarında olduğu görülmektedir. Bu vergilerin belediyelerin mali özerk bir yapıya kavuşmasını sağlamada çok etkili olmadıklarını söylemek mümkündür.

Grafik 9: 2006 ve 2021 Yıllı Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirleri



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006 ve 2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki grafikte 2006 ve 2021 yıllarına ait vergi gelirlerini gösterilmektedir. Baz alınan her iki yıla bakıldığında ilgili vergilerin paylarında çok büyük bir değişimin olmadığı görülmekteyken söz konusu yıllarda Emlak Vergisi payının vergi gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturduğu ve

2021 yılında bu payın 2006'ya oranla arttığı görülmektedir. Grafiğe bakıldığında Emlak Vergisi gelirlerinin belediyeler açısından önemi net bir şekilde görülmektedir.

Tablo 24: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Payı (%)

Yıllar	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri	Belediyelerin Toplam Gelirleri	Belediyelere Ait Vergi Gelirlerinin Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	3.347.587	20.372.864	16.43
2007	3.678.464	23.648.122	15.55
2008	4.077.274	25.736.012	15.84
2009	3.631.028	26.884.961	13.50
2010	5.854.566	34.233.863	17.10
2011	6.878.140	40.740.227	16.88
2012	7.232.437	45.131.525	16.02
2013	8.196.251	53.931.284	15.19
2014	9.283.644	62.544.796	14.84
2015	10.839.017	72.159.838	15.02
2016	12.225.548	80.994.408	15.09
2017	13.217.357	97.148.981	13.60
2018	14.484.934	110.933.045	13.05
2019	15.694.186	115.484.308	13.58
2020	18.271.477	136.768.350	13.35
2021	23.368.806	192.182.996	12.15

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 24'te belediyelere ait toplam vergi gelirlerinin belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payı gösterilmektedir. İlgili tabloya baktığımızda bu oranın %15 civarında olduğunu söylemek mümkündür. Bu oran bazı yıllar itibarıyla artış azalış göstermiş olsa da tablo incelendiğinde genel olarak bir azalış içerisinde olduğu görülmektedir. Kendi sınırları dahilinde kanunların vermiş olduğu görev ve sorumlulukları yerine getirmekle sorumlu olan belediyeler, bu görevlerin ifası amacıyla gerekli olan gelirin sadece %15'lik bir kısmını öz gelirleri olan vergi gelirlerinden karşılayabildiğini tablodaki verilerden hareketle söylemek mümkündür. Hizmetin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesini savunan hizmette yerellik ilkesi kapsamı doğrultusunda belediyelerin halen mali özerk bir yapıya sahip olamadığı çoğunlukla merkezi idare vergi gelirlerinde aldığı paylarla hizmetleri gerçekleştirdiğini söylemek mümkündür.

Tablo 25: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Gelirleri (Bin TL) ve Bu Gelirlerin Toplam Belediye Giderlerine Oranı (%)

Yıllar	Belediyelere Ait Toplam Vergi Gelirleri	Belediyelerin Toplam Giderleri	Belediyelere Ait Vergi Gelirlerinin Toplam Belediye Giderlerine Oranı (%)
2006	3.347.587	21.640.204	15.46
2007	3.678.464	25.832.553	14.23
2008	4.077.274	30.959.084	13.16
2009	3.631.028	31.012.132	11.70
2010	5.854.566	34.474.935	16.98
2011	6.878.140	41.132.755	16.72
2012	7.232.437	46.988.113	15.39
2013	8.196.251	59.964.440	13.66
2014	9.283.644	63.266.220	14.67
2015	10.839.017	73.756.957	14.69
2016	12.225.548	91.269.961	13.39
2017	13.217.357	112.048.078	11.79
2018	14.484.934	132.004.672	10.97
2019	15.694.186	123.349.928	12.72
2020	18.271.477	134.559.344	13.57
2021	23.368.806	183.962.486	12.70

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 25’te 2006 ve 2021 yılları arası tüm belediyelere ait vergi gelirlerinin toplam belediye giderlerine oranı gösterilmektedir. Tabloya baktığımızda yıllar itibariyle belediyelere ait vergi gelirlerinde de belediyelerin yapmış olduğu toplam giderlerde de bir artış olduğu görülmektedir. Ancak vergi gelirlerinin belediyelerin yapmış olduğu harcamaları karşılama oranına bakıldığında bu rakamın yıllar içerisinde dalgalı olduğu görülse de genel itibariyle bir azalış içerisinde olduğu görülmektedir. 2006 yılında %15.46 olan bu oran 2010 yılında %16.98’e çıkmış olsa da 2021 yılına bakıldığında %12.70’lere gerilemiştir. Belediyelerin yapmış olduğu bu harcamaların finansmanında belediyelere ait olan vergi gelirlerinin yetersiz kaldığını ve bu sebepten ötürü merkezi idareye bağımlı hale geldiğini söylemek mümkündür. Oysaki bu oranın düşüklüğü hizmette yerellik ilkesinin destekleyici bir unsuru olan mali özerkliğin zayıflamasına da sebebiyet vermektedir.

Tablo 26: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Vergi Geliri ve Toplam Belediye Giderleri (Bin TL)

Yıllar	İlan ve Reklam Vergisi Gelirleri	Eğlence Vergisi Gelirleri	Haberleşme Vergisi Gelirleri	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirleri	Yangın Sigortası Vergisi Gelirleri	Çevre Temizlik Vergisi Gelirleri	Emlak Vergisi Gelirleri	Belediyelerin Toplam Giderleri
2006	104.918	61.571	55.515	419.513	18.184	231.292	1.396.353	21.640.204
2007	123.427	77.313	55.966	431.816	19.569	259.324	1.464.249	25.832.553
2008	140.887	90.834	59.981	544.540	21.379	265.725	1.717.384	30.959.084
2009	146.602	96.681	50.530	8.243	18.470	289.523	1.824.097	31.012.132
2010	189.977	104.420	50.397	749.669	18.925	309.274	2.667.530	34.474.935
2011	239.271	128.020	48.208	741.310	18.480	386.997	3.463.012	41.132.755
2012	266.988	135.621	44.345	918.070	20.819	383.329	3.528.028	46.988.113
2013	289.978	161.697	34.149	1.100.078	26.280	384.679	3.846.888	59.964.440
2014	291.078	163.767	38.725	1.131.993	27.858	361.814	4.992.223	63.266.220
2015	345.488	187.999	40.852	1.306.997	31.141	395.296	5.881.119	73.756.957
2016	423.648	208.684	39.522	1.176.880	31.864	474.733	6.728.241	91.269.961
2017	445.546	244.064	43.164	1.265.883	35.945	465.589	6.808.519	112.048.078
2018	481.031	268.766	51.843	1.592.738	39.391	541.648	8.702.199	132.004.672
2019	442.665	327.662	58.466	2.249.895	44.017	622.460	9.680.500	123.349.928
2020	463.967	279.405	63.297	2.491.803	46.045	779.763	11.203.591	134.559.344
2021	699.250	348.272	77.717	3.115.496	66.050	1.008.531	13.647.284	183.962.486

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri (2006-2021) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

**Tablo 27: 2006-2021 Yılları Arası Tüm Belediyelere Ait Her Bir Vergi Gelirinin (Bin TL)
Toplam Belediye Giderlerine Oranı (%)**

Yıllar	İlan ve Reklam Vergisi Gelirleri	Eğlence Vergisi Gelirleri	Haberleşme Vergisi Gelirleri	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Gelirleri	Yangın Sigortası Vergisi Gelirleri	Çevre Temizlik Vergisi Gelirleri	Emlak Vergisi Gelirleri
2006	0.48	0.28	0.25	1.93	0.08	1.06	6.45
2007	0.47	0.29	0.21	1.67	0.07	1.00	5.66
2008	0.45	0.29	0.19	1.75	0.06	0.85	5.54
2009	0.47	0.31	0.16	0.02	0.05	0.93	5.88
2010	0.55	0.30	0.14	2.17	0.05	0.89	7.73
2011	0.58	0.31	0.11	1.80	0.04	0.94	8.41
2012	0.56	0.28	0.09	1.95	0.04	0.81	7.50
2013	0.48	0.26	0.05	1.83	0.04	0.64	6.41
2014	0.46	0.25	0.06	1.78	0.04	0.57	7.89
2015	0.46	0.25	0.05	1.77	0.04	0.53	7.97
2016	0.46	0.22	0.04	1.28	0.03	0.52	7.37
2017	0.39	0.21	0.03	1.12	0.03	0.41	6.07
2018	0.36	0.20	0.03	1.20	0.02	0.41	6.59
2019	0.35	0.26	0.04	1.82	0.03	0.50	7.84
2020	0.34	0.20	0.04	1.85	0.03	0.57	8.32
2021	0.38	0.18	0.04	1.69	0.03	0.54	7.41

Kaynak: Tablo 26'daki verilere dayanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 26'da belediyelere ait her bir vergiye ilişkin gelirler ve belediyelerin toplam giderleri yer almaktadır. Tablo 27'de ise belediyelere ait her bir verginin toplam belediye giderlerinin karşılama oranı gösterilmektedir. Tablo 27'ye genel olarak bakıldığında vergi gelirlerinin belediyelerin yapmış olduğu giderleri karşılama oranının çok düşük olduğu ve yıllar itibarıyla da azaldığı görülmektedir.

Belediye vergi gelirleri içerisinde en fazla paya sahip olan Emlak Vergisi'nin bile toplam belediye harcamalarını karşılama oranı ortalama %7.06'dır. Yani belediyelerin öz gelirleri içerisinde en fazla yapıya sahip olan Emlak Vergisi bile belediyelerin yapmış olduğu harcamaların sadece %7.06'sını karşıladığı görülmektedir. Bu durum belediyelerin yeterli mali özerk bir yapıya sahip olamadığını ve hizmetleri gerçekleştirebilmek için merkezi idareye bağımlı olduğunu göstermektedir. Sonuç olarak, belediyeler yeterli mali yapıya sahip olamamakta ve hizmetlerin etkin sunumu açısından halen merkezi idareye bağımlı kalmaktadır. Bu açıdan bakıldığında hizmette yerellik ilkesinin tam manasıyla bir uygulama alanı bulamadığını söylemek mümkündür.



SONUÇ ve ÖNERİLER

Mahalli idareler denildiğinde akla ilk gelen idari birim belediyelerdir. Normal belediyeler il, ilçe ve belde belediyelerinden oluşurken; büyükşehir belediyeleri ise büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinden oluşmaktadır. 2023 yılında Türkiye’de “30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 390 belde belediyesi” bulunmaktadır.

Belediyeler, mahalli idarelerin en temel yapı taşları olarak karşımıza çıkmaktadır. Sorumlu oldukları bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda gelişmesinde önemli rol oynamakta ve orda yaşayan halkın yaşam kalitesini artırmada oldukça etkili olmaktadır. Bu amaçla belediyelerin kanunlar dolayısıyla yüklenmiş olduğu pek çok görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

Belediyeler sayılmakta olan tüm bu görevleri yerine getirmek amacıyla gerekli mali kaynağa sahip olmak zorundadırlar. Belediyelerin sahip olduğu finansman kaynaklarını “öz gelirler, idareler arası transferler aracılığıyla elde ettiği gelirler ve borçlanma gelirleri” olarak sınıflandırmak mümkündür. Belediyelerin öz gelirleri kendi faaliyeti sonucunda elde ettiği gelirlerdir. “Vergiler, resimler, harçlar harcamalara katılma payları ticari ve sınai işletmelerden elde edilen gelirler ile para cezaları” belediyelerin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Pek çok ülkede belediyelerin en önemli gelir kaynağını vergiler oluşturmaya karşın ülkemizde vergilerin oranı istenilen düzeye erişememektedir. Örneğin 2006 yılında tüm belediyelerin elde etmiş olduğu gelirler içerisinde vergilerin payı %16 iken bu oran 2021 yılında %12’ye düşmüştür. Bu durum, belediyelerin merkezi idareden gelen transferlere bağımlı kalmasına sebep olmaktadır. Ayrıca hedeflenen mali özerkliğin de tam anlamıyla gerçekleşmediği görülmektedir. Hizmetin halka en yakın olan birim tarafından sunulmasını savunan hizmette yerellik ilkesinin de tam anlamıyla uygulanamamasına sebep olmaktadır. Bu amaçla belediyelerin vergi gelirlerini artırmaya yönelik çalışmalar yürütmesi gerektiği söylemek mümkündür.

Bu çalışmanın esas odak noktasını belediyelerin tahsil ettiği vergiler oluşturmaktadır. Ülkemizde belediye vergilerinin neler olduğu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda sayılmıştır. Bahsi geçen bu vergiler haricinde 1319 sayılı Kanun’da düzenlenmiş olan Emlak Vergisi gelirleri de belediyelerin önemli gelir kaynakları arasında sayılmaktadır. Belediyelerin 2464 sayılı Kanun kapsamında tahsil ettiği vergileri; “İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi” şeklinde sıralamak mümkündür.

İlan ve Reklam Vergisi gelirlerinin belediyelerin tahsil ettiği toplam vergi gelirleri içerisindeki payına bakıldığında bu oranın %3 civarında olduğunu söylemek mümkündür. Vergiye dair istisna ve muafiyet kısmı incelendiğinde teknolojiyle birlikte gelişen ilan ve reklamcılık sektörünün vergi kapsamının dışında kaldığı görülmekte ve bu sebepten dolayı basın ve yayın yoluyla ya da dijital ortamlarda yapılan yüksek katma değerli ilan ve reklamların vergi kapsamı dahilinde olmadığı göze çarpmaktadır. Bu sebeple vergi kapsamının günümüz koşullarına uyarlayarak güncel hale getirilmesi halinde söz konusu vergi gelirlerinde bir artış sağlanabilir.

Yıllar itibariyle bakıldığında Eğlence Vergisi gelirlerinin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içindeki payı %2'ye yakındır.

Haberleşme Vergisi'nin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içindeki payı ise yıllar itibariyle azalmıştır. 2006 yılında bu oran %1.65 iken 2021 yılına gelindiğinde %0.33'e düşmüştür. Haberleşme Vergisi uygulamasına bakıldığında genel olarak sabit telefon ücretleri üzerinden alınıyor olması ve günümüzde bu hizmetin giderek önemini yitiriyor olması gerçeği bu düşüşün sebebini açıklar niteliktedir. Vergi kapsamının genişletilerek cep telefonu ve internet hizmetini de dahil edilmesi ve sadece Türk Telekom'un değil de türevi telekomünikasyon şirketlerinin de vergi mükellefi haline getirilmesi ilgili vergi gelirlerinin artışına sebep olabilir.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin konusu elektriğin tüketimi olmakla birlikte elektriğin tüketilmeden önceki el değiştirilmesi halleri vergi konusunu oluşturmamaktadır. Bu kapsamdan bakıldığında elektriğin tekrar satış için satış işlemleri vergiye tabi değildir. Bu durum ilgili vergi gelirlerinin daha düşük olmasına sebebiyet vermektedir. Bu vergi gelirlerinin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içindeki payına bakıldığında %12'ler civarında olduğu görülmektedir.

Yangın Sigortası Vergisi'ne ait gelirlerin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ise gittikçe azalmıştır. Söz konusu pay 2006 yılında %0.54 iken 2021'e gelindiğinde bu oran %0.28'e düşmüştür. Bu verginin belediyelerin tahsil ettiği vergiler içerisindeki payı oldukça düşük olduğunu söylemek mümkündür.

ÇTV gelirlerinin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payının yıllar içerisinde dalgalı bir seyir izleyerek azaldığını söylemek mümkündür. Nitekim 2006 yılında %6.90 olan bu oran 2009 yılında %7.97'ye yükselse de daha sonrasında yine düşmüş ve 2021 yılında %4.31 olmuştur.

Emlak Vergisi gelirlerine bakıldığında yıllar itibariyle bir artış olduğu görülmektedir. Emlak Vergisi'ni oluşturan bina, arsa ve arazi vergilerine ayrı ayrı baktığımızda da yine vergi gelirlerinde bir artış olduğu söylenebilmektedir. Bina Vergisi gelirlerinin, Emlak Vergisi gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturduğunu söylemek mümkündür. Arsa ve Arazi Vergisi gelirlerine baktığımız

zaman ise Arsa Vergisi gelirlerinin daha fazla olduğu ve en az paya sahip olan verginin Arazi Vergisi olduğu gör÷lmektedir. Nitekim Bina Vergisi'nin Emlak Vergisi içerisindeki payı %76.13 iken, bu oran Arsa Vergisi'nde %22.74, Arazi Vergisi'nde ise %1.11'dir. Emlak Vergisi gelirlerinin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payına baktığımızda ise yıllar itibariyle artış azalışlar meydana gelse de genel olarak arttığını söylemek mümkündür. 2006, 2007, 2008 yıllarında %40'larda olan bu oran baz alınan yılların sonuna doğru gelindiğinde %60'lara çıktığı gör÷lmektedir. 2021 yılı verilerine göre bu gelirin toplam vergi gelirleri içerisindeki payının %58.39 olduğu gör÷lmektedir. Emlak Vergisi'nin belediyelere ait toplam vergi gelirleri içerisindeki payının bu denli yüksek olması bu verginin belediyeler açısından önemini bize göstermektedir.

Belediyelere ait toplam vergi gelirlerinin belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki payına baktığımızda bu oranın %15 civarında olduğunu söylemek mümkündür. Bu oran bazı yıllar itibariyle artış azalış göstermiş olsa da genel olarak bir azalış içerisinde olduğu gör÷lmektedir. Kendi sınırları dahilinde kanunların vermiş olduğu görev ve sorumlulukları yerine getirmekle yükümlü olan belediyeler, bu görevlerin ifası amacıyla gerekli olan gelirin sadece %15'lik bir kısmını öz gelirleri olan vergi gelirlerinden karşılayabildiğini söylemek mümkündür.

Belediyelere ait vergi gelirlerinin toplam belediye giderlerine oranına baktığımızda 2006 yılında %15.46 olan bu oran 2010 yılında %16.98'e çıkmış olsa da 2021 yılına bakıldığında %12.70'lere gerilemiştir. Belediyelerin yapmış olduğu bu harcamaların finansmanında belediyelere ait olan vergi gelirlerinin yetersiz kaldığını ve bu sebepten ötürü merkezi idareye bağımlı hale geldiğini söylemek mümkündür.

Belediyelere ait her bir verginin toplam belediye giderlerinin karşılama oranına bakıldığında, vergi gelirlerinin belediyelerin yapmış olduğu giderleri karşılama oranının çok düşük olduğu ve yıllar itibariyle de azaldığı gör÷lmektedir. Belediye vergi gelirleri içerisinde en fazla paya sahip olan Emlak Vergisi'nin bile toplam belediye harcamalarını karşılama oranı ortalama %7.06'dır. Yani belediyelerin öz gelirleri içerisinde en fazla yapıya sahip olan Emlak Vergisi bile belediyelerin yapmış olduğu harcamaların sadece %7.06'sını karşıladığı gör÷lmektedir. Bu durum belediyelerin yeterli mali özerk bir yapıya sahip olamadığını ve hizmetleri gerçekleştirebilmek için merkezi idareye bağımlı olduğunu göstermektedir. Sonuç olarak, belediyeler yeterli mali yapıya sahip olamamakta ve hizmetlerin etkin sunumu açısından halen merkezi idareye bağımlı kalmaktadır. Bu açıdan bakıldığında hizmette yerellik ilkesinin tam manasıyla bir uygulama alanı bulamadığını söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- Acar, Alpcan (2019), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’ye Yansımaları”, **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 8(1), 277-293.
- Acar, Fatih ve Aydın, Fazıl (2013), **Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri**, Sarıyıldız Ofset, Ankara.
- Açıkgöz Ersoy, Bernur (2010), “OECD Ülkelerinde Eğlence Vergisi Uygulamaları”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 17(2), 1-11.
- Akbulut, Ahmet ve Tekeli, Recep (2016), “Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları”, **Cumhuriyet Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 40(1), 351-369.
- Akbulut, Mahmut Umut Ferman (2018), “5302 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, **R&S – Research Studies Anatolia Journal**, 1(2), 352-357.
- Akce, Talip (2014a), **Türkiye’de Belediyelerin Finansman Kaynakları: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- _____ (2014b), “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi”, **Sayıştay Dergisi**, (94), 29-51.
- Alıcı, Orhan Veli (2013), “Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği”, **Yerel Politikalar Dergisi**, 0(3), 127-152.
- Altıntaş, Osman (2006), **İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi**, Planlama Uzmanlığı Tezi, T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.
- Arıkboğa, Ülkü (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 13(33), 276-297.
- Arsoy, Mehmet (2021), “Köy Kanunu ve Tarihçesi 442 Sayılı Köy Kanunu’nun Tarihi ve Mevcut Durumu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, (493), 11-36.
- Ateş, Muhammet Ali (2020), “Elektrik Tüketim Vergisi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2(2), 434-503.
- Avrupa Birliği Terimler Sözlüğü (2009), https://www.ab.gov.tr/files/Sozluk/glossary_for_the_european_union.pdf (21.02.2021).
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, <https://www.ab.gov.tr/110.html> (12.02.2021).
- Ayyıldız, Ebru (2005), “Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004)”, **Sayıştay Dergisi**, (59), 89-118.
- Ayyıldız, Yaşar (2012), “Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi: 2006-2010 Dönemi”, Muhsin Halis (Ed.), **Manas Journal of Social Studies**, Kırgızistan, 1-20.
- Barut, Esra (2017), **Türk Belediye Mevzuatı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Bayer, Çağrı (2019), “İlan ve Reklam Vergisi ve Vakıf Üniversitelerinin Bu Vergi Karşısındaki Hukuki Durumu”, **Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2(1), 47-67.
- Bayraklı, Hasan Hüseyin (2014), **Hukukun Temel Kavramları**, 6. Baskı, Celepler Matbaacılık, Trabzon.
- Belediye Gelirleri Kanunu (1981), **T.C. Resmi Gazete**, 17354, (29.5.1981).
- Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği Seri No: 30.
- Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği Seri No: 36.
- Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği Seri No: 37.
- Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği Seri No: 56.
- Belediye Kanunu (2005), **T. C. Resmi Gazete**, 25874, (13.7.2005).
- Belli, Aziz (2017), “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Yerellik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi”, **International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic** 12(3), 75-92.
- Bilici, Nurettin (2016), **Türk Vergi Sistemi**, 37. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Biricikoğlu, Hale ve Yalnızoğlu, Yasemin (2018), “6360 Sayılı Kanun’un Etkinlik-Verimlilik ile Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi: Kocaali İlçesinde Yapılan Bir Araştırma”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 16(32), 255-284.
- Blöchliger, Hansjörg ve King David (2006), “Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments”, **OECD Economic Studies**, 1-30.
- Bolaç, Uğur (2018), **Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.’nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği**, Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bostan, Muhammed Kemal ve Karakuş, Seda (2022), “Gayrimenkul Değerlemesinin Emlak Vergisi Üzerine Etkilerinin İncelenmesi: Tokat İli Turhan İlçesi Örneği”, **The Journal of International Scientific Researches**, 7(3), 242-259.
- Boyne, George A. (1993), “Central Policies and Local Autonomy: the Case of Wales”, **Urban Studies**, 30(1), 87-101.
- _____ (1996), “Competition and Local Government: A Public Choice Perspective”, **Urban Studies**, 33(4-5), 703-721.
- Bozdoğanoglu, Burçin (2016), “Haberleşme Vergisinin Vergi Adaleti Açısından Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri”, **International Journal of Public Finance**, 1(1), 95-108.
- Bülbül, Duran (2015), “Haberleşme Vergisinde Yaşanan Mali Sorunlar”, **Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi**, 807-808.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), **T. C. Resmi Gazete**, 25531, (23.7.2004).
- Can Bilal, Bülbül Zübeyr, Dağışan Veysel (2019), **Açıklamalı ve İctihatlı Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması**, 2. Baskı, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.
- Can, Hasan Hüseyin ve Gündüzöz, İlker (2011), **Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.

- Cengiz Kırkıl, Ayşe Gül (2019), **Belediye Gelirleri Kanunu Çerçevesinde Belediyelerin Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Chapman, Jeffrey I. (1999), “Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California”, **Lincoln Institute of Land Policy**.
- Çelik Efşan, Nur ve Yılmaz, Vedat (2021), “Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyelerin Kentlerin Yerel Kalkınmasındaki Etkilerinin Değerlendirilmesi Üzerine Bir İnceleme”, **Akademik İzdüşüm Dergisi**, 6(1), 96-113.
- Çelik, Abdullah (2013), “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18(1), 17-28.
- Çetin, Sefa (2009), “Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (25), 249-258.
- Çetinkaya, Muhammed Hakan (2023), “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 19(1), 215-228.
- Çetinkaya, Özhan ve Demirbaş, Tolga (2004), “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 4(8), 18-37.
- _____ (2010), “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, 1-18.
- Çoban Mustafa Necati, Biçen Ömer Faruk, Gamze Çimen (2023), “Cumhuriyet’in Yüzüncü Yılına Doğru Türkiye’de Kamu Transfer Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 26(49-1), 157-176.
- Dağ, Mehmet ve Kılınç, Furkan (2017), “6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri Açısından Mali Özerkliğin Değerlendirilmesi”, **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 6(2), 426-443.
- Duru, Ahmet Alptekin (2020), “Belediyelerin İlan ve Reklam Vergisi Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 8(3), 831-843.
- Egeli, Halûk ve Diril, Funda (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, 84, 25-44.
- Ekeryılmaz, Şebnem (2021), “7194 Sayılı Kanun ile Vergilemede Yapılan Değişikliklerin İncelenmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi İİBF Dergisi**, 4(8), 84-94.
- Emlak Vergisi Kanunu (1970), **T.C. Resmi Gazete**, 13576, (11.08.1970).
- Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği Seri No: 81.
- Ertin, Mustafa Gökhan (2015), **Avrupa’da ve Türkiye’de Yerel Özerklik ve Subsidiarite İlkesi**, Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Gafar, Uğur Hakan (2021), **Belediye Gelirlerinde Vergi Resim Harç ve Katılma Payı Uygulamaları ile Karşılaşılan Sorunlar**, Yüksek Lisans Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi - Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Gönen, Yakup (2016), **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Astana Yayınları, Ankara.
- Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel (2018), **İdare Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş 20. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Güngör, Berkan (2020), “Türkiye’de Covid-19 Pandemisi Süresince Alınan Önlemlerin Kriz Yönetimi Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **USBAD Uluslararası Sosyal Bilimler Akademi Dergisi**, 2(4), 818-851.
- Gürün, Fethi (2017), “The Effect of Globalization and Localization Process on Local Governments in Turkey”, **Journal of Social Policy Conferences**, (73), 35-58.
- İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008), **T.C. Resmi Gazete**, 26937, (15.7.2008).
- İl Özel İdaresi Kanunu (2005), **T. C. Resmi Gazete**, 25745, (4.3.2005).
- İlhan, Aslı Tuba ve N. Semih Öz (2020), “Türkiye’de Emlak Vergi Değerinin Toplu Değerleme Sistemi ile Belirlenmesi”, **Maliye Çalışmaları Dergisi**, 64, 73-92.
- İmar Kanunu (1985), **T. C. Resmi Gazete**, 18749, (9.5.1985).
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), **T. C. Resmi Gazete**, 25326, (24.12.2003).
- Kanca, Osman Cenk ve Bayrak, Metin (2015), “Ekonomik Tasnif Esasında Türkiye’de Kamu Harcamaları”, **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 3(1), 107-139.
- Kapidani, Mariola (2018), “A comparative Analysis of Local Government Financial Autonomy in Albania”, **Journal of Business, Economics and Finance**, 7(1), 1-9.
- Kırışık, Fatih (2013), “Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sosyal Bilimler Metinleri**, 2013(2), 1-16.
- Kocaoğlu, Mustafa ve Emni, Filiz Tufan (2014), “Yerel Hizmet Sunumunda Bilgi Teknolojisi Kullanımının Önemi Üzerine Uygulamalı Bir Çalışma : Kırşehir İl Özel İdaresi” **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 4(1), 203-222.
- Koç, Firdevs ve Yatkın, Ahmet (2012), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları”, **The Journal of Academic Social Science Studies**, 5(8), 1273-1302.
- Korkmaz, Zişan (2009), **Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi**, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Korlu, Kutlu ve Çetinkaya, Özhan (2015), “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 3(4), 95-111.
- Köy Kanunu (1924), **T. C. Resmi Gazete**, 68, (7.4.1924).
- Kurt, Ekrem (2018), **Emlak Vergisi Sisteminin Değerlendirilmesi ve Yeni Düzenleme Önerileri**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.

- Kurun, İsmail (2017), “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği”, **Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 8(16), 85-106.
- Küçük, Hülya (2018), “Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, 6(1), 35-60.
- Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), **T. C. Resmi Gazete**, 25842, (11.6.2005).
- Mamur Işıkcı, Yasemin ve Alacadağlı, Esmeray (2019), **Kamu Yönetimi Ansiklopedisi**, 2. Baskı, Astana Yayınları, Ankara.
- Mecek, Mehmet ve Atmaca, Yıldız (2020), “Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 19(76), 2068-2087.
- Meriç, Metin (2003), “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 8(2), 171-191.
- Mikesell, John L. (2003), “International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues”, **Prepared for the World Bank Thematic Group on Taxation and Tax Policy**, (1-44).
- Miller, Keith (2002), “Advantages & Disadvantages of Local Government Decentralization”, **Caribbean Conference on Local Government & Decentralization**, (1-17).
- Moğol Tayfun, Taraktaş Abdurrahman, Çakır Tufan, Varcan Nezih (2019), **Mahalli İdareler Maliyesi**, Eskişehir.
- Muratoğlu, Tahir (2015), “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 20(32), 59-96.
- Öğredik, Güray (2006), “İlan ve Reklam Amaçlı Her Türlü Broşürler ve Kataloglar İlan ve Reklam Vergisine Tabi, Biliyor Musunuz?”, **Mali Pusula Dergisi**.
- Önez Çetin, Zuhale (2015), “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 20(2), 247-266.
- Özen, Aysun ve Köse, Canan Büşra (2022), “Türkiye’de Kamu Harcaması Bileşenlerinin Ekonomik Büyümeye Etkisi”, **Ekonomi, Politika & Finans Araştırmaları Dergisi**, 7(1), 32-52.
- Öztürk, Merve (2018), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İdari ve Mali Özerklik Açısından İncelenmesi: Türkiye Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Pehlivan, Osman (2007), **Kamu Maliyesi**, Derya Kitabevi, Trabzon.
- _____ (2020), **Vergi Hukuku Genel Hükümler ve Türk Vergi Sistemi**, Celepler Matbaacılık Yayın ve Dağıtım, Trabzon.
- Pratchett, Lawrence (2004), “Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’”, **Political Studies**, 52(2), 358-375.
- Şahin İpek, Elif Ayşe (2018), “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi” **Journal of Economics & Administrative Sciences / Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 20(2).

- Şahin, Ümit (2018), “Halka En Yakın Hizmetlerin Etkin Sunulması Kapsamında Subsidiarity (Yerellik) ilkesi ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 10(3), 19-30.
- Şataf, Ceyda ve Aygün, Şerife (2019), “Türkiye’de Emlak Vergisine Yönelik Genel Bir Değerlendirme”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 11(1), 89-96.
- Şen, Hüseyin ve Sağbaş, İsa (2017), **Vergi Teorisi ve Politikası**, 3.Baskı, Barış Arıkan Yayınları, Ankara.
- Şenyüz Doğan, Yüce Mehmet, Gerçek Adnan (2023), **Türk Vergi Sistemi**, 20. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2020), **2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2021), **2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2006-2020), **Belediyeler Bütçe İstatistikleri**, <https://muhasibat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> , (26.12.2021).
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2006-2021), **Belediyeler Bütçe İstatistikleri**, <https://muhasibat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> , (05.12.2022).
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2023), **Türkiye Mülki İdare Birimleri Envanteri**, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> , (15.12.2023).
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ümit Ofset Matbaacılık, 2009/389, Ankara.
- Tekdere, Mustafa (2018), **Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye’deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi**, Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Telgraf ve Telefon Kanunu (1924), **T. C. Resmi Gazete**, 59, (21.2.1924).
- Thapa, Ishwor (2020), “Local Government: Concept, Roles and Importance for Contemporary Society”, **Ministry of Energy, Water Resource and Irrigation, Government of Nepal**.
- Torun, Fatih (2017), **Belediye Gelirleri (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Çerçevesinde)**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Tozlu, Ahmet (2017), “Daha Verimli Hizmet ve Hizmette Yerellik Tartışmaları Düzleminde Yeni Büyükşehir Modeli”, **Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, 6(15), 235-258.
- Tuncer, İsmail ve Yüksel, Cihan (2011), “Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi”, **Kamu Ekonomisi**, (213-275), Ekin Yayınevi, Bursa.
- Türk Dil Kurumu,(2021) <https://sozluk.gov.tr/> -(01.02.2021).
- Türk Dil Kurumu,(2021), <https://sozluk.gov.tr/> -(03.12.2020).
- Türkiye Belediyeler Birliği (2022), **2021 Faaliyet Raporu**, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), **T. C. Resmi Gazete**, 17863, (07.11.1982).

- Türkoğlu, İrfan (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.
- _____ (2012), “Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 11(40), 293-305.
- Uçar, Ahmet (2004), “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi İle Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2(1), 97-107.
- Uğur, Alparslan ve Oğuz, Abdullah (2019), “Kırıkkale Belediyesi Emlak Vergisi Gelirleri Üzerine Bir Araştırma”, **Global Journal of Economics and Business Studies**, 8(16), 93-110.
- Ulusoy, Ahmet (2016), **Devlet Borçlanması**, 9.Baskı, Umuttepe Yayınları, Trabzon.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 12(21), 259-287.
- _____ (2014), **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Güncellenmiş 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Uzun, Abdullah (2012), “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Değerlendirilmesi”, **Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi**, 1(2), 41-58.
- Uzunali, Emine ve Görmez, Abdurrahman Halit (2019), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Bütçe Sürdürülebilirliklerinin Oran Analiz Yöntemiyle Karşılaştırılması”, **Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi**, (25), 95-118.
- Ünlü, Cengiz ve Korkusuz, Mehmet (1996), **Açıklamalı-Uygulamalı Belediye Gelirleri Kanunu**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Varcan Nezih, Taraktaş Abdurrahman, Hacıköylü Canatay (2013), **Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir.
- Yalınzoğlu, Yasemin (2017), **6360 Sayılı Kanun’un Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yavuziğit, Mustafa Kemal (2022), **Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: OECD Ülkeleri Üzerine Panel Data Analizi**, İksad Yayınevi, Ankara.
- Yıldırım, Arzu (2014), “Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 2(5), 130-140.
- Yıldırım, Ramazan (2012), **İdare Hukukuna Giriş**, 1. Baskı, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir.
- Yılmaz, Mehmet (2021), **Emlak Vergisi Kayıp Kaçak Oranlarının Toplu Değerleme ile Araştırılması: Kayseri Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi - Fen Bilimleri Enstitüsü.

Yılmaz, Neslihan ve Berber, Servet (2020), “6360 Sayılı Kanun İle Faydalanma İlkesi ve Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi”, **Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (36), 671-704.

Yılmaz, Ömer ve Kaya Vedat (2005), “Kamu Harcama Çeşitleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 5(9), 257-271.

Yüksel, Fatih (1998), “Yerel Yönetimlerde Özerkliklik”, **Öneri Dergisi**, 2(10), 91-96.

1.6.2021 Tarihli ve 4061 Sayılı Cumhurbaşkan Kararının Eki Karar
(<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/06/20210602-20.pdf>).

13.7.2021 Tarihli ve 4273 Sayılı Cumhurbaşkan Kararının Eki Karar
(<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210714-14.pdf>).

22.12.2020 Tarihli ve 3320 Sayılı Cumhurbaşkan Kararının Eki Karar
(<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201223-20.pdf>).

26.5.2022 Tarihli ve 5613 Sayılı Cumhurbaşkan Kararının Eki Karar
(<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/05/20220527-8.pdf>).

ÖZGEÇMİŞ

2009 yılında Yavuz Selim İlköğretim Okulu’nu; 2013 yılında Hacı Hakkı Çalık Anadolu İmam Hatip Lisesi’ni; 2017 yılında da Karadeniz Teknik Üniversitesi - İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü’nü bitirdi. 2018 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi – Yabancı Diller Yüksekokulu’nda İngilizce Hazırlık okudu. 2019 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı’nda yüksek lisans programına başladı.

BAYRAK, bekar olup İngilizce bilmektedir.

