

**T.C.**  
**HASAN KALYONCU ÜNİVERSİTESİ**  
**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**KAMU HUKUKU TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİ VE MALİ ÖZERKLİK İLKESİ**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**HAZIRLAYAN**  
**ALİ YILDIRIM**

**GAZİANTEP – 2022**

**T.C.**  
**HASAN KALYONCU ÜNİVERSİTESİ**  
**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**KAMU HUKUKU TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİ VE MALİ ÖZERKLİK İLKESİ**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**HAZIRLAYAN**  
**ALİ YILDIRIM**

**TEZ DANIŞMANI**  
**Dr. Öğr. Üyesi VEYSEL GÖRÜCÜ**

**GAZİANTEP – 2022**

## ÖNSÖZ

Hızın hızını yeterince hissedemediğimiz küreselleşen dünyada, isteyerek veya istemeyerek küresel şirketlerin, ağların, fenomenlerin ve sloganların karşısında devletler, yerel yönetimler, şehirler ve bireyler dönüşüm yaşıyor. Herkesin kendisi olmaktan çıkıp yığın haline geldiği bir dünya insanın, insan kalamadığı bir dünyadır. İnsan insan kalamıyorsa bu büyük bir kaostur. Kaos ancak insanı ve insanın özünü merkeze koyan hukukla bertaraf edilebilir.

Bugün hızın ve küreselleşmenin kontrolsüzlüğü karşısında her zamankinden daha çok bir kısım farklılıkları korumaya, yaşatmaya ve gürleştirmeye muhtacız. Farklılığın bazen umut bazen kontrol grubu olduğu gerçeğinden hareketle küreselleşmenin risklerine azaltmaya çalışmak zorundayız. Risklerin azalmasına katkı sağlayacak yollardan biri de yerel yönetimlerin, yerel dinamiklerin, yerel kaynakların güçlendirilmesidir.

Bireyin insaniliğinin güçlenmesine katkı sağlayacak bir felsefe ile ilk komin idareden başlayarak, köy, belde, ilçe ve ildeki yerel yönetimler ile bunların üst çatısı devletin kontrolsüz büyüyen küresel güçlere karşı edilgen değil etkin, zayıf değil güçlü, korunaksız değil korunaklı hale gelmesi insanın özü ve insanca yaşamın devamı için elzemdir. Bu bağlamda dikkatlerin yerele, yerel yönetime çevrilmesine daha çok ihtiyaç duyulduğundan yerel yönetimlerin güçlenmesinde önemli bir zaaf olan mali özerkliğin zayıflığı karşısında Yerel Yönetimlerin Gelirleri ve Mali Özerklik İlkesi adlı tez bu perspektifin etkisiyle ele alınmıştır.

Eğitimin ailede başlayıp ölene kadar sürdüğüne olan inançla başta aileme ve hayatımdaki resmi ve gayri resmi öğretmenlerime şükranlarımı arz ederim. Tez sürecinde danışmanlık yaparak desteklerini esirgemeyen, tez danışmanı hocam sayın Dr. Öğr. Üyesi Veysel GÖRÜCÜ'ye teşekkür ederim. Hakeza yıllarca birlikte çalıştığım Büyükşehir Belediyesi personellerine ve hukukçu arkadaşlarıma da teşekkürü borç bilirim.

## ÖZET

Ülkemizde Anayasanın 127. maddesine göre Belediye, İl Özel İdaresi ve Köy tüzel kişiliği yerel yönetim kuruluşları olarak kabul edilmektedir. İnsana en yakın özerk hizmet idaresi olan yerel yönetimlerin merkezi idare altında faaliyette bulunurken yaşadıkları en önemli sorun ekonomik özgürlüklerinin sınırlı olmasıdır. Mali özerkliği olmayanın idari özerkliği olamayacağından bu çalışmada Yerel Yönetimlerin Gelirleri ve Mali Özerklik İlkesi üzerinden sınırlı gelir kaynakları ve bu gelir kaynaklarının nasıl olabileceği incelenmiştir. Çalışmada Belediye, Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi ve Köy için gelirler; öz gelirler, idareler arası transferler, borçlanmalar ve diğer gelirler olarak ayrı ayrı incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim, Mali Özerklik, Gelir, Belediye, Vergi

## **ABSTRACT**

In our country, according to Article 127 of the Constitution, Municipality, Special Provincial Administration and Village legal entities are accepted as local government organizations. The most important problem faced by local governments, which are the closest autonomous service administration to people, while operating under the central administration is the limited economic freedoms. Since those who do not have financial autonomy cannot have administrative autonomy, in this study, limited income sources and how these income sources can be examined through the Revenues of Local Governments and the Principle of Financial Autonomy. In the study, revenues for the Municipality, Metropolitan Municipality, Special Provincial Administration and Village; own revenues, transfers between administrations, borrowings and other revenues.

**Keywords:** Local Government, Fiscal Autonomy, Revenue, Municipality, Tax

## İÇİNDEKİLER

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| ÖNSÖZ.....                                                         | i         |
| ÖZET.....                                                          | ii        |
| ABSTRACT.....                                                      | iii       |
| İÇİNDEKİLER.....                                                   | iv        |
| KISALTMALAR.....                                                   | xiv       |
| GİRİŞ.....                                                         | 1         |
| <b>BİRİNCİ BÖLÜM</b>                                               |           |
| <b>YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL, ANAYASAL VE İDARİ KONUMU .....</b> | <b>5</b>  |
| <b>1.1. Küreselleşme ve Yerel Yönetimler.....</b>                  | <b>5</b>  |
| 1.1.1. Yerel Yönetimlerin Genel Tarihçesi.....                     | 6         |
| 1.1.2. Yerel Yönetim Kavramı.....                                  | 8         |
| 1.1.3. Yerel Yönetimlerin Özellikleri.....                         | 8         |
| 1.1.4. Devlet.....                                                 | 9         |
| 1.1.4.1. Üniter Devlet.....                                        | 10        |
| 1.1.4.2. Federal Devlet.....                                       | 11        |
| <b>1.2. Merkezi Yönetim – Yerinden Yönetim.....</b>                | <b>12</b> |
| 1.2.1. Merkezi Yönetim.....                                        | 12        |
| 1.2.2. Yerinden Yönetim .....                                      | 14        |
| <b>1.3. Kamu Hizmeti-Yerel Kamu Hizmeti.....</b>                   | <b>17</b> |

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.3.1. Kamu Hizmeti .....                                                     | 17        |
| 1.3.2. Yerel Kamu Hizmeti .....                                               | 19        |
| <b>1.4. Türkiye’de Yerel Yönetim .....</b>                                    | <b>20</b> |
| 1.4.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Anayasal Süreci .....                    | 20        |
| 1.4.1.1. Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler .....                               | 20        |
| 1.4.1.2. Tanzimat Sonrası Yerel Yönetimler .....                              | 21        |
| 1.4.1.3. 1876 Kanun-i Esaside Yerel Yönetimler .....                          | 22        |
| 1.4.1.4. 1921 (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) Anayasasında Yerel Yönetimler ..... | 23        |
| 1.4.1.5. 1924 Anayasasında Yerel Yönetimler .....                             | 23        |
| 1.4.1.6. 1961 Anayasasında Yerel Yönetimler .....                             | 24        |
| 1.4.1.7. 1982 Anayasasında Yerel Yönetimler .....                             | 26        |
| 1.4.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özellikleri .....                        | 28        |
| 1.4.3. Yerel Yönetimleri Etkileyen İlkeler .....                              | 31        |
| 1.4.3.1. Sübsidiarite/Yerellik/Yerindelik İlkesi .....                        | 31        |
| 1.4.3.2. Özerklik .....                                                       | 33        |
| 1.4.3.2.1. Özerkliğin Koşulları .....                                         | 35        |
| 1.4.3.3. Decentralization/İdari Özerklik .....                                | 36        |
| <b>İKİNCİ BÖLÜM</b>                                                           |           |
| <b>YEREL YÖNETİM GELİRLERİ .....</b>                                          | <b>38</b> |
| <b>2.1. Belediye Gelirleri .....</b>                                          | <b>38</b> |
| 2.1.1. Belediyelerin Öz Gelirleri .....                                       | 39        |

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1.1.1. Vergiler .....                                                              | 40 |
| 2.1.1.1.1. Emlak Vergisi .....                                                       | 43 |
| 2.1.1.1.1.1. Genel Bilgiler .....                                                    | 43 |
| 2.1.1.1.1.2. Verginin Konusu .....                                                   | 43 |
| 2.1.1.1.1.2.1. Bina .....                                                            | 44 |
| 2.1.1.1.1.2.2. Arazi .....                                                           | 44 |
| 2.1.1.1.1.2.3. Arsa .....                                                            | 45 |
| 2.1.1.1.1.3. Verginin Mükellefi .....                                                | 45 |
| 2.1.1.1.1.4. Vergiyi Doğuran Olay .....                                              | 46 |
| 2.1.1.1.1.5. Muaflık ve İstisnalar .....                                             | 46 |
| 2.1.1.1.1.6. Emlakların Bildirimi, Verginin Oranı, Tarhı, Tahakkuk ve Ödenmesi ..... | 46 |
| 2.1.1.1.1.7. Bildirimlerin Verileceği Yer .....                                      | 47 |
| 2.1.1.1.1.8. Emlak Vergisinin Tarh ve Tahakkuku .....                                | 47 |
| 2.1.1.1.1.8.1. Bildirime Bağlı Tarh .....                                            | 47 |
| 2.1.1.1.1.8.2. İdarece Tarh .....                                                    | 48 |
| 2.1.1.1.1.9. Verginin Tahakkuku ve Ödenmesi .....                                    | 48 |
| 2.1.1.1.2. Çevre ve Temizlik Vergisi .....                                           | 48 |
| 2.1.1.1.2.1. Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) Konusu ve Mükellefi .....                  | 49 |
| 2.1.1.1.2.2. Muaflıklar .....                                                        | 49 |
| 2.1.1.1.2.3. Matrah ve Oranı .....                                                   | 50 |
| 2.1.1.1.2.3.1. Meskenlere Ait Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi .....                  | 50 |

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1.1.1.2.3.2. İşyeri ve Sair Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisi ..... | 50 |
| 2.1.1.1.2.3.3. Atık Suyu İlişkin Çevre Temizlik Vergisi .....                                 | 50 |
| 2.1.1.1.3. İlan ve Reklam Vergisi.....                                                        | 51 |
| 2.1.1.1.3.1. Verginin Konusu ve Mükellefi.....                                                | 51 |
| 2.1.1.1.3.2. Vergi Muafiyetleri .....                                                         | 51 |
| 2.1.1.1.3.3. Verginin Matrahı .....                                                           | 52 |
| 2.1.1.1.4. Eğlence Vergisi.....                                                               | 52 |
| 2.1.1.1.4.1. Verginin Konu ve Mükellefi .....                                                 | 52 |
| 2.1.1.1.4.2. Vergiden Muafiyet.....                                                           | 53 |
| 2.1.1.1.4.3. Verginin Matrahı .....                                                           | 53 |
| 2.1.1.1.5. Haberleşme Vergisi.....                                                            | 53 |
| 2.1.1.1.5.1. Vergi Konusu Mükellefi .....                                                     | 53 |
| 2.1.1.1.5.2. Vergiden Muafiyet.....                                                           | 54 |
| 2.1.1.1.5.3. Verginin Matrahı .....                                                           | 54 |
| 2.1.1.1.6. Yangın Sigorta Vergisi.....                                                        | 54 |
| 2.1.1.1.6.1. Vergi Konusu ve Mükellef.....                                                    | 54 |
| 2.1.1.1.6.2. Verginin Matrahı .....                                                           | 55 |
| 2.1.1.1.7. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi.....                                          | 55 |
| 2.1.1.1.7.1. Vergi Konusu ve Mükellef.....                                                    | 55 |
| 2.1.1.1.7.2. Vergiden Muafiyet.....                                                           | 56 |
| 2.1.1.1.7.3. Verginin Matrahı .....                                                           | 56 |

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| 2.1.1.2. Resim ve Harçlar .....                            | 56 |
| 2.1.1.2.1. Toptancı Hali Resmi .....                       | 56 |
| 2.1.1.2.2. İşgal Harcı .....                               | 57 |
| 2.1.1.2.2.1. İşgal Harcının Konusu .....                   | 57 |
| 2.1.1.2.2.2. İşgal Harcının Mükellefi ve Ödenmesi .....    | 58 |
| 2.1.1.2.2.3. İşgal Harcında Muaflıklar .....               | 58 |
| 2.1.1.2.3. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı .....    | 58 |
| 2.1.1.2.4. Kaynak Suları Harcı .....                       | 58 |
| 2.1.1.2.4.1. Harcın Konusu .....                           | 59 |
| 2.1.1.2.4.2. Harcın Mükellefi ve Ödenmesi .....            | 59 |
| 2.1.1.2.4.3. Harç Muaflıkları .....                        | 59 |
| 2.1.1.2.5. Tellallık Harcı .....                           | 59 |
| 2.1.1.2.6. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı ..... | 60 |
| 2.1.1.2.7. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı .....      | 60 |
| 2.1.1.2.8. Bina İnşaat Harcı .....                         | 61 |
| 2.1.1.2.9. Kayıt ve Suret Harcı .....                      | 61 |
| 2.1.1.2.10. Alt Yapı Kazı İzni Harcı .....                 | 61 |
| 2.1.1.2.11. İmar ile İlgili Harçlar .....                  | 61 |
| 2.1.1.2.12. İşyeri Açma İzni Harcı .....                   | 62 |
| 2.1.1.2.13. Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı .....           | 62 |
| 2.1.1.2.14. Sağlık Harcı .....                             | 63 |

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1.1.3. Harcama Katılma Payları.....                                              | 63 |
| 2.1.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı.....                                     | 64 |
| 2.1.1.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı.....                            | 64 |
| 2.1.1.3.3. Su Tesisi Harcamalarına Katılma Payı .....                              | 64 |
| 2.1.1.3.4. Payların Hesaplanması .....                                             | 65 |
| 2.1.1.4. Ücrete İlişkin İşler.....                                                 | 65 |
| 2.1.1.5. Belediyelere Müze Girişi Ücretlerinden ve Madenlerden Pay Verilmesi ..... | 66 |
| 2.1.1.6. Ticari ve Sınai İşletmelerden Sağlanan Gelirler .....                     | 67 |
| 2.1.1.7. Taşınır Taşınmaz Mallardan Elde Edilen Kira ve Satış Gelirleri .....      | 68 |
| 2.1.1.8. Diğer Kanun ve Yönetmelikler Kaynaklı Gelirler .....                      | 68 |
| 2.1.1.9. Para Cezaları.....                                                        | 68 |
| 2.1.2. İdareler Arası Transferler .....                                            | 69 |
| 2.1.2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Alınan Paylar .....                | 69 |
| 2.1.2.1.1. Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) Payı .....                           | 69 |
| 2.1.2.1.2. Merkezi Bütçe Ödeneği (Denkleştirme Ödeneği) .....                      | 71 |
| 2.1.2.2. Belediyelere Yapılan Devlet Bağış ve Yardımları.....                      | 72 |
| 2.1.2.2.1. Belediyelere Devlet Yardımının Sebepleri.....                           | 72 |
| 2.1.2.2.2. Belediyelere Yapılan Devlet Yardımlarının Çeşitleri .....               | 72 |
| 2.1.2.2.2.1. Koşulsuz-Genel Amaçlı Yardımlar .....                                 | 72 |
| 2.1.2.2.2. Koşullu-Özel Amaçlı Yardımlar .....                                     | 73 |
| 2.1.3. Borçlanmalar .....                                                          | 73 |

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.1.3.1. Belediyeleri Borçlanmaya İten Belli Başlı Sebepler .....                           | 73        |
| 2.1.3.2. Yatırımlar İçin Borçlanma Gerekçeleri .....                                        | 74        |
| 2.1.3.3. Borçlanmada Usul ve Kurallar .....                                                 | 75        |
| <b>2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri .....</b>                                      | <b>76</b> |
| 2.2.1. Öz Gelirleri .....                                                                   | 76        |
| 2.2.2. İdareler Arası Transfer .....                                                        | 78        |
| 2.2.2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Büyükşehir Belediyelerine Verilen Pay ..... | 78        |
| 2.2.2.1.1. İller Bankasından Gönderilen Pay .....                                           | 78        |
| 2.2.2.1.2. Hazine ve Maliye Bakanlığında Gönderilen Pay .....                               | 79        |
| 2.2.2.2. Bağış ve Yardımlar .....                                                           | 80        |
| 2.2.3. Borçlanmalar .....                                                                   | 80        |
| 2.2.4. Büyükşehir Belediyesi Şirket Gelirleri .....                                         | 80        |
| <b>2.3. İl Özel İdaresinin Gelirleri .....</b>                                              | <b>81</b> |
| 2.3.1. Öz Gelirler .....                                                                    | 82        |
| 2.3.1.1. İl Özel İdaresi Kanunu ile Sağlanan Gelirler .....                                 | 82        |
| 2.3.1.2. Diğer Mevzuatla Sağlanan Gelirler .....                                            | 82        |
| 2.3.1.2.1. Taşocakları Resim ve Harçları .....                                              | 82        |
| 2.3.1.2.2. İskele resmi .....                                                               | 82        |
| 2.3.1.2.3. Çeltik geliri .....                                                              | 82        |
| 2.3.1.2.4. Yer altı Suları ve Basımevi Fidanlık Gelirleri .....                             | 83        |
| 2.3.2. İdareler Arası Transferler .....                                                     | 83        |

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.3.2.1. İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar .....  | 83        |
| 2.3.2.2. Bağış ve Yardım Gelirleri.....                                            | 84        |
| 2.3.3. Borçlanma .....                                                             | 85        |
| <b>2.4. Köy Gelirleri.....</b>                                                     | <b>85</b> |
| 2.4.1. Salma.....                                                                  | 86        |
| 2.4.2. İmece.....                                                                  | 87        |
| 2.4.3. Resim ve Harç Hasılatı .....                                                | 88        |
| 2.4.4. Bakaya.....                                                                 | 88        |
| 2.4.5. Asker Ailelerine Yardım.....                                                | 88        |
| <b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b>                                                                |           |
| <b>YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK VE GELİRE ETKİ EDEN</b>                        |           |
| <b>UNSURLAR .....</b>                                                              | <b>89</b> |
| <b>3.1. Mali Özerklik .....</b>                                                    | <b>89</b> |
| 3.1.1. Yerel Mali Özerkliğin Koşulları.....                                        | 91        |
| 3.1.2. Yerel Mali Özerkliği Gösteren Kriterleri.....                               | 91        |
| 3.1.3. Yerel Mali Özerkliğin Faydaları.....                                        | 92        |
| 3.1.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Mali Özerklik .....       | 93        |
| <b>3.2. İdareler Arası İlişkilerin Mahiyeti ve Özellikleri.....</b>                | <b>96</b> |
| 3.2.1. Hizmet ve Gelir Paylaşım Esasları .....                                     | 96        |
| <b>3.3. İdareler Arası İlişkilerin Düzenlenme Gerekçeleri.....</b>                 | <b>98</b> |
| 3.3.1. Kamu Düzeninin Korunması ve İdareler Arası Çekişmelerin Önlenmesi Gereği .. | 98        |
| 3.3.2. Kaynak İsrafının Önlenmesi Gereği .....                                     | 99        |

|                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.3.3. Kaynak Sapmalarının Özellikle Göçlerin Önlenmesi Gereği .....                  | 99         |
| 3.3.4. Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu.....                                  | 99         |
| 3.3.5. Bölgeler Arasındaki Eşitsizliklerin Giderilmesi Gereği .....                   | 99         |
| 3.3.6. Yerel İdarelerin Merkezi İdareye Karşı Korunma Gereği .....                    | 100        |
| <b>3.4. İdareler Arasında Hizmetlerin ve Gelirlerin Paylaşımı (Mali Tevzin) .....</b> | <b>101</b> |
| 3.4.1. Gelirlerin Paylaşımında Kullanılan Yöntemler .....                             | 102        |
| 3.4.1.1. Bağımsız Vergileme Yetkisi Verilmesi.....                                    | 102        |
| 3.4.1.2. Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması .....                                    | 102        |
| 3.4.1.3. Merkezi idarenin Vergi Gelirleri Üzerinden Pay Verilmesi .....               | 103        |
| 3.4.1.4. Bağış (Yardım, Transfer).....                                                | 103        |
| <b>3.5. Yerel Yönetimlerin Gelirleri İçin Öneriler .....</b>                          | <b>103</b> |
| 3.5.1. Öz Gelirlerin Artırılması .....                                                | 104        |
| 3.5.2. Kentsel Rant Vergi Düzenlemesi .....                                           | 105        |
| 3.5.3. Motorlu Taşıt Vergisi Düzenlemesi.....                                         | 106        |
| 3.5.4. Madencilik Kira Vergisi Düzenlemesi.....                                       | 106        |
| 3.5.5. Konaklama Vergisi Düzenlemesi .....                                            | 106        |
| 3.5.6. Akaryakıt ve Petrol Ürünleri İçindeki ÖTV Düzenlemesi.....                     | 107        |
| 3.5.7. Mülteci, Sığınmacı, Geçici Koruma Statüsündekilerle İlgili Düzenleme.....      | 107        |
| 3.5.8. Kent Vergisi Düzenlemesi .....                                                 | 108        |
| 3.5.9. İdareler Arası Gelir Transfer Kriterlerinde Düzenleme .....                    | 108        |
| 3.5.10. Diğer Düzenlemeler .....                                                      | 109        |

|                      |            |
|----------------------|------------|
| <b>SONUÇ .....</b>   | <b>111</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b> | <b>116</b> |



## KISALTMALAR LİSTESİ

|       |   |                                        |
|-------|---|----------------------------------------|
| AB    | : | Avrupa Birliği                         |
| AŞ    | : | Anonim Şirket                          |
| AY    | : | Anayasa                                |
| AYYÖŞ | : | Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı |
| BBK   | : | Büyükşehir Belediye Kanunu             |
| BGK   | : | Belediye Gelirleri Kanunu              |
| BK    | : | Belediye Kanunu                        |
| Bs    | : | Baskı                                  |
| C     | : | Cilt                                   |
| ÇTV   | : | Çevre ve Temizlik Vergisi              |
| D     | : | Dergi                                  |
| der   | : | Derleyen                               |
| Ed    | : | Editör                                 |
| ET    | : | Erişim Tarihi                          |
| EVK   | : | Emlak Vergisi Kanunu                   |
| GBVG  | : | Genel Bütçe Vergi Geliri               |
| İÖİK  | : | İl Özel İdare Kanunu                   |
| KDV   | : | Katma Değer Vergisi                    |
| KHK   | : | Kanun Hükmünde Kararname               |

|      |   |                                          |
|------|---|------------------------------------------|
| md   | : | Madde                                    |
| MK   | : | Medeni Kanun                             |
| MTV  | : | Motorlu Taşıt Vergisi                    |
| OSB  | : | Organize Sanayi Bölgesi                  |
| ÖTV  | : | Özel Tüketim vergisi                     |
| s    | : | Sahife                                   |
| S    | : | Sayı                                     |
| TBB  | : | Türkiye Belediyeler Birliği              |
| TEK  | : | Teşkilat-ı Esasi Kanunu                  |
| VUK  | : | Vergi usul Kanunu                        |
| YUKK | : | Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu |

## GİRİŞ

İnsana en yakın olan ve insana müspet veya menfi anlamda en çok dokunan idare yerel yönetimlerdir. Bir yerel yönetim teşkilatı için yönetilmesi gereken beş ana unsur vardır.

Bunlardan ilki ve en önemlisi insan unsurudur. Buradaki insan unsuru hem yerel yönetim örgütü içinde yer alan personeller hem de hizmetin sunulması gereken belde bulunan çocuk, yaşlı, kadın, erkek, genç, engelli tüm fertlerdir. Teşkilat içerisinde yer alan personelin yönetilmesi kadar hizmet sunulan kitlenin ihtiyaçları, istekleri, eleştirileri ve karşılaşacakları muhtemel risklerinde göz önüne alınması suretiyle belde sakinlerinin yönetmesidir.

İkinci önemli unsur ise zaman yönetimidir. Zira zaman bir daha gelmeyen çok önemli değerlerdendir. Yapılması gereken sürede hiç yapılmayan, geç yapılan, gereksiz yapılan her şey telafisi mümkün olmayan zamanın kaybıdır. Özellikle hızın hız kazandığı, kontrol edilemez noktaya doğru gittiği bu zamanda değişim ile oluşabilecek risklere karşı zamanın doğru yönetilmesinin gerektiği ortadadır.

Üçüncü önemli unsur ise coğrafyanın/beldenin/kentin yönetimidir. Coğrafyanın yönetimine yerel yönetimin sorumluluk alanı içinde yer alan tüm mekânlar ve mekânın altında, üstünde mevcut olan her şey girer. Havanın, suyun, toprağın varlığından temizliğine, korunmasından kent mobilyalarına, trafikte yer alan araçlardan, elektrik direklerine, elektronik dalgalarından frekanslara, ağaçlardan bitkilere, hayvanlardan virüslere kadar özetle insan dışındaki canlı cansız her şey coğrafyanın yönetimine girer.

Dördüncü unsur ise finans, varlık yönetimidir. Zira insana hizmetin sunulabilmesi beldenin/kentin korunması, geliştirilmesi ve zamanın kazanılması doğru finans/kaynak yönetimi ile kolay veya zorlaşır. Yaşanılan çağ itibariyle birçok hizmet ve birçok alan kapitalin gücü ile ya var kılınmakta ya da sürdürülmektedir.

Son olarak beşinci unsur ise yerel yönetimlerin kendisi dışındaki idare, örgüt, organizasyon, ağ vb. ile olan ilişkilerinin yönetimidir. Bu ilişkinin içerisine, küresel yapılardan, uluslararası örgütlere, merkezi idareden(devlet), yerel idarelere kadar birçok kurum ve kuruluş girmektedir.

“İnsanı yaşat ki devlet yaşasın” şiarı üzerine varlığını inşa etmiş bir devletin elbette hukuk sisteminde varlık bulan yerel yönetimlerin de bu perspektifle insan odaklı olarak etkili

ve verimli olması gerektiği açıktır. Yerel yönetimlerin insanlarına sunacağı kamu hizmetlerinin insana layıkıyla dokunabilmesi içinde hizmetlerin ifasında finansman probleminin yani kaynak sorunun olmaması gerektiği de aşikârdır. Buda ancak yerel yönetimlerin hem gelirlerin görevlerini yapmasına yetecek düzeyde olmasına hem de mali özgürlüğüne sahip olması ile sağlanabilir.

“Ekonomik özgürlüğü olmayanın siyasal özgürlüğü olamaz” özdeyişinin yerel yönetimler açısından yansıması, ekonomik özgürlüğü olmayan yerel yönetimlerin yeterli hizmet sunamaması ve vatandaşın da yeterli hizmeti alamaması olarak görülmektedir. Hal böyle olunca da yerel yönetimler hakkında “Yerel Yönetimlerin Gelirleri ve Mali Özerklik İlkesi” başlığıyla bir tez çalışması yapılma gereği doğmaktadır. Zira yerel kamu hizmetlerinin finansman kaynaklarının hangi saikle, nasıl, ne şekilde ve ne düzeyde ihdas edildiği görülmenden gelir kaynaklarının ihtiyaca uygun olarak düzenlenip yeterli hale getirilmesi sağlanamaz. İş bu çalışma bu ihtiyaçta katkı sağlamayı amaçlamıştır. Yerel yönetimlerin idaresinde önem arz eden beş unsurdan biri olarak finans idaresinin içerisinde yer alan gelir kaynaklarının anayasal, mali, idari ve felsefi olarak hukuk düzeni içerisinde ki yeri ve bu gelirlerin artırılması ve mali özerkliğin güçlenmesine yönelik çözüm önerileri bu tezin konusunu oluşturmuştur.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetimlerin tarihsel, anayasal ve idari konumu incelenmiştir. İkinci bölüm de yerel yönetimlerde gelire etki eden mali unsurlar, mali özerklik, mali tevzin konuları incelenmiştir. Üçüncü bölümde belediyeler, büyükşehir belediyeleri, il özel idaresi ve köylere ilişkin gelir kalemleri ve bu gelirlere ilişkin unsurlar değerlendirilmiştir. Yerel yönetimlerin geliri artırmaya ve mali özerkliğe katkıya yönelik öneriler ve sonuç olarak nihayete ermiştir.

Birinci bölümde yerel yönetimler tanımlanıp izah edilmeden önce tümünden gelimci bir metodla girizgah mukabilinden bir küreselleşme değerlendirmesi ve akabinde yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin doğru konuşlandırılabilmesi için kısa bir devlet tanımı yapılmıştır. Devlet değerlendirmesi içinde üniter ve federal devlet yapılanmasının izahı ile beraber merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin doğuşu, merkezi ve yerinden yönetimin faydaları, ve sakıncaları da izah edilmiştir. Kamu hizmeti ve yerel kamu hizmeti değerlendirmeleri de özellikle incelenmiştir. Türkiye de Anayasal süreçlerle birlikte yerel yönetimler ve yerel yönetim için önem arz eden ilkeler, sübsidirate, özerklik, ademi

merkeziyet/decentralization irdelenmesi ve spesifik olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı değerlendirilmiştir.

Türkiye için yerel yönetim denilince ilk akla gelen idare belediye idareleridir. Zira gerek büyüklükleri, gerek hizmetleri, gerekse de konumları itibari ile belediyeler yerel yönetim değerlendirmesinde öncelikli konumdadırlar. Lakin belediyelerin hukuki statüleri yekpare değildir. Büyükşehir belediyesi, il belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi, il ilçe belediyesi ve belde belediyesi hep biri hukuk sistematığı içerisinde birbiri ile benzer özellikler taşıdığı gibi birbirinden farklı özelliklerde taşımaktadır. Doğal olarakta bu farklılıkların nazarı dikkate alınması suretiyle belediyelerin gelir kalemlerinin her birinin ayrı ayrı incelenmesi gerekti. İkinci bölümde bu gelirler incelenmiştir. Belediyelerin gelirleri içinde öncelikli gelir olarak yer alan öz gelirleri olarak vergiler, resim ve harçlar ile katılma payları kendi içlerinde ki çeşitleri ile verimlilik ve mali özerklik açısından incelendikten sonra belediyelerin önemli gelir kaynağı olan merkezi yönetim tarafından yapılan transferler de hem miktar hem mali özerklik açısından irdelenmiştir. İdareler arası transfer kapsamında Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) payı, denkleştirme ödeneği, koşullu ve koşulsuz bağışlarda bu başlık altında ele alınmıştır. Yine belediyelerin sunduğu kamu ve diğer hizmetlerinin finansmanında önemli bir role sahip iç ve dış borçlanmalar da olumlu ve olumsuz yönleri ile ele alınmıştır. Diğer gelirler kapsamında ücretler, para cezaları, sermaye şirket gelirleri vd. gelir kalemleri de incelenmiştir.

Yine ikinci bölümde diğer yerel yönetim örgütleri olarak İl özel idareleri ve köylerin gelirleri incelenmiştir. İl özel idarelerinin gelirleri incelenirken 5302 sayılı İl özel idare yasasının 42. maddesinde yer alan düzenlemeler ve diğer mevzuat dikkate alınarak tüm gelirler niteliklerine göre incelenme konusu edinilmiş mali özerklik ve verimlilik açısından da değerlendirilmiştir. Köylerinde kendi kanunlarından doğan ekonomik değer olarak sınırlı gelirleri aynı perspektifle ayrı ayrı incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise yerel yönetimlerde mali özerklik ve gelire etki eden mali unsurlar ele alınmıştır. Ekonomik özgürlüğün gereği olarak ilk sağlanması gereken ilke olarak mali özerklik kavramı, mali özerklik kriterleri ve mali özerklik göstergeleri incelenmiştir. Bunun yanısıra yerel yönetimlerin önemli gelir kaynağı olan idareler arası transfer ve idareler arası transferde kaosçıkmmasına temin adına “Mali Tevzin” kavramı ve mali tevzini doğuran sebepler, idareler arası ilişkiler , görev gelir paylaşımı değerlendirmeleri yapılmıştır.

Üçüncü bölümün devamında yine yerel yönetimlerin ve ağırlıklı olarak belediye ve büyükşehir belediyelerinin sunduğu kamu hizmetlerinin finansmanında kullandığı gelir kalemlerinin artırılması, verimli hale getirilmesi ve mali özerkliğin temin edilmesi için gerek akademiyaadan gerek uygulamadan getirilen çözümler paylaşılmıştır.

Son olarak ise yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin mali özerklik, verimlilik ve ihtiyaca cevap açısından yapılması gereken düzenlemelere ilişkin genel bir değerlendirme yapılmış ve öneriler sunulmuştur.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL, ANAYASAL VE İDARİ KONUMU

#### 1.1. Küreselleşme ve Yerel Yönetimler

Küreselleşme artık ekonomik bir fenomen olmanın ötesinde mütecaviz bir biçimde siyasal, kültürel ve hukuki alanlarda da neredeyse bir fenomen. Yerel gelişmelerin otomatik ve eş zamanlı ihraç edildiği, yerel ve küresel arasındaki güçlü iletişim teknolojilerinin ürettiği emsali olmayan bir diyalektik küreselleşmenin modern formu olarak artık hayatı kuşatmış durumda<sup>1</sup>.

Küreselleşme ve teknoloji ile birlikte sayısal bir dili yoğun olarak kullanarak yeni sistem, sözcükler, sesler ve imgelerin türeyiş ve dolaşımını global sistemde birbirine entegre etmektedir. Oluşan yeni ağlar ve yeni iletişim birimleri hem hayatta yeni bir şekil oluşturmakta hem hayat içerisinde yeniden şekillenmekte hem de etkisi katlanarak büyümektedir<sup>2</sup>.

Küreselleşme ile birlikte yaşanan gelişmeler, devlet anlayışında, devlet yapılanmalarında, devletlerin oluşturduğu merkezi hükümet sistemlerinde ve yerel idarelerde çeşitli dönüşümler yaşanmasına sebep olmaktadır. Özellikle demokrasi kavramının, hukuk devleti ilkesinin ve insan haklarının değerinin anlaşılmasıyla beraber kamu hizmetlerinin gerekli düzeyde etkili ve yeterli düzeyde dengeli bir şekilde gerçekleştirilmesi için yerel yönetimlerin önemi ön plana çıkmaktadır<sup>3</sup>. Küreselleşme bir ölçüde yerelleşme ile beraber gitmekte küresel fenomende doğal olarak yerel (local) olanında rolü bulunmaktadır. Bundan dolayı kimi yazarlar karşı karşıya olduğumuz süreci globalleşmeden ziyade “globalleşme” terimiyle ifade etmektedirler<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Hallaq, Wael B., İmkânsız Devlet, İstanbul, Babil Kitap, 2019, s.235.

<sup>2</sup> Erbay, Yusuf / Akgün, Hasan, Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler, İstanbul, Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi Yayınevi 2017, s. 82.

<sup>3</sup> Erdoğan, Oğuzhan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler, Ankara, Sage Yayıncılık 2019, s.17.

<sup>4</sup> Erdoğan, Mustafa, Özgürlük, Hukuk ve Demokrasi, Ankara, Siyasal Kitabevi 2018, s.209.

Dünya da topyekûn bu paradigma değişimlerini yaşıırken elbette bu paradigma değişimlerinden kamu yönetimleri de etkilenmektedir. Bu etkileşim sonucu doğan yeni kamu yönetim anlayışlarında katı merkeziyetçi yönetim yerine hibrit, esnek, yönetim temelli sistemlere dönüşmek hedeflenmektedir<sup>5</sup>.

Çağın realitesi olarak küreselleşme üç ayrı düzeydeki (küresel, ulusal ve yerel) gelişmelerin birbiriyle etkileşiminin ortaya çıkardığı bir fenomen olarak u sadece yeni fırsatlar değil aynı zamanda yeni sorunlarda ortaya koymaktadır<sup>6</sup>. Örneğin küresel konumlarına, ekonomik anlamda başarı göstergelerine ve kalkınma düzeylerine bakılmaksızın tüm kentler için, kenti hala büyük nüfuslar halinde kullanan insanlara giderek daha kötü davranılır olunmaktadır<sup>7</sup>.

Küreselleşme aslında ulus devletinin geleneksel rolünde iki önemli yapısal değişim meydana getirmektedir. Bunlar bütünleşme ve parçalanma olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>8</sup>. Bu bütünleşme ve parçalanmanın tezahürü olarak “küreselleşme ile paralel olarak tartışılmakta olan yerelleşme kavramının taşıdığı anlamlardan biri olarak da bireylerin ve yerel yönetimlerin ortak birliktelik ve kültürü altında kendi kendilerini yönetme yeteneklerini kullanmaları” karşımıza çıkmaktadır<sup>9</sup>. Doğal olarak küreselleşme ile ortaya çıkan yeni kurumlar, ilişkiler ve yaşanan süreçler tarihsel olarak demokrasinin beşiği olarak sayılan yahut da halka en yakın hizmet birimi olarak kabul edilen yerel yönetimlerin değerini bir kat daha artırmaktadır<sup>10</sup>.

### 1.1.1. Yerel Yönetimlerin Genel Tarihçesi

Yerel yönetimler için somut bir başlangıç tarihi söylenemez. Fakat demokrasinin yerel yönetimlerle birlikte başladığı pekâlâ söylenebilir. Parlamenter demokrasi üzerine yönetim sistemlerini inşa eden batı ülkelerinde ilk etapta yerel yönetimler varlık kazanmış daha sonra ise merkezi yönetimler meydana çıkmıştır<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Bozdoğan, Recep/Akkaya, Onur, “Dünya Kentlerinde Stratejik Yönetim Londra ve Tokyo üzerine Mukayeseli Bir İnceleme”, Yerel Yönetimlerde Güncel Yaklaşımlar Teoriden Pratiğe, der. Akarçay ve Pınar, Bursa, Ekin Yayınevi, 2021, s.337.

<sup>6</sup> Erdoğan, Özgürlük, Hukuk ve Demokrasi, s. 209.

<sup>7</sup> Gehl, Jan, İnsan İçin Kentler, Erten, Erdem Çev., İstanbul, Koç Üniversitesi Yayınevi 2020 s.3.

<sup>8</sup> Erdoğan, Özgürlük, Hukuk ve Demokrasi, s. 210

<sup>9</sup> Falay, Nihat, “Yerel Yönetimler ve Özelleştirme Süreci, Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar, der. Altuğ, Figen ve Çetinkaya ve Özhan ve İpek ve Selçuk, Bursa, Ekin Yayınevi 2010, s.2.

<sup>10</sup> Okçu, Murat / Özgür, Hüseyin, “Önsöz”, Dünyada Yerel Yönetimler, der. Okçu, Murat ve Özgür ve Hüseyin, Ankara, Seçkin Yayıncılık 2013, s.5.

<sup>11</sup> Toprak Karaman, Zerrin, Yerel Yönetimler, Ankara, Nobel Yayıncılık 2006, s.12.

“Komün”, bir kentin kendi kendini yönetme hakkını feodal bey veya kraldan “charte” denilen bir beratla almaları ile varlığı hissedilen<sup>12</sup> ilk yerel yönetimler, ulusal savunma, askeri teşkilatlanma, suçluların tecziyesi gibi, çağımızda genellikle devlete bırakılmış olan görevleri ifa etmişlerdir<sup>13</sup>. Avrupa’da ülkeden ülkeye farklılıklar gösteren değişik komün biçimlerinde farklı derecelerde de olsa siyasi hukuki ve askeri özerkliğe sahiplikleri ortak özellikler olmuştur<sup>14</sup>. 12. yüzyıl Avrupa’sında hukuki bir kavram olarak literatüre giren, geç orta çağlar Avrupası’nın ürünü olarak vücut bulan ve öz malî kaynaklarını kendi organlarının kararları mucibince kullanan özerk bir malî idari kurum ve tarihsel olgu olarak yerel yönetimler ortaya çıkmaya başlamıştır<sup>15</sup>. 14. yüzyıldan itibaren monarşik idareler bir bir nerdeyse her yerel idarenin imtiyazlarına ilişkin hak ve yetkilerine son vermeye başlamıştır<sup>16</sup>. 16. ve 18.yüzyıllar arasında ise ulus devletin gelişim göstermesiyle yönetim bağlamında devletin kente olan üstünlüğü etkinleşmiş ve merkezi devletler güçlenerek klasik yerel yönetim geleneği tamamen yok edilmiştir<sup>17</sup>.

Bugünkü modern devletler de feodalitenin yıkılmasından sonra ortaya çıkmaya başlamışlardır. Günümüzde ki anlamı ile yerel yönetimler 19. yüzyılın ortalarında devlet içinde ayrı bir idari yapı olarak hukukî kişilik kazanmışlardır<sup>18</sup>. 19. yüzyıldaki yerel yönetimler için yapılan reformlarda şehir yönetimleri belediyeleşmiş ve devletin bir unsuru olarak yerel yönetimler kentsel hizmetlerin ifa edilmesinde temel bir işleve haiz olmuşlardır<sup>19</sup>. Ulus devletin oluşumuyla birlikte, yerel yönetimler de bu devlet yapıları içinde yer almaya başlamıştır. Ancak bütün devletler de yerel yönetimlerin kazanmış olduğu form, tek düze olmayıp, her ülkenin kendi tarihsel, coğrafi ve siyasal koşulları bağlamında bir nitelik kazanmıştır<sup>20</sup>.

---

<sup>12</sup>Sakıncı, Yerel Yönetimler Maliyesi, Ankara, Orion Kitabevi 2012, s. 3.

<sup>13</sup> Keleş, Ruşen Yerinden Yönetim ve Siyaset, İzmir, Cem Yayınevi 2021, s.41.

<sup>14</sup>Sakıncı, Yerel Yönetimler Maliyesi, s. 3.

<sup>15</sup> Ortaylı, İlber, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880), Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınevi 2020, s.1.

<sup>16</sup> Ersöz, H. Yunus, Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği), İstanbul, Filiz Kitabevi 2004, s.53.

<sup>17</sup>Sakıncı, Yerel Yönetimler Maliyesi, s. 3.

<sup>18</sup>Nadaroğlu, Halil, Mahalli İdareler, İstanbul, Beta Yayıncılık 1998, s. 17.

<sup>19</sup>Sakıncı, Yerel Yönetimler Maliyesi, s. 3.

<sup>20</sup> Coşkun, Bayram/ Koyuncu, Başak, “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, der. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 364.

### 1.1.2. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetim; icrai mahiyetteki kararların merkezi idare ve onun hiyerarşisine tabi olmayan kurumlar tarafından alınmasını gerekli kılan bir sistem olarak tanımlanmaktadır<sup>21</sup>. Ya da başka bir tanımla, sınırları belirli bir coğrafya üzerinde hayatını sürdüren yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, oradaki yerel halk tarafından seçilen, kendi karar organları olan, yasalarla belirlenmiş sorumlulukları üstlenen, yerel yetkilere sahip, özel gelirleri, özel bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir<sup>22</sup>. Geçmişte var olan komün idarelerinin ve şehir yönetimlerinin modern ulus devletle kaynaştırılmış uzantısı olarak betimlemek mümkündür. Eski komün ve kent idarelerinin en dikkate değer özelliği olan kendi kendini yönetme (self-government) ve kentle ilgili mevzularda özerk davranma, günümüz yerel yönetimleri için hukuki, idari ve mali olarak özerk bir yapıya sahip olma şeklinde tezahür etmiştir<sup>23</sup>.

Yer açısından yerinden yönetime, yer yönünden âdem-i merkeziyet veya yerel yerinden yönetim denirken, yerinden yönetim esaslı kurumlara ise mahalli idareler de denilebilir, yerel yönetimler de denilebilir. Literatürde “alt kamusal yönetim birimleri” veya “alt yönetim kademeleri” biçiminde, merkezi yönetim dışında, ama ondan bağımsız daha alt yönetim birimleridir<sup>24</sup>. Yerel Yönetimler belli coğrafi sınırlar içerisinde yaşayan insan topluluklarının oluşturduğu ve merkezi idareye karşı belli bir özerkliğe sahip olan ama aynı zamanda da merkezi idarenin vesayeti altında bulunan kamu tüzel kişileridir<sup>25</sup>. Yürütme erkini demokratik olarak seçilmiş bağımsız kendi karar organları eliyle kullanan kamu hukuku tüzel kişileridirler<sup>26</sup>.

### 1.1.3. Yerel Yönetimlerin Özellikleri

İl etapta farklı gelse de aslında küçük bir devlet büyüğe oranla daha güçlüdür. Zira küçük devlette birbirine bağ daha sıkı ve bu sıklığın getirisinden ötürü de devlet daha güçlüdür. Toplum bağı ne düzeyde yayılırsa o ölçüye göre de ya sıkılaşır ya da gevşer. İşte bundan ötürü büyük uzaklıklardan yönetmek daha güçtür. Nasıl ki uzun bir kaldırıcın ucunda bulunan ağır bir nesnenin yönetilmesi nasıl zorsa burada da aynı durum söz konusudur.

<sup>21</sup> Onar,Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, Marifet Basımevi 1952, s. 462.

<sup>22</sup> Parlak/Ökmen,Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler,s.7.

<sup>23</sup> Coşkun/ Koyuncu, Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar, s. 364.

<sup>24</sup>Sakınç, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.1.

<sup>25</sup> Gözler,Kemal / Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Yayınevi 2020, s. 179.

<sup>26</sup>Sakınç, Yerel Yönetimler Maliyesi, s. 1.

Mesafe uzadıkça yönetim daha yükümlü olur, yurttaşlar kendine yabancı olana daha az sevgi ile bağlı olduklarından direkt yakın olana daha çok bağlılık duyarlar<sup>27</sup>. Böylelikle yerel yönetimler yöre sakinleri tarafından daha çok sahiplenilir.

Günümüzde yerel yönetim denildiğinde ise, bir kurumun yerel yönetim olması için ön koşul olarak önce ayrı tüzel kişiliğe, ayrı malvarlığı ve ayrı bir bütçesi ile seçimle iş başına gelenlerden oluşan karar organlarının olmasının yanında mutlaka makul bir özerkliğe haiz olmaları ön şart olarak kabul edilmektedir<sup>28</sup>. Bu koşullara ek olarak şu ortak özellikleri de taşırlar. Yönetim alanları, coğrafik alan ve nüfus olarak merkeze göre sınırlı ve küçüktür. Sorumlulukları, yerel ölçekte yarar sağlayan sınırlı sayıdaki mal ve hizmetlerden ibarettir. Merkezî idare dışında, daha alt bir yönetim seviyesindedirler. Halk denetimine açık ve yaptığı işlerden ötürü sorumludurlar<sup>29</sup>.

#### 1.1.4. Devlet

“İlk insan topluluğu klandan başlayarak daha sonraları kabile, aşiret, boy, il...gibi isimler alarak gittikçe gelişmiş sonra Millet ve nihayet Devlet dediğimiz en mükemmel cemiyet tipi ortaya çıkmıştır...Devlet tarihi bakımından bugün için ulaşılmış en mükemmel bir cemiyet tipidir”<sup>30</sup>.

Devlet; sınırları çizili bir toprak parçası üzerinde, belirli bir insan topluluğu üzerinde örgütlü zorlama gücüne sahip olan kurumdur<sup>31</sup>. Ya da devlet; millet, vatan ve erkten oluşan tüzel kişiliktir. İnsanlar ve toprak devletin var olabilmesi için nasıl şart ise, egemenlik yanigüç/otorite de devlet olmak için şarttır. Her üç unsurun aynı anda olması şarttır. Bu üç unsur ile oluşan devlet modelleri ise geçmişten günümüze farklı isimlerle tasniflenmiştir. Egemenliğin kaynağı anlamında monarşi, oligarşi, teokrasi, demokrasi, cumhuriyet vb. tanımlamalarla kategorizeler olmakla birlikte<sup>32</sup> egemenliğin ülke yüzeyine yaygınlığına göre ise üniter, federal yapılanmalardan kaynaklı tanımlamalar da kategorize etmeye dayanak teşkil etmektedir<sup>33</sup>.

<sup>27</sup>Rousseau, J.Jacques, Toplum Sözleşmesi, Günyol / Vedat Çev., İstanbul, Adam Yayıncılık 1994,s.58.

<sup>28</sup>Odyakmaz, Zehra / Kaynak, Ümit / Ercan, İsmail, Themis Anayasa Hukuku İdare Hukuku, İstanbul, OnikiLevha Yayınevi 2012, s.533.

<sup>29</sup>Sakınç, Yerel Yönetimler Maliyesi, s. 15.

<sup>30</sup> Özçelik, Selçuk, Anayasa Hukuku, Konya, Mimoza Yayınevi 1994, s.17.

<sup>31</sup>Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, İstanbul, Beta Yayınevi 2009, s.117.

<sup>32</sup> Yıldırım, Ali, Tez Seferberlik, Konya, Çizgi Yayınevi 2020, s.177.

<sup>33</sup> Aybay, Rona, Genel Kamu Hukuku, İstanbul, Der Yayınevi 2020, s. 25.

Devlet teşkilat olarak, her ne kadar yasama, yürütme ile yargı organlarından oluşmakla beraber yasama, yürütme ve yargı organlarının kendine has ayrı ayrı bir tüzel kişiliği yoktur<sup>34</sup>. Yasama, yürütme ve yargı işlevi üzerinden devleti izah yerine yerel yönetimlerinin değerlendirmesi yapıldığından yerinden yönetim tartışmaları için anlamlı olacak bir sınıflandırmayı esas almakkâfiolacaktır<sup>35</sup>. O halde kapitalist merkezileşme ilk önce üniter devlet yapısını doğurmuş, ancak, merkezileşme temayülünün üniter yapının alanı ile sınırlı kalmaksızın coğrafi olarak da genişleme yönünde olması ile birlikte malum genişleme federal sonuç doğurmuş olduğundan<sup>36</sup> üniter ve federal devletin incelenmesi yerel yönetimlerin konuşlandırılması için yeterli olacaktır.

#### 1.1.4.1. Üniter Devlet

Üniter devlet, millet-ülke-hakimiyet unsurlarından müteşekkil olan devletin organlarının yani yasama, icra ile yargı erklerinin tek olduğu devlet biçimidir<sup>37</sup>. Üniter devlet, egemenlik bakımından bütünlük gösteren bir varlıktır. Üniter devlette, tek bir devletin egemenliği ülke sathında her noktada geçerli olmak üzere yaygın olarak görülür<sup>38</sup>. Devlet yetkisinin başka devler veya devletlerle paylaşılması söz konusu olmayıp iç ve dış egemenlik tekçi aygıtta toplanmıştır<sup>39</sup>.

Üniter devletlerde merkezden yönetimin esas olduğu ve yerinden yönetimin ise istisna olduğu bilgisi bir “galat-ı meşhur” dur. Yani çoğunluğun doğru zannettiği yanlış bilgidir<sup>40</sup>. Üniter devlet; merkeziyetçi üniter devlet (merkezileşmiş tek yapıli devlet) ve ademi merkeziyetçi üniter devlet (merkez örgütü dışında özerk kamu tüzel kişileri de olan devlet) olarak tasnif edilip adlandırılabilir<sup>41</sup>.

Üniter devletin yapısı içinde, anayasal düzenlemelere göre oluşmuş, “özerk bölgeler”, “bölge yönetimleri” gibi adlar verilen “çevre birimler” görülebilmektedir. Bu tür uygulamalarda, çevre yönetimlerine tanınan yetkiler ilke olarak “yönetmel” konularla sınırlı

<sup>34</sup> Gözler, Kemal, Mahallî İdareler Hukuku, Bursa, Ekin Yayınevi 2018, s. 43.

<sup>35</sup> Şahin, Yusuf, Yerel Yönetimler, Bursa, Ekin Yayınevi 2019, s.6.

<sup>36</sup> Perçin, Önder, Ulus Devlet ve Federalizm İlişkisi, Ankara, Seçkin Yayıncılık 2018, s. 159.

<sup>37</sup> Fendoğlu, H. Tahsin, Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınevi 2020, s.446.

<sup>38</sup> Aybay, Genel Kamu Hukuku, s. 41.

<sup>39</sup> Memiş, Emin, Türkiye’de Anayasa Gelişmeleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları, İstanbul, Filiz Kitabevi 2011, s.36.

<sup>40</sup> Ulusoy, Ali D., Yeni Türk İdare Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları 2019, s. 152.

<sup>41</sup> Kabaoğlu, İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar) İstanbul, Legal Yayınevi 2006, s.138-139.

olmakta, hatta bütçe ve vergi gibi konular, merkezi yönetimin denetimde kalmaktadır. Bunlar, genellikle anayasa hükümleri ile belirtilmiş yetkiler ve haklar biçiminde ortaya çıkar<sup>42</sup>.

Üniter özellikler taşıyan bir devlette, devletin altında yer alan devlet altı yapılar sadece merkezi olmayan kamu kurumlarıyla yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Bu devlet altı âdemi merkezi birimlerin de sadece idari düzenleyici işlem yapabilme yetkisi vardır<sup>43</sup>. Yerel yönetimlerin düzenleyici işlemleri, yasama organınca çıkarılmış yasalar karşısında ikincil durumda kalır. Açıkça ifade edecek olursak bir yasa ile düzenleyici işlemin aynı konuya ilişkin hükümler içermesi nedeniyle bir çatışmanın ortaya çıkması durumunda hiç duraksamaya yer olmaksızın, yasa üstün durumda sayılır. Ancak bu konuda sağlıklı bir işleyiş için de bağımsız ve düzgün yargılama yapabilecek güçlü bir yargı dizgesine de gereksinim olduğu da göz ardı edilmemelidir<sup>44</sup>.

#### 1.1.4.2. Federal Devlet

Federalizm; merkezi ve bölgesel yönetimler arasında güvenceli bir iktidar bölüşümüdür<sup>45</sup>. Federasyon veya federal sistemise milletlerarası kişiliğe haiz bir merkezî devlet/federal devlet ile milletlerarası kişiliğe haiz olmayan bölgesel devletlerin/federe devletlerin kendi aralarında güvenceli bir şekilde yetki paylaşımı suretiyle oluşturdukları devlet topluluğudur. Federal sistemlerde “federal devlet” ve “federe devlet” olacak şekilde iki ayrı devlet modeli vardır. Federal devlet, merkezî devlettir; federe devletler ise bölgesel devletlerdir<sup>46</sup>. Federasyon türü bir devlette, “federal” denilen ana devletin yansırı, bu ana yapıyı oluşturan ve genel olarak “federe devlet” denilen erkler vardır. Federasyonu oluşturan “federe” devletlere, tarihsel ya da anayasal nedenlerle değişik adlar verildiği görülebilmektedir. Örneğin İsviçre’de “Kanton”, ABD’de “State”Almanya’da “Land” gibi<sup>47</sup>.

Federal devlette, federal devletin kendisini oluşturan yerel idare birimlerinin (federe devletleri) ilke olarak uluslararası yetkileri olmamasına karşın her birinin kendine ait

<sup>42</sup> Aybay, Genel Kamu Hukuku, s. 42.

<sup>43</sup> Kanadoğlu, Korkut., “Yeni Siyasal Rejimin Yerel Yönetimlere Yansımaları”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.16, S. 1(2019), s.39-54.

<sup>44</sup> Aybay, Genel Kamu Hukuku, s. 45.

<sup>45</sup> Lijphart, Arend/ Thomas C., Bruneau /Diamandouros, P. Nikiforos /Gunther, Rcihard, Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oйдаşmacı Yönetim Örüntüleri Özbudun, Ergun / Onulduran, Ersin, Çev. Ankara, Yetkin Yayınları 1996, s. 148.

<sup>46</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 91.

<sup>47</sup> Aybay, Genel Kamu Hukuku, s. 45.

anayasası, ayrı yasaması ve yargısı olmak suretiyle özerk yetkileri vardır<sup>48</sup>.Ve bu federe devletler, federal devletin yanında, kendi anayasaları ve yasama meclisleri, yürütme ve yargı organları olan ayrı birer tüzel kişilik oluşturur. Hülasası Anayasa Hukukunun geleneksel konusunu oluşturan yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ayrıma ek şart olarak, devlet yetkilerinin "federal" (merkezi) devletle o federal devleti oluşturan öteki birimler (eyaletler) arasında bölüşülmesi söz konusudur. Federal devletinde, federe devletlerinde kendilerine özgü yasama, yürütme ve yargı erkleri vardır<sup>49</sup>.

## 1.2. Merkezi Yönetim – Yerinden Yönetim

Dünyanın birçok ülkesinde devletlerin yönetime ilişkin görevleri ve vatandaşlarına karşı sorumluluğu merkezi idare ve yerel yönetim olacak şekilde iki ayrı güç ve teşkilat/idare arasında paylaşılmıştır<sup>50</sup>.

### 1.2.1. Merkezi Yönetim

Merkezden yönetim, yönetime ilişkin kamu hizmetlerin merkezi bir idarede toplanması ve yapılacak bu hizmetlerin merkez veya merkezi idarenin hiyerarşisi altında bulunan birimlerce yönetilmesidir<sup>51</sup>. Devlet idaresinin yapmakla mesul olduğu görevlerinin merkez idare veya merkezi idareye bağlı birim ve personeller eliyle yerine getirilmesidir<sup>52</sup>. Yani idarenin millete arz edeceği hizmetlerin tek merkezden ve tek yerden yürütüldüğü ve yönetime ilişkin tüm önemli kararların tek merkezden alındığı yönetim sistemidir<sup>53</sup>.

Merkezi yönetimde, vatandaşa sunulan bütün kamu hizmetleri, bu hizmetleri yöneten görevliler eliyle yapılırken kamu hizmetinin icra edilmesi için gerekli mali olanaklar açısından da merkezileşmiştir. Yani yetkiler de sorumluluklar da merkezileşmiştir<sup>54</sup>.Merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemlerini algılamak bunları kalıp ve tek şekilde bir model olarak değerlendirmemek gerekir. Çünkü devletler, merkeziyetçiliği veya yerel yönetim ağırlıklı âdem-i merkeziyetçi yönetim modelini hayata geçirirken birbirinden çok farklı sistemler ortaya koymaktadırlar<sup>55</sup>. Bu modeller içinde ise

<sup>48</sup>Teziç, Anayasa Hukuku, s.134.

<sup>49</sup> Aybay, Genel Kamu Hukuku, s.45.

<sup>50</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.15.

<sup>51</sup> Gözübüyük, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi 1996, s. 36.

<sup>52</sup> Yıldırım, Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul, Alkım Yayınevi 2007, s.35.

<sup>53</sup> Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 151.

<sup>54</sup>Teziç, Anayasa Hukuku, s.129.

<sup>55</sup> Parlak, Bekir "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri",AB ile Bütünleşme

merkezden yönetim ilkesi çoğu yerde tanımlanırken veya kategorize edilirken siyasi ve idari olarak ikiye ayrılmaktadır<sup>56</sup>.

Siyasi açıdan merkezi yönetim sisteminde devletin egemenliğinin bölünmesi söz konusu değildir<sup>57</sup>. Devlet egemenliğinin teklik, bütünlük gösterdiği devlet şeklidir. Siyasi otoritenin tek merkezde toplandığı yasama, yürütme ve yargının tek olduğu yönetimdir<sup>58</sup>. Bu yönetim sisteminde kamu hizmetleri ile kamu gücü tek elde bulunmaktadır<sup>59</sup>.

İdari bakımdan merkezi yönetim ise sadece idari alanda uygulanan bir merkeziyetçilik olup yürütme yetkisi tek elde toplanmıştır<sup>60</sup>. Kamu hizmetlerine yönelik siyasetin belirlenmesi ve bu yönde kararların alınması merkezi organlarda olmasının yanı sıra bu kamu hizmetlerinin ifasına ilişkin üstünlük de bu organların eline verilmiştir<sup>61</sup>. Bir ülkede eğer siyasi merkeziyetçilik yoksa idari merkeziyetçilik olması mümkün değildir. Ancak siyasi merkeziyetçiliğin olması idari merkeziyetçiliğin olmasını gerektirmez<sup>62</sup>.

Neredeyse bütün demokrasilerde otorite merkezi yönetim ve merkezi olmayan yönetimler arasında belli bir dereceye kadar farklı şekillerde bölünmüştür<sup>63</sup>. 21. yüzyılda artık mutlak manada tamamen merkezden yönetim ya da bunun tam aksi doğrultuda örgütlenmiş bir devlet yönetimine rastlanmaz. Her ülke kendi tarihsel birikimlerini, sosyal ve kültürel gelişmişliklerini ve yerel yönetim geleneklerini dikkate alarak genel çizgilerine göre ya merkezden yönetim yoğunluklu ya da yerel yönetim yoğunluklu bir sistemi uygulamaktadır<sup>64</sup>.

Merkezileşmenin nedenleri olarak; gelirlerin tek merkezden değerlendirilmesi, teknolojiye ve ulaşımdaki gelişmeler, bu gelişmeler ile birlikte hizmetlerin alınlmamış ileri boyutlara ulaşması, göçlerin sebep olduğu çeşitli değişiklikler ve idarenin hem kurumsal

---

Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, der. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, İstanbul, Alfa Yayınları 2002, s.43.

<sup>56</sup> Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi Ankara, Okutman Yayıncılık 2011, s.88.

<sup>57</sup> Bülbül, Duran, Yerel Yönetimler Maliyesi, Ankara, Turhan Kitabevi 2018, s.15.

<sup>58</sup> Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık 2016, s.180.

<sup>59</sup> Sakal, Mustafa/Karadeniz, Mustafa, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, Ankara, Savaş Yayınevi 2019, s.161.

<sup>60</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdare Hukuku, s.181.

<sup>61</sup> Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.15.

<sup>62</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdare Hukuku s.181.

<sup>63</sup> Lijphart / Bruneau / Diamandouros / Gunther, Çağdaş Demokrasiler, s.147.

<sup>64</sup> Parlak, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri, s.44.

işleyişini hem de kamu hizmetlerini rasyonel esaslara göre düzenlenmesi zorunluluğunu<sup>65</sup> ifade edebiliriz.

Merkezden yönetim, güçlü bir devlet idaresi sağlayarak, kamu hizmetlerinin yeknesak biçimde yürütülmesi fayda sağlamasının<sup>66</sup> yanı sıra merkezi bir planlama ile hizmetlerin finansmanını ve her bölgeye dengeli dağıtımını da sağlar<sup>67</sup>. Bölgeler arasında eşitsizliğin giderilerek bölgeler arası eşitliğe katkı sağlar<sup>68</sup>. Yerel dinamiklerle oluşturulacak yerel baskılardan uzaklaşılarak rasyonel kararlar alınmasını sağlar<sup>69</sup>.

Demokratik yönetim ilkelerine uygun olmamasının yanısıra aynı zamanda bürokratik yavaşlığa ve gereksiz kırtasiyeciliğe yol açar. İhtiyaçların yerel ihtiyaçlara göre yerinde belirlenememesine neden olur<sup>70</sup>. 21.yüzyılda yerel yönetimler için katılım ve birlikte yönetim açısından önem arz eden yönetişime imkân tanımaz.

### **1.2.2. Yerinden Yönetim**

Tüm kararların ve icraatların tek merkezden yürütüldüğü yönetim anlayışı küresel dünyada neredeyse artık geçerli değildir. Kamusal hizmetlerin insanlara en yakın olan hizmet odaklarınca verilmesi (yerellik) anlayışı gün be gün yaygınlaşmaktadır. Hatta merkezi yönetim birimlerinin yetkilerinin azaltılacak, yerinden yönetimlerin daha da yetkilendirilmesi, güçlendirilmesi ve özerkleştirilmesi yönünde ciddi bir anlayış değişimi yaşanmaktadır<sup>71</sup>. Bu yerinde anlayış yerinden yönetimin üzerinde dikkati artırmayı gerektirmektedir. Buda yerinden yönetimin, türlerinin, müspet veya menfi yönlerinin incelenmesini doğal olarak gerektirmektedir.

Yerinden yönetim ifası gereken kamu hizmetlerinin yapılabilmesi için karar almak ve uygulamak yetkisinin merkezi idareden bağımsız ve ayrı tüzel kişiliği olan idarelerce

---

<sup>65</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.72-73.

<sup>66</sup> Günday, Metin, İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayınevi 2004, s. 58; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.37; Yıldırım, Türkiye'nin İdari Teşkilatı s.40.

<sup>67</sup> Sakal/ Karadeniz, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, s.161.

<sup>68</sup> Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Yayınevi 2020, s.77; Yıldırım, T. Türkiye'nin İdari Teşkilatı, s.35.

<sup>69</sup> Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.37.

<sup>70</sup> Günday İdare Hukuku, s. 59; Gözübüyük, Yönetim Hukuku s.37., Yıldırım, T., Türkiye'nin İdari Teşkilatı, s.40.

<sup>71</sup> Karakılçık, Yusuf, Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, Ankara, Seçkin Yayıncılık 2020, s.29.

yapılmasıdır<sup>72</sup>. Yerinden yönetim, merkezden yönetimin karşısı olarak ortaya çıkmış görünse bile, reel olarak merkezi otoritesinin karşısında ve merkezi otorite ile erk paylaşımında rekabete girilmesi anlamına gelmez. Aslında merkezi hükümetten daha alt bir yönetim düzeyini temsil eden ve bir hizmet ve siyasi karar organı olarak kamu yönetiminin tamamlayıcı bir tüzel kişiliğidir<sup>73</sup>. İşte burada devreye adem-i merkeziyet (yerinden yönetim) kavramı girer<sup>74</sup>. Yerinden yönetim veya âdem-i merkeziyet yöre halklarına yapılacak bir kısım hizmetlerinin devlet yani merkezi idare haricindeki kamu tüzel kişiliğine haiz birimler tarafından yapılması demektir<sup>75</sup>. Yani topluma sunulacak hizmetlerin ve yönetime ilişkin tüm önemli kararların o hizmetin muhatabı olan insanlara en yakın yerden yürütülmesi ve kararların merkeziyetçi biçimde değil hizmete en yakın yerde konumlanmış seçilmiş birimlerce alınmasıdır<sup>76</sup>.

Yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkisi, katılma açıklığı ya da kapalılığı varlıklarının inşa edilip eylemde bulundukları alanda ki toplumsal hareketlerle ve vatandaşlarla ilişkileri üzerinden açıklanmaktadır. Ayrıca buna ek olarak yönetim hizmet tarzları ve yönetim içerisinde bulunan aktörlerin bağlı bulundukları ve kendilerine referans kabul ettikleri değerler sistemi ilişkileriyle de açıklanmaktadır<sup>77</sup>.

Yerinden yönetim, merkezden yönetim ilkesinin aksine, millete sunulacak bir kısım hizmetlerin bizzat merkezi hiyerarşisi içinde yer almayan kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlarca yürütülmesidir<sup>78</sup>. Siyasi ve idari yetkilerin bir kısmının merkezi idare tarafından diğer idarelere aktarılmasından ötürü iki şekilde karşımıza çıkmaktadır<sup>79</sup>.

***Siyasî yerinden yönetim;*** sahip olunan siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetim arasında bölüşümü neticesi oluşan yönetimdir<sup>80</sup>. Devletin ülkesi çeşitli kısımlara bölünmüş ve bölünen kısımların yasama ve yürütmeleri bir dereceye kadar özerktir<sup>81</sup>. Yoğun olarak federal

<sup>72</sup> Yıldırım, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, s.37.

<sup>73</sup> Sakıncı, Süreyya, Yerel Yönetimler Maliyesi, Ankara, Orion Yayınevi, 2001, s. 13.

<sup>74</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 19-20.

<sup>75</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 47.

<sup>76</sup> Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 152.

<sup>77</sup> Kahraman, H. Bülent / Keyman, E. Fuat / Sarıbay, A. Yaşar, Katılımcı Demokrasi Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, İstanbul, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayınevi 1999, s.49.

<sup>78</sup> Parlak, Bekir / Ökmen, Mustafa, Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler Teori ve Uygulama, Bursa, Ekin Yayınevi 2016, s.11.

<sup>79</sup> Akyılmaz/Sezginer / Kaya, s.184; Eryılmaz Kamu Yönetimi, s.95; Parlak/Ökmen Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler, s.11.

<sup>80</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.95.

<sup>81</sup> Akyılmaz/ Sezginer / Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 184-185.

yönetim yapısı olan devletlerde, anayasa ile düzenlemiş olarak, ulusal ölçekte tüzel kişiliğe haiz olmayan yerel yönetimlere verilmiş olan özerk veya kısmi özerk statüye dayanan idare biçimlerinde görülür<sup>82</sup>. Siyasi yerinden yönetim modellerinde yasama, yürütme ve yargı gibi devlete has olan temel vazifeler yerinden yönetim birimindedir<sup>83</sup>.

**İdari yerinden yönetim;** Sadece idari alanda uygulanan bazı kamu hizmetlerinin genel idare/merkezi idare hiyerarşisi içerisinde yer almayan kamu tüzel kişilerce yürütüldüğü sistemdir<sup>84</sup>. Bu yönetim sisteminde merkezden yerel yönetime merkezin iradesi ile bir yetki aktarımı söz konusudur. Yasa ile çizilen sınırlar dâhilinde karar almak, düzenleme ve uygulama yapmak yetkisi olur. Yasa yapma yetkileri olmaksızın yerel ihtiyaçları karşılayacak düzenleyici işlem yapmaları söz konusudur<sup>85</sup>.

Yasama ve yargı güçlerinin tek bir elde toplandığı ve yerel yönetimlere icrai işlere yönelik olarak birtakım yetkilerin verildiği idari âdem-i merkeziyet sistemi, genel olarak merkeziyetçi sistemin yerel nitelikteki ortak faydaları gereği gibi ifa edememesi sebebiyle ortaya çıkmıştır<sup>86</sup>. Yerinden yönetim ilkesini içeren üniter/tekçi devlet modellerinde yer açısından yerinden yönetim ve hizmet açısından yerinden yönetim olarak uygulamada iki tür kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>87</sup>.

**Hizmet açısından yerinden yönetimde** bir kısım kamu hizmetlerinin, merkezi idare dışında, bağımsız bir kurum tarafından yerine getirilmesidir<sup>88</sup>. Hizmet açısından yerinden yönetimde örgütlenme, etki bakımından ulusal düzeyde olmakla birlikte; bu kapsamdaki kuruluşlar sadece belli bir alanda, sektörde ve konuda faaliyet göstermektedir<sup>89</sup>. Özellikle teknik, iktisadi, kültürel, ticari, gibi bazı kamusal hizmetlerin yürütülmesinde görülmektedir<sup>90</sup>.

**Yer açısından yerinden yönetim,** belli bir bölgede/yörede yaşayanların müşterek ve yerel mahiyetteki gereksinimlerini layığı ile yapabilmeleri ve bu hizmetleri özerk kendi organları vasıtasıyla gerçekleştirebilmeleridir<sup>91</sup>.

<sup>82</sup> Parlak / Ökmen Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler, s.11.

<sup>83</sup> Pehlivan, Osman, Kamu Maliyesi, Trabzon, Celepler Yayın 2016, s. 193.

<sup>84</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdare Hukuku, s.185.

<sup>85</sup> Akgül, Mehmet E., İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, Ankara, Turhan Kitabevi 2013, s.215.

<sup>86</sup> Parlak/Ökmen, Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler, s.12.

<sup>87</sup> Memiş, Türkiye’de Anayasa Gelişmeleri Eğrisi, s.39.

<sup>88</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.33.

<sup>89</sup> Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s. 153.

<sup>90</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.97.

<sup>91</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.33.

Demokrasi ilkelerine daha uygun olduğundan vatandaş yerel işlerin yönetimine daha yoğun katılır. Hiyerarşinin ve bürokrasinin neden olduğu gecikmeleri önleyip hızlı hareket edilmesini sağlar<sup>92</sup>. Halkın ihtiyaçlarına daha çok öncelik verilmesini ve hizmetlerin yerinde belirlenmesi nedeniyle daha rasyonel olması temin edilir<sup>93</sup>. Aşırı bir yerinden yönetim birlik ve bütünlüğü bozabilir. Tüm kamu hizmetlerinin her bölgede eşit olarak görülmemesine neden olabilir<sup>94</sup>. Uzmanlaşmayı gerektiren spesifik alanlarda nitelikli personel olamamasından kaynaklı sorunlar doğabilir<sup>95</sup>.

### **1.3. Kamu Hizmeti-Yerel Kamu Hizmeti**

İdareler arasında görevlerin ve gelirlerin bölüşümüne ilişkin değerlendirme yapmadan önce idareler arasında ki görevlere ilişkin olarak kamu hizmeti kavramı ve muhtevası ile yerel kamu hizmetinin değerlendirilmesi mevzunun yerli yerine oturtulması açısından elzemiyet arz etmektedir. Bu ihtiyaca binaen kamu hizmeti ve yerel kamu hizmeti kavramlarını irdeleyecek olur isek;

#### **1.3.1. Kamu Hizmeti**

Kamu hizmeti muhtevası itibariyle farklı ilmi disiplinlerin çalışma alanına giren bir kavramdır<sup>96</sup>. Kamu hizmeti devletin işlevleri/görevleri olarak hukuk biliminin yanı sıra siyaset biliminin, kamu malı olarak kamu maliyesinin de inceleme alanına girmektedir<sup>97</sup>. Hukuksal olarak değerlendirdiğimizde ise İdare Hukuku içerisinde en çok kullanılan kavramlardan biri olarak karşımıza çıkıyor. Üstüne üstlük anayasa ve yasalarda sarıh bir şekilde yer almasına karşın kavramın yasalarca bir tanımı da yapılmıyor<sup>98</sup>.

Kamu hizmeti kavramı literatürde kimi kez faaliyet, uğraş, iş anlamında kullanılırken kimi kez de kamu kuruluşları anlamında kullanılmaktadır<sup>99</sup>.

Organik perspektiften kamu hizmetini izah edecek olursak belli bir görevi ifa etmek için herhangi bir kamu tüzel kişiliğince tahsis edilmiş ajan ve araçların tamamı olarak

<sup>92</sup> Giritli, İsmail / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul, Der Yayınevi 2008, s. 196.

<sup>93</sup> Atay, Ender E., İdare Hukuku, Ankara Turhan Kitabevi 2016 s. 221.

<sup>94</sup> Giritli / Bilgen / Akgüner, İdare Hukuku, s. 196.

<sup>95</sup> Atay, İdare Hukuku, s.221.

<sup>96</sup> Altın, Aytuğ, Kamu Hizmeti, (Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Kalite) Ankara, Yetkin Yayınevi 2019 s.19.

<sup>97</sup> Karahanoğulları, Onur, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), Ankara, Turhan Kitabevi 2015, s.9.

<sup>98</sup> Günday, İdare Hukuku, s.293.

<sup>99</sup> Gözübüyük, Yönetim Hukuku s. 223.

tanımlanabilecekken maddi açıdan ise kamu ihtiyacı ve yararı olan faaliyet olarak tanımlanabilir. Şekli açısından ise; belirli bir usulle (kamu usulleri ile) belirli bir hukuki rejime (kamu yönetim rejimine) tabi olan hizmet kamu hizmeti denilebilir<sup>100</sup>.

Kamu hizmeti, siyasal organlarca kamuya faydalı telakki edilen<sup>101</sup> (siyasal organdan kasıt burada yasama organıdır<sup>102</sup>) ve bir kamu kurumu tarafından sorumluluğu üstlenilen ve direkt o kamu kurumu eliyle veya onun görevlendirmesi sonucunda yine kamunun denetimi altında özel sektör tarafından ifa edilen kamu yararına yönelik hizmetlerdir<sup>103</sup>. Ancak kamu hizmetini belirleme hususunda yasama organının tek başına belirleyiciliğinin demokrasi kavramıyla her zaman örtüşmeyebileceği de unutulmamalıdır<sup>104</sup>.

Anayasa Mahkemesi Anayasa ile devlete yüklenen görevleri kamu hizmeti olarak değerlendirmekte, bir kamu örgütüne anayasa ve yasalar ile yüklenen görevleri kamu hizmeti olarak değerlendirmektedir<sup>105</sup>.

Herhangi bir hizmetin kamu hizmeti olarak addedilmesi için öncelikle hizmetin kamuya yöneltilmiş olması ve kamuya yararlı olması gerekir. Yine mutlaka hizmetin ya kamu kuruluşu tarafından ya da ilgili kamu kurumunun denetimi, gözetimi altında yapılması gerekir<sup>106</sup>.

Kamu hizmetinin hukuk rejimi hiçbir zaman saf olarak karşımıza çıkmaz. Bunun için kamu hizmetine ne saf özel hukuk ne de saf kamu hukuku rejimi tek başına uygulanamaz. Buna kamu adına mal alımı veya kamulaştırma örnek verilebilir<sup>107</sup>.

***Kamu hizmetlerine egemen olan ilkeleri ise;*** düzenlilik/kesintisizlik, uyarlanabilirlik, nesnellik ve son olarak da meccanilik/bedelsizlik ilkeleri olarak ifade edebiliriz<sup>108</sup>. Hakeza kamu hizmetleri aynı zamanda toplumun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, faydaları kişiler arasında bölünmeyen/faydasından kimsenin mahrum kalmadığı,piyasa konusu olmayan niteliklere de haizdir.<sup>109</sup>

<sup>100</sup>Günday, İdare Hukuku, s.293-294.

<sup>101</sup>Günday, İdare Hukuku, s.296.

<sup>102</sup>Altın, Kamu Hizmeti, s.19.

<sup>103</sup>Gözler / Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Yayınevi 2020, s.477.

<sup>104</sup>Çal, Sedat, "Kamu hizmeti kavramı üzerine kimi düşünceler." Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan, İstanbul, Vedat Yayınevi 2009, s.1-96.

<sup>105</sup>Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, s.278.

<sup>106</sup>Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.223.

<sup>107</sup>Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, s.157.

<sup>108</sup>Günday, İdare Hukuku, s.298-300; Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, s.188-228.

<sup>109</sup>Karakoç, Yusuf, Kamu Maliyesi, Ankara, Yetkin Yayınları, 2021 s.48-49.

**Kamu hizmetlerinin görülme usullerini ise;** devletin bizzat yerine getirmesi şeklindeki emanet usulü, idarenin ve özel sektörün birlikte ifası olarak müşterek emanet usulü, götürü yada orantılı bir bedelle iltizam usulü, idarenin özel şahıs ile yaptığı sözleşme şeklinde ki imtiyaz usulü, idarenin sözleşme yapmadan tek yanlı işlemi ile özel sektöre verdiği izin sonucu ruhsat usulü ve yap işlet usulleri olarak zikredebiliriz.<sup>110</sup>

Kamu hizmetlerinin işleyişine özel hukuktan farklı sınırlayıcı bir hukuki rejim uygulanabilir<sup>111</sup>. Kural olarak kamu hizmetini kurma yetkisi kime aitse kaldırma yetkisi de ona aittir<sup>112</sup>.

Kamu hizmetlerinin kurulması faaliyet bakımından özel teşebbüs tarafından yapılan bir hizmetin kamu hizmeti haline getirilmesi olurken teşkilat bakımından ise kamu hizmetini yürütecek teşkilatın kurulmasıdır. Kurma yetkisi ise milli kamu hizmetleri için yasa ile olurken, yerel kamu hizmetleri için yerel yönetimlerin kendi karar organları tarafından gerçekleşir<sup>113</sup>.

### **1.3.2. Yerel Kamu Hizmeti**

Devlet anlayışının süreç içerisinde değişmesiyle birlikte kamu hizmeti anlayışında da değişim ister istemez yaşanmaktadır. Klasik liberal devlet anlayışı yerine refah devleti anlayışının temerküz etmesiyle birlikte özel sektörün alanına da kaymalar olmaktadır. Bilgi teknolojilerinde, iletişimde, ulaşım, kentleşme ve çevresel alanlardaki gelişmelere küreselleşme gibi bir olguda dahil olunca insanların kamu hizmetlerine dair beklenti ve talepleri de artmıştır<sup>114</sup>.

Yerel yönetimlerin sadece yerellikten kaynaklanan spesifik bir takım hizmet alanlarına mı sahip olduğu yoksa genel hizmetlerin coğrafi bir kesitini mi temsil ettikleri sorusu yerel kamu hizmetlerinin konuşlandırılması açısından önemlidir<sup>115</sup>.

Yerel kamu hizmetlerinin kurulabilmesi için yasaya gerek yoktur. Yerel kamu hizmetlerini kurma yetkisi yerel yönetimlerin karar organına aittir. Yerel yönetimlerin karar organı olan meclisleri kamu hizmeti kurabilirler<sup>116</sup>.

<sup>110</sup> Gözübüyük, Yönetim Hukuku, 227-228, Günday, İdare Hukuku, 306-327, Gözler/Kaplan, s.511-520.

<sup>111</sup> Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, s.165.

<sup>112</sup> Gözler/Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s.494-498.

<sup>113</sup> Gözler/Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s.494-497.

<sup>114</sup> Altın, Kamu Hizmeti, s.60,61.

<sup>115</sup> Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, s. 165.

Belediyenin görevleri ile kamu hizmetleri arasındaki bağlantının Danıştay tarafından da ortaya konduğu 1995/4326 Esas 1996/2749 karar sayılı karardan da anlaşılmaktadır. Danıştay'ın 1997/3697 Esas ve 1998/2219 sayılı ilamı ile de belediyelerin görevleri arasında açıkça sayılmayan kamu hizmetlerini de üstlenebilecekleri, kamu hizmeti yaratabilecekleri ve bu hizmeti yerine getirebilecekleri ifade edilmektedir. Karara göre artan nüfus, kentin değişen ve gelişen koşulları, kentin konumu ve kentin ihtiyaçları hizmetin üstlenilmesi için yeterli sayılmaktadır<sup>117</sup>.

Belediye Kanunu üç tip hizmet öngörmektedir. Bunlar zorunlu hizmetler, ihtiyari hizmetler ve yaratılan hizmetlerdir<sup>118</sup>.

Tüm dünyayı etkileyen küreselleşme olgusu kamu hizmetlerinde etkilemiş artık şeffaflık, ulaşılabilirlik, sorumluluk, katılım, yalınlık, uyum ve güvenilirlik gibi ilkeler kamu hizmetlerinden de talep edilir olmuştur. Bununla birlikte genel ekonomik yarar, evrensel hizmet ve yeni kamu hizmet anlayışı çerçevesinde kalite odaklı kamu hizmeti anlayışı kamu hizmeti alanlarda önem kazanmıştır. Bu önemle birlikte kamu hizmetinin ölçülebilirliği de şart olmuştur<sup>119</sup>.

## **1.4. Türkiye’de Yerel Yönetim**

### **1.4.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Anayasal Süreci**

Türkiye’de yerel yönetimlerin anayasal ve yasal varlığı o dönemki mevcut yönetim iradesine bağlı olarak şekillenmiştir. Osmanlı Devleti döneminde yerel yönetimler Tanzimat fermanından önce ve sonra olarak ayrı ayrı şekillenirken, Cumhuriyet döneminde ise anayasalar hazırlanırken o dönemki egemen olan reflekse göre şekillenmiştir.

#### **1.4.1.1. Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler**

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat’a kadar günümüzdeki manasıyla bir yerel yönetim sisteminin varlığından söz etmek mümkün değildir<sup>120</sup>. Osmanlı Devleti’nde eyalet ve eyalet altında sancak, kaza ve köy modeline dayanan şehir yönetiminde adli, mülki ve beledi yetkive görevler birbirinden ayrılmamıştı. Hal böyle olunca da yerel idare fonksiyonunu kadı

---

<sup>116</sup>Gözler / Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, s.497.

<sup>117</sup> Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, s. 278-282.

<sup>118</sup> Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, s. 281-282.

<sup>119</sup> Altın, Kamu Hizmeti, s.133.

<sup>120</sup> Karakılçık, Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler s.29.

yürütmüş ve kadı da bunu naip, subaşı, çöplük subaşı, mimarbaşı gibi yardımcıları eliyle yürütmüştür<sup>121</sup>. Kadı sadece kentin değil bununla birlikte civardaki köy ve nahiyelerinde mülki amiri ve yargıcı görevini de üstlenmiştir<sup>122</sup>.Kadı kurumunun yanı sıra şehir hizmetlerinin yürütülmesinde, vakıflarında önemli rolleride görülmüştür<sup>123</sup>.Kentlerdeki esnaf teşkilatlarının(loncalar) yürüttüğü bazı yerel hizmetlerde söz konusu olmuştur<sup>124</sup>.

#### 1.4.1.2. Tanzimat Sonrası Yerel Yönetimler

Bugünkü yerel yönetimlerin gelişmesi 19. yüzyıldaki Tanzimat ve Islahat hareketlerinin bir sonucu olarak görmek gerekir<sup>125</sup>.Tanzimat döneminde yerel yönetimlerin kurulması iktisadi, siyasi, idari alandaki reformlar dizesinin bir parçası olarak güçlü merkeziyetçi eğilimin hafifletilmesi için ortaya çıkmıştır<sup>126</sup>.

Tanzimat Fermanının hemen giriş bölümünde, devletin son 150 seneden beri geçmişteki gibi Kur'an hükümlerine göre idare edilmemesinden ötürü yönetimin güçlü olmadığı ve milletin ise mutlu olmadığı vurgulanarak, daha iyi bir yönetimi temin etmek için yeni yasalar ihdas edilmesinin gerekli olduğu vurgulanarak düzenlemeler yapılmıştır<sup>127</sup>. Tanzimat Fermanında temel eğilim devlet yönetimiyle ilgili iktidarın kendi kendini sınırlaması olmuştur. Yeni yönetim usullerinin belkemiğini oluşturacak yasaların hazırlanması açısından yenilik olarak “kurullar” “danışma” ve “meclislerde” karar oluşturması bunun bir göstergesidir<sup>128</sup>.Buda yerel iradenin merkeze idareye taşınması anlamında önemlidir.

Hakeza devlet harcamalarında ki verginin kanunla düzenleneceği ve eşit muamele yükümlülüğü de yönetim açısından önemli düzenlenmelerdir<sup>129</sup>. Verginin eşit ve adil toplanması amacıyla oluşturulan Muhassıllık ve Memleket meclisleri ülkemiz tarihinde mahalli idare kurullarının sınırlı anlamda ilk örneği sayılabilir<sup>130</sup>.Tanzimat Fermanının devletin merkezi örgütlenmesine getirdiği en önemli yenilik elbette meclisler olmuştur<sup>131</sup>.

<sup>121</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.201.

<sup>122</sup> Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri, s.12.

<sup>123</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.203.

<sup>124</sup> Erbay, Akgün, Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler, s. 27.

<sup>125</sup> Sakıncı, Yerel Yönetimler Maliyesi, s. 4.

<sup>126</sup> Ersöz, Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler, s.53.

<sup>127</sup> Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık 2019, s.38.

<sup>128</sup> Tanör, Bülent, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri İstanbul, Yapı Kredi Yayınları 2021, s.87-88.

<sup>129</sup> Atar, Türk Anayasa Hukuku, s.38.

<sup>130</sup> Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri, s.34.

<sup>131</sup> Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s.103.

Yerel yönetimi sadece bir organizasyon değil en önemli ögesi siyasal katılım olarak değerlendirdiğimizde Osmanlı İmparatorluğunda modern “mahalliidare”nin kuruluşu Tanzimat fermanı ile söz konusu olmuştur<sup>132</sup>.

#### 1.4.1.3. 1876 Kanun-i Esaside Yerel Yönetimler

Osmanlı devletinin ilk anayasasıdır. Kanuni Esasi, 1876 senesinde padişahın tek yönlü iradesi ("Hatt-ı Hûmayun") ile kabul ve ilân edilerek yürürlüğe girmiştir<sup>133</sup>. İlk ilan edildiğinde 119 maddeden müteşekkil olan Kanun-i Esasinin 1. maddesinde “*Devleti Osmaniye memalik ve kıtaatı hazırayı ve eyaltümütüzeyi muhtevi ve yekvücut olmakla hiçbir zamanda hiçbir sebeple tefrik kabul etmez*” denilerek devlet tanımlaması yapılmıştır<sup>134</sup>. Yerel yönetimlerin konuşlanmasında en önemli teşkilat olan “*devlet*” tanımlaması yapılmıştır.

1876 Anayasasın da yerel yönetimler için asıl düzenlemeler ise vilayet başlığı altında 108-112’inci maddelerini kapsayan kısımda yapılmıştır. Bu bölümde merkezi idare ile yerel yönetim ilişkileri düzenlemiş 108’inci madde mucibince vilayetin yönetiminin yetki genişliği ile yerinden yönetim kıstasına göre yapılacağı belirtilmiştir. 109’uncu madde ile mülki düzenlemeyi il, liva ve kaza şeklinde ihdas ederken 110’uncu maddeye ile genel meclisler oluşturulmak suretiyle ticaret, endüstri, ekonomi, eğitim ve vergi konularında yetkili otoritelere görüş bildirecek her düzeyde seçilmiş meclisler bulunmasını düzenlenmiştir. 112’inci madde ile de başkent ve taşrada belediye yönetimine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır<sup>135</sup>.

Hülasa Kanun-i Esasi’de yerel yönetim sistemi yetki genişliği ile yerinden yönetim esaslarına göre yönetileceği düzenlenerek<sup>136</sup> Kanun-i Esasi’de belediye işleri yerinden yönetimi tamamlayan bir düzenleme olarak yer almıştır<sup>137</sup>. Bu dönemde (Anayasanın askıda olmadığı dönemler) yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından herhangi bir anayasal engel olmamıştır<sup>138</sup>.

<sup>132</sup> Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri, s.15.

<sup>133</sup> Coşkun, Atilla, Özerk Yerel Yönetim ve Katılımcı Demokrasi Yaklaşımıyla Türkiye İçin Yeni Bir Anayasa Modeli İstanbul, Legal Yayınevi 2015, s.43.

<sup>134</sup> Uslu, Ferhat, Cumhurbaşkanlığı Sistemine Göre Anayasa Hukuku, İstanbul, Filiz Kitabevi 2021, s.191

<sup>135</sup> Şengül, Ramazan, Yerel Yönetimler, Kocaeli, Umuttepe Yayınları 2019, s. 47.

<sup>136</sup> Parlak / Ökmen, Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler, s.214

<sup>137</sup> Heper, Yunus, Beka Kaygısı (Devletin Ülkesi ve Milleti ile Bölünmez Bütünlüğü) İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık 2015, s.450.

<sup>138</sup> Ercan, Erdem, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik (Anayasal ve Yasal Boyutuyla) İstanbul, Onikilevha Yayıncılık 2018, s.196.

#### 1.4.1.4. 1921 (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) Anayasasında Yerel Yönetimler

Merkezi devlet idaresi ile yerel idare teşkilatları arasında görev ve yetki bölüşümünü düzenleyen 1921 Anayasasında yerel yönetimlere kıstas olarak genel yetki tanınmıştır<sup>139</sup>. 1921 Anayasası'nın metni bir bütün olarak kısa olmasına rağmen anayasa da yerel yönetimlere geniş yer verilmiştir. 1921 Anayasasında illerin, yerel yönetime ilişkin olarak görevlerinde özerk ve ayrı bir tüzel kişiliğe haiz oldukları düzenlenmiştir. Devamla iç ve dış siyaset işleri, adalet ve askerlik vazifeleri, şer'îye ve faydası birden çok ili ilgilendiren işler hariç olmak üzere, çıkarılacak özel yasaya göre milli eğitim, medreseler, vakıflar, ekonomi, sağlık, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım hizmetlerinin düzenlenmesi ve yönetiminde Vilayet Şuraları'na verilmiştir. (Md. 11)<sup>140</sup>.

24 maddeden müteşekkil ve kısa bir Anayasa olarak düzenlenen 1921 Anayasasında taşra yönetimine özellikle de yerinden yönetim ve yerel yönetime 14 madde ayrılmıştır. Yani anayasanın yarısından fazlası yerel yönetime ayrılmıştır. (m.11-23) Bu düzenlemelere bu vizyona yerel demokrasi ve yerel katılım ismini vermek yanlış olmasa gerek<sup>141</sup>.

1921 Anayasası, ülkeyi coğrafik özellikler ve ekonomik ilişkiler yönünden vilayet, kaza ve nahiyelere ayırmış vilayet ve nahiyelerde millet idaresini önemli görüp kabul etmiştir. 1921 anayasasında ki düzenlemelere bakılınca, yerinden yönetim esasının o döneme kıyasla gayet ileri bir düzeyde ele alındığı görülmektedir<sup>142</sup>. Mali özerklik açısından Anayasal bir engel bulunmamaktadır<sup>143</sup>. 1921 Anayasası, Türkiye'nin Anayasalar tarihi açısından yerinden yönetim ilkesine ve yerel yönetimlere en çok ağırlık ve önem vermiş olduğu anayasasıdır<sup>144</sup>.

#### 1.4.1.5. 1924 Anayasasında Yerel Yönetimler

1924 Anayasası çoğulcu demokrasi anlayışını değil çoğunlukçu demokrasi anlayışını temel alan anayasadır<sup>145</sup>. 1924 Anayasası yerinden yönetim açısından 1921 Anayasası'nın ortaya koymuş olduğu misyon ve ufuktan uzaklaşarak 1876 Anayasası'nın ortaya koyduğu

<sup>139</sup> Boztepe, Mehmet, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında, Mahalli Müsterek Hizmet, Kavramı ve Hukuki Boyutu", *İstanbul Kültür Üniversite Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.17, S.1 (2018), s. 127-149.

<sup>140</sup> Parlak / Ökmen, Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler s.215.

<sup>141</sup> Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, s.263.

<sup>142</sup> Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 43.

<sup>143</sup> Erdem, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, s.198.

<sup>144</sup> Parlak/Ökmen, Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler, s.215.

<sup>145</sup> Uslu, Cumhurbaşkanlığı Sistemine Göre Anayasa Hukuku, s.209.

temel kriterleri ön plana çıkararak hazırlanmıştır<sup>146</sup>.1924 Anayasası merkeziyetçilik kriterini benimseyerek yerel yönetimlere açık bir şekilde değinmemiştir<sup>147</sup>.Bunun yerine Kanun-i Esasi'de düzenlenen tevsi-i mezuniyet/yetki genişliği ile tefrik-i vezaife/görevlerin ayrılığına ilişkin maddesini (md.108) hemen hemen aynen alınmıştır<sup>148</sup>.Lakin Anayasa'nın 85'inci maddesinde "belediye" kavramı işlenmiş olsa da belediyeyi açıklayıcı bir düzenleme de yapılmamıştır. Daha da enteresan olan ise âdem-i merkeziyet kavramına dahi yer verilmeyerek 1921 Anayasası'ndaki âdem-i merkeziyetçi anlayış terk edilmiştir. Öte yandan Anayasa'nın uygulandığı dönemde belediyelerin kurumsal işleyişlerine yönelik 1924 yılında yine de çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu anayasada vilayetlerin yönetimine ve yerel idarelere yönelik üç madde düzenlenmiştir<sup>149</sup>. Yerel yönetimlerin düzenlendiği bu üç madde 89.90. ve 91. maddeler olarak 1924 Anayasasında karşımıza çıkmıştır<sup>150</sup>.Bu maddeleri inceleyecek olursak 89'uncu madde ile ülke coğrafi ve ekonomik olarak il, ilçe, bucak, kasaba ve köylere ayrılmıştır. 90'ıncı madde ile tüzel kişiliğe haiz olma ifade edilirken 91'inci madde ile yetki genişliği ve görev paylaşımı prensipleri uygulanacağı düzenlenmiştir. İlgili maddelerden de anlaşıldığı üzere ayrıntıya girilmeden çok kısa bir düzenleme yapılmış bu anayasa ile yerel yönetimler konusunda önceki dönemlere göre herhangi bir ilerleme sağlanamamış<sup>151</sup> bilakis yerinden yönetim ilkesi terk edilerek merkeziyetçiliğe dönmüştür<sup>152</sup>. Mali özerkliğe ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmadığı gibi aksi yönde merkezi idareye geniş yetkiler verilerek mali özerklik düşüncesinin gelişimi de engellenmiştir<sup>153</sup>.

#### **1.4.1.6. 1961 Anayasasında Yerel Yönetimler**

1961 Anayasasında yerinden yönetim ilkesi devlet iktidarının dikey düzeyde paylaşması çerçevesinde 1924 Anayasasına kıyasla çok daha güçlü bir şekilde düzenlenmiştir<sup>154</sup>. 1961 Anayasanın 112'inci ve 116'ıncı maddelerinde yerel idarelerle ilgili

<sup>146</sup> Şengül, Yerel Yönetimler, s.49.

<sup>147</sup> Erdoğan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler, s.197.

<sup>148</sup> Çelik, Demirhan B., Kurucu İktidar,Hükümet Sistemi Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasasının Yapım Süreci Ankara Yetkin Yayınevi 2016, s.46.

<sup>149</sup> Parlak/Ökmen, Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler, s.216.

<sup>150</sup> Erdoğan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler,s.197.

<sup>151</sup> Parlak/Ökmen, Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler, s.216.

<sup>152</sup>Çelik, 1924 Anayasasının Yapım Süreci, s.49.

<sup>153</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, s.203.

<sup>154</sup> Atar, Türk Anayasa Hukuku, s.68.

düzenlemeler yer almıştır<sup>155</sup>.112'inci madde ile idarenin bütünlüğü ve devletin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmiştir. 116'ıncı madde ile yerel yönetimlerini, belediye ve köy halkının müşterek ve yerel ihtiyaçlarını karşılayan, ilgili yöre halkı tarafından genel karar organları seçilen kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlar olduğu hüküm altına alınmıştır<sup>156</sup>.Anayasanın 112 ve 116. maddeleri ile aslında idari ve mali özerkliğin çerçevesi çizilmiştir. Belki de anayasa tarihimizde idari ve mali özerkliğe ilişkin en önemli düzenlemeler bu Anayasada yer almıştır<sup>157</sup>.

1961 Anayasasında yerel yönetim/mahalli idarelerle ilgili şu hususlar göze çarpmaktadır<sup>158</sup>.

“- Mahalli idare kuruluşlarına Anayasa bünyesinde ver verilmiştir.

- Mahalli idarelerin birer kamu tüzel kişisi olduğu kabul edilmiştir.

- Mahalli idarelerin genel karar organlarının yöre halkı tarafından tek dereceli genel oy esasına göre seçileceği düzenlenmiştir.

- Mahalli idare birimleri üzerindeki vesayet yetkisi hafifletilmeye çalışılmış ve mahalli idare birimlerinin seçimle oluşturulan organlarının bu sıfatlarını kaybetmelerinin ancak yargı yoluyla olacağı benimsenmiştir.

- Mahalli idare kuruluşlarının merkezi devlet idaresi ile olan ilişkilerinin kanunla düzenleneceği kabul edilmiştir.

- Mahalli idare kuruluşlarının görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları gerektiğine işaret edilmiştir.”

1921 Anayasası hariç olmak üzere 1961 Anayasasında önceki yıllara göre yerel yönetim zihni altyapısı açısından ilerleme sayılabilecek düzenlemeler açısından yerel teşkilatların karar organlarının bu sıfatını kazanmaları ya da kaybetmeleri hususuna ilişkin yargı denetimin öngörülmesi ile görevleriyle orantılı gelir sağlanacağının öngörülmesi önemlidir. 1963'de çıkarılan 307 sayılı yasayla, belediye başkanlarının artık belediye meclisi

<sup>155</sup> Tortop, Nuri / Aykaç, Burhan / Yayman, Hüseyin / Özer, M. Akif Mahalli İdareler İstanbul, Nobel Yayıncılık 2014, s.79.

<sup>156</sup> Şengül, Yerel Yönetimler, s.49.

<sup>157</sup> Ercan, Erdem, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik (Anayasal ve Yasal Boyutuyla) İstanbul, Onikilevha Yayınevi 2018, s.204.

<sup>158</sup> Tortop / Aykaç / Yayman / Özer, Mahalli İdareler, s.80.

içinden seçilmelerine son verilerek belediye reislerinin direkt vatandaşlar tarafından seçilmesi düzenlenmiştir<sup>159</sup>.

61 Anayasası 12 Mart 1971 muhtırası sonrası kısmen değişikliğe uğramışsa da mahalli idarelerle ilişkin düzenlemeleri değişmemiştir<sup>160</sup>.

#### **1.4.1.7. 1982 Anayasasında Yerel Yönetimler**

1982 Anayasası Liberal Batı Demokrasisi anayasalarında yer alan siyasi iktidarın sınırlanması esastan farklı olarak, diğer anayasaları doğuran sosyal ve siyasal dinamiklerden ayrık olarak siyasal iktidarın sınırlanması esasına dayanmamıştır<sup>161</sup>. 1982 Anayasası, ilk düzenlemesinde temel hak ve hürriyetleri evrensel standartlarla kıyaslandığında aşırı denecek ölçüde sınırlandırmış devleti merkeze koymuş ve adeta devleti birey karşısında korumaya çalışmıştır<sup>162</sup>. 1982 Anayasasının, devleti esas alan, bireyi ikinci plana iten ruhu yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere de sirayet etmiştir<sup>163</sup>.

Yerel yönetimler ve yerel idareye ilişkin anayasal düzenlemeler 123.,125.,126. ve 127. maddelerde yer almıştır. 1982 Anayasası 123. maddede 1961 Anayasası'nın 112. maddesine benzerlik arz eder şekilde önce "*idarenin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğüne*" vurgu yapılmış sonra idarenin "*merkezden ve yerinden yönetim esaslarına*" dayandığı ifade edilmiştir<sup>164</sup>. 123. maddenin 2'nci fıkrasında açıkça ifade olunan "*yerinden yönetim esası*" ile de yerinden yönetim ilkesi açıkça ortaya konmuştur<sup>165</sup>. Bununla birlikte kamu tüzel kişiliklerinin de ancak yasayla kurulabileceği de belirtilmiştir<sup>166</sup>. Anayasanın gerekçesinde ise, ülkenin idari yapısının oluşmasında tarihi sürecin neticesi olarak hem merkezden yönetim hem yerinden yönetim olduğu ve bunların birbirini tamamladığı, bir kısım kamu hizmetlerinin merkezi idare dışında yapılmasının gerekliliği vurgulanmışsa da idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği göz ardı edilmeden yasa yapılmıştır<sup>167</sup>.

<sup>159</sup> Parlak/Ökmen, Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler, s.217.

<sup>160</sup> Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s. 80.

<sup>161</sup> Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s.273.

<sup>162</sup> Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 55.

<sup>163</sup> Şahin, Yerel Yönetimler, s.33.

<sup>164</sup> Şengül, Yerel Yönetimler, s.50.

<sup>165</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s.47.

<sup>166</sup> Karakılçık, Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler s.159.

<sup>167</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.169.

125’inci madde ile “İdarenin *her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık*” şeklinde ki düzenleme ile 1961 Anayasa’sının 114 maddesi korunarak idare işlemlerine karşı yine yargı yolu açık tutulmuştur<sup>168</sup>. Bu düzenleme ile birlikte yerel yönetimlerin işlemlerinin de yargı denetimine tabi olacağı doğal olarak düzenlenmiştir.

Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından Anayasanın 126. maddesi ile coğrafi durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin ifa ediliş şekillerine göre illere, iller de kendi içinde alt kademelere ayrılmıştır. İllerin idaresinde temel prensip yetki genişliği esası olmakla beraber birden fazla ili içine alan merkezi idare birimlerinin kurulabileceği de anayasa ile hüküm altına alınmıştır<sup>169</sup>.

Yerel yönetimlere yönelik en açık ve doğrudan kapsamlı düzenlemeler 127. maddede gerçekleştirilmiştir<sup>170</sup>. Yerel yönetimlerin, il, belediye veya köy halkının “*mahalli müşterek ihtiyaçlarını*” karşılamak üzere, yasa ile kurulan, kendi yöre halkı tarafından seçimle karar organları oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin kuruluş, vazife ve yetkilerinin kanunla ve yerinden yönetim kıstasına göre belirleneceği de ifade edilmiştir<sup>171</sup>.

Anayasanın 127’inci maddesinde yerel idarelerin, yerel sakinlerin “*mahalli müşterek ihtiyaçlarını*” karşılamak için kurulan kamu kurumu olduğu ifade edilerek; Anayasa ile hangi hizmetlerin merkezi idare hangi hizmetlerin ise yerel yönetime ait olduğu hususunda mahalli müşterek ihtiyaç kriterini getirmiştir<sup>172</sup>. Yasa koyucu bu madde ile mahalli müşterek ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından ifa edilmesini anayasal ilke olarak hüküm altına almıştır<sup>173</sup>. Yerel yönetimler açısından önem arz eden “*mahalli müşterek ihtiyaç*” kavramı ise Anayasa Mahkemesi şöyle tanımlanmıştır. “*Herhangi bir yerel yönetim sınırı içinde yaşayan kişi, aile, zümre yada sınıfın özel çıkarlarını değil aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği özünde yerel ve kamusal hizmet karakterlerinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentilerdir*”.(Anayasa Mahkemesi 26.06.2002 tarih 2001/377,2002/59<sup>174</sup>.

<sup>168</sup>Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınevi 2019, s.126-127.

<sup>169</sup> Karakılçık, Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, s.159.

<sup>170</sup> Şengül, Yerel Yönetimler, s.50.

<sup>171</sup>Karakılçık, Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, s.159.

<sup>172</sup> Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s.153.

<sup>173</sup>Boztepe, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında, Mahalli Müşterek Hizmet, Kavramı ve Hukuki Boyutu”, s.127-149.

<sup>174</sup> Sancaktar, Oğuzhan, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Ankara Seçkin Yayıncılık 2013, s.201.

1982 Anayasasındaki düzenlemelere göre yerel yönetimlerin karar organlarının seçim dışı oluşamayacağı açıkken yürütme organının oluşumuna ilişkin ise anayasada açıklık yoktur. Anayasa Mahkemesi kararları da dikkate alındığında yürütme organlarının seçimle göreve gelmesi gerektiği açık olmasına karşın il özel idarelerinin başı atama ile gelmektedir<sup>175</sup>. İl özel idareler açısından gerçekleşen bu atama işleminin hem idari özerklik hem de mali özerklik ilkeleri açısından kabul edilemez olduğu açıktır.

Bu konudaki son değerlendirme olarak Anayasadaki yerel yönetimlere ilişkin hükümlerde idari ve mali özerkliğine ilişkin düzenlemenin olmadığını bunun özel kanunlara bırakıldığını, belediyelerin, büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin idari ve mali özerkliğinin yasalar ile düzenlediğini ifade edebiliriz<sup>176</sup>.

#### **1.4.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özellikleri**

Yerel yönetim modelleri olarak sayılamayacak kadar birbiri ile benzeyen ve benzemeyen farklı yönetim modelleri bulunmaktadır. Her ülke kendi perspektifi ile ihtiyaçlarını belirleyip kendi kurum tecrübeleri ve demokrasi anlayışları ile ilintili bir şekilde yerel yönetim modelleri oluşturmuş ve bu yönetimlere kendi devlet yönetimleri içinde yer vermişlerdir. Türkiye ise yerel yönetim modeli oluştururken kendi ihtiyaç ve tarihsel tecrübe yerine daha çok etnik ve toplumsal korkularla hareket edip merkezi idareyi ve onun içindeki yerel yönetim modelini belirlemiştir. Lakin zamanın ve şartların değişmesiyle klasik yerel yönetim anlayışı, birazda Avrupa Birliği gibi uluslar üstü kurumların etkisi ile 2000’li yıllardan sonra bir değişime gitmiştir. Ancak yasama organının değişim için düzenleme yapmasında ülke içindeki farklı etnik kökenler, mezhebi farklılıklar ve toplumdan gelen yeni talep ve dinamikler etkili olduğu gibi merkezi bürokrasinin konumu, yüksek yargının refleksleri ve küreselleşme ile oluşan yeni dinamiklerde bu süreci önemli düzeyde etkilemiştir<sup>177</sup>. Ve ülkemizdeki yerel yönetim anlayışı da tüm bu dinamiklerden müspet veya menfi olarak etkilenmekte yasal düzenlemelerde ülkenin ve ülke insanlarının menfaatlerinden ziyade algıların baskısı altında şekillenmektedir.

Yerel yönetim açık bir tanımlama ile belirli bir bölgede yaşayan insanların orada ikamet etmeleri nedeniyle ortaya çıkan müşterek insani ve idari menfaatlerini korumak ve bu

<sup>175</sup> Şengül, Yerel Yönetimler, s.50.

<sup>176</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, s.203.

<sup>177</sup> Karaarslan, Mehmet, “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.17, S.26 (2012), s. 123-162.

menfaatlerin gerektirdiği işleri görebilmeleri açısından tanınan özerklikle oluşmuş yönetimdir<sup>178</sup>. Anayasa üzerinden yapılacak bir çıkarımla mahalli idareler olarak adlandırılan yerel yönetimler için her biri bağımsız olarak devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip ve merkezi idare dışında kurulmuş olan yer yönünden yerinden yönetim esaslı kuruluşlar olarak tanımlanabilir<sup>179</sup>. Anayasada “merkezi idare” kenar başlığı ile düzenlemesi yapılan Anayasanın 127’inci maddesinin muhtevasını oluşturan devlet bir kamu idaresi olduğu gibi, kurumsal açıdan değerlendirdiğimizde “*mahalli idareler*” kenar başlığı ile düzenlenen yine Anayasanın 127’inci maddesinde zikredilen il, belediye ve köy yönetimleri de birer kamu idareleridir. Hakeza 126. maddenin son cümlesinde anılan ancak daha sonra 3030 sayılı kuruluş kanunu ile oluşturulan “Büyükşehir belediyeleri” de kuşkusuz kamu idareleridir<sup>180</sup>. Türkiye’de üniter devlet içerisinde yer alan yerel yönetimler; tüzel kişiliğe sahip, bütçesi ayrı, karar organı ayrı, personeli ayrı yasama ve yargı yetkisi olmayan kurumlardır<sup>181</sup>.

Yerinden yönetim modelinin belli bir bölge bakımından uygulanması neticesi ortaya çıkmış bulunan yerel yönetimler<sup>182</sup> için Anayasa 127’inci maddesinde yerel yönetim kurumlarının özellikleri şöyle sıralanmıştır<sup>183</sup>.

- a) Her biri ayrı ayrı tüzel kişiliklere haizdir.
- b) Yerinden yönetim esasına dayanarak oluşturulmuş özerk kamu kurumlarıdır.
- c) Genel karar organları sadece seçimle oluşur.
- d) Kurumların seçimle oluşturulan organlarına seçilme sıfatı kazanma veya kaybetmeye yönelik denetim yargı makamlarınca yapılır.
- e) Yerel Yönetim kurumlarının yapmaları gereken vazifeleri yasa ile belirlenir.
- f) Ülke sathında yönetim bütünlüğünü koruma ve kamu yararının muhafazası için merkezi idarenin vesayet denetimi altındadırlar.

<sup>178</sup> Giritli / Bilgen / Akgüner, İdare Hukuku, s.193.

<sup>179</sup> Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, s.216.

<sup>180</sup> Özey, İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul, Alfa Yayınları 2002, s.129.

<sup>181</sup> Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s.446.

<sup>182</sup> Günday, İdare Hukuku, s. 417; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.103; Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.172,173.

<sup>183</sup> Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.103; Giritli, Bilgen ve Akgüner, İdare Hukuku, s.299-301.

g) Yerel Yönetimlere yapmaları gereken ifa edebilmeleri için vazifeleri ile orantılı olmak şartıyla gelir kaynakları sağlanmak zorundadır.

h) Bir takım kamu hizmetlerini yapmak gayesi ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni<sup>184</sup> ile birlik kurma imkânına sahiptirler.

Anayasa dışında, yerel yönetimlere ilişkin birçok yasa yerel yönetim hukukunun kaynakları arasında yer almaktadır. Bu yasalardan bir kısmı, doğrudan var olan yerel yönetim birimlerini düzenleyen yasalardır. Şu an yürürlükte olan pek çok yasa yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarını ilgilendirmektedir<sup>185</sup>. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı AYYÖŞ başta olmak üzere milletlerarası hukuktan kaynaklı uluslararası sözleşmelerde yerel yönetimlerin kaynakları olarak yerini almaktadır.

Yerel yönetim sistemi üç kademede oluşan Türkiye’de; (büyükşehir olan belediyeler hariç) yönetim şekli açısından il özel idare yönetimi ilk, kentsel yerel ölçeğin idare şekli olarak belediye ikinci, kırsal yerel ölçeğin yönetim şekli olarak ise köy üçüncü kademeyi oluşturur. Sistemin karakteristik özelliklerinden biri ise bu üç kademe ya da idare arasında hiçbir yönetsel ilişki kurulmaması olmuştur. Her yerel yönetim kademesi bir diğerinden uzak tutulmuştur<sup>186</sup>. Buna karşın yerel yönetim kuruluşları kendi aralarında ya anlaşma ya da birlik kurma yolu ile iş birliği yapabilme imkânı mevcuttur<sup>187</sup>. 5355 sayılı yasa ile düzenlenen Mahalli İdare Birlikleri kanunu kapsamında yer alan 3. ve devamı maddeler uyarınca yerel yönetim birlikleri, 18. madde kapsamında köylere hizmet götürme birliği, 19. madde kapsamında sulama birliği, ek madde 1 kapsamında turizm altyapı birlikleri kurabilirler<sup>188</sup>.

Türkiye’de 2018 yılı itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine göre değişen yürütme anlayışı ile birlikte bakanlıklarda da yeniden düzenlemeler yapılmıştır. Yeni düzenlemelerden biri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı teşkilat yapısı içinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında müdürlüğün oluşturulması olmuştur. Bu müdürlük eski yürütme sistemindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile hemen hemen aynı görev ve yetkiler ile sorumlu tutulmuştur<sup>189</sup>.

<sup>184</sup> 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16’ncı maddesiyle, bu fıkra da yer alan “Bakanlar Kurulunun” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde değiştirilmiştir.

<sup>185</sup> Mengü, Ayşegül, “Yerel Yönetim Hukuku – Bir Öneri”, Yerel Yönetimler, der. Özgür Önder, E. Banu Sipahi ve Murat Yaman, Ankara, Gazi Kitabevi 2021, s.114

<sup>186</sup> Güler, B. Ayman, Yerel Yönetimler, Ankara, İmge Kitabevi 2006, s.269.

<sup>187</sup> Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 103.

<sup>188</sup> Kalabalık, Halil, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kuramları, Konya, Sayram Yayınları 2014, s.231-340.

<sup>189</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.162.

Türkiye de 6360 sayılı yasa ile 30 Büyükşehir Belediyesi<sup>190</sup> bu büyükşehirler içerisinde yer alan 519 tane Büyükşehir İlçe Belediyesi ile 51 tane İl Belediyesi ve 403 tane İlçe Belediyesi ile 387 Belde Belediyesinden oluşan toplam 1390 belediye tüzel kişiliği bulunmaktadır. Gökçeada ve Bozcaada yerel yönetimleri hariçtir. Ayrıca büyükşehir olmayan 51 İl de 51 Özel idaresi ve bu 51 ilde 18.286 köy yerel yönetim idaresi bulunmaktadır<sup>191</sup>.

### 1.4.3. Yerel Yönetimleri Etkileyen İlkeler

#### 1.4.3.1. Sübsidiarite/Yerellik/Yerindelik İlkesi

Yerel yönetim alanındaki önemli kavramlardan biride subsidiyarite ilkesidir<sup>192</sup>. Sübsidiarite ilkesi 1985 yılından bu yana uluslararası ve uluslar üstü önemli bir kısım kuruluşların literatürde ve bazı kararlarında yer almış geçmişi çok eski olmayan bir kavramdır. Kavram olarak sarıh bir şekilde açıklığa kavuşturulduğunu söylemek de pek mümkün değildir. Yabancı kökenli bir kelime olan sübsidirate ikincil olma, destek verme, yedekte olma, gibi benzer manalara gelmektedir. Bu kavram yerel idarelerin üst idarelerle ilişkilerinin düzenlenmesi *-ki bu bir idareler arası hizmet paylaşımı sorunudur-* ve hızla küreselleşen dünyada yerel özgürlüklerin korunabilmesi- açısından önem taşımaktadır<sup>193</sup>.

Ülkemizde ki Yerel Yönetim Hukukunu biçimlendiren kavramlardan birisi olan “Subsidiarity ilkesi”nin, Türkçeye farklı biçimlerde çevrilip kullanıldığı görülmektedir. Yerellik ilkesi, yerindenlik ilkesi ve hizmette halka yakınlık ilkesi en çok kullanılan karşılıklardır<sup>194</sup>. Subsidiarite kelimesi her ne kadar Türkçeye “*ikincillik*”, “*katmanlı yetki*”, “*yetki ikamesi*” gibi değişik kelimeler ile de çevrilmişse de bu çevirilerin isabeti de tartışmaya açıktır. Subsidiarite ile yetki uyumsuzluğuna neden olan “mahallî müşterek ihtiyaç” öncelikle sınırlı coğrafi/fiziki alana sahip küçük olan yerel yönetim birimince karşılanmalıdır. Zira bu ihtiyaç, öncelikle o mahallî idarenin toprağı üzerinde ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyacı karşılamak öncelikle o mahallî idarenin üzerine vazifesidir. Bu ihtiyacı bu küçük mahallî idare, daha çabuk, daha kolay, daha ucuz ve daha doğrudan doğruya bir şekilde karşılayabilir. İşletmecilik ilkeleri bunu gerektirir. Demokratik mantık da bunu gerektirir. Halkın belirli bir

<sup>190</sup> Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, Ankara, Adalet Yayınevi 2016, s.198.

<sup>191</sup> Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 2020 Genel Faaliyet Raporu s.27 <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/> (E.T. 25.03.2022)

<sup>192</sup> Arıkoğlu, Erbay, “Büyükşehir İlçe ve Belediyeleri”, Yerel Yönetimler der. Önder, Sipahi ve Yaman, s. 222.

<sup>193</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.70.

<sup>194</sup> Mengü, “Yerel Yönetim Hukuku – Bir Öneri”, s. 109.

kısmını ilgilendiren sorunlar, o halkın o kısmının doğrudan doğruya veya temsilcileri aracılığıyla alacağı kararlarla çözümlenebilmelidir<sup>195</sup>.

Kavrama yer verilmeksizin Sübsidirate ilkesi ilk olarak Avrupa Konseyince 1985'te imzaya çıkan -ki Türkiye Cumhuriyeti Devletince 1988'de Strasburg'da imzalanmıştır.- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) 4. maddesinde bu kavram şöyle açıklanmıştır: “*Kamusal sorumlulukların uygulaması, genel olarak ve tercihen, vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bir sorumluluğun (yani bir faaliyetin, işin) başka bir makama (yahut kuruluş veya kademeye) bırakılmasında, işin vüs'ati, cinsi, etkinliği ve ekonominin gerekleri göz önünde tutulmalıdır*”<sup>196</sup>. İlkeye ekonomik zaviyeden baktığımızda hizmetlerin sunumunda daha avantajlı kurumun tespiti amaçlanmıştır. Buna göre hangi kurum hizmeti kıyasla daha iyi yerine getirecekse o getirmesi gerektiği görülmektedir<sup>197</sup>.

Avrupa Birliği Hukukunda, Birlik ile Birliğe üye devletler arasında ki yetki paylaşımını düzenleyen “Subsidiarity ilkesi”, devletlerle yerel ve bölgesel yönetimler gibi ana devlet altı birimler arasındaki yetki paylaşımında da kullanılmaktadır. Subsidiarity ilkesine göre, birlik ile üye devletlerarasındaki yetki ve görev paylaşımında asıl yetkili üye devletlerdir. Ancak, bir görevin yerme getirilmesinde üye devletler yetersiz kalırsa ya da görevin niteliği gereği, Avrupa Birliği söz konusu görevi daha iyi yerine getirecekse, Avrupa Birliği o zaman yetkili olacaktır. Devletle yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımında bu ilke, hizmetlerin sunulmasında asıl yetkinin yerel yönetimlere ait olduğu; devletin, bu hizmetleri daha iyi görebilecekleri ya da yerel yönetimlerin bu hizmetleri sunmada yetersiz kalmaları durumunda yetkili olacakları anlamına gelmektedir. 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nda, kararların mümkün olduğunca halka yakın olan yönetim basamakları tarafından alınması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Halka en yakın yönetim basamaklarının ise, yerel yönetimler olduğuna şüphe yoktur<sup>198</sup>. Sübsidirate ilkesi bu yönüyle aslında bir taraftan yerel yönetimleri güçlendirirken diğer taraftan milli devletleri güçlendirmektedir<sup>199</sup>.

<sup>195</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 143.

<sup>196</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.70.

<sup>197</sup> Güngör, Kâmil, “Avrupa Birliğinde Subsidiarite (Yetki İkamesi) İlkesinin Mali Görünümü ve Türkiye”  
Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapılar, der. Akman ve Acar, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2021 s.795-824.

<sup>198</sup> Mengü, Yerel Yönetim Hukuku, s. 109.

<sup>199</sup> Güngör, Avrupa Birliğinde Subsidiarite İlkesinin Mali Görünümü ve Türkiye, s.795-824.

Genel itibari ile “Sübsidirate ilkesi” yasama organları, hükümet idareleri ve diğer yetkili idareler tarafından ihdas edilecek kararların vatandaşlara en yakın olacak şekilde alınacağı, bir başka ifadeyle istisnai durum hariç en alt düzeyde yerel olarak alınmasıdır<sup>200</sup>.

İlke yerelleşmeyi esas aldığından doğal olarak yerel idarelerin mali bakımdan güçlendirilmesini yani mali yerelleşmenin de sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Mali yerelleşmenin temin edilmesi içinde; yerel hesap verebilirlik, vergi–fayda ilişkisi, idari sadelik, veri tabanlarında güvenlik, uzun vadeli verimlilik ve etkinlik unsurlarının mevcut olması gerekir. Sübsidirate ilkesinin Türkiye’de uygulanabilirliğinde hala sorun yaşanmaktadır. Yaşanan en önemli sorun üniter devlet yapısının yorumundan kaynaklanmaktadır. İlkeye göre yetkide asıl olan elbette yerel idaredir. Ancak bu yetki siyasi özerklikle ilişkilendirilmeden sağlanırsa sorunda çözülebilir<sup>201</sup>.

#### 1.4.3.2. Özerklik

Özerklik ve özerk olma kavram olarak geniş bir yelpaze içindedir<sup>202</sup>. Özerk; “Öz” ve “erk” sözcüklerinin bir araya gelmesinden oluşan gücü kendi özünde olan demektir<sup>203</sup>. Eski kent yönetimlerinde ve komün yönetimlerinde görülen ve en göze çarpan özellik olarak kendi kendini yönetme ve kentle ilgili hususlarda özerk davranma durumu, çağdaş yerel yönetimlerde özerk bir organizasyona sahip olma şeklinde varlığını göstermektedir<sup>204</sup>.

Yerel yönetim kurumları için olmazsa olmaz olan özerklik nedir? Özerklik belirli bir bölgede yaşayan yerel halkın, yerel mahiyette olan ihtiyaçlarını, kendi başlarına, kendilerine ait organları aracılığıyla karşılayabilmesi ve bunları yapabilecek finans kaynaklarına da malik olabilmesidir<sup>205</sup>. Muhtariyet (Autonomie) kavramının karşılığı olarak da kullanılan özerklik ile demokratik bir şekilde bir idarenin oluşmasında ve insan haklarının korunmasında ana bir unsur kabul edilerek ve birtakım hizmetlerin bu ilkeler üzerinden oluşmuş kurumlar aracılığı ile vatandaşlara sunulmasında ülke menfaatleri yönünden fayda mülahaza edilmektedir<sup>206</sup>.

<sup>200</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.71.

<sup>201</sup> Güngör, Avrupa Birliğinde Sübsidirate İlkesinin Mali Görünümü ve Türkiye, s.795-824.

<sup>202</sup> Tüργay, Timur, “Yerel Yönetimler ve Özerklik”, Yerel Yönetimler Üzerine Maliye ve Siyaset Yazıları, der. Musa, Gök ve Ufuk Gencel, Bursa, Ekin Yayınevi 2020, s.143-172.

<sup>203</sup> Yılmaz, Ejder, Hukuk Sözlüğü, Ankara Yetkin Yayınları 1992, s.714.

<sup>204</sup> Coşkun/ Koyuncu, Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar, s. 363.

<sup>205</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.61.

<sup>206</sup> Tortop / Aykaç / Yayman / Özer, Mahalli İdareler, s.90.

Kaldı ki bir ülkede yerel ölçekte demokrasinin gerçekleşebilmesi için temel iki şartın sağlanması gerekir. Bunlardan ilki yerel yönetimlere merkezi idare karşısında kısmi olarak hareket alanı sağlayan ve merkezi otoritenin katı baskı ve denetiminden uzak tutulmasını sağlayan özerkliktir. Diğer ikinci şart ise demokratik katılımdır<sup>207</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti tecrübesinde yerel özerklik tek bir hukuk sistemi içerisinde toplumun ihtiyaçlarının daha nitelikli bir biçimde karşılanma aracı olarak tanımlanmakta yerel yönetimlerin özerkliği ise vatandaşa en yakın idari birimin kamu hizmeti sunması ile ilişkilendirilmektedir<sup>208</sup>. Ancak dünyada yaşanan değişim ve bundan doğal olarak etkilenen Türkiye’de de özerklik ilkesini ön plana çıkmış bu sebeple kanunlarda genişçe yer alan “idari vesayet denetimi” olarak müdahalelerin azaltılması için özerkliğin artırılması yönünde kamuoyu baskısı oluşmuştur. Ve devletin sürdürülebilirliği ve demokrasi açısından yerel yönetimlerin belirtilen doğrultuda etkinliğinin temini için yönetsel araç olarak özerkliğin ihtiyaçlık düzeyi artmıştır<sup>209</sup>.

Özerklik merkezi idare tarafından gerçekleştirilen yönetimin olası risklerini önlemeye veya azaltmaya katkı sağlar. Çünkü yetkilerin bir mercide toplanması, kararların sadece merkezi idarenin organlarınca alınması, icrayı geciktirmede ve hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır. En hafif eleştiri ile vatandaşa sunulacak hizmetleri yavaşlatmakta, sahada bulunan uzmanların görüşleri alınmadığından isabet etme oranı azalmaktadır. Oysaki özerk yerel idare söz ve yetki sahibi olduğunda kendileri sahada olduklarından isabetli ve hızlı işler yapabileceklerdir. Bu gerekçelerinde etkisi ile yerel kurumların kendi öz sorumluluklarına ilişkin kendi hizmetlerini düzenleme hakları anayasal hak olarak varlık kazanmıştır<sup>210</sup>.

İki yönü olan yerel özerkliğin ilk yönü yerel organların merkezi idare ile olan ilişkileriyle ilgilidir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde merkezi idareden büsbütün bağımsız olması söz konusu değildir. Bağımsızlık kavramının özerklikten farklı bir mana ihtiva ettiğini ifadeye lüzum olmasa gerek. Özerklikte amaçlanan, yerel idarelerin kendi işlerini, merkezi idarenin müdahalesi olmadan, kendi imkânları ile görebilmesidir. İkinci yönü ise, hizmet sundukları yerel toplulukla ilişkilerini ilgilendirir. Seçimle oluşmuş organların, kendilerini

<sup>207</sup> Görücü, Veysel, Türkiye’de Katılımcı Demokrasi, (Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı) Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale, 2019, s. 330.

<sup>208</sup> Heper, Beka Kaygısı, s.480.

<sup>209</sup> Görücü, Türkiye’de Katılımcı Demokrasi, s.281.

<sup>210</sup> Tortop / Aykaç / Yayman / Özer, Mahalli İdareler, s.90.

seçen halkın iradesi doğrultusunda layığı ile temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu kifayetteki fertlerin seçilmesine elverişliliğini ihtiva eder<sup>211</sup>.

Türkiye de yerel yönetimler özerklik açısından “yerel hükümet” (localgovernment) değil yerel yönetimdir (localadministration) <sup>212</sup>. Türkiye’de özerklik 1982 Anayasasının 127’inci maddesinde “*yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerin yerinden yönetim ilkesine bağlı olarak kanunla düzenleneceği*” hüküm altına alınarak yerinden yönetim ilkesine anayasa ile güvence sağlanmıştır<sup>213</sup>. Bu güvenceye rağmen Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde ki sıkı vesayet uygulamaları önemli bir sınırlama olarak varlığını sürdürmektedir<sup>214</sup>. Oysaki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde ifa edilebilmesi için mutlak merkeziyetçi anlayışın yerel yönetimler için yumuşatılması gerektiği açıktır <sup>215</sup>.

#### 1.4.3.2.1. Özerkliğin Koşulları

Yerel yönetimlerde hakiki bir şekilde özerklikten söz edebilmek için üç koşulun aynı anda birlikte bulunması gerekir. Bunlardan birincisi kesin karar alma yetkisinin olmasıdır. Yani yerel idarenin alacağı kararların ön izne veya onaya bağlı olmaması gerekir. Sahici özerklikten bahsedebilmek için yerel yönetimlerin öncelikle bu karar serbestliğine sahip olması gereklidir<sup>216</sup>.

Özerkliğin ikinci koşulu ise organların bağımsız olmasıdır. Karar organlarının yerel halk tarafından seçimle göreve getirilmiş olması ve yerel yönetimin kendi işlerini kendi birimleri aracılığıyla harici hiçbir müdahale olmaksızın görmeleridir<sup>217</sup>. Yerel yönetimlerin istihdam ettiği kendi personeli, merkezi yönetime karşı bağımsız olmalıdır. Merkezi idare, yerel yönetimin çalışanlarını azletmek veya dilediği şekilde atamak yetkisini taşırsay yerel yönetimler hiyerarşik alt yürütme organı konumuna düşer<sup>218</sup>.

Üçüncü koşul olarak mali imkanlarının olmasıdır. Yerel yönetimlerin kendi gelirlerini oluşturarak sorumlu oldukları görevlerini yerine getirebilme ve uzun vadeli planlamalar

<sup>211</sup> Erbay, Akgün, Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler, s.128.

<sup>212</sup> Güngör, Avrupa Birliğinde Subsidiarite İlkesinin Mali Görünümü ve Türkiye, s.795-824.

<sup>213</sup> Boztepe, Yerel Yönetimlerin Fonksiyonel Özerkliğinin Hukuki Rejimi, *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 13, S. 163 (2018), s. 275-302.

<sup>214</sup> Ulusoy, Ahmet / Akdemir, Tekin, Mahalli İdareler, Ankara, Seçkin Yayıncılık 2019, s.41.

<sup>215</sup> Görücü, Türkiye’de Katılımcı Demokrasi, s.280.

<sup>216</sup> Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler s.92.

<sup>217</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.61.

<sup>218</sup> Tortop / Aykaç / Yayman / Özer, Mahalli İdareler, s.93.

yapma yetkisine sahip olabilmeleridir<sup>219</sup>. Çünkü finans kaynakları olmadan hiçbir çalışma yapılamayacağı aşikâr olduğu gibi, ekonomik özgürlük olmadığında ve bağımsızlığında tehlikeye düşeceği aşikardır<sup>220</sup>.

Türkiye açısından il özel idarelerinin başında valinin bulunması ve muhtar kararlarını kaymakam veya valinin bozabilmesi özerkliğin aleyhine geniş vesayetin göstergesi olduğu gibi<sup>221</sup> seçimle yerel yönetimlerin başına gelen organların yargı kararı ile değil idari kararlar görevden alınması da özerkliğin yara aldığına gösterge teşkil etmektedir.

#### 1.4.3.3. Decentralization/İdari Özerklik

İdari özerklik, uluslararası öğretilerde “decentralization” kavramıyla karşımıza çıkmaktadır. Siyasi özerklik kavramından farklı bir boyutu taşımakta ve egemen bir devletin ülkeyi yönetmekte kullandığı araçlardan biri olarak kullanılmaktadır. Siyasi kavramı yerine özerklik teriminin başına idari sıfatının eklenmesi, özerklik kavramında belli bir sınırlandırmanın yapıldığı izlenimini de uyandırmaktadır. İdare hukukunda, merkezi yönetimin olumsuz yönlerini ortadan kaldırmak için günümüz şartlarına uyarlamak ve etkinliğini arttırmak amacıyla kullanıldığı ifade edilmektedir<sup>222</sup>.

İlk olarak İngilizcede desantralizasyon olarak belirtilen ademi merkeziyet kavramı<sup>223</sup> ülkemizde ise ilk Prens Sebahaddin tarafından izah edilmiş ve ademi merkeziyetin siyasi değil idari olduğu her fırsatta ifade olunarak ve buna delil olarak 1876 Kanun-i esasi de dayanak gösterilmek suretiyle<sup>224</sup> savunmalar yapılmıştır. Ancak Türkiye’de ademi merkeziyetçilik kavramı ortaya çıktığı andan bugüne dek hep sorunlu olmuştur. Akademik alanda ademi merkeziyetin farklı türleri tanımlanmış olmakla beraber siyasal alanda nerdeyse her kullanılışı federasyon olarak algılanmıştır<sup>225</sup>.

Oysaki siyasal özerklikle idari özerklik arasındaki asıl farklılık ise ortaya çıkışlarındaki hukuksal kaynaklardır. Çünkü siyasal özerklik az da olsa bir uluslararası antlaşma, anayasaya konulan bir hükümle ya da bir kanunla olmaktadır. Siyasi ayrıcalığın tanınmasına egemen devlet bir şekilde zorlanmaktadır. Egemenlik bahsinde de belirtildiği

<sup>219</sup> Çetinkaya, Özhan, Mahalli İdareler Maliyesi, Bursa, Ekin Yayınevi 2020, s.32-33.

<sup>220</sup> Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, Mahalli İdareler, s.94.

<sup>221</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 202-205.

<sup>222</sup> Akgül, İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, s.34.

<sup>223</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.18.

<sup>224</sup> Sucu, İlyas, Prens Sebahattin, İstanbul, Açılım Kitap Yayınevi 2018, s.118.

<sup>225</sup> Heper, Beka Kaygısı, s.437.

üzere devletin kendi egemenliğinden sınırlı da olsa vazgeçmesi normal bir durum değildir. Oysa idari özerklik, çıkış noktası itibarıyla ihtiyaçlardan kaynaklanan bir zorunluluğun sonucu olarak devletin bir tasarrufuyla söz konusu olmaktadır. Bu çerçevede idari özerkliğin siyasi özerkliğe alternatif olma hali teorik olarak olası görmek mümkün değildir. Tabi ki devletin federal bir yapıya mı yoksa üniter bir yapıya mı sahip olduğu, siyasi veya idari özerklik kavramlarının uygulanışındaki amaçları da farklılaştırabilmektedir<sup>226</sup>.

Decentralization kavramı merkezi idarenin yetki ve sorumluluklarını yerel idari kurumlara tevdi eden bir kavramdır. Kamusal işlere yönelik yetki ve sorumlulukların merkezi idareden özerk nitelikler taşıyan kuruluşlara veya sivil toplum kuruluşlarına ya da özel sektöre aktarılmasında kullanılmaktadır<sup>227</sup>.

Bir ülkede decentralization düzeyinin tespitinde, yerel idarelerin merkeze bağımlı olup olmaması, kendine has karar organları olması, kendi personel politikasını belirleyebilmesi, gelir kaynaklarının olması ve harcama sorumluluğuna sahip olması kıstas olarak dikkate alınır. Bu kıstasların niteliğine göre de decentralization düzeyi belirlenir<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> Akgül, İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, s.39.

<sup>227</sup> Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi s.88

<sup>228</sup> Akıncı,Abdulahap / Usta,Sefa,“Almanya’da Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Yapısı”, Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapılar, der. Akman ve Acar, Ankara, Nobel Yayıncılık 2021, s.17-52.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİM GELİRLERİ

#### 2.1. Belediye Gelirleri

Belediyelere gerek kendi kuruluş yasasında gerekse diğer yasalarla çeşitli sorumluluk ve görevler tevdi edilmiştir<sup>229</sup>.Üstlendikleri görevleri yerine getirebilmeleri için belediyelerin yeterli miktarda gelirlere ve bir bütçeye sahip olmaları gerekir<sup>230</sup>.

1981 yılına kadar belediye gelirleri oldukça zayıf ve dağınık olup yine 1981 senesine kadar 1580 sayılıyasa ile1948 tarihli 5237 sayılı yasaya dayanmaktaydı.1980 sonrasında yapılan yeni düzenlemelerle bu dağınık yapı nispeten giderilmiş belediyelere yeni gelir kaynakları temin edilmiştir.1980 sonrası düzenleme ile belediyelere farklı gelirlerden pay verilmesi modeli kaldırılarak 2380 sayılı yasa ile genel bütçe vergi gelirleri (GBVG)’nden pay verilmesine başlanmıştır. Hakeza 5237 sayılı yasa da kaldırılarak yerine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (BGK) yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetimlerin öneminin idraki artınca yeni gelir kalemleri arayışı artmıştır<sup>231</sup>.Özellikle şehirlerin hızla gelişmesi ve kalabalıklaşması, şehirlerin daha detaylı gelişim planlanma ihtiyacını doğurmuş ve büyüyen şehirlerle birlikte altyapı ihtiyaçları da artınca daha fazla kamu kaynağının harcanması gerekmiştir<sup>232</sup>.Bu gerekliliğin ifası için yerel yönetimlere gelir temin amacıyla “ 5779 sayılı *İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun, Emlak Vergisi Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu* ” kaynak temini için önemli yasalar olarak yürürlüğe sokulmuştur<sup>233</sup>.

Bu yasalarda dikkate alınarak yerel yönetimlerin Türkiye’de gelirleri; öz gelirler, (vergi, resim, harç, katılma payı), diğer gelirler, merkezi idare tarafından yapılan transferler ve borçlanma olarak değerlendirilebilir<sup>234</sup>.

<sup>229</sup>Türkoğlu, İrfan, “[Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı](#)”

Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.11, S.40 (2012), s. 293-305.[www.esosder.org](http://www.esosder.org) (E.T 13.12.2021)

<sup>230</sup>Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 380.

<sup>231</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 283.

<sup>232</sup> Aslan,Memduh,“Kentsel Rantların Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, C.72, S.3 (2014), s.117.

<sup>233</sup> Bülbül,Yerel Yönetimler Maliyesi, s.147.

<sup>234</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 283; Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.148.

### 2.1.1. Belediyelerin Öz Gelirleri

Bu gelirlerin kapsamına belediyelere tahsis edilen vergiler, resim ve harçlar ile harcamalara katılmaya payları ile benzeri gelirler girmektedir. Bunlar belediyelerin direkt bızatihi kendi tasarrufları altında bulunan kaynaklardan temin ettikleri gelirlerdir. Bu gelirleri tahakkuk ve tahsil ettirmek yetkisi de belediyelere aittir<sup>235</sup>.

Belediye öz gelirleri esas itibari ile 2464 sayılı BGK ile Emlak Vergisi Kanunu (EVK) çerçevesinde elde edilen kaynaklanan oluşmaktadır. Belediye Gelirleri Kanununa göre belediyelerin nüfuslarına ve toplumsal-ekonomik gelişme durumlarına göre kümelere ayrılmasına imkân tanınmış bulunmaktadır. Böylece, dizgenin yeknesaklıktan bir ölçüde kurtarılması yolu da açılmış olmaktadır. Yasanın 95. maddesine göre, belediyeler, nüfuslarına ve toplumsal-ekonomik gelişme durumları dikkate alınmak suretiyle göre Hazine ve Maliye Bakanlığının yanı sıra Cumhurbaşkanlığı Strateji Başkanlığı'nın da görüşü alındıktan sonra, <sup>236</sup>İçişleri Bakanlığınca 5 gruba ayrılacak ve bu sınıflandırma üç yılda bir gözden geçirilecektir. İçişleri Bakanlığı, bu sınıflandırma ile ilgili ilkeleri ve ülkedeki bütün belediyelerin hangi gruplara girdiğini, BGK Genel Tebliği2. madde ile belediyeleri şöyle sınıflandırmıştır.

“Nüfusları ile sosyal ve ekonomik gelişme durumlarına göre, belediyeler aşağıdaki gruplara ayrılmıştır:

- a) Nüfusu 100.001 ve yukarı olan belediyeler 1. grup,
- b) Nüfusu 50.001- 100.000 arasında olan belediyeler ile nüfusu 50.001'den aşağı da olsa il merkezi belediyeleri 2. grup,
- c) Nüfusu 20.001- 50.000 arasında olan belediyeler 3. grup,
- ç) Nüfusu 5.001 - 20.000 arasında olan belediyeler 4. grup,
- d) Nüfusu 5.000'den aşağı olan belediyeler 5. grup.”<sup>237</sup>.

2464 sayılı BGK'ya baktığımızda belediyelerin öz gelirleri vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları ve ücretler olarak dört ana grupta görülür<sup>238</sup>.Öz kaynakların fazla

<sup>235</sup>Nas,Adil,Belediye Gelirleri,Ankara,Seçkin Yayıncılık2011, s.63.

<sup>236</sup>Keleş,Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.388.

<sup>237</sup>Keleş,Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.389

olması doğal olarak belediyelerin özerkliğinin artırmasına katkıda bulunur. Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartının 9. maddesine göre yerel yönetimlerin en azından mali kaynaklarının bir bölümünün oranlarını yasanın belirttiği sınırlar içerisinde yerel vergi ve harçlardan sağlamalıdır<sup>239</sup> şeklinde ki düzenlemeden yola çıkarak ilk vergi kavramı ve belediyelerin vergi gelirleri değerlendirilecektir.

#### 2.1.1.1. Vergiler

Yerel Yönetimlerin Gelirleri içerisinde verginin, vergi politikasının ve vergiye ilişkin diğer önemli unsurların genel bir izahının yapılması, yerel yönetimlerin gelir kalemlerinin doğru konuşlanmasına ve çözümlemelerin yerli yerinde yapılmasına katkı sağlayacaktır. Bu minvalde kısa bir değerlendirme yapacak olur isek;

Devletlerin gelirleri, her vatandaşın gelirinin bir bölümünü devlete vermesiyle oluşur. Böyle davranmakla yani gelirinin bir bölümünü devlete vermekle vatandaş da malının geri kalanını güvence altına almış olur ve ondan rahat ve huzur içinde yaralanmak imkânına kavuşur<sup>240</sup>. Montesquieu'nün bu vergi anlayışı yerini çağdaş vergi anlayışına dönüşerek bırakmıştır. Bu dönüşüm sonucu da yine devlet ve yerel idareler üstlendikleri görevleri ve kamu hizmetlerini yürütmek için ihtiyaç duydukları kaynağın en önemli bölümünü yine vergilerden sağlarlar<sup>241</sup>. Vergi politikası yerli yerinde kurgulanır ise ülke geliri vatandaşlar arasında adaletli ve dengeli bir şekilde dağıtılır<sup>242</sup>. Çağdaş sosyal bir devlet için gelir ve servet eşitsizliklerini azaltmada bu minvalde en önemli fonksiyonu da vergi politikası üstlenir<sup>243</sup>.

Genel olarak ise vergiyi şu yolda tanımlamak mümkündür. “Vergi, *kamusal ihtiyaçların karşılanması için özel kesimden kamu kesimine, hukuksal güç altında, karşılıksız ve kesin olarak yapılan zorunlu parasal bir aktarımdır.*”<sup>244</sup>. Vergi hukuku içerisinde artan oranda/müterakki vergi olarak ifade edilen ve Türkiye gelir vergisi sisteminde de kabul edilip uygulanan bu yöntemde yüksek gelirden yüksek, düşük gelir elde edenlerden düşük oranlarda vergi alınır. Amaç gelir ve vergi eşitsizliği küçültmektir. Bu ilkeler çerçevesinde tahsil edilen

---

<sup>238</sup> Sakınc, Yerel Yönetimler Maliyesi, s. 243.

<sup>239</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.63.

<sup>240</sup> Montesquieu, Kanunların Ruhu Üzerine Terc., Baldaş, Fehmi, İstanbul, Seç Yayınları 2004, s.203.

<sup>241</sup> Kaneti, Selim, Vergi Hukuku, İstanbul, Filiz Kitabevi 1986, s.4.

<sup>242</sup> Atar, Türk Anayasa Hukuku, s.123.

<sup>243</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.148.

<sup>244</sup> Kaneti, Vergi Hukuku, s.4.

devlet gelirlerinin bir bölümü de çok daha düşük gelir gruplarının faydalanacağı kamu hizmetlerinde kullanılarak tüm vatandaşlara insan onuruna yakışır bir hayat standardı yakalamaya katkı sağlar<sup>245</sup>.

Anayasanın 73'üncü maddesinde “*herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.*” şeklindeki düzenleme ile yukarıdaki anlayışın anayasa ile düzenlenmiş halidir. Ve anayasal tanımla vergi; herkesin kamu giderlerine karşılık olmak üzere malî güce veya ödeme gücüne dayanarak kanunen doğan alacaktır<sup>246</sup>. Ve Anayasanın 73'üncü maddesi ile vergi hukukunun “malî güce göre vergilendirme ilkesi” kabul edilmiştir. Malî güce göre vergilendirme ilkesinin gereği olarak vergi yasalarının “oranlı vergi”, “vergi muafiyet, istisna ve indirimleri” gibi yöntemlerle düzenlenmesi gerekir<sup>247</sup>.

Gerek Anayasa gerekse 5018 sayılı yasanın “Gelirlerin dayanakları” başlıklı 37'inci maddesinde ifade edildiği üzere; vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler yalnızca yasa ile konulur, yasa ile değiştirilir ve yalnızca yasayla kaldırılır<sup>248</sup>. Yerel yönetimler de bu hükümler doğrultusunda hareket ederler. Yerel yönetimlerin vergi koyamaması anayasanın gereğidir. Yine bu hüküm aynı zamanda resim alacakları, harçlar ve benzeri malî yükümlülükler içinde geçerlidir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesinin mülga 5237 sayılı yasanın 21. maddesinde ki “...*meclisçe düzenlenecek esas ve tarifelere göre...*” reklam resmine ilişkin verdiği 1970/29 Esas 1970/48 sayılı iptal kararı<sup>249</sup> yerel yönetimlerin malî yüküm koyamayacağını muhtevalı içtihadı olarak bu konuda ki kesin hükmü yargısal olarak açıkça ortaya koymuştur.

Açıkça ortaya konulan Anayasa 73'üncü madde ifade olunan vergi dışında ki resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler de yerel yönetimlerin gelir kalemleri içerisinde inceleneceğinden bu gelir kalemlerini çok kısa tanımlayacak olursak;

*Resim;* Herhangi bir faaliyet ya da işin yapılması için yetkili kurumlar tarafından verilen izin karşılığında ilgisince yapılan ödemedir<sup>250</sup>.

<sup>245</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.148.

<sup>246</sup> Erginay, Akif, Kamu Maliyesi, Ankara, Turhan Kitabevi, s.20.

<sup>247</sup> Atar, Türk Anayasa Hukuku, s.123.

<sup>248</sup> Arslan, Ahmet, Mahalli İdarelerde Mali Yönetim, Ankara, Seçkin Yayıncılık 2012, s.128.

<sup>249</sup> Dedeoğlu, Erdoğan, Belediyelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Ankara, Adalet Yayınevi 2010, s.56-57.

<sup>250</sup> Şenyüz, Doğan / Yüce, Mehmet / Gerçek, Adnan, Vergi Hukuku, Bursa, Ekin Yayınevi 2021, s.24.

Harç; kişilerin özel menfaatlerine ilişkin olarak, kamu kurumları ve hizmetlerinden faydalanmalarının karşılığı olarak yapmış oldukları ödemedir. Harcı herkes değil kamu hizmetlerinden yararlanmak isteyen kişi öder<sup>251</sup>.

Benzeri Mali Yükümlülükler ise; vergi, resim ve harcın tüm unsurlarını taşımakla beraber “vergi benzeri” “resim benzeri” ve “harç benzeri” olan mali yükümlülüklerdir. Adları ücret, kesenek, katılma payları, fon, payı veya katkı payları Anayasa mahkemesi tarafından 73. madde kapsamında mali yükümlülük olarak değerlendirilmektedir<sup>252</sup>. Zora dayanmaları sebebiyle hizmet ücreti veya bedelinden ayrılmaktadırlar<sup>253</sup>.

Anayasanın 127’inci maddesinin 6’ncı fıkrasında yerel idare örgütlerine görevleri ile orantılı olacak şekilde gelir kaynağı temin edileceği ayrıca hükme bağlanmıştır<sup>254</sup>. Yerel yönetimlere aktarılan veya toplanması bizzat yerel yönetimlerce yapılan vergilerde bu perspektifin sonucu olarak vücut bulmaktadır.

Yerel yönetim gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan öz gelir mahiyetindeki vergiler doktrinde genellikle, yerel yönetimlerin öz vergi gelirleri, yerel yönetim vergi gelirleri, yerel vergiler veya yerel yönetim vergileri gibi adlar almaktadır<sup>255</sup>.

Belediye öz gelirlerinden olan bu vergiler incelendiğinde, bunların bir kısmı ödeme gücüne dayanır iken, diğer bir kısmı faydalanma ilkesine dayanmaktadır<sup>256</sup>. Ancak yerel vergiler genellikle esneklikten yoksun, dar tabanlı ve randımanı düşük vergilerdir. Buna karşın, masif randımanlı vergilerin hemen hemen tümü merkezî idare tarafından toplanmaktadır<sup>257</sup>.

---

<sup>251</sup> İzci, Büşra, Meccanilik İlkesi ve Türkiye’de Kamu Hizmetlerinden Yararlanandan Karşılık Alınmasının Meşruiyeti, İstanbul, Oniki Levha Yayınevi 2021, s.17.

<sup>252</sup> Şenyüz / Yüce/ Gerçek, Vergi Hukuku, s.24.

<sup>253</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, s.75.

<sup>254</sup> Kırbaş, Sadık, Vergi Hukuku, Ankara, Siyasal Kitabevi 1998, s.76.

<sup>255</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, s.63.

<sup>256</sup> Gerçek, Adnan, “Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi”, Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar, der. Altuğ, Çetinkaya ve İpek, Bursa, Ekin Yayınevi 2010, s.7.

<sup>257</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.61.

#### **2.1.1.1.1. Emlak Vergisi**

##### **2.1.1.1.1.1. Genel Bilgiler**

Türkiye’de taşınmaz mülkler üzerinden tekrarlanan biçimde alınan emlak vergisi bir servet vergisidir. Arapça kökenli olan “emlak” kelimesi çokluk anlamı taşıyarak ev, arsa, bahçe vb. kapsamaktadır<sup>258</sup>. Emlak vergisi de bina, arsa ve araziler üzerinden alınan bir vergidir<sup>259</sup>. Emlak Vergisi ile İlgili temel yasal düzenleme 29.7.1970 yılında çıkarılan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu (EVK) ile yapılmıştır<sup>260</sup>.

Emlak vergisi, objektif vergi türüdür. Vergilendirme işlemleri yapılırken vergi yükümlülerinin vergi borcunu etkileyecek şahsi ve ailevi özellikleri göz önünde bulundurulmadığından dolayı emlak vergisi reel bir vergidir<sup>261</sup>.

Emlak, bina, arsa ve arazi niteliğindeki g. menkullerden oluşan serveti ifade etmek gayesiyle kullanılır. Türkiye’de meri olan emlak vergisi, servet unsurlarından yalnızca gayrimenkuller üzerinden alınmakta olup özel bir servet vergisi niteliğini taşımaktadır<sup>262</sup>.

##### **2.1.1.1.1.2. Verginin Konusu**

EVK’nın 1’inci maddesinde; Türkiye hudutları içinde bulunan binaların bu yasa kapsamına göre bina vergisine tabi olduğu ifade olunurken 2’inci maddesinde ise EVK’da ki bina tabirinin yapıldığı madde ne olursa olsun gerek karada gerekse su üzerinde sabit inşaatların hepsini kapsadığı ifade edilmiştir. Yine EVK’nın uygulanmasında Vergi Usul Kanununda (VUK) yazılı bina mütemmimlerinin de bina ile birlikte değerlendirileceği, 3’üncü maddesinde ise verginin mükellefi olarak bina maliki, varsa intifa hakkı sahibi eğer her ikiside yoksa sahibi gibi tasarruf edenler olduğu düzenlenmiştir<sup>263</sup>.

Türkiye içindeki emlaklardan kasıt devletin hükümlerine hakkına sahip olduğu kara ve deniz sahası içindeki tüm gayrimenkullerdir. Türkiye Devletinin egemenlik sahası içindeki emlakın vatandaş veya yabancı tabiiyetli olup olmamasının bir önemi yoktur. Bu sebeple

<sup>258</sup> Kabakçı Karadeniz, Hülya, Türkiye’de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, Ankara, Seçkin Yayıncılık 2021, s.31.

<sup>259</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.66.

<sup>260</sup> Kabakçı Karadeniz, Türkiye’de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, s.47.

<sup>261</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.66.

<sup>262</sup> Şenyüz, Doğan / Yüce, Mehmet / Gerçek, Adnan, Türk Vergi Sistemi, Bursa, Ekin Yayınevi 2018, s. 371.

<sup>263</sup> Can, Bilal/Bülbül, Zübeyir /Dağışan, Veysel, Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları 2019, s.45.

yabancı uyruklulara ait Türkiye'deki emlaklar da verginin konusuna girmektedir. Diğer taraftan Türk vatandaşlarına ait Türkiye dışındaki emlaklar emlak vergisi konusuna girmez<sup>264</sup>.

#### 2.1.1.1.1.2.1. Bina

Bina; üstü örtülü ve insanların içine girebildiği, kendi başına kullanılabilen, insanların, ikamet, çalışma, dinlenmelerine veya eğlenme ya da ibadet etmelerine yarayan veya hayvanların ve eşyaların konulmasına, korunmasına yarayan yapılardır<sup>265</sup>.

Bina deyimi gerek karada gerek su (deniz, göl, nehir) üzerinde arza herhangi bir biçimde bağlanmış, inşaat türü ve sınıfı önemli olmaksızın sabit nitelikli yapıların hepsini kapsar. Bu nedenle yüzen havuzlar, yüzen başka yapılar, çadırlar ve nakil araçlarına takılarak çekilebilen seyyar evler vb. bina olarak sayılmazlar. Bununla beraber, sökülüp takılabilen sabit inşaatların (örneğin prefabrik yapılar) bina olarak kabulü gerekir. Diğer taraftan yapım aşaması devam eden inşaatlar da bina olarak değerlendirilemez<sup>266</sup>.

Bina vergi değerinin taktiri ise ilgili tüzüğün <sup>267</sup>16. maddesinde ifade edildiği şekilde öncelikle emsal binaların alım satım değerine göre taktir edilecektir. Eğer bu şekilde vergi bedeli tespit edilemezse maliyet bedeline göre buda bulunamazsa ortalama gelir bedeli ölçülerine göre tespit olunacaktır<sup>268</sup>.

#### 2.1.1.1.1.2.2. Arazi

Arazi; üzerinde imar uygulaması geçmeyen toprak parçasıdır. Emlak vergisi kanununda tanımı yapılmamıştır. Arsa emlak vergi oranları ile arazilere uygulanan emlak vergi oranları ayrıdır. Çünkü arsa ve arazi için vergi değeri hesaplanırken farklı kriterler esas alınır<sup>269</sup>.

Arazinin değeri matrah olacak değerın takdirine ilişkin ilgili tüzüğün 33'üncü maddesine göre arazinin cinsi sınıfı ve kullanma durumuna göre belirlenir. Sulaklık, kıraçlık,

<sup>264</sup> Şenyüz/Yüce/ Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 371.

<sup>265</sup> Can/Bülbül/ Dağışan,Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması,s.46.

<sup>266</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s.371-372.

<sup>267</sup> Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Taktirine İlişkin TüzükR.Gazetenin Tarihi: 15.3.1972, No: 14129 [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) (E.t 16.04.2022)

<sup>268</sup> Kabakçı Karadeniz, Türkiye'de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, s.76.

<sup>269</sup> Can /Bülbül/Dağışan,Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması, s.83-84.

bitki yetiştirmeye uygunluk, verimlilik gibi kıstaslara göre sınıflandırılır. Arazinin cins sınıf kullanma durumu da 35. maddeye göre belirlenir<sup>270</sup>.

#### *2.1.1.1.1.2.3. Arsa*

Arsa, arazi kavramından farklı bir anlam taşımaktadır. Arsa arazinin özel durumu ifade eder.<sup>271</sup> Belediye sınırları içerisinde belediyece parsellenmesi işlemi yapılmış arazi arsa sayılır<sup>272</sup>. Kullanım şekli ve yapılaşma düzeni belirlenmiş ve tamamlanmış arsalar imarlı parsel olarak da adlandırılmaktadır. Emlak vergisi açısından arsa parsellenmiş veya parselasyonu belediye tarafından yapılmış tüm arazi parçalarıdır<sup>273</sup>.

Arsa vergi değerleri metrekare itibariyle taktir olunur. Ancak arsanın değerinin taktir edilmesinde ilgili tüzüğün<sup>274</sup> 26 maddesinde sayılan konum, yola caddeye yakınlık, ne tür inşaata uygun olduğu gibi özellikleri ihtiva eden yedi bent etkili olmaktadır<sup>275</sup>.

#### *2.1.1.1.1.3. Verginin Mükellefi*

Emlak vergisinin mükellefi/sorumlusu bina arazi ve arsanın malikidir. Verginin konusuna giren bina, arazi ve arsanın üzerinde eğer intifa hakkı tesis edilmişse bu durumda sorumlu intifa hakkı sahibi olan kişidir<sup>276</sup>. Eğer malik yoksa ve intifa hakkı sahibi de yoksa emlağı malik gibi kullanan kişi verginin mükellefi olarak değerlendirilir. Emlağın maliki emlak üzerinde istediği gibi kullanma, istediği şekilde yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahip olan kişidir (TMK m. 683). Bu kişinin kim olduğunun belirlenmesinde tapu kayıtları esas alınır<sup>277</sup>. Buna göre gerçek kişiler, tüzel kişiler Türk tabiiyetinde olan kişiler ve yabancı ülke tabiiyetinde olan kişiler doğan vergiyi ödemekle mükellef olurlar<sup>278</sup>.

<sup>270</sup> Kabakçı Karadeniz, Türkiye’de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, s.79.

<sup>271</sup> Şenyüz / Yüce/ Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 372.

<sup>272</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.87.

<sup>273</sup> Can/Bülbül /Dağışan, Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması, s.67.

<sup>274</sup> Emlak Vergisine Matrah olacak Vergi Değerlerinin Taktirine İlişkin Tüzük. (E.T. 14.12.2021 [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr))

<sup>275</sup> Kabakçı Karadeniz, Türkiye’de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, s.78.

<sup>276</sup> Kızılot, Şükrü/Taş, Metin, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, Ankara, Gazi Kitabevi 2013, s.333.

<sup>277</sup> Şenyüz/Yüce/ Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 372.

<sup>278</sup> Öncel, Mualla/ Kumrulu, Ahmet /Çağan, Nami, Vergi Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi 2010, s.361.

#### **2.1.1.1.1.4. Vergiyi Doğuran Olay**

Emlak vergisi açısından vergiyi doğuran olayı mükellefe bakarak belirlemek daha isabetli olacaktır. Vergiyi doğuran olay, malik olma veya intifa hakkının kurulması ya da sahip gibi tasarruf etmektir<sup>279</sup>.

#### **2.1.1.1.1.5. Muaflık ve İstisnalar**

Muafiyet kapsamında olan bazı mülkler kamu kurumları, kamu yararına kuruluşlar, amatör spor kulüpleri, organize sanayi bölgeleri ve elçiliklere ait mülkler olarak zikredilebilir<sup>280</sup>. Emlak vergisi kanununun 4. ve 5. maddelerinde vergiden muaflıklara yer verilmiştir. Bazı mükelleflerin muafiyetten yararlanabilmesi için binalarını kiraya vermemeleri şart kılınan düzenlemeler arasındadır<sup>281</sup>.

Muaflık ve istisna hükümlerinin EVK da yer alma kuralı bina ve arazi vergileri ile ilgili düzenlenecek muaflık ve istisna hükümlerin ancak EVK'ya eklenmek veya EVK'da değişiklik yapmak suretiyle gerçekleştirilmesidir. (EVK m.22) Aksi durum karışıklığa ve tespitin zorlanmasına sebebiyet verebilmekte buda vergi kanunlarının açıklık ve basitlik ilkelerine aykırılık taşımaktadır<sup>282</sup>.

#### **2.1.1.1.1.6. Emlakların Bildirimi, Verginin Oranı, Tarhı, Tahakkuk ve Ödenmesi**

2002 yılına kadar emlak vergisinin matrahı yükümlü tarafından saptanıp beyanname ile bildiriliyordu. 2002 de bu usul kaldırılmıştır<sup>283</sup>. Fakat EVK'nın 33'üncü maddesinde belirtilen yazılı vergi değerini değiştiren nedenlerin olması durumunda ve bina yeni inşa edildiyse inşaatın bittiği durumda veya inşaat tamamlanmadan eğer kullanılmaya başlanmış ise her kısmın kullanılmaya başlandığı bütçe yılı içerisinde bildirilmesi gerekir. (EVK m. 23/a)<sup>284</sup>.

Binaların bildirilmesine ilişkin esaslara EVK'nın 23'üncü maddesinde yer verilmiştir. Bu bildirimde tapu ve vergilendirmeye ilişkin (metrekare, bina tipi vb.) bilgilere yer verilir. Matraha yer verilmez. Bu nedenle bildirim matrahı içermediğinden verilen belgeye

<sup>279</sup> Şenyüz/Yüce/ Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 373.

<sup>280</sup> Kızılot/Taş, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.336.

<sup>281</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 374.

<sup>282</sup> Karadeniz, Türkiye'de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, s.73-74.

<sup>283</sup> Öncel /Kumrulu/Çağan, Vergi Hukuku, s.362.

<sup>284</sup> Kabakçı Karadeniz, Türkiye'de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, s.74.

beyanname denmez. Diğer bir ifadeyle yapılan işlem matrahı içermediği için duruma beyan değil bildirim adı verilmiştir. İlk bildirim yapıldıktan sonra mükellefe düşen başka bir görev yoktur. Bildirim üzerine idare (belediye) bilgilere dayanarak gerekli tarhiyatı yapar. Bir daha bildirim yapılmaz<sup>285</sup>. Matrah gayrimenkulün değeridir. (EVK. m.7/1,17) Emlak vergi değeri arazi ve arsalar için takdir komisyonlarınca belirlenen birim fiyatına göre binalar içinse inşaat maliyetlerine arsa payıda eklenmek suretiyle hesaplanır. (EVK m.29/a,b)<sup>286</sup>.

Bildirimlerde yer alan bilgilere dayalı olarak gerçekleştirilen takdir işlemleri dört yılda bir yapılır. Yapılan takdir değeri esas alınarak takip eden yıl vergi değerleri bulunur (EVK m.9/b,19/b ve VUK m. 49/b). Takdirler yapıldığı yılı takip eden yıl için geçerli kabul edilir<sup>287</sup>.

#### ***2.1.1.1.1.7. Bildirimlerin Verileceği Yer***

EVK'ya göre tahsil olunacak vergi alacakları hakkında VUK ile 6183 sayılı Amme Alacaklarını Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümleri uygulanır. Ayrıca bu yasada yer alan “vergi dairesi” tabiri ile ifade edilen kurum belediyelerdir<sup>288</sup>. Bildirimler emlakın bulunduğu yerdeki belediyelere verilir. Elbirliği/iştirak halinde mülkiyet söz konusu ise mükelleflerin müşterek imzalı bir tek bildirim verebilmeleri mümkün olduğu gibi, her mükellef tek başına da bildirim verilebilir<sup>289</sup>.

#### ***2.1.1.1.1.8. Emlak Vergisinin Tarh ve Tahakkuku***

Emlak vergisini tahsile sorumlu olan belediyeler kendi sorumluluklarında olan gayri menkuller için dört yılda bir defa EVK 29'uncu maddeye göre vergiyi tarh ederler<sup>290</sup>. Verginin tarh edilmesi; vergi değerini tadil eden bazı durumların meydana gelmesine bağlı bildirim şeklinde ve takdir şeklinde olmak üzerine iki usulde gerçekleştirilir<sup>291</sup>.

##### ***2.1.1.1.1.8.1. Bildirime Bağlı Tarh***

Beyannameye bağlı bildirim suretiyle tarh VUK 25'inci maddesi ile mükerrer 28'inci maddeleri arasında düzenlenmiş bulunmaktadır<sup>292</sup>. Bina vergisi, vergi değerini değiştiren

<sup>285</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 377.

<sup>286</sup> Öncel /Kumrulu/Çağan, Vergi Hukuku, s.361.

<sup>287</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 378.

<sup>288</sup> Kabakçı Karadeniz, Türkiye’de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, s.88.

<sup>289</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 381.

<sup>290</sup> Öncel/Kumrulu/Çağan, Vergi Hukuku, s.361

<sup>291</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 384.

<sup>292</sup> Can /Bülbül /Dağışan, Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması, s.229.

sebeplerin bildirimle bağlandığı durumlar itibarıyla bildirim üzerine tarh edilir. Mükellef vergilendirmeye olanak veren binanın niteliklerine ilişkin bilgileri içeren, şekli ve kapsamı Maliye Bakanlığı'nca belirlenen yazılı bildirimini ilgili belediyeye verir. Belediye, verilen bilgilerden hareketle, kanunda belirlenen kıstaslardan hareketle tespit edilen vergi değeri(=matrah) üzerinden vergiyi tarh eder. Vergilerin tarhı yıllık olarak yapılır<sup>293</sup>.

#### *2.1.1.1.8.2. İdarece Tarh*

Mükelleflerin verginin tarhı için yasada belirlenen zamanlarda müracaat etmemeleri sorumluluklarını ifa etmemeleri sebebiyle zamanında tarh edilmeyen verginin yasada belirli olan matrahlar üzerinden idarece res'en tarh edilmesidir<sup>294</sup>. Verginin idarece tarh edilmesi, ikmalen (VUK md. 29) ve re'sen (VUK md.30) tarhiyat şartları dışında kalan bir durumu ifade eder. (VUK mük. md.30)<sup>295</sup>.

#### *2.1.1.1.9. Verginin Tahakkuku ve Ödenmesi*

Emlak vergisinde tarh ve tahakkuk aynı kanun maddelerinde düzenlenmiştir. EVK 11'inci ve 21'inci maddelerde düzenlenmiştir. Bina, arazi ve arsalar yönünden verginin tahakkukuna ilişkin hükümler birbirinin aynıdır<sup>296</sup>. Tahakkuk, vergi borcunun mükellef açısından kesinleşmesini ifade eder. Bina vergisinde verginin tarh edildiği tarihte tahakkuk ettiği kabul edilir. (EVK md.11) Çıkan meblağ vergi mükellefine yazı ile bildirilir. Böylelikle mükellefin haberdar olması sağlanmış olur<sup>297</sup>.

Emlak vergisi iki eşit taksit ile ödenir. (EVK md.30). Bir emlakın devir ve ferağı yapıldığı zaman önceki yıllara ait ödenmemiş olan tüm emlak vergisinden gayrimenkulü devreden ve devralan mesuldür<sup>298</sup>.

#### *2.1.1.1.2. Çevre ve Temizlik Vergisi*

Çevre ve Temizlik Vergisi (ÇTV) BGK'ya 44'üncü mükerrer maddenin eklenmesiyle ihdas edilmiştir<sup>299</sup>. İlk olarak 1993 yılında uygulamaya girmiştir<sup>300</sup>. Yükümlüler yönünden iki

<sup>293</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 384-385.

<sup>294</sup> Can /Bülbül /Dağışan, Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması, s.233.

<sup>295</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 385.

<sup>296</sup> Can /Bülbül /Dağışan, Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması, s.233.

<sup>297</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 385.

<sup>298</sup> Kabakçı Karadeniz, Türkiye'de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi, s.87.

<sup>299</sup> Akdoğan, Abdurrahman, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, Ankara, Gazi Kitabevi, 2011, s.599.

<sup>300</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 285.

vergi ve belediyeler yönünden iki ayrı finansman kaynağı oluşturmaya rağmen tek vergi ismi altında toplanmıştır<sup>301</sup>. Çevre temizlik vergisi yerel yönetim kuruluşlarının fonksiyonları ve vergi ilkeleri dikkate alındığında yapısal özellik taşıyan bir vergidir<sup>302</sup>.

Belediyelerin artan gelir ihtiyacını karşılama amacı ve kamusal hizmetlerden yararlanma bu verginin alınmasını haklı kılmaktadır<sup>303</sup>.

#### **2.1.1.1.2.1. Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) Konusu ve Mükellefi**

Belediye hudutları ve mücavir alan içerisinde belediyelerin sunmuş olduğu çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan mesken, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine konu olurlar. Bu alanlar içerisinde yer alan ancak hiçbir şekilde kullanılmayan boş binalar bu vergiye konu olmazlar<sup>304</sup>. ÇTV kapsamında belediye mücavir alanların bulunması nedeniyle mücaviralardan kastedilen 3194 sayılı İmar Kanuna göre, imar mevzuatı açısından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altında olan alanlar mücavir alandır<sup>305</sup>.

ÇTV'nin mükellefi, her ne surette olursa olsun binaları kullananlardır. Eğer binaların malikleri binayı kullanmıyorsa verginin mükellefi binada malik gibi tasarruf edenler olur<sup>306</sup>. Vergi sorumluluğu binanın kullanımı ile başlamaktadır.<sup>307</sup> ÇTV, mevcut haliyle “kirleten öder” prensibine dayandırılmıştır<sup>308</sup>.

VUK da ifade edilen bina mütemmimleri de çevre temizlik vergisi uygulamasında binaya dâhildir<sup>309</sup>.

#### **2.1.1.1.2.2. Muaflıklar**

Çevre Temizlik Vergisinden genel ve katma bütçesi olan kamu idareleri muaftır. İle Kızılay merkezi, şubeleri ve kampları da muaftır. Hakeza genele açık ibadet yerleri de muaftır<sup>310</sup>.

<sup>301</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.104.

<sup>302</sup> Akdoğan, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.599.

<sup>303</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.104.

<sup>304</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 366.

<sup>305</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.104.

<sup>306</sup> Tortop/ Aykaç /Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s.347.

<sup>307</sup> Akdoğan, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.599.

<sup>308</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 366.

<sup>309</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.105.

<sup>310</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 366.

### **2.1.1.1.2.3. Matrah ve Oranı**

Çevre Temizlik Vergisinde matrah ve oran tespiti konut ve işyeri ayrımı ile büyükşehir belediyesi içerisinde yer alıp alamamaya göre farklılık arz etmektedir<sup>311</sup>. BGK'nın mükerrer 44'üncü maddesi, belediye hizmetlerinden yararlanan konut ve işyerlerinden alınacak vergi miktarını farklı bir düzenlemeye tabi tutmuştur. Ayrıca konut ve işyerlerinin bulundukları, belediyelerin statüsünde alınacak vergi miktarını etkilemektedir<sup>312</sup>. Bunları üç başlıkta izah edecek olur isek;

#### **2.1.1.1.2.3.1. Meskenlere Ait Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi**

Meskenlere ait ÇTV su sarfiyat miktarı esas alınarak metreküp başına konutlar için 2022 yılı için büyükşehirlerde 68 kuruş, diğer belediyelerde 50 kuruştur<sup>313</sup>. İşbu ÇTV su faturaları ile birlikte tahsil edilir<sup>314</sup>.

#### **2.1.1.1.2.3.2. İşyeri ve Sair Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisi**

İşyerleri içinde ÇTV büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir dışındaki belediyeler olarak ayrı tarifelere bağlı bulunmaktadır. BGK'nın 44'üncü maddesine göre, büyükşehir belediyelerinde ÇTV, diğer belediyelerde uygulanan ÇTV tutarlarının %25' i artırılarak hesaplanır<sup>315</sup>.

#### **2.1.1.1.2.3.3. Atık Suyu İlişkin Çevre Temizlik Vergisi**

Belediyeler, atık su ile ilgili olarak tahsil edecekleri ÇTV bina gruplarını, toplu veya ayrı ayrı değerlendirerek su tüketim bedelini aşmayacak şekilde belediye meclislerinde belirler<sup>316</sup>.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yukarıda belirlenen tutarları 1/4 indirmeye ve 1/2 artırmaya yetkilidir<sup>317</sup>.

<sup>311</sup> Akdoğan, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.600.

<sup>312</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.106.

<sup>313</sup> 21.12.2021 tarihli 31696 sayılı resmî gazetenin Hazine ve Maliye Bakanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı)'nın Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği 3.madde [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) (E.T.10.01.2022)

<sup>314</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi s.187.

<sup>315</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.106.

<sup>316</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.111.

### 2.1.1.1.3. İlan ve Reklam Vergisi

İlan ve reklam vergisi; BGK'nın 12'inci madde ile 16'ıncı maddeleri arasında düzenlenmiştir. Verginin amacı gelir sağlamak olmakla beraber verginin uygulama alanı içerisindeki reklam ve ilanları da denetlemeye faydası vardır<sup>318</sup>.

İlan ve reklam vergisi; 2464 sayılı BGK dan önceki yasada İlan ve Reklam Resmi şeklinde düzenlenmişti. Anayasa Mahkemesi İlan ve Reklam Resmini 1970 yılında iptal etmişti<sup>319</sup>. Zira verginin yasallığı ilkesinin unsurlarından birisi de verginin alt ve üst sınırının yasada açıkça yer almasıdır. İlan ve Reklam Resminin alt ve üst sınırları kanunda belirtilmediğinden Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilmiştir. Yeni Belediye Gelirleri Yasası'nda Anayasa Mahkemesinin bozma kararları da göz önünde tutularak, bu vergi yeniden düzenlenmiştir. İlan ve Reklam Vergisinin unsurları aşağıda ana hatları itibariyle ele alınmıştır<sup>320</sup>.

#### 2.1.1.1.3.1. Verginin Konusu ve Mükellefi

Belediye sınırları içinde yapılan her türden reklam ve ilanbu verginin konusunu oluşturur. Verginin sorumlusu ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir. Aynı zamanda ilan ve reklâm sektöründe bu işi mutad meslek olarak ifa edenler, başka kişiler adına yaptıkları ilan ve reklâmlara ait vergilerden mükellefler adına sorumludurlar<sup>321</sup>.

#### 2.1.1.1.3.2. Vergi Muafiyetleri

Ekonomik ve sosyal düşüncelere dayanarak ilan ve reklam vergisinde bir takım vergi istisna ve muafıkları bulunmaktadır (BGK.m.14)<sup>322</sup>. İlan ve Reklam Vergisinin istisna ve muafıkları BGK'nın 14'üncü maddesinde ayrıntılı zikredilmiştir.

---

<sup>317</sup>“ 21.12.2021 tarihli 31696 sayılı resmî gazetenin Hazine ve Maliye Bakanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı) 'nın Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği 5.madde: Cumhurbaşkanı, beşinci fıkradaki tarifede yer alan bina gruplarını belirlemeye ve bu maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan tutarları yöreler, belediyenin itibariyle ayrı ayrı dörtte birine kadar indirmeye veya yarısına kadar arttırmaya yetkilidir ” [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) (E.T.30.03.2022)

<sup>318</sup> Akdoğan, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.603.

<sup>319</sup> 22.12.1970 tarih ve 1970/29 Esas 1970/48 sayılı iptal kararı [www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr)

<sup>320</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.112.

<sup>321</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s.359.

<sup>322</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.114-115.

#### **2.1.1.1.3.3. Verginin Matrahı**

İlan ve Reklâm Vergisi BGK'nın 15'inci maddesinde belirtilen cetveldeki tarifeye göre alınır<sup>323</sup>.

İlan ve reklam vergisinin verimliliğini artırmak için, maktu (spesifik) alınan verginin, değer esasına (ad volerem) çevrilmesi veya en azından her yıl düzenli olarak belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırması gerekir<sup>324</sup>.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'nun, vergi yükümlüsü bir şirketin itirazı üzerine yaptığı bir başvuru üzerine, Anayasa Mahkemesi, 29 Aralık 2011'de, 2464 sayılı BGK'nın 96'ncı maddesinin (B) fıkrasını iptal etmiştir. Verilen kararın bir yıl sonra yürürlüğe girmesi de karar metninde yer aldığından, belediye meclislerinin kimi vergi ve harçlar konusundaki "tarife belirleme yetkisi" 19 Mayıs 2013 tarihinde son bulmuştur<sup>325</sup>.

Vergi tarifesinde yer alan ilan ve reklamlara ilişkin beyannameler reklamların yapıldığı bölgenin belediyesine verilir. Ve bu vergi beyanname verme süresi içinde de ödenir<sup>326</sup>.

#### **2.1.1.1.4. Eğlence Vergisi**

Eğlence vergisi 2464 BGK'nın 17'iminci maddesi ve izleyen maddeler arasında düzenlenmiştir<sup>327</sup>. BGK'nın 17'inci maddesi kapsamında belediye sınırları içerisinde ve belediye mücavir alanları içerisinde faaliyette bulunan eğlence işletmelerinin bu faaliyetleri vergiye tabidir<sup>328</sup>.

##### **2.1.1.1.4.1. Verginin Konu ve Mükellefi**

Bu verginin konusunu, belediye alanları içinde gerçek ya da tüzel kişiler tarafından işletilen eğlence işletmelerinin faaliyetleri oluşturmaktadır. Verginin mükellefi ise eğlence işyerlerinin işletmecileridir<sup>329</sup>.

<sup>323</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s.360.

<sup>324</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.115.

<sup>325</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.390.

<sup>326</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.116.

<sup>327</sup> Akdoğan, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.605.

<sup>328</sup> Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.247.

<sup>329</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.289.

#### **2.1.1.1.4.2. Vergiden Muafiyet**

BGK'nın 19'uncu maddesinde ayrıntılı belirtilen kurumların ve organizasyonların eğlence faaliyetlerinden vergi alınmaz.

Belirtmek gerekir ki kahvehane ruhsatı olan yerlerde eğer birden çok bilardo masası bulunuyor ise burası kahvehane özelliği yitirmiş olacağından, eğlence vergisinin alınması gerekir<sup>330</sup>.

#### **2.1.1.1.4.3. Verginin Matrahı**

Bilet almak suretiyle girilen eğlence yerlerinde bilet bedeli olarak tahsil edilen gayrisafi hâsılattır. Müşterek bahislerde iştirakçilerden tahsil edilen tutardan KDV düştükten sonra kalan meblağdır. Bilet zorunluluğu olmayan pavyon, bar, gazino, disko, taverna vb. yerlerde ise işin niteliğini aşmamak şartıyla belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca tespit edilen miktar üzerinden alınır<sup>331</sup>.

Örnek: X AŞ. Adana'da düzenlediği at yarışı için katırcılardan müşterek bahse konu olarak 1.416.000 TL tahsil etmiştir. İştirakçilerden tahsil edilen bu tutar üzerinden tahsil edilen KDV (%18) düştükten sonra kalan kısım için  $(1.416.000 * 18/118 =)$  1.200.00 TL eğlence vergisinin matrahını oluşturmaktadır. Bu matraha %5 eğlence vergisi uygulandığı zaman 60.000 TL eğlence vergisi çıkacaktır<sup>332</sup>.

#### **2.1.1.1.5. Haberleşme Vergisi**

Haberleşme vergisi 2464 BGK'nın 29'uncu maddesi ve izleyen maddeler arasında düzenlenmiştir<sup>333</sup>.

##### **2.1.1.1.5.1. Vergi Konusu Mükellefi**

Eskiden telefon aboneliklerinden ve ücretlerinden bir belediye payı şeklinde alınmaktayken 2464 sayılı BGK ile "*Haberleşme Vergisi*" adı altında yeniden düzenleme konusu yapılmıştır<sup>334</sup>. BGK'nın 29'uncu maddesine göre; belediye sınırları içinde ve mücavir

<sup>330</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.117.

<sup>331</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.289.

<sup>332</sup> Gencel, Ufuk, "Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Genel Görünümü", Yerel Yönetimler Üzerine Maliye ve Siyaset Yazıları, der. Musa Gök ve Ufuk Gencel, Bursa, Ekin Yayınevi 2020, s.73-96.

<sup>333</sup> Akdoğan, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.607.

<sup>334</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.119.

alanlar içinde PTT İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri verginin konusunu oluşturup bu vergiye tabidir<sup>335</sup>. Verginin mükellefi ise PTT İdaresidir<sup>336</sup>.

Haberleşme vergisi aslında Türk Telekom'un sabit hat tahsilatları üzerinden alınan bir vergi haline gelmiştir. Telekomünikasyon sektörü içinde sadece sabit hatlardan alınması karşısında zamanın şartlarına göre güncellenmesi gerektiği açıktır<sup>337</sup>.

#### **2.1.1.1.5.2. Vergiden Muafiyet**

Haberleşmenin çeşidine göre veya haberleşme hizmetinden yararlanan kuruluşun niteliğine göre vergi dışı bırakılmış uygulamalar vardır. Mektupla yapılan haberleşme, genel ve katma bütçeli idarelerle yerel yönetimlerin teleks, faksimili ve data ücretleri vergiden muaftır<sup>338</sup>.

#### **2.1.1.1.5.3. Verginin Matrahı**

Tesis ücretleri, devir ve nakil ücretleri hariç PTT tarafından tahsil edilen ücrettir. Matrah hesabına gider vergileri dâhil edilmez<sup>339</sup>.

Verginin oranı yasada %6 olarak belirlenmesine karşın, 1989 yılında bu oran %1'e indirilmiştir. Mükellef idare, bir ay içinde tahsil ettiği ücretlerde vergiye isabet eden kısmı ilgili belediyeye bildirmek ve ödemek zorundadır<sup>340</sup>.

#### **2.1.1.1.6. Yangın Sigorta Vergisi**

2464 sayılı BGK'nın 40'ıncı maddesi ile izleyen maddeler arasında düzenlenmiştir<sup>341</sup>

##### **2.1.1.1.6.1. Vergi Konusu ve Mükellef**

Belediye sınırları içerisinde ve mücavir alanlar içinde bulunan menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları nedeniyle tahsil olunan primler verginin konusunu oluşturur. Verginin mükellefi yangın sigortası yapan tüm sigorta şirketleridir<sup>342</sup>.

<sup>335</sup> Bülbul, Yerel Yönetimler Maliyesi s.244.

<sup>336</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.290.

<sup>337</sup> Gencel, "Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Genel Görünümü", Yerel Yönetimler Üzerine Maliye ve Siyaset Yazıları, der. Gök ve Gencel, s.73-96.

<sup>338</sup> Akdoğan, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.607.

<sup>339</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s.363.

<sup>340</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.290.

<sup>341</sup> Akdoğan, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.610.

#### **2.1.1.1.6.2. Verginin Matrahı**

Yapılan yangın sigorta işlemleri nedeniyle tahsil olunan primlerin tutarıdır. Sigorta şirketlerinin ilgili belediyeye ödemekle mükellef olduğu bu verginin oranı %10 dur<sup>343</sup>.

#### **2.1.1.1.7. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi**

2464 sayılı BGK 34'üncü madde ile 39'uncu maddeler arasında düzenlenmiştir. Ancak 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 29. maddesi<sup>344</sup> ile 1.1.2009 tarihinden itibaren uygulanmak suretiyle yerel nitelikten çıkarılarak merkezi bir vergi niteliğine dönüşmüştür<sup>345</sup>. Beyanname belediye yerine vergi dairesine verilmeye başlanmış ancak belediyelerin alması gereken paylar gelir olarak ilgili belediyelere aktarılmaya devam etmektedir.

#### **2.1.1.1.7.1. Vergi Konusu ve Mükellef**

Belediye Gelirleri Kanundan önce, bu vergi Elektrik ve Havagazı Resmi adı altında maktu bir şekilde alınmaktaydı. Spesifik şekilde alınan resim yeni yasada ad valorem şekline dönüştürülmüştür<sup>346</sup>. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsil edilmesinden ve ilgili belediyeye kendi payının yatırılmasından sorumlu tutulmuşlardır. Organize sanayi bölgelerinde (OSB) tüketilen elektrik enerjisinin vergisi ise OSB tüzel kişilikleri tarafından ödenir<sup>347</sup>. Belediye sınırları içerisinde ve mücavir alanlar içerisinde elektrik ve havagazı tüketimi bu verginin konusunu oluşturmaktadır<sup>348</sup>

<sup>342</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s.365.

<sup>343</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 291

<sup>344</sup> “5828 kanun 29. Madde 1/1/2009 tarihinden sonra verilmesi gereken elektrik ve havagazı tüketim vergisi beyannamelerine uygulanmak üzere, 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun;35 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “ilgili belediyeye” ibaresi, “kurumlar vergisi yönünden bağlı bulundukları vergi dairesine” şeklinde, 39 uncu maddesinde yer alan “belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar.” ibaresi, “kurumlar vergisi yönünden bağlı bulundukları vergi dairesine, Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslara göre bir beyannameyle bildirmeye ve vergiyi aynı sürede, Genel Bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmek üzere, ödemeye mecburdurlar. Verginin tarh, tahakkuk ve tahsiline ilgili vergi daireleri yetkilidir.” (Resmî gazete sayı 27097 (Mükerrer) [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) (E.T.06.01.2022)

<sup>345</sup> Akdoğan, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, s.607-608.

<sup>346</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.120.

<sup>347</sup> Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi s.245-246.

<sup>348</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.120.

#### **2.1.1.1.7.2. Vergiden Muafiyet**

Kâr amacı gütmemek ön koşuluyla işletilen; hastane, sağlık ocağı dispanser, klinik ve tedavi merkezleri ve kurumları bu vergiden muaftır. Yine rehabilitasyon merkezleri hakeza düşkünler evi, kreşler, yetimhaneler vb. yerlerde bu vergiden muaftır<sup>349</sup>.

#### **2.1.1.1.7.3. Verginin Matrahı**

Verginin matrahı, tüketilmiş olan satış bedelleridir. Matrah hesaplanırken elektrik satış bedelinden elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin miktarlar düşülür kalan tutar elektrik için matrahı oluşturur. Havagazında da matrah satış bedelidir. Bu verginin oranı; taşıma, imal, yükleme, boşaltma, telli ve telsiz telgraf ve telefon haberleşmesi işler hariç (bu alanlarda %1) tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %5, havagazının satış bedelinden %5 olarak alınır<sup>350</sup>.

#### **2.1.1.2. Resim ve Harçlar**

Harçlar mahiyeti itibariyle vergiye çok benzemektedir. Fakat vergi karşılıksız bir ödeme aracı iken harçlar sunulan belli bir kamu hizmetinin karşılığı olarak sayılabilir<sup>351</sup>. Belediyelerin de gelir kaynakları arasında, merkezi hükümetin yasalaştırdığı ve tahsil ettikleri vergiler dışında, belirli hizmetlerden yararlandırma karşılığında bu hizmetlerden yararlananlardan tahsil ettiği harçlar da bulunmaktadır<sup>352</sup>. Belediye harçları ve harcamalara katılma paylarının ise belirli bir hizmet karşılığında ve zorunlu olarak alındıkları özelliklerinden hareketle, faydalanma/yararlanma ilkesine dayanan vergiler olarak değerlendirilmesi mümkündür<sup>353</sup>.Günümüzde harçların merkezi idare gelirlerindeki payı azalma eğilimi göstermesine rağmen mahalli idareler gelirleri içinde ise hala önemini korumaktadır<sup>354</sup>.

#### **2.1.1.2.1. Toptancı Hali Resmi**

Resim, belirli bir hizmetin veya işin görülmesi için yetkili idareden alınan izin karşılığında ödenen paralardır. Günümüzde örneğine pek rastlanmayan bu gelir türü merkezi

<sup>349</sup> Bülbul, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.246.

<sup>350</sup> Şenyüz/Yüce/Gerçek, Türk Vergi Sistemi, s. 364-365.

<sup>351</sup> Karakoç, Kamu Maliyesi, s.87.

<sup>352</sup> Sakıncı, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.249-250.

<sup>353</sup> Gerçek, Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi, s.7.

<sup>354</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.124.

idare gelirleri içerisinde avcılık resmi ve iskele resmi şeklinde kendisine yer bulurken, belediyelerde toptancı hali resmi olarak karşımıza çıktığı söyleyebilir<sup>355</sup>.

“5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile gelir olarak belediyelere bırakılan ve belediye gelirleri içinde yer alan bir gelir çeşididir. Belediyeler toptancı hali içerisinde satılan ürünlerden %1, toptancı hali dışında satılan ürünlerden ise %2 oranında hal rüsumu tahsil ederler. Belediyeye gelir olarak verilen bu kaynağın en az %10’unun toptancı halinin temizliğinde, güvenliğinde, bakım ve onarımında kullanılması ve halin kapasitesinin artırılması, ihtiyaç duyulan sistemlerin kurulması için kullanılmak üzere, izleyen yılın belediye bütçesine ödenek olarak konulur<sup>356</sup>.

Ülkede değişen piyasa şartlarına göre, Cumhurbaşkanı hal rüsum oranlarını, genel olarak tüm ürünlerde veya mal bazında uygulanmak üzere %90’ına kadar azaltabilir veya artırabilir. (5957 Sayılı Kanun m. 8)

#### **2.1.1.2.2. İşgal Harcı**

İşgal harcı 2464 sayılı BGK’nın 52-57’inci maddeleri arasında düzenlenmiştir.

İşgal harcı çok eskiden beri belediyeler tarafından alınan bir harçtır. Eski Belediye Gelirleri Kanunu’nda işgal harcı tarifesinin üst tavanı yer almamaktaydı. Vergide yasallık ilkesi gereği, vergi oranlarının yasada açıkça belirtilmesi gerekir. Harçlar teknik ve dar anlamda vergi kavramının dışında kalmakla beraber, vergilerle beraber aynı hukuksal sisteme tabidirler<sup>357</sup>.

##### **2.1.1.2.2.1. İşgal Harcının Konusu**

İşgal harcının konusunu yol, meydan, pazar yeri gibi kamuya ait olan yerlerin bir bölümünün herhangi bir sebeple işgalidir. Buraların mal veya hayvan satıcıları tarafından işgal edilmesi söz konusu olduğu gibi motorlu taşıtların park için işgal etmesi de söz konusu olabilmektedir<sup>358</sup>.

<sup>355</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.296.

<sup>356</sup>Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.188.

<sup>357</sup>Nas, Belediye Gelirleri, s.124.

<sup>358</sup>Ulusoy / Akdemir, Mahalli İdareler, s.297.

#### **2.1.1.2.2.2. İşgal Harcının Mükellefi ve Ödenmesi**

İşgali harcına tabi olan yerleri satış yapmak için veya sair gerekçeler ile işgal eden kişiler işgal harcını ödemek ile yükümlüdürler<sup>359</sup>.

BGK'nın 96'ncı maddesi ile yasada belirtilen en alt ve en üst sınırlarını aşmamak şartıyla beldenin çeşitli muhitleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar nazarı dikkate alınmak suretiyle harç tarifelerinin tespit etme yetkisi 02.07.2018 tarih ve 700 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uygun olarak bu yetki belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanına verilmiştir<sup>360</sup>.

#### **2.1.1.2.2.3. İşgal Harcında Muafliklar**

Bir kısım kara taşıtları, işgal harcından müstesna edilmiştir. Genel ve katma bütçeli kamu idarelerinin araçları ayrıca ilgili mevzuat gereğince bir takım kara taşıtlarının beklēmelerine tahsis edilen yerler ve taksi durakları harçtan muaftır. Bu yerlerin bu araçlarca işgal edilmesi halinde işgal harcının alınmaması gerekir<sup>361</sup>.

#### **2.1.1.2.3. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı**

2464 sayılı BGK'nın 58-62'inci maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Bir kısım işyerlerinin ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerden izin almalarına bağlıdır. Bu izin harç karşılığı ruhsat verilmesi şeklinde olmaktadır. Burada mükellefte, çalışma ruhsatı alan kişilerdir. Sorumluluk dönemi, ruhsatın kullanılacağı takvim yılıdır<sup>362</sup>.

2015 yılından itibaren perakende işletmelerin ruhsat alma zorunluluğu 6585 sayılı kanunun 25. maddesinde ifade olunan -94 sayılı Hafta Tatili Hakkındaki Kanun hükümleri perakende satış yapan işletmeler hakkında uygulanmaz hükmü mucibince kalkmıştır<sup>363</sup>.

#### **2.1.1.2.4. Kaynak Suları Harcı**

2464 sayılı BGK'nın 63-66'ncı maddeleri arasında düzenlenmiştir.

<sup>359</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.126.

<sup>360</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.297.

<sup>361</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.126.

<sup>362</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 298.

<sup>363</sup> Taşpınar, Serhat, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, Ankara, Seçkin Yayıncılık 2016, s. 215.

#### **2.1.1.2.4.1. Harcın Konusu**

Satılmak üzere özel kaplara doldurulan sularının belediyeler tarafından denetlenerek bu suların hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplar üzerine özel işaret konulması harcın konusudur<sup>364</sup>. Özel kaplara doldurulup satışa arz edilecek olan kaynak sularının denetlenerek bunların hangi kaynaklara ait olduklarını gösterir şekilde suların içerisinde yer aldığı su kaplarına özel işaret konulması şeklinde uygulanır<sup>365</sup>.

#### **2.1.1.2.4.2. Harcın Mükellefi ve Ödenmesi**

Kaynak sularını belediye tarafından özel işaretli kaplara doldurup satanlar harcın yükümlüsüdürler<sup>366</sup>. Bu suların kaplarına özel damga konulması esnasında bu işlemi yapan belediyeye ödenir<sup>367</sup>. Ödemesi yapılacak olan harç litre üzerinden TL olarak hesaplanıp peşin olarak ödenir<sup>368</sup>. Başka bir belediye sınırı içerisinde satışa arz edilen kaynak sularından daha önce harcını ödediklerinden ikinci bir kez harç alınmaz<sup>369</sup>.

#### **2.1.1.2.4.3. Harç Muafıkları**

1606 sayılı kanun Türk Kızılay Derneği, Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu ve Türk Hava Kurumunu ve vergilerden, bütün harç ve resimlerden muaf tutmaktadır<sup>370</sup>.

#### **2.1.1.2.5. Tellallık Harcı**

Tellallık harcı 2464 sayılı BGK'nın 67-71'inci maddeler arasında düzenlenmiştir.

Belediyelerin çok eski bir gelir kaynağı olup eskiden Tellaliye Resmi adı altında düzenlenmişti. Yeni yasa ise tellâliye resmini, harca dönüştürmüştür<sup>371</sup>.

Belediye sınırları içerisinde yer alan belediyelere ait hallerin, balıkhanelerin, mezat yerlerinin veya belediye tellali bulunduran sair yerlerin tellaliye aracılığıyla yapılan satışlar tellallık harcının konusunu oluşturur<sup>372</sup>. Belediyeye ait bir yerin kullanılması veya belediye

<sup>364</sup>Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s.250.

<sup>365</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.189.

<sup>366</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.127.

<sup>367</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.222.

<sup>368</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.189.

<sup>369</sup> Tortop/Aykaç/Yayman/Özer, Mahalli İdareler, s.250.

<sup>370</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.127.

<sup>371</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.128.

<sup>372</sup> Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s.349.

tellali ve münadisi bulunulan bir yerden faydalanılması, harç yükümlülüğünün doğması için yeterlidir<sup>373</sup>.

Harcı ödemekle mükellef olan kişi ise mal ve mahsullerini satan kişilerdir<sup>374</sup>. Harcın matrahı harcın konusuna giren menkul, gayrimenkul, mahsul vb. oluşan satışların gayri safi tutarıdır<sup>375</sup>. Tellallık harcının oranı %2'dir. 100 TL miktarını aşan kısımlar için oran ise %1'dir<sup>376</sup>.

#### **2.1.1.2.6. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı**

2464 sayılı BGK'nın 72-75'inci maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Belediyeye bağlı sınırlar içinde belediye veya yetkili mercilerce verilen izin ile özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbahalarda kesilen hayvanların muayenesi veya belediye sınırları dışında kesilmiş olup satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi harcın konusudur. Küçükbaş hayvan ve büyükbaş hayvan için ayrı olarak hayvan başına TL olarak tahsil edilir<sup>377</sup>. Muayene ve denetlemeyi yaptıran hayvan ve et sahipleri harcın mükellefidir. Makbuz karşılığında harç peşin olarak alınır<sup>378</sup>. 2678 sayılı yasaya göre kurulmuş olan resmi ve özel et kombinalar ise bu harcı ödemekten muaftırlar<sup>379</sup>.

#### **2.1.1.2.7. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı**

2464 sayılı BGK'nın 76-78'inci maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Bu harcın konusu, ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili mevzuat gereğince damgalanma işlemidir<sup>380</sup>. Bu damgalanma işlemi harca tabidir. Aletlerin damgalanması karşılığında alınır<sup>381</sup>. Harç damgalama sırasında makbuz karşılığı ödenir<sup>382</sup>.

<sup>373</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.128-129.

<sup>374</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.224.

<sup>375</sup> Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s.349.

<sup>376</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.224.

<sup>377</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.189.

<sup>378</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.130.

<sup>379</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.230.

<sup>380</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.130.

<sup>381</sup> Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.251.

<sup>382</sup> Gencel, Ufuk, Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Genel Görünümü, Yerel Yönetimler Üzerine Maliye ve Siyaset Yazıları, der.Gök ve Gencel, Bursa, Ekin Yayınevi 2020, s.73-96.

#### **2.1.1.2.8. Bina İnşaat Harcı**

Bina inşaat harcı 2464 sayılı BGK'nın Mükerrer Ek1-7 maddeler arasında düzenlenmiştir.

Bina inşaat harcının konusu, belediye sınırları içinde yapılan her türden bina inşaatları ve bina tadilatlarının ruhsatlanma işlemidir. Mesken ve işyerlerinin kullanım amaçlarının değiştirilmesi de tadilat babından sayılarak ek harca tabidir<sup>383</sup>. İnşaatın yapımına ruhsatsız başlanmış olsa bile bu harç yine de doğar<sup>384</sup>. Bina inşaat harcının matrahı ise her bir mesken veya işyeri veya eklenti için münhasıran hesaplanır<sup>385</sup>.

#### **2.1.1.2.9. Kayıt ve Suret Harcı**

2464 sayılı BGK'nın 79'uncu maddesinde düzenlenmiştir.

Belediyelerden veya belediyelere bağlı kurumlardan istenecek her türlü kayıt suretiyle gayrimenkullerle ilgili haritalar, krokilerin suretleri, harca tabi olup bu harcın konusu olmaktadır<sup>386</sup>. Harcın mükellefi kayıt ve suretleri talep eden kişidir. Sayfa başına ya da beher metrekaresinden peşin olarak maktu tarifeye göre alınmaktadır<sup>387</sup>.

#### **2.1.1.2.10. Alt Yapı Kazı İzni Harcı**

2464 sayılı BGK'nın mükerrer 79'uncu maddesinde düzenlenmiştir.

Belediye sınırları içerisinde ve belediye mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanları içinde yapılacak her türlü kazı işlemleri için belediyeden alınacak altyapı kazı izni harcın konusu olup harcı ödeme yükümlüsü ise altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır. Gerçek ya da tüzel kişi mükellef olabilir. Harç tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınır. Cumhurbaşkanı bu oranı yarısına kadar indirmeye on katına kadar artırmaya yetkili kılınmıştır.

#### **2.1.1.2.11. İmar ile İlgili Harçlar**

2464 sayılı BGK'nın 80'inci maddesinde düzenlenmiştir.

---

<sup>383</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.132.

<sup>384</sup> Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s.350.

<sup>385</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.230.

<sup>386</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.300.

<sup>387</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.135

İmarla ilgili harçların konusu; belediye sınırları içinde ilk kez yapılan istek doğrultusunda yapılan parselasyon, parselasyon harcına tabi olarak, ifraz ve tevhit işlemleri ifraz ve tevhit harcı olarak, proje tasdikleri proje tasdik harcı olarak, yapım ve yıkım hafriyatların taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi toprak hafriyatı harcı olarak, yapı kullanımı ile ilgili izin işlemleri yapı kullanım izni harcı olarak görülmektedir. İmarla ilgili yukarıda belirtilen işlemlerin yapılmasını isteyen kişi harcın mükellefidir<sup>388</sup>.

Afetlerden ötürü doğan mağduriyetler karşısında 7269 sayılı yasa doğrultusunda yapılan yapı ve tesisler bu harçtan muaftır. Hakeza OSB'ler, sanayi siteleri ve küçük sanat siteleri içinde yapılan yapılarda müstesna tutulmuştur<sup>389</sup>.

#### **2.1.1.2.12. İşyeri Açma İzni Harcı**

2464 sayılı BGK 81. maddede düzenlenmiştir.

BGK'nın Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 12. maddesine göre mağaza, idarehane, yazıhane, muayenehane, fabrika, imalathane, depo, şube, otel, vb. mekanlar harca tabi işyerleridir<sup>390</sup>.

Bir işyerinin açılabilmesi için o işyerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte belirtilen şartları taşımasına bağlıdır<sup>391</sup>. İşyeri açma izni harcı da belediyenin sorumluluk alanı içinde bir işyerinin açılması için belediyenin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğe göre uygun gördüğüne dair ödenen bir harçtır<sup>392</sup>.

Harcın hesaplanması faaliyet gösterilen alanında yararlanılma şartıyla işyerinin üzerinde kurulduğu arazinin tamamı dikkate alınır<sup>393</sup>. Harcın tutarı işyerinin m2'si üzerinden 0,10 kuruş ile 1 TL arasında belediye grubuna göre değişmektedir<sup>394</sup>.

#### **2.1.1.2.13. Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı**

2464 sayılı BGK'nın 82'inci maddesinde düzenlenmiştir.

<sup>388</sup>Nas, Belediye Gelirleri, s.136.

<sup>389</sup>Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri,s.250; Nas, Belediye Gelirleri, s.136.

<sup>390</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.137.

<sup>391</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.254.

<sup>392</sup>Çetinkaya,Mahalli İdareler Maliyesi, s.190.

<sup>393</sup>Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s.351

<sup>394</sup>Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.190.

Harcın konusu, ilgili mevzuat gereğince alınması zorunlu ya da isteğe bağlı olan muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahliller olup BGK'daayrıca harca tabi tutulmamış bulunan ruhsat, rapor ve belgelerdir<sup>395</sup>.

#### **2.1.1.2.14. Sağlık Harcı**

Belediye Gelirleri Kanunu 83'üncü maddede düzenlenmiştir.

Kimi işletme ve kurumlar yapmış oldukları iş veya gördükleri hizmetler için özel mevzuatları gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak zorundadırlar. Bu zorunluluk gereği gerçek veya tüzel kişilere verilecek belgeler ile bunların belli periyotlarla yenilenmeleri Sağlık Belgesi Harcına tabidir<sup>396</sup>.

#### **2.1.1.3. Harcama Katılma Payları**

Kimi zaman katkı payı olarak da ifade edilen bir başka karşılık türü de katılım payıdır. Kamu hizmetlerinin istismar edilmesini önlemek ve israfa engel olmak için ücret olarak alınmayan ancak yararlanma bedeli olarak alınan paylar katılma paylarıdır<sup>397</sup>.

2464 sayılı BGK'da vergi ve harçlardan başka üçüncü bir gelir kaynağı olarak harcamalara katılma payları oluşturulmuştur. Harcamalara katılma payları, kamusal güce dayanarak kamusal harcamaların finanse edilmesi, kamusal tesislerin yapımın sağlanması ya da iyileştirilmesi için sarf edilen harcamalara direkt bir katkı olarak alınan paralardır. Harcamalara katılma payları, meri vergi hukuk sisteminde, vergi, harç ve resimlerin aynı hukuki düzene bağlanmıştır. Vergiler ve harcamalara katılma payları her ne kadar aynı hukuki düzene bağlı olmuşsa da aralarında önemli farklar da vardır. Harcamalara katılma payları, vergiden iki açıdan farklılık arz eder. Vergilerde genel olarak amaç kamu harcamalarının karşılanmasını iken, harcamalara katılma paylarında belirli bayındırlık hizmetlerinin giderlerine bir katkı olarak alınma söz konusudur. İkinci farklılık ise harcamalara katılma paylarının çalışmalardan faydalanmış olan kişilerden alınmasıdır<sup>398</sup>.

Yol harcamalarına katılma payı 6360 sayılı kanun ile meclis kararı ile alınabilir denilerek belediyelerin inisiyatifine bırakılmıştır<sup>399</sup>.

<sup>395</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.138.

<sup>396</sup> Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler,s.351.

<sup>397</sup> İzci,Meccanilik İlkesi,s.22.

<sup>398</sup> Kaneti,Vergi Hukuku, s.6.

<sup>399</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.254.

#### **2.1.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı**

2464 sayılı BGK'nın 86'ncı maddesinde düzenlenmiştir.

Belediyeler veya belediyelere bağlı kurumlar tarafından belediye sınırları içerisinde yeni yolların açılması durumunda ya da mevcut yolların %40 genişletilmesi durumunda belediyece istenmesi durumunda katılma payı alınabilir. Yine kaldırımsız yere kaldırım yapılması veya kaldırımların yeniden düzenlenmesi gibi benzer durumlarda alınabilir. Ancak yol ve kaldırımlar dahil olarak 15 metreden fazla düşen genişliklerin giderleri, belediyelere ait olup hiçbir şekilde harç payına konu olamazlar<sup>400</sup>.

İki veya daha fazla yola cephesi bulunan gayrimenkuller yönünden asıl cepheyi teşkil eden yoldan düşen pay tam hesaplanırken, diğer yollara düşen pay ise yarım olarak hesaplanır<sup>401</sup>.

#### **2.1.1.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı**

2464 sayılı BGK'nın 87'inci maddesinde düzenlenmiştir.

Belediyeler veya belediyelere bağlı kurumlar tarafından yeni bir kanalizasyon tesisinin yapılması veya ıslah edilmesi durumundan bundan faydalanan gayrimenkullerin maliklerinden alınır<sup>402</sup>.

#### **2.1.1.3.3. Su Tesis Harcamalarına Katılma Payı**

2464 sayılı BGK'nın 88'inci maddesinde düzenlenmiştir.

Belediyeler veya belediyelere bağlı kurumlar tarafından kendi sorumluluk alanları içerisinde yeni bir içme suyu şebekesi yapılması veya ıslah edilmesi durumundan bundan faydalanan gayrimenkullerin maliklerinden alınır<sup>403</sup>.

---

<sup>400</sup>Doğanyigit, Sadettin, Açıklamalı İctihatli, Sorun Çözümlü Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu Ankara, Seçkin Yayıncılık 2009, s.623.

<sup>401</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.141.

<sup>402</sup> Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s.352.

<sup>403</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.141.

#### 2.1.1.3.4. Payların Hesaplanması

Katılma payları 2464 sayılı BGK'nın 89 ve 92'inci maddeleri gereğince çalışmaların tamamlanarak belde sakinlerinin istifadesine sunulmuş olmasından sonra alınır. Ve bu pay katılma payı alınacak olan bina ve arsaların vergi değerinin %2'sini geçemez<sup>404</sup>.

Belediyelerin görüşü alınmak suretiyle, bu payları 1/2'ye (peşin ödemede 1/3'e) kadar indirmeye, pay çeşitlerine göre farklılaştırma yapmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir<sup>405</sup>. Hesaplamalar 2464 Sayılı BGK Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik çerçevesinde yapılır<sup>406</sup>.

Harcamalara katılma payların tahsilini 5 yıla kadar uzatmaya ve buna göre taksit sürelerini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir. Cumhurbaşkanlığı'na bu yetkinin kullanılması durumunda, uzatılan ödeme süreleri için belediyeler, belediye meclislerinin kararı ile tecil faizi oranını aşmayacak şekilde faiz alabilirler<sup>407</sup>.

#### 2.1.1.4. Ücrete İlişkin İşler

Ücret; kamu hizmetlerinden yaralanan kişiden alınan bir karşılık türü olarak bir hizmetten yararlanmanın doğurduğu maliyet miktarı kadar alınan karşılıktır<sup>408</sup>. Merkezi ve yerel yönetimler tarafından çeşitli özel hizmetler ve imtiyazlardan yararlanılması karşılığında ücret alınmaktadır. Kullanıcı ücretleri vergi ile benzerlikler taşımasına rağmen iki açıdan vergi ile ayrılmaktadır. Vergi zorunlu bir ödeme niteliği taşıırken kullanıcı ücreti isteğe bağlı ve kaçınılmaz bir yapıya sahiptir. İkinci fark ise kullanıcı ücreti kullanan kişiye özel iken vergi eşit paydalarda faydalar sağladığı kabul edilen genel bir ödeme niteliğidir<sup>409</sup>.

Belediyeler, harç veya katılma payı kapsamında olmayan ve ilgililerin isteğine göre ifa edecekleri her çeşit hizmet için belediye meclislerince belirlenecek tarifelere göre ücret alma yetkisine haizdirler<sup>410</sup>.

<sup>404</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.142-143.

<sup>405</sup> 2464 sayılı BGK 89 madde. www.mevzuat.gov.tr E.T. (18.04.2022)

<sup>406</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s. 268-269.

<sup>407</sup> Bülbul, Yerel Yönetimler Maliyesi s.258-259.

<sup>408</sup> İzci, Meccanilik İlkesi, s.20.

<sup>409</sup> Özçağ, Mustafa, "Kullanıcı Ücretleri", Yerel Yönetimler Üzerine, der.Recep Tekeli, İstanbul, Nobel Yayıncılık 2015, s.73.

<sup>410</sup> Sakınç, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.252.

Bu bağlamda otopark ücretleri, içme suyu ücretleri, toplu taşıma ücretleri vb ücretler kullanıcı ücretler olarak belediye gelirleri arasındadır. Hizmetten gönüllü olarak yararlananların elde etmiş oldukları faydanın karşılığı olarak kamusal otoriteye transfer olunan bu bedeller hizmeti sunan yerel yönetimler için önemli bir gelir kaynağıdır<sup>411</sup>.

Belediyelerin çeşitli işler karşılığı belediye meclisince belirleyip aldıkları ücretler, ilgilerin isteğine üzerine yapılan işler karşılığında alınan ücretler ile belediyelere tekel olarak verilmiş işler karşılığı alınan ve ücretler olarak ikiye ayrılabilir<sup>412</sup>. Belediye meclisince belirlenen bu ücretlerin hizmetten yararlananlar ve yapılan hizmetin maliyeti dikkate alınarak adalet, hakkaniyet ve genellik ilkelerine riayet edilerek tespit edilmesi gerektiği de açıktır<sup>413</sup>. Hakeza belediyelerin tekeline bırakılmış ve sarih olarak belirtilmiş olan toplu taşıma yapmak, toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek münhasıran belediyelerin hakkıdır<sup>414</sup>. Bu tekel alanlarda hizmetten yararlananlar ve adalet mutlaka dikkatte alınması gereken unsurlardır.

Eğer ifa edilen hizmet ve yapılan işler belediyenin asli ve kamusal görevlerinden ise belediyenin BGK'nın 97'inci maddesi gereğince ücret elde edebilmesi mümkün olmadığı da aşîkâr olsa gerek<sup>415</sup>.

#### **2.1.1.5. Belediyelere Müze Giriş Ücretlerinden ve Madenlerden Pay Verilmesi**

BGK'ya 1985 yılında eklenen mükerrer 97. madde ile belediyelere, müze giriş ücretlerinden pay verilmesi öngörülmüştür. Yapılan bu yasal düzenleme ile belediye gelirlerine yeni bir kaynak eklenmiştir<sup>416</sup>. Belediye sorumluluk alanları içinde işletilen her türlü müzelerin (TBMM ye bağlı milli saraylar hariç) giriş ücretlerinin %5'i belediye payı olarak ayrılır<sup>417</sup>.

BGK'nın yine mükerrer 97'inci maddesi ile madenlerden de belediyelere pay verilmesi düzenlenmiştir. Belediyelerin sorumluluk alanlarında faaliyet gösteren maden işletmelerince %0,2 oranında belediye payı ayrılır<sup>418</sup>. Bu pay devlet hakkının hazineye

<sup>411</sup> Özçağ, Kullanıcı Ücretleri, s.84.

<sup>412</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.144.

<sup>413</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.280.

<sup>414</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.145.

<sup>415</sup> Doğanyigit, Açıklamalı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu, s.633.

<sup>416</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.146.

<sup>417</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s. 295; Nas, Belediye Gelirleri, s.146.

<sup>418</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.146.

ödenmesi esnasında ruhsat sahibince ilgili belediyeye ödenir<sup>419</sup>. Madenlerden alınacak belediye payının mükellefi ruhsat sahibi diğer bir deyişle bu madenleri işleten gerçek ya da tüzel kişilerdir<sup>420</sup>.

#### 2.1.1.6. Ticari ve Sınai İşletmelerden Sağlanan Gelirler

Belediyeler tarafından kurulan ve işletilen iktisadi teşebbüsler belediyeler için yerel kaynaklarını en etkin şekilde değerlendirdikleri yerel ve ulusal kalkınmaya da destek olan esnek ve dinamik yapısı ile alternatif bir yöntem modelidir<sup>421</sup>.

Belediyeler ilgili mevzuatta belirtilen usullere riayet etmek şartıyla şirket kurabilirler<sup>422</sup>. 5393 sayılı kanunun 70'inci maddesi gereğince kurulan şirketler Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) olarak anılmaktadır<sup>423</sup>. Bu şirketler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın izni ile kurulabilir, birçok farklı alanda ticari faaliyette bulunarak işletilebilir<sup>424</sup>. Lakin uygulamada bakanlıktan izin alarak şirket kurmak yerine haricen kurulan şirketleri belediyeye bağışlamak suretiyle bakanlık izni olmadan belediyelerin kısa sürede şirket sahibi olması ve işletme yapması sık karşılaşılan bir durumdur.

Belediye işletmeleri iki amaç için kurulmaktadır. Bunlardan biri, belediyelerin üstlenmiş oldukları bazı kamu hizmetlerini gerçekleştirmek üzere kurulması zorunlu olan idarelerdir. Belediyelere ait olan sular idaresi gibi. Bu tür kuruluşlar mevzuat gereği kurulması gereken yasal işletmelerdir. İkinci tür belediye işletmeleri ise, belediyelere bir bakıma destek hizmeti verebilmek amacıyla kurulur. Yani belediyelerin bu tür hizmetleri özel kesime yaptırması mümkün olmakla beraber, özel kesim yerine kendilerinin yapmasını uygun gördüğü ve buna göre meydana getirdiği işletmelerdir. Bu işletmeler, belediyelerin hizmetleri sırasında ihtiyaçları olan bazı ürünleri üreterek belediyelere satar ya da halkın ihtiyaçlarını bizzat karşılamaya çalışır. Kaldırım taşı üreten işletmeler gibi<sup>425</sup>.

<sup>419</sup>Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.297.

<sup>420</sup> Torun, Fatih, Belediye Gelirleri, Ankara, Adalet Yayınevi 2017, s.551.

<sup>421</sup> Berk, Ahmet, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", *Sayıştay D.*, C. 14, S.49 (2003), s. 47-63.

<sup>422</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 306.

<sup>423</sup>Doğanyığıt, Açıklamalı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu, s.1009.

<sup>424</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler,s.306.

<sup>425</sup>Mutluer/Öner,Mahalli İdareler Maliyesi, s.261.

#### **2.1.1.7. Taşınır Taşınmaz Mallardan Elde Edilen Kira ve Satış Gelirleri**

Belediyelerin malik bulundukları menkul veya gayrimenkullerin kiralanmasından veya satışından elde edilen gelirlerdir<sup>426</sup>. Bunlar lojman kira gelirleri olabileceği gibi eciri misil gelirleri veya taşınır malların kiralari da olabilmektedir. Hakeza taşınır ve taşınmaz malların satışından elde edilecek gelirlerde olabilmektedir<sup>427</sup>.

#### **2.1.1.8. Diğer Kanun ve Yönetmelikler Kaynaklı Gelirler**

Baz istasyonu yer seçim belgesi gelirleri, Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçilmesine ilişkin yönetmelikten kaynaklı geçiş hakkı gelirleri, Çevre Kanunundan kaynaklı atık su altyapı ve evsel katı atık bertaraf tesisleri ve atık yönetimi amaçlı işlemlerin ücretlendirmeleri, hafriyat gelirleri, Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunundan kaynaklı gelirler, Yeraltı Suları Kanunundan kaynaklı gelirler vb. diğer gelirlerdir<sup>428</sup>.

Ayrıca dağıtım şirketlerine ilişkin olarak 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu'na göre belediyeler doğalgaz dağıtım şirketlerine %10 ortak olup, bu şirketlerin kar dağıtması durumunda alacakları payda gelir olacaktır.

#### **2.1.1.9. Para Cezaları**

Belediye bütçelerinde yer alan bir gelir kalemi de para cezalarıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunun da ifade olunan belediyelerin gelirleri başlıklı 59'ncu maddenin f fıkrasında faiz ve ceza gelirleri yer almaktadır<sup>429</sup>. Para cezalarının amacı gelir elde etmek değil, toplumu oluşturan kişilerin hukuka uygun hareket etmelerini sağlamaktır<sup>430</sup>. Yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin olarak burada ifade edilen cezalarda, yerel yönetimlerin ceza kesme yetkisi olduğu para cezaları ile vergi cezalarıdır<sup>431</sup>. Muhtelif sebeplerden dolayı alınan para cezaları amme hukukuna dayanan gelirlerdir<sup>432</sup>. Belediyeler 5393 sayılı kanunun 15/b maddesi gereğince yasaların belediyeye verdiği yetki içersinde yönetmelik çıkarmak, belediye

<sup>426</sup> Öncel,S.Yenal, Mahalli İdareler Maliyesi, s.148; Bülbül,Yerel Yönetimler Maliyesi, s.262.

<sup>427</sup>Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s. 339.

<sup>428</sup>Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s. 339-380.

<sup>429</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.178.

<sup>430</sup> Karakoç,Kamu Maliyesi,s.92.

<sup>431</sup>Mutluer/Öner, Mahalli İdareler Maliyesi, s.55.

<sup>432</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.178.

yasakları koymak ve uygulamak yasalarda belirtilen cezaları vermek yetkisine haizdirler<sup>433</sup>. Bunun yanısıra belediyelerin “5326 *Kabahatler Kanunu*, 1608 sayılı *Kanun*, 2559 sayılı *Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu*, 394 sayılı *Hafta Tatili Kanunu*, 4857 sayılı *İş Kanunu*, 6301 sayılı *kanun*, 3194 sayılı *İmar Kanunu*, 2872 sayılı *Çevre Kanunu*, 2918 *Karayolları Trafik Kanunu*” ve diğer bazı kanunlardan ötürü ceza yetkisi söz konusudur<sup>434</sup>.

Belediyeler tarafından uygulanan bu para cezaları genelde iki kısma ayrılmaktadır. 1- Kamu düzenini ihlal edilmiş olmasından ötürü kesilen para cezaları, 2- Vergi ve zam/tazmin cezalar<sup>435</sup>. Birinci kısımdaki cezalar, beldelerde kamu düzenini sağlamak, belediye kurallarını uygulamak için kurallara uymayanlara kesilen cezalardır. İkinci kısımdaki cezalar ise bir nevi tazminat niteliğinde cezalardır. Bunlar belediyenin uğradığı bir zararın telafi edilmesi amacını taşımaktadır<sup>436</sup>.

## **2.1.2. İdareler Arası Transferler**

### **2.1.2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Alınan Paylar**

Ülkemizde yerel yönetimlere, ilgili yasalarda tanımlanan öz gelirleri dışında, merkezi idare (devlet) tarafından gelir transferi yapılmaktadır. Bu transferlerden birisi genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayırmak suretiyle, diğeri ise merkezi yönetim bütçesine ödenek konulmak suretiyle iki şekilde yapılmaktadır<sup>437</sup>.

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri (GBVG) tahsilâtı üzerinden devletten aldıkları payların dağıtımının hesabında beldenin yüz ölçümü ve gelişmişlik düzeyi bir kıstas olarak yer almasına rağmen toplam payların %62’si nüfusa göre dağıtılmaktadır. Ancak nüfusa göre pay dağıtımı hesabında belediyeler arasında tutarlı bir değerlendirme bulunmamaktadır<sup>438</sup>.

#### **2.1.2.1.1. Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) Payı**

2008 yılında çıkarılan “5779 sayılı *İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun*”a göre, büyükşehir belediyelerinin

<sup>433</sup> Torun, Belediye Gelirleri, s.16.

<sup>434</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.328-338.

<sup>435</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.178.

<sup>436</sup> Ulusoy / Akdemir, Mahalli İdareler, s. 308.

<sup>437</sup> Özer / Akçakaya, Yerel Yönetimler Mali Boyut, s.40.

<sup>438</sup> Güngör, Hayrettin, Belediyelerin Genel Bütçe Payları, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları 2018, s.3.

sınırları içinde mükelleflerden tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmektedir<sup>439</sup>. Bu paylaşırma şu şekillerde yapılmaktadır.

*Birinci grup:* Merkezî idare tarafından toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin toplam tahsilatı üzerinden her ay normal belediyelere (büyükşehir ilçe belediyesi olmayan belediyelere) 5779 sayılı Kanun'a göre %1,50 pay ayrılmaktadır. Ayrılıp dağıtılacak olan bu pay, vergi iadeleri düşümü yapıldıktan sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Cumhurbaşkanı, belirtilen bu oranı iki katına kadar artırabilmeye veya kanuni sınırına kadar indirebilmeye yetkilidir<sup>440</sup>. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından 6360 sayılı kanunla yapılan düzenlemeler çerçevesinde 2014 yerel seçimlerden itibaren bu %1,5 olan pay dağıtılmaya başlanmıştır<sup>441</sup>. Paylar, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanmakta ve belirtilen orana göre ayrılan belediye paylarının %80'lik kısmı ilgili belediyelerin her yıl ocak ayında TÜİK tarafından belirlenen nüfusuna ve %20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre hesaplanarak İller Bankası aracılığıyla belediyelere dağıtılmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını büyükşehir belediyelerine belediyelere doğrudan yatırırken, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarmak üzere İller Bankasına gönderir. Gelişmişlik endeksine göre ilçeler gelişmişlik katsayıları açısından en az gelişmiş ilçeden başlayıp en çok gelişmiş ilçeye doğru 5 grup olarak tasnif edilir. Buna göre ödenecek meblağın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba tahsis edilirken %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba tahsis edilir. Gruplara göre yapılan tahsisat sonucu dağıtım belediyelerin nüfuslarına göre yapılır<sup>442</sup>.

*İkinci grup:* Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri olup GVBG toplamının %4,5'üğünü alırlar. Bu payın %90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna göre orantılanırken kalan %10'luk kısmı da ilçelerin yüzölçümü ile orantılanarak dağıtılır<sup>443</sup>. Bu dağıtımda yüzölçümün de dikkate alınmasının mantığı şudur: Büyükşehir belediyelerinin bir kısmı, sıkışık/yoğun bir yerleşime sahiptir. Dolayısıyla, ulaşım sorunu az olacağından, hizmet sunma maliyetleri de oldukça düşüktür. Ama bir ilçe belediyesi de vardır ki, bu ilçe oldukça geniş bir alana yayılmış

<sup>439</sup> Özer/Akçakaya, Yerel Yönetimler Mali Boyut, s.41.

<sup>440</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.184.

<sup>441</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 309

<sup>442</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.184

<sup>443</sup> Muratoğlu, Tahir, "Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanun'la Yapılan Değişiklikler", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.20, S.32 (2015), s.59-96.

durumdur. Dolayısıyla hizmet sunmanın maliyetleri de artar. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki ilçelerden Çankaya'nın yüz ölçümü 1.157 kilometrekaredir. Nüfusu ise yaklaşık bir milyondur. (Gün içinde iki milyona yaklaştığı söylenmektedir. Şereflikoçhisar ilçesinin nüfusu yaklaşık kırk bindir. Ancak bu nüfus, 2.34 kilometrekareye yayılmış durumdadır. Buna göre, iki ilçeye dağıtım yapılırken, Çankaya nüfus kriteri, Şereflikoçhisar da yüzölçümü kriteriyle daha avantajlı duruma getirilmek; hizmet sunarken ortaya çıkması muhtemel maliyetler dengelemek amaçlanmıştır<sup>444</sup>.

#### **2.1.2.1.2. Merkezi Bütçe Ödeneği (Denkleştirme Ödeneği)**

Her yıl merkezi idarenin kendi bütçesinden yerel idarelere aktarım yapılması da bir kaynak bölüşüm modelidir. Bu kaynak paylaşımın Türkiye'deki emsali denkleştirme ödeneği uygulamasıdır<sup>445</sup>. Uygulama belediyeler arasında yatay eşitliğin oluşturulmasına katkı sağlamak ve mali dengesizliklerin azaltılmasına katkı sağlamak için 5779 sayılı yasa ile düzenlenmiştir<sup>446</sup>. Bu yasanın 6'ncı maddesi gereğince kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat toplamının binde biri, Hazine ve Maliye Bakanlığının bütçesinden belediyelere denkleştirme ödeneği olarak tahsis edilmektedir<sup>447</sup>. Nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için ayrılan bu ödenek İller Bankasına aktarılır. İller Bankası da bu ödeneğin %65'ini ilgili tüm belediyelere eşit şekilde dağıtırken, %35'ini ise nüfus esasını dikkate alarak dağıtır<sup>448</sup>.

Gerek GVVG toplamından ayrılan pay gerekse de denkleştirme ödeneği aslında yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmaya matuf bir düzenleme olmayıp yalnızca yerel yönetimlerin GVVG'den aldıkları payı artırmaktadır. Bu da doğal olarak yerel yönetimlerin merkezi yönetime daha da bağımlı olmasına sebep olmaktadır<sup>449</sup>.

<sup>444</sup> Şahin, Yerel Yönetimler, s.214-215

<sup>445</sup> Yüksel, Cihan, "Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun'la Türkiye'deki Değişimler", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 71, S. 3 (2016), s. 731-756.

<sup>446</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.185.

<sup>447</sup> Özer/Akçakaya, Yerel Yönetimler Mali Boyut, s.41.

<sup>448</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.185.

<sup>449</sup> Yüksel, "Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri", s. 731-756.

### **2.1.2.2. Belediyelere Yapılan Devlet Bağış ve Yardımları**

Belediyelerin yürüttükleri kamu ve diğer hizmetlerini finanse edebilmeleri için diğer gelirlerin yanında Devlet yardımlarına da ihtiyaçları vardır<sup>450</sup>.

#### **2.1.2.2.1. Belediyelere Devlet Yardımının Sebepleri**

Devletin belediyelere yardımları birkaç nedene dayanmaktadır: Birincisi, ekonomik nedendir. Halkın refahı arttıkça, bireysel gereksinimler de artmaktadır. İkinci nedeni toplumsal niteliklidir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda, sosyal yardım hizmetlerinin kapsamı genişlemesi bir zaruretin gereğidir. Eğitim, sağlık, kimsesiz çocuklar ve yaşlılar sorunu, engellilere yönelik hizmetler, dispanser, doğum evi, bakım evi, acizler yurdu, ucuz konut ve kiralık konut gibi birçok hizmet bariz bir şekilde yerel yönetimlerin ilgi alanı içine girmiştir. Üçüncü nedeni ise siyasal bir nitelik taşımaktadır. Çünkü geniş halk toplulukları, seçmen olarak, siyasal partiler ve hükümetler üzerinde etki oluşturabilecek duruma gelmişlerdir. Bunların dışında, devleti, belediyelere yatırım yapmaya yönelten teknik nedenler ve etmenler de tabî ki vardır<sup>451</sup>.

#### **2.1.2.2.2. Belediyelere Yapılan Devlet Yardımlarının Çeşitleri**

Devlet tarafından belediyelere yapılan yardımları esas olarak genel ve özel amaçlı yardımlar başlıkları altında ikiye ayırmak mümkündür<sup>452</sup>.

##### **2.1.2.2.2.1. Koşulsuz-Genel Amaçlı Yardımlar**

Bağış yapılırken önceden hizmetin türünü ve seviyesini belirlemeksizin yapılan bağışlar ya da hibelerdir<sup>453</sup>.

Genel yardım, devletçe belli bir harcama yeri tayin edilmeden, yerel idarelerin mali kudretlerini artırmak, gelir yetersizliklerini veya gelirlerinde devlet müdahalesiyle vukua gelen noksanlıkları telafi etmek veya onlar arasında bir vergi yükü eşitliği sağlamak maksatlarıyla verilir<sup>454</sup>.

---

<sup>450</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.147.

<sup>451</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.400-401.

<sup>452</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.149.

<sup>453</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.96.

<sup>454</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.150.

#### **2.1.2.2.2. Koşullu-Özel Amaçlı Yardımlar**

Koşullu transferler ise bir projenin ya da bir hizmetin yürütülmesi için Bakanlıklar veya başka kuruluşların yaptığı transferlerdir<sup>455</sup>. Şartlı özel amaçlı yardım ile özellikle belli bir kamu hizmetinin yapılması için yalnızca o işe harcanması şart koşulan yardımlardır. Yerel yönetimleri genel menfaate yönelik tesisleri yaptırmaya teşvik etmek için genellikle özel amaçlı yardımlar kullanılmaktadır<sup>456</sup>.

Türkiye’de bu tür yardımlara örnek olarak; KÖYDES ve BELDES Projeleri kapsamında kullandırılan ödenekler, SUKAP (Su, Kanalizasyon, altyapı projeleri) kapsamında kullandırılan ödenekler, YADES (Yaşlılara destek programı) kapsamında kullandırılan ödenekler, sağlanan destekler gösterilebilir<sup>457</sup>.

Şartlı yardımların, önceden belirlenmiş nesnel ölçüt ve yöntemlere göre yapılması gerekir. Devlet, özendireceği hizmet önceliklerini baştan belirlemeli, bu hizmetler için ne tür birimlere ne kadar miktar yapacağını kesin kurallara bağlamalıdır<sup>458</sup>.

#### **2.1.3. Borçlanmalar**

Borçlanma, kamu yükünü zaman içerisinde geleceğe yönelik olarak dağıtan ve haliyle gelecek nesilleri de yükümlülük altına koyan bir finansman yöntemidir. Merkezî idare gibi yerel yönetimler de ihtiyaç duyduklarında borçlanma yolu ile gelir temin etme yoluna başvurulabilmektedir<sup>459</sup>.

##### **2.1.3.1. Belediyeleri Borçlanmaya İten Belli Başlı Sebepler**

Belediye gelirlerinin harcamaları karşılayacak düzeyde olmamasının yanında, belediyelerin nüfus büyüklüğü, gelir ve gider dengesizliği, belediyelerin gelirlerini harcamalara etkin bir şekilde dağıtmamaları, yerel yönetimlerin mali küreselleşme sürecinin zorladığı bir dönüşüme zorlanması borçlanma sebeplerinin bir kısmı olarak ifade olunabilir<sup>460</sup>.

<sup>455</sup>Yaylı, Hasan, “Belediyeler”, Yerel Yönetimler,der.Özgür Önder,Esra B.Sipahi ve Murat Yaman,Gazi Kitabevi 2021, s. 191.

<sup>456</sup> Nas, Belediye Gelirleri, s.150.

<sup>457</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.313.

<sup>458</sup>Bülbül,Yerel Yönetimler Maliyesi, s.397-398.

<sup>459</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.104.

<sup>460</sup> Yıldırım,Zuhal “Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma”,Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar,der. Altuğ, Çetinkaya ve İpek, s. 105-106.

Yerel yönetim gelirleri içinde bugün borçlanmaların yeri oldukça fazladır. Bu bakımdan yerel idarelerin borçlanmalarında bazı hususlara dikkat etmek gerekir. Çünkü borçlanmalar, daha çok gelecek nesillere yük yükler. Borçlanmaların gelecek nesle olan yükünü azaltmak için, göz önüne alınması gereken temel yaklaşım, yerel idare borçlanmalarının sermaye harcamalarını karşılamak amacıyla yapılmasıdır. Bu ölçü, borçlanmalarda uygulanması gereken en önemli ölçülerden biri olmalıdır. Çünkü bu ölçüye uyularak yapılan borçlanmalarda, borçlanılan idarelerin varlık değerleri artacağı için, borçlanmalar mahalli idare için bir yük teşkil etmeyecektir<sup>461</sup>.

### **2.1.3.2. Yatırımlar İçin Borçlanma Gerekçeleri**

Klasik gelirlerin büyük bir kısmının cari giderlerin karışılmasına tahsis edildiği belediyelerimizde yatırıma açılacak kaynakların yetersiz olduğu bilinmektedir <sup>462</sup>.İşte bu sebeple yatırımlar için borçlanma bir finansman modeli olarak kullanılmaktadır.

Yatırımlar için borçlanma nedenlerini beş ana başlıkta değerlendirebiliriz. Bunlardan birincisi Nesiller Arası Eşitlik: Borçlanma yatırımlarda kaynaklanan yükün vergi yükümlüleri arasında adaletsiz dağılım sorununu çözmeye yönelik en etkin önlemlerden biridir. Normal olarak bir yatırımın maliyeti proje tamamlandığı zaman ortaya çıktığı halde, faydası uzun döneme yayılacaktır. Yatırımlar cari gelir ise finanse edildiği zaman vergilerle bu yatırımların finanse eden kişiler belki de bu yatırımlardan hiç faydalanmayacaklardır. İkincisi Vergi Dengesi: Borçlanma yoluyla yerel yönetimlerin yatırımlar için gereken büyük miktarda ki kaynak ihtiyaçları optimal seviyenin üstünde vergi koymaya gerek kalmaksızın ve yıldan yıla emlak vergisi oranlarında büyük dalgalanmaların yol açmaksızın karşılanabilir. Üçüncüsü Yerel Kalkınmanın Hızlanmasından Elde Edilen Faydaların Borçlanmanın Maliyetini Azaltması: Örneğin yerel yönetimin sahip olduğu arsaya yatırımcıları çekmek istediğini fakat bu arsaya ulaşımı sağlayacak tali yolların olmadığını varsayalım. Yerel yönetimin bu yatırımı cari gelirler yerine borçlanma ile finanse etmesi çok daha rasyonel olacaktır. Dördüncüsü Yatırımların Süresinin Uzamasının Maliyetleri Arttırması: Cari gelirle yatırımların finansmanı projenin daha uzun sürede tamamlanmasına neden olur. Bu özellikte yüksek enflasyonun yaşandığı gelişmekte olan ülkelerde sabit maliyetlerde artışa yol açarak yatırım için harcanan kaynak miktarını yükseltecektir. Ve beşincisi Operasyonel Maliyetleri Azaltması: Bu durum başka bir basit örnekle şu şekilde açılabilir örneğin taşımacılık hizmetinde eski belediye

<sup>461</sup> Mutluer/Öner,Mahalli İdareler Maliyesi, s.261.

<sup>462</sup>Doğanyigit, Açıklamalı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu, s.958.

otobüslerinin kullanılması hem benzin hem de tamir masraflarını arttıracaktır. Yerel yönetimin cari gelirle ortalama 2 yılda bir yeni bir otobüs alabileceği düşünüldüğünde borçlanma yoluyla bu hizmetleri finanse etmesi çok daha doğru olacaktır<sup>463</sup>.

Ancak şu da unutulmamalıdır ki yapılan borçlanmalar yatırım harcamaları yerine cari harcamalar için yapılırsa, bu durum mahalli idarelerin varlıklarının azalması sonucunu ortaya çıkarır. Bu bakımdan, dünyanın pek çok ülkesinde mahalli idarelerin borçlanmaları merkezi idareler tarafından dikkatle izlenmekte ve söz konusu borçlanmalar için bazı önlemler alınmaktadır. Merkezîyetçi veya ademi merkezîyetçi olsun hemen hemen tüm ülkelerde mahalli idareler, borçlanmak için merkezi idarenin önceden onayını almak zorundadır. Mahalli idare borçlanmaları üzerine merkezi idareye tanınan onay ve kontrol yetkisi; borçlanmanın hangi amaçla yapıldığına, faiz oranlarına, borç miktarına ve vadelerine bakmayı kapsar. Bunlar dışında da borç almak isteyen mahalli idarenin, mali iktidarının borçlanmaya elverişli olup olmamasına bakılır. Mahalli idare borçlanmaları üzerine böyle bir kontrolün kurulması çok yerindedir. Çünkü kamuya yararlı ve gerekli olmayan işler için gelecek kuşakları mali yük altında sokmamak gerekir<sup>464</sup>.

### 2.1.3.3. Borçlanmada Usul ve Kurallar

Belediyeler Belediye Kanunu'nun 68. maddesi çerçevesinde borçlanma yapabilmektedir. 4749 sayılı kanun çerçevesinde dış borçlanma yapabilmekte tahvil çıkarabilmektedir. Diğer yandan İller Bankası'ndan yatırım kredi ve nakit kredi kullanabilmektedir. Bununla birlikte borçlanma imkânlarını kurulan işletmeler aralığı ile de arttırabilmektedir<sup>465</sup>.

Belediye borçlanmalarının hem iç hem de dış borçlanma şeklinde olması mümkündür. Belediye borçlanmalarında göz önüne alınacak usul ve esasların neler olduğu Belediye Kanununun 68'inci maddesinin a,b,c,d,e,f bentlerinde tafsilatlı olarak belirtilmiştir<sup>466</sup>.

Dış borçlanma, “4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” hükümleri doğrultusunda yalnızca belediyenin yatırım programı içerisinde yer alan projelerinin finansmanı için yapılabilir<sup>467</sup>.

<sup>463</sup>Yıldırım,Zuhal “Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma”,Mahalli

İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar, der. Altuğ, Çetinkaya ve İpek, Bursa, Ekin Yayınevi 2010, s.98-99.

<sup>464</sup>Mutluer/Öner,Mahalli İdareler Maliyesi, s.262.

<sup>465</sup> Sakal/Karadeniz, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, s.186.

<sup>466</sup>Doğanyigit, Açıklamalı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu, s.633.

İç borçlanma, yurt içi kaynaklar olarak bankalardan (kamu veya özel), İller Bankası AŞ'den ve yurt içi tahvil ihracı ile yapılabilir<sup>468</sup>.

İlbank AŞ.' denyatırım kredisi ve nakit kredi kullanacak belediyeler, ödeme plânını İller bankasına sunmak zorundadır. İlbank A.Ş. hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği takdirde belediyelerinin kredi isteklerini reddeder<sup>469</sup>.

## 2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

Büyükşehir Belediyeleri'nin başlıca gelir kaynaklarını da yine belediyelerin gelirlerinin değerlendirildiği sistematik içinde ele alırsak;

### 2.2.1. Öz Gelirleri

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda sayılmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre gelir toplamaları da söz konusudur. Bunlara örnek olarak “tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı” verilebilir<sup>470</sup>. Büyükşehir Belediyesinin 2464 sayılı yasaya göre alabileceği gelirler kendi görev ve sorumluluk alanlarına giren konularla yasanın belirttiği sınırlamalara göredir. Örneğin sorumluluğu büyükşehir belediyesine bırakılan cadde ve sokaklara cephe olan yerlerin ilan ve reklam vergileri, bu yerlerde kamu hukukunu korunması amaçlı kesilen para cezaları bu gelirlere örnek olarak sayılabilir.

Tıpkı normal belediyelerin gelirlerinde olduğu gibi, büyükşehir yasası da büyükşehirlerin gelir ve gider kalemlerini liste halinde sıralamıştır<sup>471</sup>.

5216 sayılı Kanunun 23'üncü maddesinde büyükşehir belediyesinin çeşitli gelirleri 15 bent halinde şu şekilde sayılmıştır<sup>472</sup>.

---

<sup>467</sup> Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kuramları, s.200.

<sup>468</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.195.

<sup>469</sup> Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kuramları, s.200.

<sup>470</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.227.

<sup>471</sup> Karakılçık, Yerel Yönetimler, s.228

<sup>472</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s 412; Nas, Belediye Gelirleri, s.63; Erbay / Akgün, Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler, s. 82; Yıldırım, T., Türkiye'nin İdari Teşkilatı s. 282-283; Atay, İdare Hukuku, s.221; Sancaktar, İdare Hukuku, s. 240-241.

*“a.2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'si,*

*b. Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları, .*

*c. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,*

*d. Büyükşehir ulaşım ana plânını çerçevesinde belirlenen karayolu, yol, cadde sokak, meydan ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerinin İşletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si, (İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden İtibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel Otoparkların inşasında kullanmaktadır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamamaktadır),*

*e. Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,*

*f. Kira, faiz ve ceza gelirleri,*

*g. Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılabacak gelirler,*

*i. Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler,*

*j. Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,*

*k. Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,*

1. Diğer gelirler.”<sup>473</sup>.

## 2.2.2. İdareler Arası Transfer

### 2.2.2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Büyükşehir Belediyelerine Verilen Pay

Büyükşehir belediyelerinin kimi yerde en önemli gelir kalemi idareler arası transferlerdir. Büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan GBVG payların bir kısmı ve büyükşehir belediyelerinin bulunduğu şehirde GBVG toplamı üzerinden hesaplanan paylar idareler arası transfer olarak yer almaktadır<sup>474</sup>.

5779 sayılı yasa olarak düzenlenen “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun” 2’incimaddesi uyarınca belediyelere ve büyükşehir belediyelerine GBVG toplam tahsilâtı üzerinden pay verilir. Bu verilen pay, GBVG tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplama yapılarak yerel yönetimlere ödenir<sup>475</sup>. Büyükşehir belediyelerine merkezi idareden GBVG toplamından gönderilen payları iki başlıkta inceleyebiliriz.

#### 2.2.2.1.1. İller Bankasından Gönderilen Pay

GBVG toplam tahsilâtı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine tahsis edilen paylardan büyükşehir belediyeleri için ayrılarak İlbank AŞ tarafından büyükşehir belediyesine yatırılan paydır. Büyükşehir ilçe belediyeleri payı %4,50 olarak hesaplanıp bunun %90’ı nüfusa göre, geri kalan %10’u yüz ölçümüne göre dağıtılır. Ancak büyükşehir ilçe belediyesine verilecek olan %4,50 olan miktardan %30 büyükşehir payı ayrılıp bu büyükşehir belediyesine kalan miktarda ilçe payı olarak İlbank AŞ tarafından ilçe belediyesi hesabına aktarılır. Bu pay oranının belli katsayıda artırılıp eksiltilmesi Cumhurbaşkanının yetkisindedir<sup>476</sup>. Büyükşehir ilçe belediyelerine tahsis edilen %4,5 payın %10 u da ayrıca Büyükşehir Belediyesi Su Kanalizasyon idarelerine aktarılır<sup>477</sup>.

<sup>473</sup>Gözler, Mahallî İdareler Hukuku, s. 412; Nas, Belediye Gelirleri, s.63; Erbay / Akgün, Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler, s. 82; Yıldırım, T., Türkiye’nin İdari Teşkilatı, s.282-283; Atay, İdare Hukuku, s. 221; Sancaktar, İdare Hukuku, s.240-241.

<sup>474</sup>Çelik, M.Lamih/Altıparmak, Cüneyd, Hukuki Açından 101 Soruda Yeni Büyükşehir Modeli, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019, s.139.

<sup>475</sup>Gözler, Mahallî İdareler Hukuku, s. 413.

<sup>476</sup>Çetinkaya, Mahallî İdareler Maliyesi, s.226.

<sup>477</sup>Güngör, Belediyelerin Genel Bütçe Payları, s.7.

### 2.2.2.1.2. Hazine ve Maliye Bakanlığından Gönderilen Pay

İlgili büyükşehir belediye sınırları içinde tahsilâtı yapılan GBVG toplamı üzerinden tahsilatı gerçekleşmiş vergiden aktarılan paydır. Bupay Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından her ay hesaplanıp, ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak %6 paydır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken kalan %40'lık kısmı havuza atılır. Tüm büyükşehirlerden gelen %40'lık kısım da %70 nüfusa, %30 yüzölçümü kriterlerine göre ilgili büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır<sup>478</sup>. Bu paydaki tüm hesaplama ve dağıtım işlemleri de Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılır<sup>479</sup>.

Büyükşehir belediyesi olmanın en önemli avantajlarından biri büyükşehir belediye gelirlerinde artış olma umudur. Zira büyükşehir belediyeleri, kendi sınırları içerisinde toplanan vergilerden %6'sını alıyor. Ancak bu %6, doğrudan doğruya bu vergilerin toplandığı büyükşehir belediyelerinin kasasına gitmiyor. şöyle ki: Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde toplanan vergilerin %6'sı hesaplanıyor. Bu %6'nın %60'ı doğrudan Ankara Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılıyor. Ancak kalan %40'lık bölümün %70'i nüfus esasına, %30'uda yüzölçümü kıstasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılıyor. Bunun mantığı da şudur: Bazı büyükşehir belediyeleri diğerlerine göre daha fazla vergi ödenen illerdendir. Sosyal adaletin bir gereği olarak ülkenin hemen her yerinin dengeli bir şekilde kalkınmasının istenmesi, çok vergi geliri toplanan büyükşehir belediyelerinden, az vergi geliri toplanan büyükşehir belediyelerine bir kaynak aktarımını beraberinde getirmek amaçlanmıştır<sup>480</sup>. Ancak 5. maddesinin 4. fıkrasındaki değişiklik ile gelen il sınırları içindeki vergi gelirinin %6'sının %60'ının doğrudan dağıtılması hükmü özellikle gelişmiş ve vergi potansiyeli yüksek şehirler lehine çok avantajlı bir durum oluşturmuştur. Hem büyükşehir belediyelerine ayrılan pay hem de ilçe ayrılan pay da kullanılan nüfus kriteri mutlak adaleti sağlamaktan uzaktır. Bu da belediyelerin hizmetleri getirirken zorlanmasına ve mali olarak denkleştirmenin sağlanamamasına sebebiyet vermiştir<sup>481</sup>.

<sup>478</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s.414.

<sup>479</sup> etinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.226.

<sup>480</sup> şahin, Yerel Yönetimler, s.215.

<sup>481</sup> Yavuz, İ. Sadık, "6360 Sayılı Kanun erevesinde Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Sürdürülebilirliğinin Değerlendirilmesi", Yerel Yönetimlerde Güncel Yaklaşımlar, der. Akarçay, s.295-296.

#### **2.2.2.2. Bağış ve Yardımlar**

5216 sayılı yasanın 23'üncü maddesi bağış ve yardımları da büyükşehir belediyelerinin gelirleri içinde saymaktadır. Bu tür bağışlar çoğunlukla, genel ve özel bütçeli idarelerden alınan proje ve sermaye yardımlarından oluşmaktadır. Büyükşehir belediyeleri AB ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerden de bağış ve yardım türü gelir elde edebilmektedir. Belirtilen bağış ve yardımların yanı sıra, büyükşehir belediyelerine; kamu idare ve kuruluşlarının yardımları ile özel kişilerde teberruda bulunabilmektedir<sup>482</sup>.

#### **2.2.3. Borçlanmalar**

Büyükşehir belediyelerinin önemli bir gelir kaynağı borçlanmadır. Büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelere bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin tüm belediyelerin gerçekleştirdikleri borçlanma gelirlerinin %48'ini almakta oldukları ve kendi bütçelerinin de %17 sini borçlanma ile finanse ettikleri görülür<sup>483</sup>.

Büyükşehir belediyeleri, vazifelerinden kaynaklı kamuve diğer hizmetlerinin icap ettirdiği giderleri karşılamak amacıyla 5393 sayılı kanunun 68. maddesince normal belediyeler için öngörülen sıkı şartlar çerçevesinden borçlanma yapabilir<sup>484</sup>. Bununla birlikte dış borçlanmayı ise sadece büyükşehir belediyelerinin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla 4749 sayılı yasada belirtilen kurallara riayet ederek yapabilir<sup>485</sup>.

#### **2.2.4. Büyükşehir Belediyesi Şirket Gelirleri**

Büyükşehir belediyesi ilgili mevzuatta belirtilen usullere de riayet şartıyla sermaye şirketleri kurabilir. Büyükşehir belediyeleri, kendilerine ait otopark, çay bahçesi, büfe işletebilir veya belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir<sup>486</sup>.

---

<sup>482</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 364.

<sup>483</sup>Çelik/Altıparmak, Yeni Büyükşehir Modeli, s.140.

<sup>484</sup>Ercan Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik,s.167.

<sup>485</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 366.

<sup>486</sup>Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 412; Erbay / Akgün, Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler, s. 338; Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi s.228; Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 349.

## 2.3. İl Özel İdaresinin Gelirleri

İl özel idarelerinin gelirleri, uzun zaman bu idarelerin kendilerine yüklenen görevlerini yerine getirmeye yetecek tutarda ve nitelikte olmamıştır<sup>487</sup>. Hatta il özel idarelerine tahsis edilen gelirler il özel idarelerin ilk kurulduğu yıllarda kayda değer miktarlarda iken, süreç içerisinde giderek azalmış ve özellikle 1972 yılında bina ve arazi vergilerinin merkezi idareye (Maliye Bakanlığına) devredilmesiyle birlikte gelirlerinde büyük bir düşüş yaşanmıştır<sup>488</sup>. Yüz yıla yakın bir süredir merkezi idarenin gölgesinde varlığını sürdüren bu idarelerin 2000 yılı sonrasında gelir ve görevlerinde nispi bir iyileşme sağlanmıştır<sup>489</sup>. İl özel idarelerine sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için öngörülen gelirler İÖİK'da sayılmış ayrıca il özel idarelerine diğer mevzuat ile başkaca da gelirler sağlanmıştır<sup>490</sup>.

Yerel mali özerklik açısından olumlu olarak nitelendirilebilecek bu iyileştirmelere karşın, 6360 sayılı yasa ile il özel idarelerinin yerel yönetimler maliyesi içerisindeki nispi önemlerini kaybetmelerine neden olacak düzenlemeler de yapılmıştır. Söz konusu kanunla 30 Mart 2014 tarihinden itibaren geçerli olarak; il özel idarelerinin GBVG'den almış olduğu paylar %1,15 'den %0,5'e düşürülmüştür. Yapılan bu düzenlemeler neticesinde, il özel idarelerinin gelirlerinin mahalli idarelerin toplam gelirleri içerisinde nispi payı %10'un altına düşmüştür<sup>491</sup>. Mevcut durum itibarıyla il özel idarelerinin öz gelirleri %8 seviyelerinde olup toplam gelirlerinin %90'ı merkezi idareden gelmektedir. Öz gelirlerinin düşüklüğü, kurumun başında merkezi idarenin atadığı valinin bulunması, vesayet denetiminin güçlü olması hatta yerindelik denetimleri göz önüne alınırsa mali özerklik bir yana il özel idarelerinin işlevsel olarak yerel yönetim olmaktan uzaklaştığı da söylenebilir. Tüm bunlara rağmen yine de çok sınırlı bir düzeyde de olsa mali özerkliği var denilebilir<sup>492</sup>.

Hâlihazırda varlığı geniş halk kitleleri tarafından bilinmeyen bu idarelerin gelecekte fiili varlığı da tartışılır hale gelmiştir. İl özel idarelerinin gelirlerinin ele alındığı bu bölümde, söz konusu idarelerin gelirlerini; 6360 sayılı kanunla getirilen yenilikler, 5302 sayılı kanunun 42. maddesinde yer alan düzenlemeler ve diğer mevzuatı dikkate alarak üç ana başlıkta toplamak mümkündür<sup>493</sup>.

<sup>487</sup> Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 428.

<sup>488</sup> Mutluer / Öner, Mahalli İdareler Maliyesi, s. 135.

<sup>489</sup> Ulusoy / Akdemir, Mahalli İdareler, s. 225.

<sup>490</sup> Mutluer / Öner, Mahalli İdareler Maliyesi, s. 139.

<sup>491</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.225.

<sup>492</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik,s.142.

<sup>493</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.225.

### **2.3.1. Öz Gelirler**

#### **2.3.1.1. İl Özel İdaresi Kanunu ile Sağlanan Gelirler**

5302 sayılı yasanın 4'üncümaddesinde ifade olunan öz gelirler öncelikle kanunlarda belirtilen vergiler, resimler, harç ve katılma paylarıdır. Menkul ve gayri menkullerin kira ve satışından gelen gelirler, hizmetten ötürü alınan ücretler, faiz, para cezası ve diğer gelirlerden oluşmaktadır<sup>494</sup>.

#### **2.3.1.2. Diğer Mevzuatla Sağlanan Gelirler**

##### **2.3.1.2.1. Taşocakları Resim ve Harçları**

İster sahipli olsun isterse devlet elinde bulunsun, her çeşit arazideki taşocağı, madensuyu ve kaplıca işletmelerine ruhsat verilmesi dolayısıyla tahsil olunan resim ve harçlardır<sup>495</sup>. Maden Kanunu'na göre maden işletmelerinden (taş-kireç ocakları) belirli oranda üretilmesinde izin verilen ve üretilen madenlerden alınan %25 il özel idare payıdır<sup>496</sup>. Ayrıca bu faaliyette bulunan işyeri açma ve çalışma ruhsatlarından elde edilen gelirin %50'si “+” Maden Kanunu'na göre verilen idari para cezaları “+” Ruhsatsız veya başkasına ait ruhsat alanı içinde üretim yapıldığı için el konulan madenlerin satış bedeli şeklinde sıralamak mümkündür<sup>497</sup>.

##### **2.3.1.2.2. İskele resmi**

Sadece sahillerdeki il özel idarelerine ait bulunan İskele Resmi aslında Kanunla getirilmiş bir yükümlülük değildir. Vilayet bütçe yolu ile tesis edilmiş bir gelirdir<sup>498</sup>. İl Özel idareleri tarafından inşa edilmiş ve devlet tarafından idare edilmek üzere illerden devralınmış iskelelerden gelir olarak yapılan tahsilatın %30 u olarak il özel idarelerine verilen paydır<sup>499</sup>.

##### **2.3.1.2.3. Çeltik geliri**

İl ve ilçelerde, çeltik ekimi ile çeltik tarlalarının sulanmasında 3039 sayılı Kanunda öngörülen esasların uygulanmasını sağlamak ve denetlemek amacı ile çeltik komisyonları

<sup>494</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.225.

<sup>495</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.192.

<sup>496</sup>Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.244.

<sup>497</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.226.

<sup>498</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.192.

<sup>499</sup>Öncel, Mahalli İdareler Maliyesi, s.118.

kurulmuştur<sup>500</sup>. Çeltik ekecekler bu komisyonlardan izin almak zorundadır. Komisyonun belli bir yüzölçümüne göre belirlediği meblağdır<sup>501</sup>. Ayrıca bu kanunun 31'inci maddesine göre verilen idari para cezaları çeltik gelirini oluşturmaktadır<sup>502</sup>.

#### **2.3.1.2.4. Yer altı Suları ve Basımevi Fidanlık Gelirleri**

*Yer altı Sularından Kaynaklı gelir olarak*167 sayılı yasa ve 2886 sayılı yasa hükümlerince kaynak suları ve yer altı suları il özel idareleri tarafından kiraya verilmesi ile oluşan gelirlerdir. Yine *basımevi fidanlık kaynaklı gelirler* olarak il özel idarelerince yönetilen basımevi ve fidanlıklar gibi müesseselerin hâsılatı veya iştirakleri oranında ortaklıklarından aldıkları paylardır<sup>503</sup>.

#### **2.3.2. İdareler Arası Transferler**

İl özel idarelerinin transferler yoluyla sahip oldukları gelirleri iki başlıkta toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi gelir paylaşımı düzenlemeleri neticesi elde edilen gelirlerdir. İl özel idarelerine, GBVG'den aktarılan paylardır. Bu vergilerin konusu, matrahı, oranı gibi hususlar ile paylaşım esas miktar ve paylaşım oranının belirleme konularında il özel idarelerinin takdir yetkisi bulunmamaktadır. İl özel idarelerinin transfer türündeki gelirlerinin ikinci başlığını ise, merkezi idare kuruluşlarının; kendi bütçelerinde belli hizmetler için ayrılmış ödenekleri il özel idarelerine aktarmaları suretiyle gerçekleştirdikleri koşullu (şarta bağlı) yardımlar oluşturmaktadır. İl özel idarelerine, merkezi yönetim dışındaki kurum ve kuruluşlar ile özel kişi ve kurumlarca yapılan yardımlar da ikinci grup transferler arasında sayılabilir<sup>504</sup>.

##### **2.3.2.1. İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar**

İl özel idarelerine GBVG'den pay verilme uygulaması 1981 tarih ve 380 sayılı kanun ile başlamıştır<sup>505</sup>. İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar, son yirmi beş yıl içinde farklı oranlarda uygulanmış gelmiştir. İlk yasal düzenleme 1981 yılında yapıldığında bu pay %1 olarak kabul edilmiş, sonra 1984'de %2.30'a çıkartılmış. 1985'de

<sup>500</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.192.

<sup>501</sup>Öncel, Mahalli İdareler Maliyesi,s.120.

<sup>502</sup>Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s.316.

<sup>503</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.227.

<sup>504</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.227

<sup>505</sup>Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 316.

%1,70'e düşürülmüş, ancak %1,20 olarak uygulanmaya devam etmiş, 1991 senesinde tekrar %1,70'e çıkartılmıştır<sup>506</sup>.

2001 tarih ve 4629 sayılı kanun ile tekrar değişikliğe uğramış, neticede bu kanun 2008 tarih ve 5779 sayılı yasa ile söz konusu pay kanunla tekrar belirlenmiştir. Pay GBVG tahsilat toplamından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. GBVG toplamının %0,5'i il özel idarelerine ayrılır<sup>507</sup>.

İl özel idare paylarının tahsisine ilişkin esaslar, 5779 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde şu şekilde belirlenmiştir:

- a) Yüzde 50'si illerin nüfusuna,
- b) Yüzde 10'u illerin yüzölçümüne,
- c) Yüzde 10'u illerin köy sayısına,
- ç) Yüzde 15'i illerin kırsal alan nüfusuna,
- d) Yüzde 15'i illerin gelişmişlik endeksine, dikkate alınarak İller Bankası vasıtası ile dağıtılır”<sup>508</sup>.

#### 2.3.2.2. Bağış ve Yardım Gelirleri

Yardım ve bağışlar, il özel idaresinin gelir kalemleri içinde önemli yer kaplamaktadır. Bunlar; yurt dışından, merkezi yönetim bütçesine dahil olan kamu idarelerinden ve diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar olabileceği gibi müesseselerden ve kişilerden alınan bağış ve proje yardımları da olabilmektedir<sup>509</sup>.

İÖİK'nın 42'inci maddesi, il özel idarelerine, genel ve özel bütçeli idarelerden ödenek aktarılabileceğini ve aynı kanunun 6. maddesinde de Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları enerji, bayındırlık, gençlik, çevre, turizm, sulama suyu, yapım, eğitim, sağlık, kültür, kanalizasyon ve spor gibi kendilerini yapmakla yükümlü oldukları görevleri il özel

<sup>506</sup>Parlak/Ökmen Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler, s.264

<sup>507</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 316.

<sup>508</sup> Duran Bülbül A. e. s.179 ve 180 Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 317; Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.245; Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.193.

<sup>509</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.248.

idarelerine aktararak da gerçekleştirebilir. Aktarma bakan onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis edilen amaç dışında kullanılamaz<sup>510</sup>.

### 2.3.3. Borçlanma

İl özel idareleri yukarıdaki gelirlerinin dışında, 5302 sayılı yasanın 51'inci maddesinde öngörülen şartlar dâhilinde iç ve dış borçlanma yapabilirler aynı zamanda tahvilde çıkarabilirler<sup>511</sup>.

Öncelikle, İÖİK, 3360 sayılı Kanunu'nun 131'inci maddesinde yer alan ve borçlanma yetkisini sadece bayındırlık sağlık ve öğretim hizmetleriyle sınırlayan anlayışa yer vermemiştir. Buna göre il özel idarelerinin ya da bağlı kuruluşları son kesinleşen bütçe gelirlerinin, VUK'ta belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarının sene içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanma il genel meclis kararı ile %10'unu geçen miktarlar ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun karar ve devamında İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılabilir<sup>512</sup>.

### 2.4. Köy Gelirleri

Köy idareleri anayasamızda sayılan mahalli idare birimlerinden biri olmasına karşın merkezi idareden gelir olarak herhangi bir pay almamaktadır. Köylerin gelirleri kendilerine sadece Köy Kanunu ile verilmiş sembolik birkaç kalemden oluşmaktadır. Buna göre gelirlerinin imceden, salmadan, resim ve harç hâsılatından, asker ailelerine yardım ile bakaya gelirlerinden oluştuğunu söylemek mümkündür<sup>513</sup>.

Köy gelirleri, Köy Kanununun 15-18'inci maddelerinde düzenlenmiştir<sup>514</sup>. Bu Kanunda öngörülen gelirler köy bütçelerinde beş fasıl halinde yer almıştır. Bunlar sırasıyla: 1) Salma, 2) İmece, 3) Resim, harç, hâsılat, 4) Bakaya 5) Asker ailelerine yardımdır. Bunların her birinin mahiyet ve özellikleri aşağıda açıklanmıştır<sup>515</sup>.

<sup>510</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.230.

<sup>511</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 317. Duran Bülbül Yerel Yönetimler Maliyesi s.186-187.

<sup>512</sup> Parlak / Ökmen, Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler, s.267.

<sup>513</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 393-394.

<sup>514</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s.455.

<sup>515</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.249.

#### 2.4.1. Salma

Salma aslında bir çeşit aile vergisidir<sup>516</sup>. Zira salma, köy halkından aile başına alınan bir vergidir<sup>517</sup>.

Salmanın mükellefi köyde oturanlardır. Köyde oturmamasına karşın köy ile maddi irtibatı olanlar da o köydeki irtibat ve istifadelerinin derecesi oranında salma mükellefidirler. Köyde oturanlar fert olarak değil, aile olarak salmadan yükümlüdür. Ancak aynı hane içinde oturmalarına karşın malları ve gelirleri birbirinden ayrı aileler varsa, bunlar ayrı hane sayılarak ayrı ayrı salmaya tabi tutulurlar. Salma salınırken mükelleflerin mali durumu da dikkate alınır<sup>518</sup>.

Salmayı köy ihtiyar heyeti ocak ayı başında saptar ve köylüye duyurur<sup>519</sup>. Salma çizelgesi hazırlandıktan sonra 15 gün süreyle umum tarafından görülebilecek bir yere asılır. Köy dışında olan kişilere de bildirilir<sup>520</sup>. Salma miktarı tutar olarak 20 TL'yi geçemez. Ancak 1939 yılında belirlenen bu tutarın günümüz şartlarında önem taşımadığı görülebilir. O dönemde 20 TL ortaokul mezunu devlet memuru maaşına eşit belirlenmişti. Bugün bu bedelin bu oranlamadan uzak olduğu açıktır.<sup>521</sup>

Köy kanununun ek 2. maddesine göre köyün aylıklı çalışan adamlarının ücretleriyle zorunlu işler dışında hiçbir iş için ve hiçbir ad ve amaçla salma salınamaz. Ayrıca bu amaçla toplanan paralar, başka hiçbir iş için kullanılamaz başka bir yere veya hizmete harcanamaz. Salmanın ödeneceği zaman ve şekil hakkında Köy Kanununda bir hüküm yoktur. Salma, ödeme gücü olan kişilerden en kısa zamanda, ödeme gücü olmayan kişilerden ise mahsulünü sattığı zaman toplanabilir<sup>522</sup>.

Salma ilke olarak parayla ödenir. Bunun yanı sıra, paraya çevrilmesi mümkün olan mal veya ürünle de ödenebilir. Salma borcunun para veya ürünle ödeyemeyecek olanlar köy ihtiyar meclisinin kararıyla bedenen çalıştırılabilir<sup>523</sup>.

<sup>516</sup>Yıldırım, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, s.290.

<sup>517</sup> Ulusoy / Akdemir, Mahalli İdareler, s.395.

<sup>518</sup>Ulusoy/ Akdemir, Mahalli İdareler, s.395.

<sup>519</sup> Özer / Akçakaya, Yerel Yönetimler Mali Boyut, s.179.

<sup>520</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.226.

<sup>521</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.264-265.

<sup>522</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.396.

<sup>523</sup>Özer / Akçakaya, Yerel Yönetimler Mali Boyut, s.179.

Köy Kanununun ek I ilâ 5'inci maddelerinde salma usulü tekrar ve daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir<sup>524</sup>. Uygulamada görülen aksaklıklar nedeniyle 1939 yılında çıkarılan 3664 sayılı kanunla salma konusunda detaylı düzenlemeler yapılmış ve konunun keyfilikten çıkarılması sağlanmıştır<sup>525</sup>. Salmada dengesizlik bulunduğu dair olası itirazlar muhtara ve mülki amire yapılır<sup>526</sup>.

Şimdiye kadar salmanın kaldırılması konusunda lehte ve aleyhte birçok değerlendirme yapılmış olmakla birlikte; salmanın kaldırılması hâlinde yerini doldurmak güçtür. Anayasa Mahkemesi salmanın Anayasa aykırılığı konusunda yapılan müracaat üzerinde verdiği kararda (24.5.1965 gün ve 12005 sayılı Resmî Gazete), salmanın köyde oturan veya maddi ilgisi bulunanlardan alınan dağıtılmalı bir çeşit gelir vergisi niteliğinde bir vergi olduğuna karar vermiştir<sup>527</sup>.

#### 2.4.2. İmece

Gelenek hukukunun bir parçası olan imece usulü kanun koyucu tarafından önemine ve işlevine istinaden aynen kanuna da konulmuştur<sup>528</sup>. İmece köye özgü bir finansman kaynağıdır. Köyün zorunluluk arz eden işlerinin yapılması için, köy halkının ortaklaşa çalışmalarına imece denir. Köy Kanunu, bütün köylüyü imece ile mükellef kılmaktadır<sup>529</sup>.

Köy için kimlerin kaç gün imece ile çalışacağına ihtiyar heyeti karar vermektedir (md. 44). Salmada olduğu gibi imeceyi düzenleyen kurallarda da verginin temel unsurları gösterilmemiş olduğundan verginin belirgin olma ilkesi çiğnenmektedir. Bununla birlikte imece düzenlemesi ile anayasada ki zorla çalıştırılma ilkesi zedeleniyor gibi gözükmemektedir<sup>530</sup>. İmece görümü itibarıyla bir nevi angaryadır. Angarya ise Anayasa tarafından yasaklanmıştır (m. 18). Ancak, Anayasa Mahkemesi kararında imeceyi Anayasaya aykırı bulmamıştır<sup>531</sup>.

<sup>524</sup> Gözler, Mahallî İdareler Hukuku, s.455.

<sup>525</sup> Tortop/Aykaç/Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s.417.

<sup>526</sup> Derdman, R. Cengiz, Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı, Alfa Yayınevi İstanbul 2003, s.355.

<sup>527</sup> Tortop / Aykaç / Yayman / Özer, Mahalli İdareler, s.417.

<sup>528</sup> Özer / Akçakaya, Yerel Yönetimler Mali Boyut, s.179.

<sup>529</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.395.

<sup>530</sup> Tavşancı, Altuğ, Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi, s.90.

<sup>531</sup> Gözler, Mahallî İdareler Hukuku, s. 455.

### 2.4.3. Resim ve Harç Hasılatı

Resim ve harç hâsılatları köy idarelerinin önemli gelir kaynağıdır. İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan talimatnamede çeşitli unsurlardan elde edilmiş olan gelirler resim ve harç hasılatı olarak nitelendirilmiştir. Ancak bu gelir kalemi sadece resim ve harç hasılatından ibaret değildir. Bu ad altında toplanan gelirler; resim ve harçların yanı sıra, köy mallarından elde edilen gelirler, para cezaları, yardımlar, köy vakıf gelirleri, borçlanmalar, geçen yıldan devrolunan sandık mevcudu ve türlü gelirler gibi gelirleri de kapsamaktadır<sup>532</sup>.

Resim, harç, hâsılat faslı içinde yer alan gelir türlerinin en önemlisi yardımlar, hediyeler ve bağışlardır. Köyler, ayrıca, merkezî idare ile özel idareden ve gerçek kişilerden de yardım alabilmektedirler<sup>533</sup>. Bu bağlamda 2005 yılından itibaren Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödeneklerle KÖYDES projesi kapsamında köy idarelerine önemli bir kaynak sağlanmış olmaktadır. KÖYDES Projesi, köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesi ve yeterli içme suyuna kavuşturulması, küçük sulama ve atık su projelerinin hayata geçirilmesi amacıyla yürütülmektedir. 2005-2017 yılları arasında toplam 12 milyar 172 milyon TL tutarında tahsis edilen KÖYDES ödeneklerinin kullanımına ilişkin denetimden vali sorumludur<sup>534</sup>.

### 2.4.4. Bakaya

Bakaya, köyün bir önceki bütçe yılında tahakkuk edilen ancak tahsili gerçekleşmeyen çeşitli gelirlerin bir sonraki yıl bütçesinde ayrı bir bölümde gelir olarak toplanmasıdır<sup>535</sup>.

### 2.4.5. Asker Ailelerine Yardım

Bu gelir, 45 günden fazla askere giden muhtaç durumdaki köylülerin tarlasının sürülmesi, ürününün ekilmesi ve toplanması şeklinde olabileceği gibi, para ve mal yardımı şeklinde de gerçekleşebilmektedir<sup>536</sup>.

---

<sup>532</sup>Ulusoy / Akdemir, Mahalli İdareler, s.396.

<sup>533</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.251.

<sup>534</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.397.

<sup>535</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.251.

<sup>536</sup>Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 398-399.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK VE GELİRE ETKİ EDEN UNSURLAR

Yerel yönetimlerde özerkliğin sağlanması açısından idari özerklik ne kadar ön şart ise bu ön şarta ek olarak mali özerkliğinde eklenmesi gerektiği de açıktır<sup>537</sup>. Bu minvalde yerel yönetimler açısından mali özerklik ilkesini izahı da elzemdir.

#### 3.1. Mali Özerklik

Yerel yönetimlerin kendine özgü bir iktidarı olabilmesi için, üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini hakkı ile ifa edebilmesi için kendine has yeterli malvarlığı ve yeterli mali kaynağa sahip olması gerekir<sup>538</sup>.

Yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmının merkezi idare tarafından karşılanıyor olması yerel yönetimlerin mali özerkliği ile bağdaşmaz. Yerel yönetimlerin mali özerkliği; gelirlerinin büyük kısmının merkezi idare dışında kendi öz gelir kaynaklarından oluşmasıdır<sup>539</sup>.

Kavramsal olarak yerel idarelerin mevcudiyetlerini devam ettirebilmek ve üstlenilen hizmetleri layığı ile yapabilmek için yeterli düzeyde, süreklilik arz eden kaynaklara sahip olmasıdır. Yine merkezi idareden bağımsız olarak üstlendikleri vazifelerini kendi mal ve finans kaynakları ile bağlı oldukları kanunlar usulünce yerel nüfusun yararına olacak şekilde yönetmesi, harcaması ve kendi bütçesini yapabilmesidir<sup>540</sup>.

Özerk kamu kurumlarının ayrı gelir kaynaklarına ve ayrı mal varlığına sahip olmaları ve yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde kendi bağımsız organlarının alacakları kendi kararlarına dayanarak harcama yapabilmesi mali özerkliktir<sup>541</sup>. Ve mali özerkliğin belirleyici

<sup>537</sup> Karataş, Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Mali Özerkliğin Gelir ve Vergilendirme Boyutu” Ankara, yetkin Yayınları, 2019, s.191.

<sup>538</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 188.

<sup>539</sup> Çağan, “Nami Demokratik Sosyal hukuk Devletinde Vergilendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.37, S.1-4 (1980), s.129-151.

<sup>540</sup> Türgay, Yerel Yönetimler ve Özerklik, s.143-172.

<sup>541</sup> Türkoğlu, İrfan, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, *Dicle Üniversite Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 17, S. 26 (2012), s.41-70.

unsuru olarak ise vergilendirme yetkisinin mevcudiyeti, harcama serbestisi ve öz gelirlerin toplam gelirlere oranı önemlidir <sup>542</sup>.

Anayasanın 127'inci maddesinin son kısmında yerel yönetimlere “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” denilerek mali özerklik temin edilmeye çalışılmışsa da uygulamada yerel yönetimlere yeterli mali kaynak sağlanmadığı görülmektedir. Hatta yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük kısmının öz gelir kaynağı değil merkezi idare tarafından gönderilmektedir <sup>543</sup>. Doğal olarak gelir gönderen merkezi idare daha da güçlenmekte ve yerel yönetimler merkezi idareye daha bağımlı hale gelmektedir.

Türkiye'de merkezileşmenin bu denli güçlenmesini sağlayan sebeplerin en mühimi ise, mali kaynakların merkezi idarenin kontrolü altında olmasıdır. Çünkü Anayasanın 73'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere yerel yönetimler kendi başlarına vergi koyamazlar, yerel vergilendirme yapamazlar. Hatta yerel bazı gelirlerin değişimi için alt ve üst limitleri dahi merkezi idare belirlemektedir <sup>544</sup>.

Yerel yönetimler, merkezi idarenin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduklarından dolayı kendilerine has hak ve borçları olduğu gibi kendine has ayrı bir bütçeye ve bağımsız gelir kaynaklarına da sahip olması gerekir <sup>545</sup>. Merkezi idarenin de finansal yetkilerin dağıtımında ve harcamaların denetiminde aşırı merkeziyetçi tutum sergilememesi sıkı bir vesayet uygulamaması gerekir. Aksi durumda özerkliğin oldukça zayıf olduğu pasif bir yerel yönetim sistemi doğar <sup>546</sup>. Özerklik ile amaçlanan da yerel yönetimlerin etkin karar almaları suretiyle ülke menfaatlerine en uygun şekilde hizmet sunmaları ciddi yara alır <sup>547</sup>.

Oysaki mali özerkliğin mali anlamda da yönetsel anlamda da iyileştirici etkisi dünyada artık birçok ülke tarafından kabul görmüştür. Bu iyileştirici etkiyi fark ediş ile birlikte ülkeler mali özerkliğin kurumsallaşması için farklı farklı girişimlerde bulunmuşlardır. Milletlerarası boyutta yerel yönetimlerin özerkliğini konu edinen ve Türkiye'nin de 1988 de imza altına aldığı 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da zaten mali özerkliğin önemine ilişkin önemli bir örnektir <sup>548</sup>. AYYÖŞ ile yerel idarelerin sıkı vesayet

<sup>542</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, s.73.

<sup>543</sup> Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s. 206.

<sup>544</sup> Coşkun/ Koyuncu, Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik, s.379.

<sup>545</sup> Türkoğlu, Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği, s. 41-70.

<sup>546</sup> Coşkun/ Koyuncu, Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik, s. 379.

<sup>547</sup> Türkoğlu, Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği, s.41-70.

<sup>548</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.31

denetiminden kurtulması, yetki alanı genişlemesi ve kendi öz kaynaklarını oluşturan idareler olarak dönüşmesi amaçlanarak mali özerkliğe de katkı sağlanmıştır<sup>549</sup>. Mali özerkliğe katkı sağlayan AYYÖŞ ilgili maddeleri de yukarıda ayrıntılı değerlendirilmiş olduğundan yerel mali özerkliğin koşulları ve bir yerel yönetimde mali özerkliğin düzeyinin tespitinden önem arz eden göstergeleri şu şekilde ifade edebiliriz.

### **3.1.1. Yerel Mali Özerkliğin Koşulları**

Bir yerel yönetimde mali özerklikten söz edebilmek için şu dört koşulun olması gerekir. Birincisi mali kaynakların büyük bir kısmının öz gelirlerden oluşmasıdır. Yani mali kaynaklarının çoğunu serbestçe belirleyebilmeleri ve muhtevasını kapsamını rahatça belirleyebildikleri ve toplayabildikleri kaynakların öz gelirlerden oluşmasıdır. İkinci olarak öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme ihtiyarına sahip olmalarıdır. Yani yerel vergilerin, harç ve hizmet karşılıkları gibi oranlarını belirleyebilmeleridir. Üçüncü koşul olarak merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesini<sup>550</sup> ifade edebiliriz. Son koşul olarak ise her şeyden önemlisi yerel yönetimlerin mali kaynakları özgürce varoluşsal alanında harcama yetkisine sahip olması olarak ifade edebiliriz<sup>551</sup>.

### **3.1.2. Yerel Mali Özerkliği Gösteren Kriterleri**

Yerel mali özerkliğin göstergesi olarak aşağıdaki beş kriteri zikredebiliriz<sup>552</sup>.

Birinci kriter tekrarlayan gelir oranının mevcut olmasıdır. Toplam gelir oranı içinde tekrarlayan gelir oranı yerel yönetimin içsel gelir gücünü ve yerel idarenin dış fonlara karşı bağımsızlığını gösterir. Tekrarlayan yüksek oran, yerel yönetimin dış fonlar veya merkezi idareye bağımlılığı olmadığına gösterge teşkil eder.

İkinci kriter öz gelirin genel gelire oranıdır. Bunun yüksekliği de mali özerklik için önemli bir kıstastır.

Üçüncü kriter olarak yerel mali bağımlılık oranıdır. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin tespitinde transferlerin önemini ortaya koyar. Bu oran yerel yönetimlerin toplam

<sup>549</sup>Ercan / Kılınç, “Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, s.317-342.

<sup>550</sup> Özer/Akçaya, Yerel Yönetimler Mali Boyut, s.20.

<sup>551</sup> Türkoğlu, Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği, s.41-70.

<sup>552</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.36

iç gelirleri dışında kalan idareler arası transfer yüzdeliğini ve dolayısıyla yerel yönetimlerin merkezi idare ait hazineye ne ölçüde bağlandığını gösterir.

Dördüncü kriter mali performanstır. Yerel yönetimlerin fiili gelirinin bütçelenmiş gelire oranı, fiili harcamaların bütçelenmiş harcamalara oranı, yönetime ilişkin harcamaların toplam harcamaya oranı yerel yönetimlerin mali performansının tespitinde yaygın olarak kullanılan göstergeler oranı olarak yer alır.

Beşinci kriter ise vergi özerkliğidir. Yerel vergilerin orantısal yüksekliği yerel vergileme gücünü göstermektedir. Bu oran öz gelirlerin total gelirler içerisindeki payına katkıda bulunmaktadır. Bu oranın yüksek olarak görülmesi yüksek mali özerkliği gösterir<sup>553</sup>.

### 3.1.3. Yerel Mali Özerkliğin Faydaları

Yerel mali özerkliğin faydalarını şu şekilde izah edebiliriz<sup>554</sup>.

- Bağımsız öz gelir oluşturmaya ve harcama yapılmasına katkı sağlar.
- Yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmelerine ve hizmette bulunmalarına fayda sağlar.
- Yerel yönetimlerin idarecilere sadece finansı yönetme değil finansı temin etme görevi de verileceğinden hesap verme ilkesi daha çok hayata geçer.
- Gelir kalemlerinin belirlenmesi, toplanması ve harcanması üzerine dikkati celp edeceğinden saydamlığa katkı sağlar.
- Yerel halkın yerel vergilendirmenin neticesi olarak katılımı, sahiplenmesi ve denetimi artar.
- Yerel düzeydeki iktisadi faaliyetler daha rahat vergileneceğinden vergi ve vergi dışı gelirler artar.
- Mali özerklik düzeyinin artışına paralel olarak vergi mükelleflerin oyları daha değer kazanacak olup mükelleflerin yerel idareyi ve personellerini denetleme imkânı artar.

<sup>553</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.37.

<sup>554</sup> Tüργay, Yerel Yönetimler ve Özerklik, s.143-172.

- Yukarıdaki faydaların etkisiyle ihtiyaçlara göre arz, hızlılık, verimlilik gibi faydalar sağlanır.

- Merkezi idarenin ekonomi politikalarına müdahaleciliği belli bir seviyeye iner<sup>555</sup>.

### 3.1.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Mali Özerklik

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) olarak ifade edilen milletlerarası sözleşme 1985 tarihinde imzaya açılmış ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti bu sözleşmeyi 1988 tarihinde imzalanmıştır<sup>556</sup>. Ancak Türkiye, Avrupa Konseyi üyesi ve Avrupa Birliği'ne aday ülke olmasından dolayı şartnameyi 1992 yılında belirli maddelerine de şerh koyarak onaylamıştır<sup>557</sup>. Bilindiği üzere, ülkemizin taraf olduğu milletler arası anlaşmalar kanun hükmündedir. Ve Anayasanın 90'ıncı maddesine göre kanun hükmünde olan milletler arası sözleşmeler Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa mahkemesine götürülememektedir. İmzalanan şartnamenin ülkemiz açısından hukuki statüsü ise şu şekildedir.

1982 Anayasasında milletler arası anlaşmaların milli hukuk düzeni içerisindeki yerini düzenleyen tek madde 90. maddedir. 90. maddenin son fıkrası ikinci cümlesini bütün anlaşmaların kanunlara üstün tutulduğu şekilde yorumlamak pozitif hukuk açısından doğru olmaz. Devletlerarası anlaşmaların iç hukukumuz bakımından statüsü kanunlarla eşdeğerdir<sup>558</sup>.

AYYÖŞ ile yerel yönetimler için öngörülen hak ve yetkilerin gayesinin gerçek bir demokrasi kurmak, demokrasiyi korumak ve demokrasi geliştirmek olduğu açıktır<sup>559</sup>. Yerel yönetimlerin daha rahat hizmet edebilmeleri için haklarını korumak amacıyla ülkeler için ortak Avrupa kıstaslarını düzenleyen AYYÖŞ önsöz ve üç ana bölümden oluşmakta ve toplam 18 madde yer almaktadır. Şartın ana kesimini oluşturan 1.Bölümünde 10 madde (2-11 md.) yer almaktadır. Bu bölüm, şartın ruhunu şekillendiren özerk yerel yönetimler kavramını ve kapsamını açıklamakta; bu yönetimlerin sınırları, kaynakları, görevleri, görevlileri, denetlenme biçimleri, yapabilecekleri iş birlikleri ve yasal korunmalarıyla ilgili hükümleri düzenlemektedir. Şartın 2. maddesine göre, özerk yerel yönetimler ilkesi ülkenin mevzuatıyla

<sup>555</sup>Türgay, Yerel Yönetimler ve Özerklik, s.143-172.

<sup>556</sup>Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.143.

<sup>557</sup>Kaya, Hulusi Ekber, "Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporunda Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimlerde Güncel Yaklaşımlar Teoriden Pratiğe, der. Akarçay, Bursa, Ekin Yayınevi 2021, s.382.

<sup>558</sup>Bozkurt, Enver / Poyraz, Yasin / Erdal, Selcen, Devletler Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınevi 2021 s.32-33.

<sup>559</sup>Görücü, Türkiye'de Katılımcı Demokrasi, s.240.

ve uyumlu olduğu hallerde anayasa ile tanınacağı ifade edilmektedir<sup>560</sup>.Şartın 3'üncü maddesine göre, özerk yerel yönetim; yerel yönetimlerin, yasalarla belirlenen sınırlar içerisinde, kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın menfaatleri gereğince düzenleme ve yönetme imkânı ve hakkı anlamını taşımaktadır<sup>561</sup>.

Mezkûr şartnamenin 4. maddesi altı kısımdan oluşmakta ve özerk yerel yönetimin «kapsamını» açıklamaktadır<sup>562</sup>. 4'üncü madden ilk fıkrasında yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının Anayasa ya da yasayla düzenlenmesini öngörmektedir<sup>563</sup>.Ve bununla birlikte, bu hüküm yerel yönetimlere yasaya uygun olarak bir kısım amaçlar için yetki ve görev verilmesine engel olmamayı da içinde barındırmaktadır. Aynı zamanda yetki alanlarının dışında tutulmuş olmayan veya başka herhangi bir makamın sorumlu kılınmadığı tüm alanlarda faaliyette bulunma hakkına sahip olacaklarını ihtivada etmektedir<sup>564</sup>.

Yine ilgili şartnameye göre kamu sorumluluklarının ifası genellikle ve tercihen yöre insanına en yakın olan idare tarafından kullanılacaktır. Eğer sorumluluk başka bir idari makama verilecek olursa görevin muhtevası ve ekonomik gerekliliklerinde göz önünde bulundurulması ifade edilmiştir. (m.4-fıkra 3). Bu madde ile “Subsidiarite İlkesi”ne atıf yapan bu şart, hizmetlerin yerindeliğine verdiği önemi belirtmiştir. Subsidiarite ilkesi ya da yerindelik ilkesi karar alıcı pozisyonda bulunan parlamento, hükümet ya da diğer birimlerin vatandaşlara olabildiğince yakın olması gerektiğini diğer bir deyişle kararların mümkün olan en alt karar birimi tarafından alınması gerektiğini savunmaktadır. Bu anlamda bu ilke ile belediye hatta mahalle çapında birimlerin siyasi olarak karar alma özgürlüğü savunulmaktadır<sup>565</sup>.

Şartın 5'inci maddesinde özerkliğin temini yönünden kabul edilen sınırların korunması için değişikliklerin yöre halkına danışılma zorunluluğu düzenlenirken 7'inci madde de ise seçimle gelen yöneticilerin sorumluluklarını serbestçe yerine getirmesi ifade bulmaktadır. Şartın 8'inci maddesi ile de yerel idarelerin merkezi veya bölgesel idarelerce sadece yasalarla

<sup>560</sup> Erbay / Akgün, Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler, s.130.

<sup>561</sup> Giritli / Bilgen / Akgüner, İdare Hukuku s. 301; Gözler, Mahallî İdareler Hukuku, s.191; Erbay, Akgün, Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler, s. 130.

<sup>562</sup> Erbay / Akgün, Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler, s. 131.

<sup>563</sup> Gözler, Mahallî İdareler Hukuku, s. 191.

<sup>564</sup> Erbay / Akgün, Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler, s. 131.

<sup>565</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s. 32-33.

belirtilmiş hal ve şartlarda denetlenebileceği belirtilerek yerel yönetimlerin özerkliği için baskıdan uzak tutulması amaçlanmaktadır<sup>566</sup>.

Şartın 9. maddesinde yer alan yerel yönetimlere sağlanacak mali kaynaklarla ilgili ilkeler de sekiz kısım altında sıralanmaktadır. Buna göre, ulusal iktisadi politikalar düzleminde, yerel idarelere kendi yetkileri içinde serbestçe kullanabilecekleri yeter miktarda mali kaynak sağlanacak ve yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve yasalarla yerel yönetimlere yüklenen sorumluluklarla orantılı olacaktır<sup>567</sup>.

Bu bağlamda tahsis olunacak mali kaynaklarının en azından bir kısmının yasalarla belirlenecek şekilde yerel vergi ve harçlardan sağlanması, tahsis edilen bu gelirlerin dayandığı mali sistemlerin kamu hizmetinin yürütülmesi için elzem olan gerçek artışların olabildiğince izlenebilmesine yetecek düzeyde çeşitlilik arz etmesi ve esnek olma koşulları da şartnamede zikredilmiştir<sup>568</sup>. AYYÖŞ 9' uncu maddesinde zikrolunan bu “yerel vergiler (localtaxes)” terimi ile ifade edilmiştir<sup>569</sup>.

Şartın bu bölümünde nazarı dikkate alınması gereken diğer bir konu birimlerin aldığı kararların mali sonuçlarının olduğu ve kararlara aynı zamanda etkinlik odaklı bakılmasıdır. Kaynakların merkezi idare ve mahalli idare arasında paylaştırılmasında optimum seviye oluşturulması ve hizmetlere katma değer ortaya çıkaracak bir dağılım yapılmasıdır. Ve bunun yanında yerel makamları ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçlerinde merkezi idare tarafından yerel makama danışılması gerektiği, yetkilerin zayıflatılamayacağı veya sınırlandırılmayacağı belirtilmesidir. Yerel yönetimlerin kendi bölgesini doğal olarak daha iyi tanıması sebebiyle, kendi gelirlerini oluşturarak görevlerini yerine getirmesi ve uzun vadeli planlamalar yaparak fonksiyonlarını daha iyi icra edebilmesi için özerk olması gerektiğine işaret edilmesidir<sup>570</sup>.

Şartname bu konuda ayrıca mali bakımdan durumu daha güçsüz olan yerel yönetimlerin korunmasını temin etmek için mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini bertaraf etmeye yönelik mali denkleştirme yöntemlerini yahut da buna eş çözüm veya önlemlerin yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir haklarını

<sup>566</sup>Ercan,Murat/Kılınç,M.Can, “Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Özerkliği ile İlgili Gelişmeler ve Türkiye’deki Yansımaları”, Yerel Yönetimler,der. Önder, Sipahi ve Yaman, s.317-342

<sup>567</sup> Erbay / Akgün, Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler, s. 132.

<sup>568</sup> Özer, M. Akif / Akçakaya, Murat, Yerel Yönetimler Mali Boyut, Ankara, Gazi Kitabevi, 2015 s. 23.

<sup>569</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, s. 63.

<sup>570</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s. 32-33.

azaltmayacağını ve bu gerekçe ile yeniden yapılacak kaynak dağıtımının yönetimlere tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel idarelere deuygun bir şekilde danışılması gerektiğini de düzenlemiştir<sup>571</sup>.

AYYÖŞ bireylere daha iyi hizmet sunmak adına ve etkisi hızla artan küreselleşmenin etkisinden zarar gören dünya açısından ehemmiyet taşımaktadır<sup>572</sup>.Ancak Türkiye'nin de bir kısım çekinceler ile imza koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ilişkin Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporunda;yerel makamların kararlarının planlanmasında devletin aşırı düzenlemede bulunduğu ve müdahale ettiği yine yetki ayrımı hususunda açıklık sağlanmak için Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre henüz gözden geçirilmenin yapılmadığı da ilgili raporda dile getirilmiş ve dikkat çekilmiştir<sup>573</sup>.

### **3.2. İdareler Arası İlişkilerin Mahiyeti ve Özellikleri**

Merkezî idare ile yerel idareler arasındaki ilişkilerin iki önemli ciheti vardır. Bunlardan ilki görevlerin bölüşülmesi diğeri ise gelir kaynaklarının bölüşülmesi olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>574</sup>.Mali özerkliğin etkinliğinin artırılmasında gelir kaynaklarının merkezi idare ile yerel yönetimler arasından paylaşımı yapılırken etkili bir mali tevzin ile yapılmasının önemi açıktır<sup>575</sup>.

#### **3.2.1. Hizmet ve Gelir Paylaşım Esasları**

Hem merkezî idare hem de yerel idareler kamu hizmeti sunarlar. Ancak kim hangi hizmetleri sunacak bunun gelir-gider bölüşümü hangi kıstaslara göre nasıl ve ne şekilde düzenlenecektir? Bütün bu sorular gösteriyor ki, yerel yönetimlerin bazı hizmetleri üretebilmek için faktör tedarikine, faktör tedariki için de doğal olarak gelire ihtiyacı vardır. Aynı süreç elbette merkezî idare içinde söz konusudur. Merkezî idare ile yerel yönetimler hizmet sunabilmek için tedarik edecekleri geliri aynı kaynaktan temin edeceklerine göre gelir bölüşümü hangi esaslara göre nasıl ve ne şekilde düzenlenmelidirler? Gider ve gelir bölüşümündeki en rasyonel çözümler nelerdir?"<sup>576</sup>. Bu ve benzer sorular Sokrates'in usulüyle

<sup>571</sup> Erbay / Akgün, Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler, s. 132-133.

<sup>572</sup>Ercan/Kılınç, "Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Özerkliği, s.317-342.

<sup>573</sup> Kaya, Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporunda Yerel Yönetimler, s.406.

<sup>574</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.51.

<sup>575</sup>Korlu,R.Kutlu/Çetinkaya,Özhan, "Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi" Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Y.3, C. 3, S. 4 (2015), s. 95-111.

<sup>576</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.52.

ileride gerekli cevapların verilerek ile bu konuya ilişkin fikirlerin doğumuna katkı sağlayacaktır.

Kamu tarafından sunulacak hizmetlerin hem de toplanacak gelirlerin paylaştırılmasında üniter ve federal sistemlerde yerel, bölgesel ve merkezi idare gibi farklı idari kademedeki idareler arasındaki ilişkiler “*dikey ilişkiler*” olarak adlandırılır<sup>577</sup>.

Dikey paylaşımda öncelikle hizmet ve gelir yönünden ayırım yapılmaktadır. Buna göre federal devletler de eyaletler ve yerel idareler arasında hizmet ve gelir yönünden dikey paylaşım yapılmaktadır. Üniter devlette de merkezi idare ile yerel yönetimler arasında dikey paylaşım yapılmaktadır. Buna göre federal idarelerde üç kademeli bir paylaşım söz konusu iken, üniter devlet yapılarında iki kademeli bir paylaşım söz konusudur<sup>578</sup>.

Yerel idare, bölge idaresi ve federe devletler gibi aynı idari kademedeki yönetim birimleri arasındaki ilişkiler ise yatay ilişkiler olarak adlandırılır<sup>579</sup>. Yatay paylaşım; birbirine benzer idareler arasında gelirlerin paylaşılmasına yatay paylaşım denilmektedir. Bu paylaşım türünde örneğin belediyeler arasında, Büyükşehir belediyeleri arasında ortaya çıkan paylaşımdır<sup>580</sup>. İster yatay isterse dikey mali ilişkiler olsun bu ilişkilerin gerçekleştirilmesinde belli ilkelerin olması gerekmektedir. Mali denkleştirmenin gerçekleştirilmesine hangi mal ve hizmeti hangi idarenin üreteceği sorununun çözülmesi ile başlanması gerekmektedir. Bu konuda literatürde ele alınan “*hizmet bölüşüm kriterleri*” önemli bir durum oluşturmaktadır. Buna göre dışsalılık boyutu ile birlikte düşünüldüğünde bir faydası yerel düzeyde kalan üretimlerin mahalli idareler tarafından üstlenilmesi, diğer bir faydası ulusal düzeye yayılan üretimlerin ise merkezi idare tarafından üstlenilmesi sonucu olacaktır<sup>581</sup>.

İdareler arasında hizmetlerin paylaşımında belli ölçütler bulunmaktadır. Bunlar;<sup>582</sup>

- Ekonomik ölçüt,
- Hizmetin yayılmış olduğu alan,
- Hizmetin bölünüp bölünememe özelliği,
- Hizmetin topluma sunulmasında ki etkinlik oranı,
- Dışsalılık ölçütleri,

<sup>577</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.22

<sup>578</sup> Sakal/ Karadeniz, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, s.167.

<sup>579</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.23.

<sup>580</sup> Sakal/ Karadeniz, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, s.167.

<sup>581</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s. 22-23.

<sup>582</sup> Sakal/ Karadeniz, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, s.165-166.

- Geleneksel ölçütler.

Kamu hizmetlerinin paylaşımında yukarıda ifade edilen ölçütlere göre hareket edilebileceği gibi başka yere ve zamana göre başka ölçütlerde olabilir. Ancak her halükârda idareler arasında bu paylaşımın yapılması gerekir.

İdareler arasında makul paylaşım gerçekleşmediği takdirde ekonomik açıdan kaynak israfı ilk sorun olarak gözüktür de siyasal açıdan yaşanacak yetki çatışması, idarî açıdan doğacak toplumda huzursuzluk ve akabinde gelecek birtakım kargaşalar ve kaos kaçınılmaz olur<sup>583</sup>.

İdareler arası ilişkilerin düzenlenmesi elbette merkezi idare ve yerel idare ya da sadece üst ve alt kademeler arasında dikey bağlamada doğan bir sorun değildir. Çünkü yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri hizmetlerden bazılarının doğurduğu maliyetler kimi zaman kendi bölgelerinin dışına taşabilmektedir. Dışsallık (externality) adı verilen bu mahiyetteki fayda veya zararları finansal olarak ölçmek çok zor, neredeyse imkânsızdır. Bu durumda, elbette idareler arası mali ilişkileri rasyonel kıstaslara göre yatay seviyede düzenlemek gereklidir. Ancak bunun gerçekleştirilmesi kolay değildir<sup>584</sup>.

### **3.3. İdareler Arası İlişkilerin Düzenlenme Gerekçeleri**

#### **3.3.1. Kamu Düzeninin Korunması ve İdareler Arası Çekişmelerin Önlenmesi Gereği**

İdarelerin ihtiyaç duydukları gelir kaynağı aynı olduğu dikkate alınınca idareler arası ilişkileri düzenlenme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır<sup>585</sup>. Bir yerde birden fazla yetkilinin bulunduğu durumda, kim nerede ve hangi esaslara göre hangi yetkilerle donatılmış belirli olması gerekir. Yoksa yetki çatışması çıkar ve kaos kaçınılmaz olur. Bazen de sorumluluğun belirlenmemesi nedeniyle yetkili kurumlardan hiçbiri işe sahip çıkmayarak pasif kalarak yine kaosu doğmasına sebep olabilir<sup>586</sup>.

<sup>583</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.51.

<sup>584</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.63.

<sup>585</sup>Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.26-27.

<sup>586</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.55.

### 3.3.2. Kaynak İsrafının Önlenmesi Gereği

Kamu hizmetlerinin hangilerinin, hangi idare tarafından yapılacağı önceden belirlenmezse bunun kaynak israfına sebep olacağı aşîkârdır. Şöyle ki bazen hem merkezî idare hem de yerel idare aynı kamu hizmetini yapmayı isteyip gereksiz yere aynı iş iki defa yapılabilir. Bazen de çok kaynak kullanmak durumunda kalan idare maliyetli bir şekilde işi üstlenebilir. Her iki durumda kaynak israfına neden olur<sup>587</sup>.

### 3.3.3. Kaynak Sapmalarının Özellikle Göçlerin Önlenmesi Gereği

Paylaşımlar belirlenirken genellikle tarihi faktörler, ekonomik faktörler, siyasal ve sosyal faktörlerde göre dikkate alınır. Ancak paylaşımda adil bir dağılım yapılmazsa, bu adaletsiz dağıtımın sonucu olarak vatandaşlar bir bölgeden diğer bölgeye göç etmek zorunda kalabilir<sup>588</sup>. Gelir kaynağı yönünden daha avantajlı olan bölgeler daha fazla harcama yaparak kendi bölgelerinin insanlarına daha kaliteli hizmeti sunarken bu imkâna sahip olamayanlar daha az hizmet alır ve süreç doğal olarak göçü doğurur<sup>589</sup>. Ülke içindeki kontrolsüz, plansız ve programsız gerçekleşen bu göçler, bazı bölgelerde yoğun plansız nüfus kalabalığına ve sonuç olarak da o bölgelerde birçok kamu hizmetinin aksamasına neden olabilir<sup>590</sup>.

### 3.3.4. Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu

Devlet ve yerel yönetimler kamu hizmetlerini ifa edebilmek için aynı kaynaktan gelir temin etmek zorundadırlar. Bu kaynaklar da tüm ülkenin ulusal geliridir<sup>591</sup>. Kamu kesiminin milli gelirden aldığı pay hala büyük miktarlardadır<sup>592</sup>. Vatandaşın yükünün artmaması için planlamanın titiz yapılması zorunludur.

### 3.3.5. Bölgeler Arasındaki Eşitsizliklerin Giderilmesi Gereği

Yerel yönetimlerin hepsi birbirinden farklı gelişme düzeyinde ve birbirinden farklı gelişme potansiyeline sahiptirler<sup>593</sup>. Yerel yönetimler arasında ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin olması çok doğaldır. Bu eşitsizliğe, doğal kaynakların dağılımı, ekonomik ve

<sup>587</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.56.

<sup>588</sup> Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.43.

<sup>589</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.57.

<sup>590</sup> Mutluer, M. Kâmil /Öner, Erdoğan, Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Yayınevi 2009, s.12.

<sup>591</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.370.

<sup>592</sup> Mutluer/Öner, Mahalli İdareler Maliyesi, s.13.

<sup>593</sup> Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.42.

sosyal gelişmişlikler ve mahalli idarenin bulunduğu bölgenin jeopolitik yapısı gibi nedenler sebep olabilir. Bazı yerel yönetimler kendi yağıyla kavrulabilir. Yani bu tür yerel yönetimlerin milli gelirden aldığı pay çok büyük tutarlara ulaşabilir ve doğal olarak da vergilerden çok büyük gelir elde edebilir. Buna karşı başka yerel yönetimlerde aksine bir durum yaşanabilir. Gelir durumlarının farklılıkları yapılması gerekli olan kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde de ayrılıklara neden olabilir. Bu durum sonucunda gelişmiş yerel yönetimler daha fazla gelişirken, diğerleri daha da olumsuz durumlarla karşı karşıya kalabilir<sup>594</sup>. Bu durumda, yerel yönetimlerin kendi bölge insanlarına sunacakları hizmetlerin kalitesi de eşit olmayacak, nicelik ve nitelik yönlerinden büyük farklılıklar meydana gelecektir. Oysa vatan bir bütündür tüm vatandaşlar eşittir ve devlet ülkenin tamamından sorumludur<sup>595</sup>. Hal böyle olunca bölgeler arası eşitsizliklerin olmaması ve ortadan kaldırılması için düzenlenme gerekliliği ortaya çıkmaktadır<sup>596</sup>.

### **3.3.6. Yerel İdarelerin Merkezi İdareye Karşı Korunma Gereği**

Bilindiği üzere kamu hukuku zaviyesinden bakınca, devlet ve devlet çatısı altında bulunan diğer kamu tüzel kişileri eşit durumda olmadığı görülmektedir. Bu sebeple merkezi idareye karşı hukuken zayıf konumda bulunan yerel yönetimlerin, beklenmeyen bazı yükümlülükler altına sokulmasını engellemek gerektiği açıktır<sup>597</sup>. Ve bir yerel yönetim için, kendi üzerine düşen görevlerin ve gelirlerinin neler olduğu açık olduğu taktirde, merkezi idare her istediği anda gerekli kaynağı sağlamadan, o birime yeni hizmetlerin yapılması sorumluluğunu yükleyemez<sup>598</sup>.

Kamu hukuku açısından merkezi idarenin yerel yönetimlere karşı üstünlüğü karşısında görev ve gelir bölüşümü meselesi eğer rasyonel bir nizama bağlanıp hukukî güvence altına alınmamışsa yerel idareler büyük risk ile karşı karşıya kalırlar<sup>599</sup>. Merkezi idare ikinci derecedeki yerel idarelere ani veya külfetli görevler yükleyebilir veya bu idareler beklenmeyen bir hizmetle karşı karşıya kalabilirler<sup>600</sup>. Ülkemizde 2013 yılında 65 yaş üstü ve

<sup>594</sup>Mutluer/ Öner, Mahalli İdareler Maliyesi, s.12.

<sup>595</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.59

<sup>596</sup>Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.23-25.

<sup>597</sup>Bülbül, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.55.

<sup>598</sup>Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.371.

<sup>599</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.60.

<sup>600</sup>Öncel, S.Yenal, Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul, Filiz Kitabevi 1998, s.148.

engellilere yönelik şehir içi toplu taşımada ücretsiz seyahat kararı ani ve külfetli bir sorumluluk olarak yerel yönetimler üzerine bırakılmıştır<sup>601</sup>.

Yine merkezi idareler mahalli idare kuruluşlarını bizzat kendileri kurmakla beraber, genelde onlara karşı daha otoriter davranırlar. Yani ülkenin imkânlarının çoğunu kendi gücü altında tutmaya çalışırlar. Diğer yandan, gelirleri devir etmekte kıskanç davranırlarken, yerel idare kuruluşlarına taşıyamayacakları derecede görevler yükleme gayreti içinde de bulunurlar<sup>602</sup>. Merkezi idarenin mahalli idareleri baskı altında tutmamasını önlemek için hukuki düzenlenmeler şarttır<sup>603</sup>.

### 3.4. İdareler Arasında Hizmetlerin ve Gelirlerin Paylaşımı (Mali Tevzin)

Merkezi ve yerel idarelerin bölgesel ve bireysel eşitsizliklerle mücadelesi ana amaçlarından biri olmalıdır. Aksi halde halkına, ortalama bir hayat standardı sağlama konusunda geri kalan yönetimler, kutuplaşmaların ve aşırılıkların üstesinden gelemeyecektir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 5. maddesinin son kısmında devletin temel amaç ve görevleri tanımlanırken bunun sosyal hukuk devleti ve adalet gereğince kişilerin temel hak ve hürriyetlerini sınırlayan siyasal, sosyal ve ekonomik engellerin kaldırılarak insanın madden ve manen gelişmesi için gerekli koşulları temin etmek olduğu olarak belirtilmektedir. Bölgeler arası ya da idareler arası farklılıkların giderilmesi amacıyla adil ve dengeli “gelir-gider” politikalarının uygulanması şarttır. Merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere aktarılan payların ana hedeflerinden biri de farklılıkları en aza indirmek olmalıdır<sup>604</sup>.

İdareler arası mali ilişkileri ifade etmek üzere dünyada bazı kavramlar kullanılmıştır. Örneğin, bu alandaki çalışmaları adlandırmak üzere Fransa'da “*CompromisFiscal*”, İngiltere'de “*Intergovernment FiscalRelations*”, Almanya'da da “*Finanzausgleich*” kavramlarının kullanıldığı merkezi idare ile mahalli idarelerin mali ilişkilerini ifade etmek üzere çeşitli kavramlar ileri sürülmüştür. Ancak bu konuda en çok kullanılan ve mali literatürde kabul gören kavram “mali tevzin” kavramı olmuştur. Mali tevzin konusu ilk olarak Almanya'da incelenmeye başlamıştır. İlk önceleri mali tevzin denildiğinde gelir bölüşümü

<sup>601</sup> 02.08.2013 tarih ve 28726 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 04. 03.2014 tarih ve 28931 sayılı Resmî Gazetede Yayımlanan Ücretsiz veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği.

<sup>602</sup> Mutluer / Öner, Mahalli İdareler Maliyesi, s.11.

<sup>603</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.26-27.

<sup>604</sup> Akman, Çiğdem /Acar, İbrahim A., “Dünyada Yerelleşme ve Mali Yapılarda Gelişmeler”, Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapılar, der. Akman ve Acar, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2021 s.7.

anlaşılması, hizmet bölüşüm kısmı bu kavramın dışında tutulmuştur. Bunun nedeni de hizmet bölüştürülmelerinin daha çok idare hukuku alanına giren bir konu olarak görülmesi olmuştur<sup>605</sup>.

Türkiye mali hukuk literatüründe, merkezi idare ile mahalli idareler arasında çok önemli bir unsur olarak ortaya çıkan gider ve gelir paylaşımı, 1940’lardan başlayarak mali tevzin başlığı altında tartışıla gelmiştir<sup>606</sup>.

Mali tevzin; mali kaynakların merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaştırılmasını, denkleştirilmesini, bir başka ifadeyle bölüştürülmesini ifade eder. Mali tevzin kavramı yerine “idareler arası mali ilişkiler” deyimini kullanılmaktadır<sup>607</sup>.

Türkiye Anayasasının 127 inci maddesinde yerel yönetimlere ilişkin gelir güvencesi genel ve soyut bir güvence olarak kalmıştır. Açıklık yoktur. Hangi gelir kaynaklarının ne oranda verileceği belirlenmemiş yasalara bırakılmıştır<sup>608</sup>.

### **3.4.1. Gelirlerin Paylaşımında Kullanılan Yöntemler**

#### **3.4.1.1. Bağımsız Vergileme Yetkisi Verilmesi**

Bazı yazarlara göre “*rekabet sistemi*” de denilen bu yönteme göre yerel yönetimlerin herhangi bir kısıtlamaya ve sınırlamaya tabi olmaksızın tam bir vergilendirme yetkisine sahip olmasıdır. Ancak bu uygulama, kaynağın kurummasına, kaynak sapmalarının meydana gelmesine, vergi direncinin doğmasına ve çifte vergilenmeye neden olur. Bu yöntem ABD ve İngiltere’de uygulanmıştır<sup>609</sup>.

#### **3.4.1.2. Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması**

“*Ayrırma sistemi*” de denilen bu modelde bazı vergilerin merkezi idareye, bazı vergilerinde yerel yönetimlere bırakılır. Örneğin emlak vergisi genellikle yerel yönetimlere bırakılır. Gelir vergisi ise merkezi yönetime bırakılır. 19. yüzyılda federal devlet

---

<sup>605</sup>Mutluer/Öner, Mahalli İdareler Maliyesi, s.9.

<sup>606</sup>Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.53.

<sup>607</sup>Pehlivan, Kamu Maliyesi, s.195.

<sup>608</sup>Tortop / Aykaç /Yayman /Özer, Mahalli İdareler, s.127.

<sup>609</sup>Sakal/ Karadeniz, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, s.167.

yapılanmalarında gümrük vergileri, satış vergileri gibi vergiler merkezi idarenin gelirleri arasında yer almıştır<sup>610</sup>.

#### **3.4.1.3. Merkezi idarenin Vergi Gelirleri Üzerinden Pay Verilmesi**

Bu sistemde idarelerin gelir kaynakları arasında bir bağıllık bulunmaktadır. Vergiler merkezi idarece tarh ve tahsil edilip sonra tahsil edilen vergilerin toplam üzerinden belli kıstaslara göre yerel yönetimlere pay verilir. Bu yöntem çifte vergilemeyi önler. Ancak, pay alan yerel idareleri, pay veren devletin/merkezi idarenin maddi yönden bağımlısı haline getirmesi gibi bir sakınca yaratır<sup>611</sup>.

#### **3.4.1.4. Bağış (Yardım, Transfer)**

Koşullu bağış ve yardımlar, Koşulsuz bağış ve yardımlar<sup>612</sup>.

### **3.5. Yerel Yönetimlerin Gelirleri İçin Öneriler**

Yerel yönetimlerin problemleri denilince yukarıdaki aktarımlardan da anlaşılacağı üzere ilk akla gelen gelir/kaynak yetersizliğidir<sup>613</sup>. Yerel yönetimler için öncelik elbette görev ve yetkileri ile orantılı öz gelire sahip olmaktır. Bu gelire sahip olunamadığı takdirde öz gelir oranı yüksek olsa dahi yerel yönetimlerin karar ve hareket kabiliyetleri üzerinde baskılar yine de devam edecektir. Bunun için yerel yönetimlerin gelir ihtiyacı toplam gelir içerisinde ki öz gelir oranının yüksek olup olmamasından daha öncelikli bir sorundur<sup>614</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan sonraki belediyeçilik anlayışında inişli çıkışlı dönemler yaşandığı gözlenmektedir. Ancak son yasal değişikliklerden önce belediyelerimizin, merkezin dar vesayetiyle sarılmış bir halde olduğu görülmektedir. “5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, 5393 sayılı *Belediye Kanunu*, 5018 sayılı *Kamu Mal Yönetim ve Kontrol Kanunu*” ile de ve bu dönemden sonra çıkarılan diğer kanunlar ile de belediyelerin

<sup>610</sup> Sakal/ Karadeniz, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, s.167.

<sup>611</sup> Sakal/ Karadeniz, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, s.167-168.

<sup>612</sup> Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, s.197; Sakal/ Karadeniz, Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi, s.167-168; Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.93-96.

<sup>613</sup> Tavşancı,Aykut, “Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi”,Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar, der.Altuğ,Çetinkayaveİpek, Bursa, Ekin Yayınevi 2010, s.91.

<sup>614</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik,s.169.

denetiminde objektif esaslara doğru gidilmek istendiği görülmektedir. Ancak halen, merkezin güçlü bir vesayetinin hissedildiği maddeler de yok değildir <sup>615</sup>.

Türkiye’de belediyelere ait çok fazla gelir kaleminin olduğu görülmektedir. Buna karşın belediye gelirleri merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımı ile paralel bir şekilde inşa edilmemiş olup yerel yönetimlerin sorumlu oldukları kamusal hizmetleri etkin ve verimli yapmaya yetecek düzeyde değildir <sup>616</sup>.

Belediyelerin Anayasa ve yasalarla kendilerine verilmiş görevleriyle orantılı bir biçimde özgürce finansman kaynağını da sağlayacağı yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Bununla birlikte dağınık şekilde düzenlemeler olan belediye yasalarıda yeknesak bir düzenlemeye kavuşturulmalıdır <sup>617</sup>.

Türkiye’de yerel yönetimler, “*Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Köy Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu*” gibi her yerel yönetim birimi için ayrı ayrı yasalar çıkarılarak açıklanmıştır. Mevzuatı azaltma ve sadeleştirme reformuna gidilerek; yerel yönetimler ile ilgili gereksiz yasa, tüzük ve yönetmeliklerin çıkarılması ve kalan yasal düzenlemelerin de birleştirilmesi düşünülebilir <sup>618</sup>.

### 3.5.1. Öz Gelirlerin Artırılması

Türkiye’de yerindelik (subsidiarity) ilkesinin uygulanışı mali özerklik açısından değerlendirildiğinde yetersiz bir görüntü olduğu anlaşılmaktadır. Öz gelirlerin sembolik olduğu ve yeterli olmadığı gözükmemektedir. Öz gelir mükellefi olarak bu gelir kalemini ödeyenin kendisini daha iyi hissedeceği konusunda hem fikir olunan öz vergi gelirlerinin arttırılması yönünde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir <sup>619</sup>.

Kaynak yetersizliğinden ötürü yerel yönetimlerin merkezi idareye olan bağımlılığının artması mali özerkliğin yanında ideal anlamda ki özerkliğinde büyük ölçüde kaybedilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu olumsuzlukların doğmaması ve etkin bir yerel yönetimin vücut

<sup>615</sup> Eren, Hayrettin/Peker, Uğur, “Belediyelerin Denetimi”, *Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1 (2015), s.269-303.

<sup>616</sup> Gencel, Ufuk, Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Genel Görünümü, Yerel Yönetimler Üzerine Maliye ve Siyaset Yazıları, der. Gök ve Gencel, Bursa, Ekin Yayınevi 2020, s.73-96.

<sup>617</sup> Yüce, Mehmet, “Belediyelerin Hizmetleri ve Vergi Gelirleri Hakkında Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, C.6, S.16 (1995), s.20-29.

<sup>618</sup> Erdoğan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler, s.248.

<sup>619</sup> Korlu/Çetinkaya, “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Değerlendirilmesi”, s.95-111

bulması için öz gelirlerin yüksek olması gerekmektedir<sup>620</sup>. Mali Özerklik sağlanmadan ne ideal anlamda bir yerel yönetim birimi nede ideal anlamda yerel kamu hizmeti sağlanamaz. Mali özerkliğin sağlanmasının yolu öz gelirlerin artırılmasından geçer.

Yerel yönetimler yetkilerini kullanma açısından vergilendirme ilkelerine uygun donanım/imkâna kavuşturulmalıdır. Yerel yönetimlerin doğal olarak uymak zorunda olduğu yasalarda yeni yapılacak düzenlemelerde mali özerkliği güçlendirici yönde bir irade oluşmalı ve mali özerklik açısından güçlendirici adımlar atılmalıdır<sup>621</sup>. En son geçtiğimiz 2019 yılında başlayan Pandemi (Covid 19) döneminde yaşanan olgular küresel boyutta yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin önemini tekrar ortaya koymuş merkezileşmenin sebep olduğu işlev eksikliğini göstermiştir<sup>622</sup>. Yaşanılan çağ itibariyle artık yerel yönetimlerin vergilendirme ve kaynak oluşturma da daha geniş yetkilerle donatılmasını gerektiği görülmektedir<sup>623</sup>.

Yerel yönetimler özelinde belediyelerin mali özerkliklerini sağlayabilmesi ancak kapsamlı kanun değişiklikleri ile mümkündür<sup>624</sup>. Bu minvalde gerek uygulamada gerekse doktrinde, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanmasına katkı ve gelirlerinin artırılmasına yönelik aşağıdaki düzenlemeler yapılabilir.

### 3.5.2. Kentsel Rant Vergi Düzenlemesi

Kamu kurumlarının yaptığı bazı yatırımlar, imar planı değişiklikleri, kişilerin g. menkullerinde olağanüstü değer kazanmaya büyük bir ranta sebep olabilmektedir<sup>625</sup>. Kentsel rantların vergilendirilmesinin mali ve mali olmayan gerekçeler ile makul olduğu da gayet açıktır<sup>626</sup>. Kentsel rantların tamamının layığı ile vergilenememiş olması akla mülga 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiş olan ve şerefiye tanımına benzeyen değerlendirme resminin yeni bir kentsel rant vergisi olarak değerlendirilmesini getirmektedir<sup>627</sup>. Plan değişiklikleriyle ortaya çıkan değer artışlarından ilgili büyükşehir ya da

<sup>620</sup> Tavşancı, Aykut “Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi”, Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar, der. Altuğ, Çetinkaya ve İpek, s.91.

<sup>621</sup> Egeli, Haluk/Diril, Funda, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, C.23, S.84 (2012), s.25-44.

<sup>622</sup> Türgay, Yerel Yönetimler ve Özerklik s.143-172.

<sup>623</sup> Tavşancı, Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi, s.91.

<sup>624</sup> Taşpınar, Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri, s.446-447.

<sup>625</sup> Aslan, M., Kentsel Rantların Değerlendirilmesi, s. 117.

<sup>626</sup> Gök, Musa, “Kentsel Rantları vergilendirmenin Ekonomi Politikası Türkiye İçin Çıkarımlar” Yerel Yönetimler Üzerine Maliye ve Siyaset Yazıları, der. Gök ve Gencel, Bursa, Ekin Yayınevi 2020, s.97-128.

<sup>627</sup> Aslan, M., Kentsel Rantların Değerlendirilmesi, s.117.

ilçe belediyesine pay aktarılması da buna dahil edilmelidir<sup>628</sup>.Önemli bir gelir kaynağı olma potansiyeli taşıyan eski şerefiye uygulaması ülkemizde bu önemi yakalayamamıştır<sup>629</sup>.

### 3.5.3. Motorlu Taşıt Vergisi Düzenlemesi

Türkiye’de MTV’nin mahalli idare vergisi olarak düşünülmesi mali özerklik açısından son derece önemlidir<sup>630</sup>.Şehre kayıtlı olan araçlardan tahsil edilen Motorlu taşıtlar vergisinden belediyelere pay aktarılmalıdır<sup>631</sup>.Türkiye toplam nüfusunun %83 ü aşkın belediye sınırları içerisinde yaşadığı düşünüldüğünde motorlu taşıtlar tarafından kente yayılan olumsuz dışsallıktan daha çok belediyede yaşayan insanların etkilendiği gerçeği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle belediyelerin bu zararlı etkileri gidermeye yönelik kamu hizmeti harcamalarına destek olması açısından da MTV’nin belediye öz geliri haline getirilmesi gerekmektedir<sup>632</sup>. Merkezi idari gelirleri içinde ortalama %1,70’lik yer kaplayan bu verginin yarısının belediyelere dağıtılması mevcut belediye gelirlerinin %14-15 artması ve belediye bütçe açıklarının önemli düzeyde kapatılması anlamına gelecektir<sup>633</sup>.

### 3.5.4. Madencilik Kira Vergisi Düzenlemesi

Madencilik sektöründen ve doğal kaynaklardan elde edilen kira ve vergi gelirlerinin tümünden bu endüstrilerin bulunduğu il ve ilçe yönetimlerine belli oranda pay aktarılması bunların oluşturduğu zararın bertarafına ve yerel yönetimlerin güçlenmesine katkı sağlayacağından değerlendirilmelidir<sup>634</sup>.

### 3.5.5. Konaklama Vergisi Düzenlemesi

Yasal olarak düzenlenen ancak uygulaması 1 Ocak 2023’e ertelen konaklama vergisinde<sup>635</sup> revizyona gidilmelidir. Karşılaştırmalı ülke uygulamalarından da görüleceği üzere konaklama vergisi ağırlıklı olarak turistik faaliyetlerin gerçekleştiği yerdeki külfetleri finanse etmeye katkı sağlamak, turizm baskısının aşırılığını bertaraf etmek, turizm altyapısını

<sup>628</sup>Çöpöğlu, Mustafa, Yerel Yönetim Reformları, Der Yayınevi, İstanbul 2017, s. 242.

<sup>629</sup>Ulusoy/Akdemir,Mahalli İdareler, s.487.

<sup>630</sup> Demirbaş,Tolga/Çetinkaya, Özhan “Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu MTV Önerisinin Tartışılması” der. Altuğ, Çetinkaya ve İpek, Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar, s.117.

<sup>631</sup>Çelik/Altıparmak, Yeni Büyükşehir Modeli, s.345.

<sup>632</sup> Demirbaş/Çetinkaya, Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu MTV Önerisinin Tartışılması, s.125.

<sup>633</sup> Demirbaş/Çetinkaya, Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu MTV Önerisinin Tartışılması, s.117.

<sup>634</sup> Erdoğan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler, s.253.

<sup>635</sup> 5/12/2019 tarihli ve 7194 sayılı Kanunun 9 uncu maddesiyle düzenlenmiş olup 7338 sayılı “*Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile konaklama vergisinin yürürlük tarihi 1/1/2023 tarihine ertelenmiştir.

iyileştirmek amaçları ile düzenlenmiştir. Bu durum karşısında, Türkiye’de turizm bölgelerinde yaşanan benzer durum karşısında kamu yararı ile yüklenilen vergi (araç) arasındaki orantı nazarı dikkate alınarak; nimet-külfet dengesinden hareketle turizm baskısının oluşturduğu negatif dışsallığı bertaraf etmek için, yasa koyucunun bunu bir yerel yönetim vergisi olarak yeniden düzenlemesi gerekmektedir<sup>636</sup>. Yeni düzenlenecek bu vergi ile belediye sınırları içindeki otel, pansiyon, motel, gibi yerlere her türlü hizmeti götüren belediyelerin yükü bu bölgelerde geçici ikamet edenlerin bu katkısı ile hafifletilebilir<sup>637</sup>. Verginin uygulanabilirliği ve vergi adaleti yönünden turistik tesislerde kalınan gün sayısı üzerinden alınması isabetli olacaktır<sup>638</sup>.

### 3.5.6. Akaryakıt ve Petrol Ürünleri İçindeki ÖTV Düzenlemesi

Yerel yönetimlerin idareler arası transfer gelirleri içinde yer alan en önemli gelir kaynağı elbette merkezi idareden aktarılan paylardır. 5779 sayılı kanunda Büyükşehir Belediyelerine büyükşehirde toplanan gelir vergileri üzerinden pay ayrılırken 6360 sayılı kanun ile bu gelirlerden akaryakıt ve petrol ürünlerinden alınan ÖTV’nin çıkarılmasından sonra kalan kısımdan pay ayrılacağı belirtilmiştir. ÖTV’nin kapsamda çıkması ile kayıp oranı %10’dan fazladır<sup>639</sup>. Yerel yönetimlere aktarılan gelir vergisi hesaplamasına toplanan ÖTV’ler dâhil edilmelidir.

### 3.5.7. Mülteci, Sığınmacı, Geçici Koruma Statüsündekilerle İlgili Düzenleme

2011 sonrasında yaşanan Suriyeli göçmen krizi ile AB’nin öncülüğünde Türkiye’nin ilk göç yasası olarak 2013 yılında “6458 sayılı *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*” (YUKK) yürürlüğe girmiştir. 6458 sayılı YUKK ile kapsamlı yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu yasa ile Türkiye’de bulunan göçmenlere yönelik ilk kurumsal örgütlenme olan Göç İdaresi oluşturulmuş ve yeni bir statü olarak “geçici koruma” statüsü tanımlanmıştır<sup>640</sup>. Sığınmacıların Türkiye’de ikamet sürelerinin uzaması ile birlikte artık gerek merkezi yönetim gerek yerel yönetim sığınmacıların varlığını geçicilik üzerinden

<sup>636</sup> Aşçı Akıncı, Nuray, “Konaklama Vergisi: Ölçülülük Meselesi, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*”, C.33, S.148 (2020), s.77-100.

<sup>637</sup> Şahin İpek, E.Ayşe, “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.20, S.2 (2018), s.1-19.

<sup>638</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s. 485.

<sup>639</sup> Akçe, Talip, “Türkiye’de Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi”, Sayıştay Dergisi, C.25, S. 94 (2014), s.29-51.

<sup>640</sup> Karabulut, Şahin, Kamu Yönetimi Bakımından Yerel ve Küresel Ölçekte Düşünceler ve Kurumlar, Ankara, Gazi Kitabevi 2021, s.293-294.

değerlendirmemekte ve entegrasyona yönelik çözümler aramaktadır<sup>641</sup>. Bu bağlamda gerek göçmenlerin gerek geçici koruma statüsünde ki kişilerin şehre ve ülkeye entegrasyonun sağlanmasına katkı için ikamet ettikleri sorumlu belediyeye veya ilgili il özel idaresine nüfusları ile orantılı idareler arası transferlerde düzenleme yapılmalı veya ek ödenek (koşullu, koşulsuz bağış) çıkarılmalıdır.

### 3.5.8. Kent Vergisi Düzenlemesi

Nüfusun çoğunluğunun kentlerde ikamet ettiği bu çağda kentsel nüfusta yaşanan artış ve göçler yerel yönetimlere yönelik hizmet talebini artırmaktadır. Bu hizmet talebinin artışı karşısında yerel yönetimlerin mevcut kaynaklarla kamu hizmetlerini sunmasının zorluğu da ortadadır. Kentte yaşayan birçok kişi bedelini ödemediği hizmeti almaktadır. Hal böyle olunca kente göç edenlerden böyle bir vergi alınabilir<sup>642</sup>.

### 3.5.9. İdareler Arası Gelir Transfer Kriterlerinde Düzenleme

Mali özerkliğin düzeyinin tespitinde kullanılan GBVG'den ayrılan payların yerel idarelerin toplam gelirleri içerisinde yüksek bir oranda olması elbette mali özerkliği azaltıcı bir durumdur<sup>643</sup>. Ancak merkezi idareden yerel yönetime kaynak aktarılması mevcut sistemde zarurettir. Bu zaruretin gereği olarak kaynak paylaşımının, sorumluluk paylaşımına paralel bir şekilde adil bir biçimde yapılması gerektiği aşikârdır. Bu sebeple Türkiye’de yerel kamu ve diğer hizmetlerin yerel yönetim tarafından ifa edilmesi ile yaşanacak decentralization sürecinde, merkezi idarenin yetki alanı içinde olan bazı hizmetlerin yerel yönetimin görev ve yetki alanına bırakılması da kaçınılmaz zorunluluk olacaktır. Gerek mevcut görevlerin ve gerekse de yeni görevlerin yerel yönetimler tarafından layıkıyla yapılabilmesi için bu vazifelerle orantılı gelir kaynaklarının yerel idarelere sağlanması gerektiği de tartışma götürmese gerek<sup>644</sup>.

Uygulamada büyükşehir belediyelerinin genel bütçeden aldıkları paylar doğrudan, nüfus ve yüzölçümü kriterlerine göre dağıtılmaktadır<sup>645</sup>. Uygulamadaki bu sistemin yanı sıra

<sup>641</sup> Akman, Kaan, “Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler ve STK İş birliği”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, C.1, S.3(2018),s.452-466.

<sup>642</sup> Ulusoy/Akdemir,Mahalli İdareler, s.485.

<sup>643</sup> Korlu/Çetinkaya,“Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Değerlendirilmesi”, s.95-111

<sup>644</sup> Türkoğlu,İrfan/Demirhan,Yılmaz, “Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye’de İdari Reformlar”,Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 22, S. 2 (2013), s.315- 332.

<sup>645</sup> Güngör, Belediyelerin Genel Bütçe Payları,s.29.

yerel nüfus artış oranı kriteri, yerel tahsilat kriteri, öğrenci nüfus kriteri, sosyal yardım miktarı kriteri, yol ağları kriteri olarak nüfus ve yüz ölçümü kriterlerine eklendiği sistemlerde vardır<sup>646</sup>. Bu kriterlere ek olarak ayrıca turist kriteri, yazlıkçı kriteri, geçici sığınmacı gibi mevcut duruma göre yeni kriterlerde eklenebilir. Bu kriterler dikkate alınarak Büyükşehir Belediyelerinin genel bütçeden aldıkları payların yeniden değerlendirilebilir.

Büyükşehirler için %6 olan GBVG paylaşım oranının, hizmet ölçeği genişlediğinden ve çeşitlendiğinden hizmetlerin daha hızlı ve nitelikli yapılmasını sağlamak amacıyla arttırılması elzemdir<sup>647</sup>.

Büyükşehir belediye yönetimi uygulanmayan 51 ilde bulunan il ve ilçeler için %1,50 oranında, il özel idarelerine ise %0,5 oranında genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarılmaktadır. 51 ildeki belediyelerin genel bütçelerdeki aldıkları payın %20 si gelişmişlik endeksine göre dağıtılmasına karşın 5 gruba paylaştırılan kaynak grup içindeki belediyelerin nüfusuna göre yapılmaktadır. Dolayısı ile diğer belediye kaynaklarının tamamı neredeyse nüfusa göre yapılmış sayılabilir<sup>648</sup>. Bu hususta da yukarıda büyükşehirler için zikrettiğimiz bir kısım kriterler dikkate alınmalı ve genel bütçeden aktarılan %1,5 oran artırılmalıdır.

İl özel idarelerine aktarılan %0,5 olan oranda sunmuş olduğu kamu hizmeti ile orantılı olarak artırılmalıdır.

### 3.5.10. Diğer Düzenlemeler

Belediye hesaplarından yapılan aydınlatma gideri kesintilerinin oranlarının azaltılarak,<sup>649</sup> sokak aydınlatmaları ile ilgili düzenleme belediyelere yük getirmeyecek şekilde yeniden ele alınmalıdır<sup>650</sup>.

Belediyelere her ne şekilde olursa olsun yeni görevler verilirken, bu görevleri ifa için yeterli kaynakta tahsis edilmelidir. Kaynağı oluşturulmayan bir vazife belediyelere verilmemelidir. Belediye bütçesinde öngörülemeyen giderler oluşturan indirimli ve ücretsiz toplu taşıma hizmetleri (65 yaş uygulaması vb.) için merkezi idarenin yeterli desteğinin sağlanması temin edilmelidir<sup>651</sup>.

<sup>646</sup> Bülbul, Yerel Yönetimler Maliyesi s.70-73.

<sup>647</sup> Çöpoğlu, Yerel Yönetim Reformları, s. 241.

<sup>648</sup> Güngör, Belediyelerin Genel Bütçe Payları, s.29.

<sup>649</sup> Çöpoğlu, Yerel Yönetim Reformları, s. 242.

<sup>650</sup> Çelik/Altıparmak, Yeni Büyükşehir Modeli, s.344.

<sup>651</sup> Çöpoğlu, Yerel Yönetim Reformları, s. 243.

Gerek büyükşehir belediyesinin gerekse ilçe belediyelerinin ayrı ayrı gelir kalemlerini toplamınsansa kaynakların tek elden toplanması daha verimli olacaktır<sup>652</sup>.

Yerel yönetimlerin hizmetlerinde hizmeti alanların hizmet bedeli ödemesi hem kaynak sapsmasını önler hem de hizmeti alanın maliyeti üstlenmesi adaleti sağlar. Bu minvalde vergiden ziyade harç düzenlemesinin yaygınlaştırılması ve artırılması da isabet olacaktır<sup>653</sup>

Ayrı tüzel kişiliği olan ve doğrudan belirleyebildiği gelirleri, bütçesi, malvarlığı ve seçilmiş organları olan köyün öz gelirlerinin görevlerini ifada yetersizliği ortadadır<sup>654</sup>. Köyün gelirlerinin yetersiz olmasından ötürü köyü birçok ihtiyacı geçmişte ya il özel idareleri ya da merkezi idarenin taşra teşkilatları tarafından veyahut da köylere hizmet götürme birlikleri tarafından karşılanmıştır<sup>655</sup>. Köy idaresinin gelir kaynağının zayıf olmasının nedeni ise 442 sayılı köy yasası yapılırken köyün ihtiyaçlarının imce ile karşılanmak istenmesinden kaynaklanmıştır. Dönemin şartları gereği köylünün ekonomik gücü zayıf görüldüğünden köylüyü köyün işlerinde çalıştırarak köy kalkındırılmak istenmiş ama bunun başarılı bir yöntem olmadığı da artık görülmüştür<sup>656</sup>. Anayasanın (m.127) yerel yönetimlere görevleri ile ilgili orantılı gelir sağlama hükmü gereğince bir yerel yönetim birimi olan köy idarelerine düzenli ve sürekli gelir kaynakları oluşturulması gerekmektedir<sup>657</sup>. Ancak bunun idareler arası transfer suretiyle yapılması merkezi idareye daha bağımlı hale gelme ihtimalini doğurup mali özerkliğe uymayacağından geçiş süreci içinde öz gelirlerin artırılması temin edilmelidir<sup>658</sup>.

---

<sup>652</sup> Çelik/Altıparmak, Yeni Büyükşehir Modeli, s.346

<sup>653</sup> Ulusoy/Akdemir, Mahalli İdareler, s.486

<sup>654</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, s.247.

<sup>655</sup> Gözler / Kaplan, İdare Hukuku, s.200.

<sup>656</sup> Günday, İdare Hukuku, s.462.

<sup>657</sup> Kalabalık, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kuramları, s.228.

<sup>658</sup> Ercan, Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, s.185.

## SONUÇ

21. yüzyıl da küresel sistemden merkezi idareler ve yerel idareler hem müspet hem de menfi anlamda hızla etkilenmektedir. Kimi mecralarda, küreselleşmenin yarattığı değişim, küresel güçlere karşı bireyin korunmasını sağlamak amaçlı, ulus devletin ve devamla ulus devlet içerisinde farklılıkları barındıran unsurlara hizmet eden yerel yönetimlerin korunması isteğini de doğurmaktadır. Kimi mecralarda ise küreselleşme devleti ve yerel idareleri dönüştürme olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlar daha çok e- devlet hizmetleri, bilişim, sanal dünya, çevre, ulaşım, şehircilik ve benzer alanlardaki taleplerinin benzeşmesi ulus devleti ve yerel idareleri de etkilemesi olarak görülmektedir.

Çift taraflı gerçekleşen bu değişimde devletlerinde hangi perspektifle, nerede, ne düzeyde, nasıl ve ne şekilde duracakları daha da önem kazanmaktadır.

Yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin mali özerkliği için öncelikle milletler, toplumsal sözleşmelerine yani anayasalarına, sonrasında ise milletler adına hareket eden devlet organları olarak yasama organı ve devamla yürütme ve yargı tüm açılımlarının merkezine önce insanı ve insani olanı koymak durumundadır. Zira insan odaklı olunmayan ne yerel yönetimlerin ne de devletlerin bir anlamı olamaz.

İdeal olarak insan odaklılık üzerinden vatandaşına güven esaslı, hukukun üstün olduğu, farklılıkların değer kabul edildiği, şeffaflığın vazgeçilmez olduğu bir merkezi idare ve bunun altında yerel idare anlayışı ortaya konulmalıdır. Yerel unsurları hazinesi, birikimi, umudu olarak görme anlayışı ile özerklik, subriaridete, decantralizasyon kıstaslarının öneminin idraki ile yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin gelirleri de değerlendirilirken ilk başta yasa koyucunun veya merkezi devlet idaresinin yerel yönetimlere bakışı bu yönde değişmelidir. Bunun gereği olarak ne özerklikten ne de mali özerklikten korkmadan yukarıdaki ilkeler ve perspektif üzerinden yerel yönetimlerin inşası ve yerel yönetimlerin gelirlerinin düzenlemesi yapılmalıdır.

Yerel yönetimlerin varoluş amaçlarına hizmet edebilmelerinde en önemli unsurun mali imkânlara sahip olma ve özerkliğin temin edilmesi olduğundan bu konuda yeni düzenlemelerin yapılmasının elzemiyet arz ettiği aşikârdır. Kaldı ki yürürlükteki mevzuat çerçevesinde ise değerlendiresek dahi; Anayasanın 127'inci maddesi ile merkezi idarenin yerel idarelere toplum yararı ve mahalli müşterek ihtiyaçları gereği gibi ifa edilebilmesi için görevleri ile orantılı gelir sağlamakla yükümlü olduğu sarih bir şekilde ifade edilmiştir. Yine

Türkiye'nin de imza koyduğu AYYÖŞ'ün 9'uncu maddesi de yerel yönetimlere kendi yetkileri içinde serbestçe kullanabilecekleri kâfi düzeyde mali kaynaklar sağlanmak zorunluluğunu ifade ederek bu perspektifin inşası için yönlendirici etkide bulunmuştur. Gerek yukarıda çok kısa ifade olunan perspektifin kısmi etkisi gerek anayasanın açık hükmü gerekse uluslararası sözleşmelerin etkisiyle yerel yönetimlere gelir temini için ideale yaklaşma adına ihtiyacı karşılayacak düzeyde olmasa da Türkiye'de çeşitli yasalar düzenlenmiştir.

Yürürlükteki yasalar dikkate alındığında Türkiye'de yerel yönetimler için oluşturulan gelirlerin içinde en önemli kaynak olan öz gelirlerin (vergi, resim, harç, katılma payı, ücretler, vd.) oranı mali özerklik açısından ideal düzeyde değildir. Yerel yönetimlerin yükümlülüğü olarak üstlendiği kamu hizmetlerinin finansmanı için zayıf kalmaktadır. Bu finansman zayıflığını gidermek adına ise yasalar ile idareler arası transfer düzenlenmiştir. Merkezi yönetim tarafından yapılan bu transferler (merkezi idare tarafından toplanan vergilerden aktarılan paylar, koşullu ve koşulsuz bağışlar) ise yerel yönetimlerin hem mali hem de idari özerkliğine hanel getirdiği gibi yerel yönetimleri merkezi idareye daha yoğun bağlamaktadır. Bunların yarattığı olumsuzluğu bertaraf anlamında üretilen çözümler ise kimi zaman büyük borç miktarları olarak kimi zaman yetersiz kifayetsiz yerel yönetimleri doğurmaktadır. Anayasa da yer alan düzenlemelere milletler arası sözleşmelere rağmen yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini layığı ile sunmasını sağlayacak mali kaynakların yerel yönetimlere tahsis edilmesine merkezi idarenin imkân tanımadığı da açıktır.

Yerel yönetimlerin hem idari özerkliği hem de mali özerkliğinin sağlanmasının en ideal yolu öncelikle yerel yönetimlerin elbette öz gelirlerinin artırılmasıdır. Öz gelirleri toplam geliri içerisinde yüksek olan yerel yönetimler büyük oranda mali özerklik açısından fiili ilerleme kat etmiş olacaktır.

Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması kapsamında her ne kadar anayasa tarafından yerel meclislere vergi koyma hakkı verilmemişse de -hem mali özerliğin temini hem de hizmetin sunumunun kalitesi açısından-yasal sınırları çizilerek buna belli oranda ve belli alanlarda vergi koyma hakkı verilmelidir.

Yerel meclislere belli miktar ve alanlarda vergi koyma hakkı verilene kadar en azından yerel idarelere tahsil edilecek vergilerde asgari sınır ve azami sınır arasındaki miktarı belirleme açısından geniş yetki verilmesi mali özerkliğin ve yerindeliğin gereğidir.

Yerel yönetimlerin öz gelirleri kapsamında tahsil edilen vergi, harç vb kalemlerde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte cumhurbaşkanına verilen bu oranları belirtilen asgari ve azami sınırlar içinde kalarak artırma ve azaltma yetkisi yerel yönetim meclislerine verilmelidir. Zira her yerel idarenin hizmette bulunduğu sakinlerin niteliği, coğrafyası, sanayisi, ekonomisi, demografik yapısı farklılık arz etmekte olup bu farklılığı dikkate alarak belirlenen sınırlar içinde her yerel yönetimin kendi meclisleri karar alabilmelidir.

Mali özerkliğin tesisi için elzem olan öz gelirlerinin artırılması sağlanana kadar yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı ve gelirlerin içinde yüksek orana sahip merkezi yönetim tarafından aktarılan paylarda düzenlemeler yapılmalıdır. Mevcut durumda payların şu an ki dağıtım kriterlerinde revizyona gidilmelidir.

Yerel yönetimleri kamu hizmeti sunumlarında ekonomik olarak zorlayan hizmet alanlarının başında ulaşım gelmektedir. Bir yolun yapılmasından, kavşağına, köprüsüne, kaldırımına, sinyalizasyonundan, trafik işaretlerine, otoparkından yol çizgilerine kadar birçok unsur ulaşım açısından yerel yönetimlere ciddi yük getirmektedir. Hal böyle olunca öncelikle merkezi idareden aktarılan gelir payların paylaşımında nüfus ve yüz ölçümü dışında yol ağının paylaşımında bir kıstas olarak dikkate alınması gerekir. Bununla birlikte yolları araçlar kullandığı için motorlu taşıtlar vergisinden veya zorunlu trafik sigortasından yerel yönetimlere belli oranda pay aktarılmalıdır.

Bulunduğu coğrafya ve mazisinden ötürü olarak göç alan Türkiye’de geçici koruma statüsünde bulunan insanlar, sığınmacılar ve mülteciler belli şehirlerde ve belli beldelerde daha yoğun bulunmaktadır. Bu yoğunluğun görüldüğü bölgelerin yerel yönetimleri de bu insanlara, temizlik, park bahçe, su, kanalizasyon, ulaşım vb. belediyeçilik görevleri kapsamında hizmet sunmaktadır. Bu hizmeti sunan yerel yönetimlerin mağdur olmaması adına da Türkiye tabiiyetinde olmayan insanların sayısı idareler arası ödenek transferlerde kıstas olarak dikkate alınmalıdır.

Şehirlerin farklı gelişmişlik düzeyleri, göç olgusu, köyden kent yönelik akış gibi realiteler dikkate alındığında belediyeler arasında yatay eşitlemeye katkı amaçlı planlanan denkleştirme ödeneğinin oranın düşük ve dağıtım kriterinin yetersiz olduğu görülmektedir. Bu bağlamda bütçeden ayrılan binde bir oranının artırılarak %65 eşit dağıtım oranı düşürülerek %35 nüfus oranına, gelişmişlik endeksi, yol ağı miktarı, yüz ölçümü gibi kıstaslarda eklenmelidir.

Küresel ölçekte veya ulusal ölçekte hizmet veya satış ağı olan şirketlerin vergi sicil kayıt merkezleri genelde İstanbul veya Ankara olmaktadır. Bu firmalar (gıda marketler zinciri, fabrikalar, mağazalar vb.) tüm ülkede hatta bir kısmı tüm ilçelerde hizmet vermekte satış yapmaktadırlar. Ancak vergileri şirket merkezinin bulunduğu yere ödenmekte bu şehirler o şehirde toplanan vergiden pay aldığı için daha çok pay almaktadır. Oysaki şubeleri olan bu firmalara tüm belediyeçilik hizmetleri şubelerin olduğu yer belediyelerince verilmektedir. Hizmeti sunan belediyelere şubelerin satış yaptığı yerdeki satışın vergisi yada hal rüsum benzeri bir düzenleme üzerinden pay verilmesi düzenlenmelidir.

Tekrar seçilme kaygısı, politik kaygılar ve popülist yaklaşımların bir neticesi olarak yerel vergileri, harçları, resim alacakları toplamakta görevden kaçınan yerel yönetimlerin bu konudaki zaafını bertaraf etme adına vergilerin toplanma işinde de düzenlemeler yapılmadı. Örneğin tamamının alt belediyelerce toplanması, vergileri belirli oranda toplayamama da yerel yönetimlerin başkanlarının mesul tutulması, vergi toplamada yerel idarelere mükelleflere tahsil amaçlı ulaşmada diğer ücret alacaklarını tahsilde kullandığı argümanları kullanma imkânının tanınması gibi vergi, harç ve resim gelirlerin tahsilinde de düzenlemeler yapılmalıdır.

Bugün Türkiye’de görev yapan birçok yerel yönetim kurumunun borçlanma boyutları incelendiğinde bu bile -tek başına bir kıstas olmamakla beraber- yerel yönetimlerin yeterli gelire sahip olmadığını göstermektedir. Uygulamada borçlanmalar konusunda her ne kadar yerel yönetimlerin meclisleri tarafından borçlanma yetkisi veriliyor ise de bu yetkide yasal borçlanma oranları ile sınırlıdır. Ve borçlanmaların bir kısmı özel bankalarda yüksek faiz oranları ile yapılabilmektedir. Buda yerel idareleri yüksek faiz borcu altına sokmaktadır. Belli oranın üstündeki de borçlanmalar için İller Bankası tek adres olma ve İller Bankasının düşük faizle borç verme imkânı artırılmalıdır.

Küreselleşme olgusu karşısında devletlerinde, yerel yönetimlerinde hizmetlerini sunarken bizzat hizmeti sunmak yerine alternatif hizmet sunma modellerinden istifade ederek sıkı denetleme ile hizmet yaptırması idarenin asli vazifesini hem ekonomik hem de layığı ile gerçekleştirmesine de katkı sağlayacaktır.

Yerel yönetimlerin gelirlerin artmasının ve özellikle mali özerkliğin gelişimine etki edecek öz gelirlerin artmasının ilk olumlu sonuç doğuracağı alan vatandaş sunulan hizmet alanının genişlemesi ve kalite standartlarının yükselmesi olacaktır. Bu yükseliş ile birlikte

memnuniyetin artacağıda açıktır. Doğal olarak memnuniyeti bizatihi yaşayan vatandaşta kendi yerel idaresine karşı vergi, harç, resim, ücret gibi yükümlölüğünü daha çok yerine getireceği gibi yerel idareyi sahiplenmesi ve denetlemesi de daha fazla olacaktır. Buda yerel yönetimlerin güçlenmesine ve varoluş amacına hizmet etmesine katkı sağlayacaktır.



## KAYNAKÇA

- Akçe,T. (2014). Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi. *Sayıştay Dergisi*, 25(94), 29-51.
- Akdoğan, A. (2011), *Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi* (10.Bs.), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akgül, M.E. (2013), *İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Akman, K. (2018). Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler ve STK İş birliği. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3),452-466.
- Akman, Ç.ve Acar, İ.A. (2021). *Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapılar*, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M.ve Kaya C. (2016) *Türk İdare Hukuku* (7.Bs). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Altın, A. (2019). *Kamu Hizmeti, (Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Kalite)* Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Arıkboğa, E. (2021). Büyükşehir İlçe ve Belediyeleri Önder, Ö. E.B. Sipahi ve M. Yaman. (Ed.), *Yerel Yönetimler* (s.201-245). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Arslan, A. (2012). *Mahalli İdarelerde Mali Yönetim*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aslan, M. (2014). Kentsel Rantların Vergilendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*,72(3), 115-134.
- Aşcı Akıncı, N. (2020). Konaklama Vergisi: Ölçülülük Meselesi, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*,33(148), 77-100.
- Atar, Y. (2019). *Türk Anayasa Hukuku* (13.Bs). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Atay, E.E. (2016). *İdare Hukuku* (5 Bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Aybay, R. (2020).*Genel Kamu Hukuku*(3.Bs.). İstanbul: Der Yayınevi.

- Bozdoğan, R.ve Akkaya, O. (2021). Dünya Kentlerinde Stratejik Yönetim Londra ve Tokyo üzerine Mukayeseli Bir İnceleme. P.Akarçay. (Ed.), *Yerel Yönetimlerde Güncel Yaklaşımlar Teoriden Pratiğe* (s.337-358) Bursa: Ekin Yayınevi.
- Bozkurt, E., Poyraz, Y. ve Erdal, S. (2021). *Devletler Hukuku* (11 Bs.). Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Boztepe, M. (2018). Yerel Yönetimlerin Fonksiyonel Özerkliğinin Hukuki Rejimi, *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(163), 275-302.
- Boztepe, M. (2018). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında “Mahalli Müşterek Hizmet” Kavramı ve Hukuki Boyutu, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(1), 127-149.
- Bülbül, D. (2018). *Yerel Yönetimler Maliyesi* (3.Bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Can, B., Bülbül, Z. ve Dağışan, V. (2019). *Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması* (2.Bs.). Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Coşkun, A. (2015). *Özerk Yerel Yönetim ve Katılımcı Demokrasi Yaklaşımıyla Türkiye İçin Yeni Bir Anayasa Modeli* (2.Bs.). İstanbul: Legal Yayınevi.
- Coşkun, B. ve Koyuncu, B. (2008). Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N.K. ve Coşkun, B. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s.363-386) (2.Bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çağan, N. (1980) Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C.37 S.1-4, 129-151
- Çağlayan, R. (2016). *İdare Hukuku Dersleri* (4. Bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çal, S. (2009). Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler, *Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan*, Vedat Yayınevi, 1-96.
- Çelik, M.L. ve Altıparmak, C. (2013). *Hukuki Açıdan 101 Soruda Yeni Büyükşehir Modeli*, (3.Bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çelik, D.B. (2016). *Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasasının Yapım Süreci*. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Çetinkaya, Ö. (2020). *Mahalli İdareler Maliyesi* (7. Bas.). Bursa: Ekin Yayınevi.

- Çöpoğlu, M. (2017). *Yerel Yönetim Reformları*. İstanbul: Der Yayınevi.
- Dedeoğlu, E. (2010). *Belediyelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları* (2. Bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Demirbaş, T.ve Çetinkaya, Ö. (2010). Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu MTV Önerisinin Tartışılması. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö.ve İpek, S. (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar* (s.117-130). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Derdiman, R.C. (2003). *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*. İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Doğanyığıt, S. (2009). *Açıklamalıİçtihatlı, Sorun Çözümlü Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu* (3.Bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Egeli, H. ve Diril. F. (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi, *Sayıştay Dergisi*, 23 (84), 25-44.
- Erbay,Y.ve Akgün, H. (2017). *Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler*: İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi Yayınları.
- Ercan, E. (2018). *Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik (Anayasal ve Yasal Boyutuyla)*. İstanbul: Onikilevha Yayıncılık.
- Ercan, M. ve Kılınç, M.C. (2021). Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Özerkliği ile İlgili Gelişmeler ve Türkiye’deki Yansımaları. Önder, Ö., Sipahi, E.B. ve Yaman, M. (Ed.). *Yerel Yönetimler*. (s.317-340) Ankara: Gazi Kitabevi.
- Erdoğan, O. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler*. Ankara: Sage Yayıncılık.
- Erdoğan, M. (2018). *Özgürlük, Hukuk ve Demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Eren. H. ve Peker, U. (2015). Belediyelerin Denetimi, *Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), 269-303.
- Erginay, A. (1983). *Kamu Maliyesi* (9.Bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Ersöz, H.Y. (2004). *Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi* (4.Bs.). Ankara: Okutman Yayıncılık.

- Falay, N. (2010). Yerel Yönetimler ve Özelleştirme Süreci. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek, S. (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar* (s.1-6). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Fendoğlu, H.T. (2020). *Anayasa Hukuku* (8.Bs.). Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Gehl, J. (2020). *İnsan İçin Kentler*. (E. Erten, Çev.) İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları.
- Gerçek, A. (2010). Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek S. (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar* (s.7-30). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gencel, U. (2020), Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Genel Görünümü. Gök, M ve Gencel U. (Ed.) *Yerel Yönetimler Üzerine Maliye ve Siyaset Yazıları* (s.73-96) Bursa: Ekin Yayınevi
- Giritli, İ., Bilgen, P. ve Akgüner, T. (2008). *İdare Hukuku* (3.Bs.). İstanbul: Der Yayınevi.
- Gök M. (2020). Kentsel Rantları Vergilendirmenin Ekonomi Politikası Türkiye İçin Çıkarımlar, Gök, M. ve Gencel, U. (Ed.) *Yerel Yönetimler Üzerine Maliye ve Siyaset Yazıları*, Bursa, Ekin Yayınevi
- Günday, M. (2004). *İdare Hukuku* (9.Bs.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güngör, H. (2018). *Belediyelerin Genel Bütçe Payları*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Güler, B.A. (2006). *Yerel Yönetimler* (3.Bs.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Görücü, V. (2019). *Türkiye’de Katılımcı Demokrasi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2020). *İdare Hukuku Dersleri* (22.Bs.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, A.Ş. (1996). *Yönetim Hukuku*. (8.Bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güngör, K. (2021) Avrupa Birliğinde Subsidiarite (Yetki İkamesi) İlkesinin Mali Görünümü ve Türkiye Akman, Ç ve Acar, İ. (Ed.) *Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapılar*, (s.795-824) Ankara: Nobel Yayıncılık
- Hallaq, W. B. (2019). *İmkânsız Devlet* (2.Bs.). İstanbul: Babil Kitap.

- Heper, Y. (2015). *Beka Kaygısı (Devletin Ülkesi ve Milleti ile Bölünmez Bütünlüğü)*. İstanbul: On iki Levha Yayıncılık.
- İzci, B. (2021). *Meccanilik İlkesi ve Türkiye’de Kamu Hizmetlerinden Yararlanandan Karşılık Alınmasının Meşruiyeti*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Kabaoğlu, İ.Ö. (2006). *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar) (3.Bs.)*. İstanbul Legal Yayınevi.
- Karahanoğulları, O. (2015). *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim) (3.Bs.)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kahraman, H.B. Keyman, E.F. ve Sarıbay A.Y. (1999). *Katılımcı Demokrasi Kamusal Alan ve Yerel Yönetim*. İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayınları.
- Kanadoğlu, K. (2019). Yeni Siyasal Rejimin Yerel Yönetimlere Yansımaları, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(1), 39-54
- Kaneti, S. (1986). *Vergi Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kalabalık, H. (2014). *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kuramları (5.Bs.)*. Konya: Sayram Yayınları.
- Karabulut, Ş. (2021). *Kamu Yönetimi Bakımından Yerel ve Küresel Ölçekte Düşünceler ve Kurumlar*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Karaarslan, M. (2012). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(26), 123-162.
- Kabakçı Karadeniz, H. (2021). *Türkiye’de Emlak Vergisi ve Değerli Konut Vergisi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karakoç, Y. (2021). *Kamu Maliyesi (2.Bs.)*. Ankara, Yetkin Yayınları.
- Karakılçık, Y. (2020). *Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler (5.Bs.)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karaman, Z.T. (2006). *Yerel Yönetimler (6.Bs.)*. Ankara: Nobel Yayıncılık.

- Karataş, M. (2019). *Yerel Yönetimlerde Mali Özerkliğin Gelir ve Vergilendirme Boyutu*  
Ankara, Yetkin Yayınları.
- Kaya, H.E. (2021). Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporunda Yerel Yönetimler.  
Akarçay, P. (Ed.), *Yerel Yönetimlerde Güncel Yaklaşımlar Teoriden Pratiğe* (s. 381-411). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Keleş, R. (2021). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (12.Bs.). İzmir: Cem Yayınevi.
- Kırbaş, S. (1998). *Vergi Hukuku* (10.Bs.). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Kızılot, Ş.ve Taş, M. (2013). *Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi* (5.Bs.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Korlu, R.K. ve Çetinkaya Ö. (2015). Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(4), 95-111.
- Lijphart, A., Bruneau, T.C., Diamandouros, P. N and Gunther, R. (1996). *Çağdaş Demokrasiler Yirmi bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*. (E.Özbudun ve E.Onulduran, Çev). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Mengü, A, (2021). Yerel Yönetim Hukuku – Bir Öneri. Önder, Ö. ve Sipahi, E.B.ve Yaman, M. (Ed.), *Yerel Yönetimler* (s.103-127) Ankara: Gazi Kitabevi.
- Memiş, E. (2011). *Türkiye’de Anayasa Gelişmeleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Montesquieu. (2004). *Kanunların Ruhu Üzerine*. (F. Baldaş, Çev). İstanbul: Seç Yayınları.
- Muratoğlu, T. (2015). Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanun’la Yapılan Değişiklikler, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(32), 59-93.
- Mutluer, M.K. ve Öner, E. (2009). *Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler* (6.Bs.). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Nas, A. (2011). *Belediye Gelirleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Odyakmaz, Z., Kaynak, Ü. ve Ercan, İ. (2012). *Themis Anayasa Hukuku İdare Hukuku* (15.Bs.). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.

- Okçu, M. ve Özgür, H. (2013). *Dünyada Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Onar, S.S. (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: Marifet Basımevi.
- Ortaylı, İ. (2020). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri* (4.Bs.). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Öncel, M., Kumrulu, A.ve Çağan, N. (2010). *Vergi Hukuku* (19.Bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Öncel, S.Y. (1998). *Mahalli İdareler Maliyesi*. (3.Bs.). İstanbul. Filiz Kitabevi.
- Özay, İ. (2002). *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Özbudun, E. (2019). *Türk Anayasa Hukuku* (19.Bs.). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özçağ, M. (2015). Kullanıcı Ücretleri. Tekeli, R. (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine*. İstanbul: Nobel Yayıncılık.
- Özçelik, S. (1994). *Anayasa Hukuku*. Konya: Mimoza Yayıncılık.
- Özer, M.A. ve Akçakaya, M. (2015). *Yerel Yönetimler Mali Boyut*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Parlak, B. (2002). Avrupa Birliği Perspektifinden, Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. Parlak, B.ve Özgür, H. (Ed.), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler* (s.39-72). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Parlak, B.ve Ökmen, M. (2016). *Türkiye’de ve Dünyada Yerel Yönetimler Teori ve Uygulama* (5.Bs.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Pehlivan, O. (2016). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Celepler Yayın.
- Perçin, Ö. (2018). *Ulus Devlet ve Federalizm İlişkisi ABD Örneği üzerinden Bir İnceleme*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Rousseau, J.J, (1994). *Toplum Sözleşmesi*. (V.Günyol, Çev). İstanbul: (6.Bs.). Adam Yayıncılık.
- Sakal, M. ve Karadeniz, M. (2019). *Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Sakınç, S. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi* (3.Bs.). Ankara: Orion Kitabevi.
- Sancaktar, O. (2013). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (3.Bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Sucu, İ. (2018). *Prens Sabahaddin*. İstanbul: Açılım Kitap Yayınevi.
- Şahin İpek, E.A. (2018). Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 1-19.
- Şahin, Y. (2019). *Yerel Yönetimler*. (5.Bs.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Şengül, R. (2019). *Yerel Yönetimler* (10.Bs.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şenyüz, D., Yüce, M. ve Gerçek, A. (2021). *Vergi Hukuku (Genel Hükümler)* (12.Bs.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Şenyüz, D., Yüce, M. ve Gerçek, A. (2018). *Türk Vergi Sistemi* (15.Bs.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Tanör, B. (2021). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri* (35.Bs.). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Taşpınar, S. (2016). *Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Tavşancı, A. (2010). Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek, S. (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar* (s.63-96) Bursa: Ekin Yayınevi.
- Teziç, E. (2009). *Anayasa Hukuku* (13.Bs.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Toprak, Z. (2016). *Kent Yönetimi ve Politikası*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2014). *Mahalli İdareler* (3.Bs.). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Torun, F. (2017). *Belediye Gelirleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Türgan, T. (2020). Yerel Yönetimler ve Özerklik. Gök, M. ve /Gencel0020U. (Ed.) *Yerel Yönetimler Üzerine Maliye ve Siyaset Yazıları* (s.143-172) Bursa: Ekin Yayınevi
- Türkoğlu İ. (2012). Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(40), 293-305. İSSUE.
- Türkoğlu, İ. (2012). Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17 (26), 41-70.

Türkoğlu, İ. ve Demirhan. Y. (2013). Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye’de İdari Reformlar, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(2) 2013, 315-332.

Ulusoy, A.ve Akdemir, T. (2019). *Mahalli İdareler* (11.Bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Ulusoy, A.D. (2019). *Yeni Türk İdare Hukuku* (2.Bs.). Ankara: Yetkin Yayınları.

Uslu, F. (2021). *Cumhurbaşkanlığı Sistemine Göre Anayasa Hukuku* (3.Bs.). İstanbul: Filiz Kitabevi.

Yavuz, İ.S. (2021). 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Sürdürülebilirliğinin Değerlendirilmesi. Akarçay, P. (Ed.), *Yerel Yönetimlerde Güncel Yaklaşımlar* (s.268-301). Bursa: Ekin Yayınevi.

Yaylı, H. (2021). Belediyeler. Önder, Ö., Sipahi, E.B.ve Yaman, M. (Ed.), *Yerel Yönetimler* (s. 169-200). Ankara: Gazi Kitabevi.

Yılmaz, E. (1992). *Hukuk Sözlüğü* (4.Bs.). Ankara: Yetkin Yayınları.

Yıldırım, A. (2020). *Tez Seferberlik*. (2.Bs.). Konya: Çizgi Yayınevi.

Yıldırım, T. (2007). *Türkiye’nin İdari Teşkilatı* (5.Bs.). İstanbul: Alkım Yayınevi.

Yıldırım, Z. (2010). Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö., İpek, S. (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar* (s. 97-116). Bursa: Ekin Yayınevi.

Yüce, M. (1995). Belediyelerin Hizmetleri ve Vergi Gelirleri Hakkında Bir Değerlendirme, *Sayıştay Dergisi*, 6(16), 116-128.

Yüksel, C. (2016). Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3),731-756.

Web Siteleri

<https://yerelyonetimler.csb.gov.tr>

[www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr)

[www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr).

[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)