YEREL VERGİ SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ: TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN FİNANSMANI AÇISINDAN BİR MODEL ÖNERİSİ

Dr. Mustafa TEKDERE

SERÜVEN YAYINEVİ

Genel Yayın Yönetmeni / Editor in Chief • C. Cansın Selin Temana

Kapak & İç Tasarım / Cover & Interior Design • Serüven Yayınevi

Birinci Basım / First Edition • © Ekim 2023

ISBN • 978-625-6450-88-2

© copyright
Bu kitabın yayın hakkı Serüven Yayınevi'ne aittir.
Kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz, izin almadan hiçbir yolla çoğaltılamaz.
The right to publish this book belongs to Serüven Publishing. Citation can not be shown without the source, reproduced in any way without permission.

Serüven Yayınevi / Serüven Publishing
Türkiye Adres / Turkey Address: Kızılay Mah. Fevzi Çakmak 1. Sokak
Ümit Apt No: 22/A Çankaya/ANKARA
Telefon / Phone: 05437675765
web: www.seruvenyayinevi.com
e-mail: seruvenyayinevi@gmail.com

Baskı & Cilt / Printing & Volume
Sertifika / Certificate No: 47083

YEREL VERGİ SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ: TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN FİNANSMANI AÇISINDAN BİR MODEL ÖNERİSİ

Dr. Mustafa TEKDERE

SERÜVEN
YAYINEVİ

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....XIII
KISALTMALAR LİSTESİ.....XIV
GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMSAL AÇIDAN YEREL YÖNETİMLER, YEREL VERGİLER VE TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİM YAPISI 7

1.1.Yerel Yönetim ve Yerinden Yönetim Kavramları 7
1.2.Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Yerinden Yönetimin Faydalı Yanları 11
1.3.Yerelleşme Akımı ve Yerel Yönetimlerin Artan Önemi.....16
1.4. Mali Yerelleşme ve Mali Özerklik.....20
1.5. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişim Süreci.....28
1.6. Üniter Bir Devlet Olarak Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısı.....30
1.7. Türkiye'de Belediye Yönetimi 36
1.7.1. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyeler 36
1.8. Görev Paylaşım İlkeleri ve Türkiye'deki Belediyelerin Görevleri..... 38
1.8.1. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyelerin Görevleri 45
1.8.2. 5216 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri 46
1.8.3. Türkiye'de Kentleşme Sorunu ve Belediye Harcamalarının Gelişimi.....50
1.9. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Arasında Gelir Paylaşımını Gerekli Kılan Nedenler 60
1.10. Vergi Yönetim Sistemleri Kapsamında Yerel Vergi Yönetimi ...62
1.10.1. Yerel Vergi Kavramı.....64
1.10.2. Yerel Vergilerin Özellikleri 65
1.10.3. Yerel Vergi Türleri 69
1.10.4. Yerel Vergilerin Olumlu ve Olumsuz Tarafları.....79
1.11. Türkiye'deki Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi.....81

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN GELİR YAPISI.....91

2.1. Türkiye'deki Belediyelerin Gelir Yapısının Analizi 91
2.1.1. Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları.....99
2.1.1.1. Vergiler.....100

2.1.1.1.1. İlan ve Reklam Vergisi 100
2.1.1.1.2. Eğlence Vergisi 101
2.1.1.1.3. Haberleşme Vergisi 102
2.1.1.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi 102
2.1.1.1.5. Yangın Sigorta Vergisi 103
2.1.1.1.6. Çevre Temizlik Vergisi 104
2.1.1.1.7. Emlak Vergisi 105
2.1.1.2. Harçlar 108
2.1.1.2.1. İşgal Harcı 108
2.1.1.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı 109
2.1.1.2.3. Kaynak Suları Harcı 109
2.1.1.2.4. Tellallık Harcı 109
2.1.1.2.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı 110
2.1.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı 110
2.1.1.2.7. Bina İnşaat Harcı 110
2.1.1.2.8. Diğer Harçlar 111
2.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları 112
2.1.1.4. Ücret Gelirleri 113
2.1.1.5. Diğer Paylar 114
2.1.1.6. Diğer Öz Gelirler 115
2.1.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar ve Ödenekler 117
2.1.3. Genel ve Özel Bütçeli İdarelerden Yapılacak Ödemeler ile Bağışlar ve Yardımlar 122
2.1.4. Borçlanma 124
2.2. Türkiye'de Belediyelerin Temel Mali Sorunları 131
2.3. Bazı Plan, Program, Rapor ve Kanun Tasarıları Kapsamında Belediyelerin ve Diğer Yerel Yönetimlerin Mali Durumu Hakkındaki Temel Tespitler 143
2.3.1. Kalkınma Planları 143
2.3.2. Araştırma Raporları 148
2.3.4. Türkiye Belediyeler Birliği Stratejik Planı 151
2.3.5. Kanun Tasarıları 152
2.3.6. Hükümet Programları 154
2.3.7. İlerleme Raporları 156
2.4. Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Karşılaştırmalı Analizi 158

2.5. Türkiye'de Belediyelerin Mali Durumu Hakkındaki Nihai Değerlendirme 177

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDEKİ YEREL VERGİ YAPILARI.183

3.1. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Bakışı.....183

3.2. Avrupa Birliği Ülkelerinin Yerel Yönetim Yapıları.....190

3.3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Finansmanı.....200

3.4. Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Vergi Yapıları: Ülke Uygulamaları.....212

3.4.1. Letonya 212

3.4.2. İsveç 215

3.4.3. Fransa 218

3.4.4. İspanya.....222

3.4.5. Çekya 226

3.4.6. Finlandiya 229

3.4.7. Slovenya.....231

3.4.8. Portekiz.....234

3.4.9. İtalya.....237

3.4.10. Almanya 240

3.4.11. Hırvatistan 244

3.4.12. Macaristan.....246

3.4.13. Danimarka 249

3.4.14. Güney Kıbrıs.....251

3.4.15. Polonya.....252

3.4.17. Lüksemburg.....258

3.4.18. Yunanistan 260

3.4.19. İrlanda 262

3.4.20. Birleşik Krallık.....265

3.4.21. Avusturya 268

3.4.22. Romanya 270

3.4.23. Bulgaristan 273

3.4.24. Hollanda.....274

3.4.25. Slovakya.....276

3.4.26. Litvanya 279

3.4.27. Estonya 282

3.4.28. Malta 284
3.5. Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Vergi Yapıları İle İlgili Genel Değerlendirme 290

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. AB ÜYESİ ÜLKELERDEKİ YEREL VERGİ UYGULAMALARI KAPSAMINDA TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELER İÇİN VERGİSEL ÖNERİLER.....299
4.1. Paylaşılan Vergiler (Shared Taxes) Kapsamında Öneriler 299
4.2. Kendilerine Ait Vergiler (Own-Source Taxes) Kapsamında Öneriler.....303
4.2.1. Mevcut Vergilerin Reorganizasyonu 304
4.2.2. Yeni Vergi Uygulamaları 309
4.2.2.1. Ek Vergi Yöntemi (Surtax).....309
4.2.2.2. Bazı Temel Vergilerin Tahsisi.....310
4.2.2.3. Belediye Gelir Vergisi.....312
4.2.2.4. Yerel İşletme Vergisi 313
4.2.2.5. Konaklama Vergisi 314
4.2.2.6. Diğer Vergi Türleri 317
SONUÇ 324
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....341
ÖZGEÇMİŞ 386

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Toplam Belediye Sayıları.....38
Tablo 2: 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyelerin Görevleri.....46
Tablo 3: 5216 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri.....47
Tablo 4: 5216 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görevleri.....49
Tablo 5: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları (2017) 52
Tablo 6: İl ve İlçe Merkezleri ile Belde ve Köy Nüfusundaki Oransal Değişim.....53
Tablo 7: Belediyeler Arasında Nüfusun Oransal Dağılımı (2017) 53
Tablo 8: Toplam Yerel Yönetim ve Belediye Harcamalarının Gelişimi (%)...55
Tablo 9: Yerel Yönetimlerin Harcamaları ve Yerel Yönetim Harcamalarının GSYH'ye ve Genel Devlet Harcamalarına Oranı (Milyon TL/%).....56
Tablo 10: Yerel Yönetim Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması (Milyon TL/%).....57
Tablo 11: Belediye Harcamalarının GSYH, Genel Devlet Harcamaları ve Toplam Yerel Yönetim Harcamalarına Oranı (%).....58
Tablo 12: Belediye Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması (%) 59
Tablo 13: İyi Bir Yerel Vergi Sisteminde Bulunması Gereken Özellikler 68
Tablo 14: Uygulaması Olan Bazı Yerel Vergilerin Avantaj ve Dezavantajları.....75
Tablo 15: Yönetimlerarası Gelir Paylaşımı 77
Tablo 16: Gelir Tahsisinin Kavramsal Temeli 78
Tablo 17: Merkezi ve Yerel Kontrol Derecesine Göre Yerel Vergilerin Sınıflandırılması 88
Tablo 18: 2464 Sayılı Kanuna Göre Belediye Vergileri 100
Tablo 19: Emlak Vergisi Oranları.....106
Tablo 20: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Verilen Pay Oranları 118
Tablo 21: Belediye Borçlarının Toplam Belediye Gelirlerine Oranı 126
Tablo 22: Belediyelerin Dış Borç Kullanımı ve İç Borç-Alacak İlişkisi (Cari Fiyatlarla).....127
Tablo 23: Yerel Yönetimlerin Orta-Uzun Dönemli Dış Borç Stoku (eski seri).....128
Tablo 24: Yerel Yönetimlerin Orta-Uzun Dönemli Dış Borç Stoku (yeni seri).....129

Tablo 25: Yerel Yönetimlerin Dış Borç Kullanımı ve İç Borç-Alacak İlişkisinin GSYH'ye Oranı* 129
Tablo 26: Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar) 130
Tablo 27: Hazine Garantili Kredilerin Geri Ödemeleri (Milyon Dolar) . 130
Tablo 28: AB İlerleme Raporlarındaki Yerel Mali Tespitler 156
Tablo 29: Yerel Yönetimlerin ve Belediyelerin Toplam Gelir ve Harcamalarının Oransal Analizi – I 159
Tablo 30: Yerel Yönetimlerin ve Belediyelerin Toplam Gelir ve Harcamalarının Oransal Analizi – II 160
Tablo 31: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Verilen Payların Dağılımı (Bin TL) 161
Tablo 32: Belediye Gelirlerinin Oransal Analizi (1925-1985) 163
Tablo 33: Belediye Gelirlerinin Oransal Analizi (1986-2016) 163
Tablo 34: Tüm Belediyelerin Bütçe İstatistikleri (%) 166
Tablo 35: Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe İstatistikleri (%) 168
Tablo 36: Büyükşehir Dışı İl Belediyelerinin Bütçe İstatistikleri (%) 169
Tablo 37: İlçe ve Belde Belediyelerinin Bütçe İstatistikleri (%) 170
Tablo 38: Yerel Yönetimlerin ve Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelir Analizi (%) 172
Tablo 39: Belediye Seviyelerine Göre Harcama Analizi (%) 175
Tablo 40: Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirleri Analizi (Bin TL/%) 177
Tablo 41: Avrupa Birliği Ülkelerinin Devlet Yapısı ve Siyasi Sistemi 192
Tablo 42: Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Yönetim Kademeleri ve Sayıları 197
Tablo 43: Yerel Yönetim Kademeleri Arasında Sorumlukların Dağılımı: Genel Bir Şema 199
Tablo 44: Yerel Yönetim Harcama ve Gelirlerinin Rasyo Analizi - I (2004-2016 Yılları Arası Ortalama Değer)" 205
Tablo 45: Yerel Yönetim Harcama ve Gelirlerinin Rasyo Analizi - II (2016) ... 207
Tablo 46: Yerel Yönetim Vergi Gelirlerinin Rasyo Analizi (2016) 208
Tablo 47: Yerel Yönetim Gelirlerini Oluşturan Alt Kalemler (2016) 209
Tablo 48: Letonya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 214
Tablo 49: İsveç'in Yerel Gelir Yapısı (2016) 218
Tablo 50: Fransa'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 222
Tablo 51: İspanya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 226
Tablo 52: Çekya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 228
Tablo 53: Finlandiya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 231

Tablo 54: Slovenya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 233
Tablo 55: Portekiz'in Yerel Gelir Yapısı (2016) 236
Tablo 56: İtalya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 240
Tablo 57: Almanya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 243
Tablo 58: Hırvatistan'ın Yerel Gelir Yapısı (2016) 246
Tablo 59: Macaristan'ın Yerel Gelir Yapısı (2016).....248
Tablo 60: Danimarka'nın Yerel Gelir Yapısı (2016).....251
Tablo 61: Güney Kıbrıs'ın Yerel Gelir Yapısı (2016).....252
Tablo 62: Polonya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016).....255
Tablo 63: Belçika'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 258
Tablo 64: Lüksemburg'un Yerel Gelir Yapısı (2016).....260
Tablo 65: Yunanistan'ın Yerel Gelir Yapısı (2016).....262
Tablo 66: İrlanda'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 265
Tablo 67: Birleşik Krallığın Yerel Gelir Yapısı (2016) 267
Tablo 68: Avusturya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016).....270
Tablo 69: Romanya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 272
Tablo 70: Bulgaristan'ın Yerel Gelir Yapısı (2016) 274
Tablo 71: Hollanda'nın Yerel Gelir Yapısı (2016).....276
Tablo 72: Slovakya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016).....278
Tablo 73: Litvanya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016).....281
Tablo 74: Estonya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016) 284
Tablo 75: Malta'nın Yerel Gelir Yapısı (2016).....285
Tablo 76: Avrupa Birliği Ülkelerinin Yerel Vergi Yapıları İle İlgili Temel Tespitler 286
Tablo 77: Avrupa Birliği Ülkelerindeki Başlıca Yerel Vergiler.....290

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Yönetim Yapısındaki Paradigma Değişimi 7
Şekil 2: Yerelleşme 22
Şekil 3: Mali Özerkliğin Fayda ve Zararları 26
Şekil 4: Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısı 35
Şekil 5: Belediye Gelirleri 93
Şekil 6: Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergi Gelirleri 107
Şekil 7: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Alınan Payların Değişimi 121
Şekil 8: Mali Açıdan Güçlü ve Zayıf Belediyeler 173
Şekil 9: Genel Model Önerisi 323

ÖNSÖZ

Yazarın doktora tezinden türetilen bu çalışmanın amacı, Türkiye'deki belediyeleri görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip kılma yolunda yapısal bir dönüşüm sağlamaktır. Bu dönüşüm ise öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin artışını esas almaktadır. Bu amaçla Türkiye'nin yerel yönetim yapısı, gelir paylaşımı etkileyen akımlar ve kriterler, Türkiye'deki belediyelerin gelir sistemi ve AB üyesi ülkelerdeki yerel vergi yapıları gibi birçok konu ayrıntılı biçimde incelenmiştir. İnceleme sonucunda Türkiye'deki belediyeler için birtakım vergisel önerilerde bulunulmuştur.

Çalışmamın planlanmasında, araştırılmasında, yürütülmesinde ve oluşumunda ilgi ve desteğini esirgemeyen, engin bilgi ve tecrübelerinden yoğun biçimde yararlandığım, yönlendirme ve bilgilendirmeleriyle çalışmamı bilimsel temeller ışığında şekillendiren sayın hocam Prof. Dr. Ahmet ULUSOY'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Bununla birlikte kendisine her danıştığımda pratik ve analitik birçok tavsiyede bulunan ve çalışmamın sağlam temeller üzerine oturmasını sağlayan Prof. Dr. Tekin AKDEMİR'e de teşekkür ediyorum. Ayrıca çalışma süreci boyunca desteklerini esirgemeyen eşime ve diğer aile bireylerine gösterdikleri ilgi ve sabır için teşekkürü bir borç bilirim.

Ekim, 2023

Mustafa TEKDERE

KISALTMALAR LİSTESİ

AB : Avrupa Birliği
GKRY : Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü
KDV : Katma Değer Vergisi
MİGM : Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MTV : Motorlu Taşıtlar Vergisi
NATO : North Atlantic Treaty Organization
OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖTV : Özel Tüketim Vergisi
STK : Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRT : Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
UCLG : United Cities and Local Governments
UN : United Nations
UNDP : United Nations Development Programme

GİRİŞ

Yerel yönetimlerin vatandaşların tercihleri ile tutarlı hizmet arzını ve demokratik katılım mekanizmalarını geliştirdikleri bilinmektedir. Bu sayede kaynakların daha etkin ve verimli kullanımı sağlayarak ekonomik büyüme ve kalkınmayı pozitif yönde etkiledikleri kabul edilmektedir. Ayrıca yerel yönetimler hesap verebilirlik, saydamlık, mali disiplin ve mali sorumluluk gibi birçok konuda yaşanan olumlu gelişmelerin odak noktası haline gelmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışı altında merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen kamusal hizmet arzının oluşturduğu olumsuzlukların giderilmesi açısından önemli bir fonksiyon üstlenmektedir. Anlatılanlara ilave olarak yerel düzeyde rekabetçi bir ortamın oluşmasına, kamusal hizmet arzında yeni yöntemlerin denenmesine ve merkezi yönetimin kamusal hizmet sunum konusundaki rolünü azaltarak daha makro plan ve programlara yoğunlaşmasına zemin hazırlamaktadır.

Refah devleti anlayışının gelişmesi sonucu artan kamusal hizmet yükü, nüfus artışı ve yoğunlaşması, kentleşme olgusu, özellikle 1980 sonrası Neo-liberal dönemde yaygınlaşan yerinden yönetim, yerelleşme ve yönetişim olguları, yerel yönetimleri kamusal hizmet arzı sürecinde ön plana çıkarmıştır. Hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulması gerektiği ilkesinin (subsidiarity) kabul edilmesi ile birlikte, nitelik ve nicelik bakımından yerel yönetimlerin üzerindeki hizmet yükü artmıştır. Ayrıca ilgili süreçte yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında gittikçe artan bir sorumluluk paylaşımı yaşanmıştır. Artan görev ve sorumluluk paylaşımı ise yerel yönetimlerin harcama düzeylerini yükseltmiştir. Ancak görev tahsisi konusundaki olumlu gelişmeler, gelir tahsisi konusunda yaşanmamış ve genellikle yerel yönetimlerin gelirleri, görev ve sorumluluklarına kıyasla yetersiz kalmıştır. Görev-gelir dengesizliği vergiler ile vergi dışı öz gelir kaynakları yerine, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler vasıtasıyla giderilmeye çalışılmıştır. Transferlerin yetersiz kaldığı durumlarda ise genellikle borçlanma yoluyla harcamaların finanse edilmesi seçeneği kullanılmıştır. Oysa yerel yönetimlerin üstlendikleri görev ve sorumlulukları etkin biçimde yerine getirebilmeleri için görevleriyle orantılı öz gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekmektedir.

Gelir yetersizliği ile dikey ve yatay mali eşitsizliklerin giderilmesinde kullanılan transferlerin, mali özerkliği olumsuz yönde etkilediği kabul edilmektedir. Borçlanma ise yatırım odaklı olmadığı takdirde, ilgili yerel birimin ve ülkenin kredibilitesini negatif etkilemekte ve borç-faiz sarmalına neden olarak bütçenin etkin hizmet sunma potansiyelini azaltmaktadır. Belirtilen nedenlerle transferlerin ve borçlanmaların yerel yönetimlerin temel finans kaynağı haline dönüşmemesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca çağdaş yerel yönetim anlayışı gereği yerel yönetim harcamaları öz gelirlerle ve özellikle öz gelirler içerisinde yer alan vergilerle finanse edilmelidir. Çünkü vergiler öz gelirler içerisindeki en düzenli, sağlıklı, sürdürülebilir ve istikrarlı finansman araçları olarak kabul edilmektedir. Anlatılanlara ilave olarak vergiler, hizmeti sunan birimler ile hizmeti finanse eden kişiler arasındaki doğrudan bağlantıyı güçlendirerek tarafların mali ve siyasi sorumluluğunu artırmak gibi birçok müspet gelişmenin altyapısını oluşturmaktadır. Söz konusu nedenlerle mali özerkliği ve yerelleşmeyi ilke edinen reformlar yapılarak, vergiler ve diğer öz gelirler devamlı olarak artırılmaya çalışılmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimler denildiğinde akla ilk gelen birim veya en önemli yerel yönetim birimi, belediyelerdir. Yerindelik ruhunun şehrin yapısına adapte edilmesinde belediyelerin harcama, gelir ve nüfus potansiyeli nedeniyle en etkin birimler olacağı kabul edilmektedir. Çünkü toplam nüfusun büyük kısmı belediye (özellikle büyükşehir belediyeleri) sınırları kapsamında yaşamaktadır. Yerel yönetim harcamalarının yine önemli bir kısmını belediyeler gerçekleştirmektedir. Ayrıca harcamalar konusunda son yıllarda büyükşehir belediyeleri ilk sırada yer almaktadır. 1950 sonrası süreçte artan kentleşme eğilimi, hitap ettiği nüfus potansiyeli ve kanunlar vasıtasıyla gerçekleşen görev ve sorumluluk tahsisleri, yerel yönetim birimleri arasında belediyelerin önemini gün geçtikçe artırmaktadır. Ancak belediyelerin üstlendikleri görev ve sorumluluklar kapsamında yaptıkları harcamalar ile öz gelirleri arasında ciddi bir tutarsızlık (ikilem) bulunmaktadır. Tutarsızlığın boyutu en düzenli, sağlıklı, sürdürülebilir ve istikrarlı finansman araçları olarak kabul edilen vergiler nezdinde daha net biçimde ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte belediye seviyelerine göre harcamalar ile vergiler arasındaki tutarsızlığın boyutu değişmektedir. Merkezi transfer oranının en yüksek, vergi geliri ve vergi dışı öz gelir oranının ise en

düşük olduğu belediyeler sırasıyla; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dışı il belediyeleri ve ilçe ve belde belediyeleridir. Vergilendirme yetkisine sahip olmayan, vergi geliri ve vergi dışı öz gelir oranı düşük, merkezi transferlere bağımlılığın yüksek olduğu bir yerel finans sistemi mali özerklik sonucu elde edilebilecek potansiyel faydalardan mahrum kalınmasına neden olmaktadır. Ayrıca vergilendirme yetkisine sahip olmama, vergiler ile vergi dışı öz gelir kaynaklarının yetersizliği, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylara aşırı bağımlılık, yeni gelir kaynaklarının oluşturulamaması ve mevcut kaynakların etkin kullanılamaması gibi mali sorunlar, Türk belediyelerini etkin ve verimli hizmet birimleri çizgisinden uzaklaştırmaktadır.

Belediyelerin söz konusu sorunlarının çözülmesi ve içerisine düştüğü mali ikilemden kurtulması amacıyla Avrupa Birliği üyesi ülkelerin örneklem olarak incelenmesi kararlaştırılmıştır. Çünkü Türkiye uzun yıllardır Birliğe üye olmak için çabalamakta ve üyelik koşullarının gerektirdiği değişimleri gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Ayrıca AB, refah devleti anlayışı sonucu artan hizmet yükü, hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda yerel yönetimlerin daha etkin olması, yönetişim kavramı altında gerçekleştirilen yönetimsel yeniden yapılanma çabası, makroekonomik istikrarı koruma ve bölgesel dengesizlikleri azaltma düşüncesi, serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılması, ayrımcı uygulamaların ve haksız rekabetin sonlandırılması güdüsü, AB ülkeleri arasında sağlanmaya çalışılan tek pazar ve bütünleşme fikri, yerel yönetimlerin daha demokratik birimler olduğuna dayanan inanç ve Birliği halka yakınlaştırma gayesiyle, subsidiarity ilkesi çerçevesinde yerinden yönetimi ve yerel özerkliği teşvik etmekte, söz konusu olguların üye ve aday ülkelerce benimsenmesi ve en etkin biçimde uygulanmasını talep etmektedir. AB, yerel yönetimlerin entegrasyon sürecine hazırlanması ve AB bütünleşme sürecine daha aktif katılımı için anlaşma, şart ve fonlarla destekler sağlamakta ve yol göstermektedir. Belirtilen amaçlar için idari ve mali etkinliğe sahip, yeterli mali kaynaklarla donatılmış ve mali özerkliği yüksek yerel birimlerin varlığını arzu etmekte, bu doğrultuda kamu yönetim sistemlerini değiştirmek istemektedir.

Ayrıca yüzyıllardır kent demokrasilerinin ve yerel özerkliğin beşiği olan Avrupa, bu alandaki engin deneyimlerini günümüzde Avrupa Birliği adı verilen entegrasyonun bünyesinde daha yüksek

standartlara kavuşturmanın ve yerelleşmeyi birlik düzeyinde kurumsallaştırmanın argümanlarını aramaktadır. Bu doğrultuda merkez – yerel yönetim ilişkileri konusunda ilk ve en iyi incelenmesi gereken coğrafya, Avrupa Birliği olarak ifade edilmektedir.

Çalışmada Türkiye'de belediyelerin gelir yetersizliği sorununu çözmek ve merkezi transferlere bağımlılığını azaltmak amacıyla, yerel vergi geliri/toplam gelir oranı yüksek olan ülkelerden düşük olanlara doğru sıralama yaparak, Birlik ülkelerini incelemek rasyonel bir adım olarak kabul edilmiştir. Gerçekleştirilen inceleme çerçevesinde ilgili ülkelerde yerel düzeyde uygulanan farklı vergi türleri ve vergileme yapıları ele alınarak, Türkiye'deki belediyelerin gelir sorununu çözme yolunda vergi gelirlerini artırma odaklı alternatif çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır. Bu öneriler Türkiye için birkaç açıdan katkı sağlayacaktır. Bunlar: Belediyeleri görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip kılma yolunda öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin artışını esas alan yapısal bir dönüşüm sağlama, yapısal dönüşüm neticesinde mali özerklik sonucu elde edilebilecek muhtemel faydalardan maksimum düzeyde yararlanma, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda genel hatları ifade edilen, Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında sık sık vurgulanan ve AB'ye tam üyelik sürecinde gelecek dönemlerde karşılaşılması muhtemel yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin finansmanı ile ilgili değişikliklere hazırlıklı olarak tam üyelik ve bütünleşme sürecini kolaylaştırma, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin finansmanı ile ilgili çıkarılacak uyum yasalarına bilimsel nitelikli bir altyapı oluşturma, yerel demokrasi konusunda artan farkındalığı ve talepleri karşılama, yerel vergi politikalarında sağlanan uzlaşı ile tek pazar kapsamındaki ticaretin ve rekabetin önündeki engelleri kaldırma ve üyelik gerçekleştikten sonra AB ülkeleri ile ulusal ve yerel düzeyde gerçekleştirilen tüm idari, siyasi, ticari ve turistik ilişkilerde birlik ve kolaylık sağlanmasıdır.

Çalışma, 28 AB üyesi ülkede yerel düzeyde uygulanan vergi türleri ve vergileme yapılarını analiz ederek, Türkiye'deki belediyelerin vergi gelirlerini artırmaya odaklı alternatif çözüm önerilerinde bulunması bakımından özgün bir niteliğe sahiptir. Ayrıca yerel yönetim reformunun göz ardı edilen tarafını ele alması, seçilen örneklem ülkeler üzerinden yalnızca vergilere odaklı pratik öneriler içermesi, uygulayıcılar için rehber niteliği taşıması, öğrenilen yeni vergi uygu-

lamalarını bilimsel zeminde tartışmaya açması bakımından önemli bir çalışmadır.

Belirtilen amaçlara ulaşmak ve potansiyel faydaları elde etmek için yapılan inceleme neticesinde, AB üyesi ülkelerde yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında belirlenmiş standart bir ast-üst ilişkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ulusal önceliklere ve toplumsal çıkarlara daha iyi hizmet etmek için yerel önceliklerin ve egemenliğin gönüllü olarak birleştirildiği benzersiz bir proje olarak değerlendirilen AB'de yerinden yönetime, yerelliğe, yerel demokrasi ve yerel özerkliğe büyük önem verilmekle birlikte, yerel vergi yapıları ve türleri bakımından farklı uygulamaların bulunduğu görülmektedir. Standart bir yerel vergi yapısı bulunmamasına rağmen, ortak bazı uygulamaların olduğunu söylemekte mümkündür.

Yerel yönetim birimleri arasından belediyelerin, öz gelirler içerisinden ise yalnızca vergilerin esas alındığı bu çalışmanın gerçekleştirilmesi sürecinde; makaleler, kitaplar, kitap bölümleri, ulusal ve uluslararası kuruluşlara ait rapor ve planlar, ülkelerin ve uluslararası kuruluşların resmi siteleri ve yerel yönetim birimlerine ait kanunlardan yararlanılarak, hem teorik hem de en güncel pratik uygulamaları içeren bir literatür taraması gerçekleştirilmiştir. Ayrıca sayısal veriler ile ulaşılan sonuçları destekleyici bazı tablo analizleri yapılmıştır.

Gerçekleştirilen inceleme neticesinde çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetim ve yerinden yönetim kavramları analiz edilmiş, yerel yönetimlerin varlık nedenleri ve yerinden yönetimin faydaları yanları üzerinde durulmuştur. Bu bölümde ayrıca yerelleşme akımı ve yerel yönetimlerin artan önemine temas edilerek, mali özerklik ve mali yerelleşme teorileri hakkında açıklamalar yapılmıştır. Daha sonra üniter bir ülke olan Türkiye'nin yerel yönetim yapısı ele alınmış ve yerel yönetim birimleri arasında en önemli birim olan belediyeler ayrıntılı biçimde incelenmiştir. Belediyelerin artan görev ve sorumlulukları, belediye harcamalarında yaşanan artış ve hızlanan kentleşme süreci nedeniyle gelir paylaşımının önemli olduğu vurgusu yapılmıştır. Gelir paylaşımının kuramsal altyapısı çerçevesinde hangi özelliklere sahip kaynakların yerel yönetimler için daha iyi olacağı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak kanuni zeminde yapılan inceleme neticesinde belediyelerin vergilendirme yetkisine sahip olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

İkinci bölümde Türkiye'deki belediyelerin gelir sistemi detaylı şekilde incelenmiştir. Daha sonra belediyelerin temel sorunları ve özellikle mali sorunları ifade edilmeye çalışılmıştır. Bazı plan, program, rapor ve kanun tasarıları kapsamında belediyelerin mali sorunları hakkında yapılan değerlendirmelere temas edilerek, belediye gelirlerinin sayısal analizine geçilmiştir. Belediye gelirlerinin tablolar üzerinden belediye seviyelerine göre karşılaştırmalı biçimde analizi sonucu, belediyelerin giderleri ile vergileri ve vergi dışı öz gelirleri arasındaki dengesizlik daha net biçimde ortaya konulmuştur. Ayrıca ikinci bölümde belediyelerin gelir yetersizliği sorununu çözmek ve merkezi transferlere bağımlılığını azaltmak amacıyla, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin örneklem olarak incelenmesine karar verilmiştir. Bu inceleme sonucunda ilgili ülkelerde yerel düzeyde uygulanan farklı vergi türleri ve vergileme sistemleri ele alınarak, Türkiye'deki belediyelerin gelir sorununu çözme yolunda vergi gelirlerini artırma odaklı alternatif çözüm önerileri sunulması hedeflenmiştir. Nihai amaç: "Türkiye'deki belediyeleri görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip kılma sürecinde, öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin artışını esas alan yapısal bir dönüşüm sağlamak" olarak belirlenmiştir.

Söz konusu amaç ve hedefler üzerine şekillenen üçüncü bölümde öncelikle AB'nin yerel yönetimlere bakış açısı değerlendirilmeye çalışılmıştır. Daha sonra AB ülkelerindeki yerel yönetim yapıları ve yerel yönetimlerin finansmanı konuları üzerinde durulmuştur. Genel incelemelerden sonra AB ülkelerindeki yerel vergi yapıları ayrıntılı biçimde analiz edilmiş ve bazı değerlendirmeler yapılmıştır. Gerçekleştirilen inceleme ve değerlendirmeler neticesinde dördüncü bölümde, AB üyesi ülkelerdeki yerel vergi uygulamalarından hareketle, Türkiye'deki belediyelerin finansmanı için birtakım vergisel önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMSAL AÇIDAN YEREL YÖNETİMLER, YEREL VERGİLER VE TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİM YAPISI

1.1.Yerel Yönetim ve Yerinden Yönetim Kavramları

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının gereğinden fazla bürokratik, duyarsız, verimsiz ve hantal olduğu ön kabulü, merkezi idarenin kamu hizmetlerini sunma noktasındaki yetersizliği, Neo-liberal süreçte Dünya'da ve Türkiye'de yaşanan değişikliklerin etkisiyle ortaya çıkan hızlı kentleşme süreci, yerel yönetimleri kamusal hizmet sunumu noktasında ön plana çıkarmıştır (Eken, 2005: 29, Sözen, 2005: 31-37, Toprak, 2005: 151, Yüksel, 2003: 50).

Şekil 1: Yönetim Yapısındaki Paradigma Değişimi

Kaynak: Sharma, 2008, Shah, 2004: 4

Şekil 1'de görüldüğü üzere süreçte ortaya çıkan paradigma değişimi, kentleşme, serbestleşme, özelleşme ve yerelleşme akımları, bu akımların tetiklediği yeni kamu yönetimi anlayışı, yerel yönetimlerin halkın tercihlerine uygun hizmet sunma ve hizmet farklılaştırması yapma konusundaki avantajı ile birleşince, yerel yönetimlerin öne-

mi gün geçtikçe artmış ve belirli bir coğrafi alanla sınırlı kamusal hizmet sunumu konusunda ilgili birimler birincil konuma gelmeye başlamıştır.

Söz konusu yeni yaklaşımın temeli; devletin üretici konumundan çıkmasına, yerelleşmenin tercih ve teşvik edilmesine, devletin gönüllü ve özel kuruluşlar arasında aracılık vazifesi yapmasına, vatandaşların bir müşteri gibi algılanarak farklı tercihler sunulmasına, yerel yönetimlerin ve toplumdaki diğer aktörlerin ön plana çıkarılmasına ve hizmetlerin halka en yakın ve uygun yönetimler tarafından sunulmasına dayanmaktadır (Arslan, 2010: 27, Bilgiç, 2008: 37, Ağcakaya ve Berkay, 2014, Yüksel, 2013: 206). İfade edilen bakış açısı günümüzde yönetim, yerinden yönetim ve nihai aşamada yerel yönetim kavramını daha da önemli hale getirmiştir. Bu kapsamda ilgili kavramları tanımlamak ve temel nitelikleri ile analiz etmek gerekmektedir.

İnsanları amaçlara yönlendirme veya yöneltme anlamında sanatların en eskisi olarak kabul edilen yönetimin bilimsel yönden ele alınması çok eskilere gitmemektedir. Bu nedenle "sanatların en eskisi, bilimlerin en yenisi" olarak nitelenen kavram sosyal, siyasal ve ekonomik tüm örgütlerde kullanılmakta ve birden çok anlamı bünyesinde barındırmaktadır. Buna rağmen yönetim genellikle, belirlenen hedeflerin verimli ve etkin biçimde gerçekleştirilmesi için eldeki tüm kaynakları ve verileri bir araya getirmek, koordine etmek, sevk etmek ve kontrol etmeye yönelik faaliyetler olarak tanımlanabilmektedir (Gül, 2015: 3). Yönetim kendi içinde işletme yönetimi ve kamu yönetimi olarak ikiye ayrılmaktadır. İşletme yönetimi, özel ihtiyaçlar kapsamında şekillenen amaçların etkin ve verimli yönetimi ile ilgilenmektedir. Kamu yönetimi ise daha çok toplumsal amaçlar çerçevesinde şekillenen politikaları gerçekleştirme konusunda yetkili siyasal iktidarın organlarını, kuruluşunu, görevlerini ve işleyişini inceleyen bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun için devletlerin tüm ülkeyi kapsayan merkezi bir örgütlenmesi her zaman vardır. Fakat özellikle ekonomik ve siyasi nedenlerle yerel nitelik taşıyan toplumsal hizmetleri merkezi idarenin sunması rasyonel bir davranış olarak kabul edilmemektedir. Bu durum idari örgütlenme ve işleyişte değişik yapılanmalara zemin hazırlamaktadır. Bu yapılanmaların en önemlilerinden biri de yerel yönetimlerdir (Parlak ve Ökmen, 2015: 1-5).

Yerel yönetimler ekonomi literatüründe bazen "merkez altı oto-

riteler" olarak basit bir şekilde ifade edilmektedir. Doğru olmasına rağmen bu genel terim yerel yönetimlerin özünü ifade etme konusunda yetersiz kalmaktadır. Yerel yönetimler hizmet sunumu konusunda gerçek takdir yetkisine sahip, bu yetkisi yerel vergi koyma gücüyle desteklenmiş, (ulusal veya bölgesel olmaktan ziyade) yetki alanı yerel ölçekle sınırlandırılmış ve demokratik yollarla seçilmiş organlar olarak düşünülebilir. Ancak boyutlarında coğrafik ve demokratik nedenlerle önemli değişiklikler olabilmektedir. Yerel vergileme gücü olmayan, tek veya çok yönlü amaçları olabilen seçilmemiş belediyeler arası girişimler ve yerel olmayan kamu sektörü kuruluşları ile merkezi idareye bağlılıkları bulunabilmektedir. Bu nedenle diğer yerel kamu kuruluşlarından veya bölge, eyalet ve il yönetimlerinden ayırmak ve tam bir yerel yönetim tanımı yapmak için belirli özellikleri barındıracak bir alt küme oluşturulmamaktadır. Aynı nedenle belirli bir zamanda ve ülkede yerel yönetim yapısını ifade edecek standart bir tanımlama yapmak bile zorlaşmaktadır. Çünkü sürekli olarak yerel yönetimlerin çalışma yöntemleri, fonksiyonları ve yapıları ile ilgili reformlar gerçekleştirilmektedir (Bailey, 1999: 2, Miller, 2002: 3). Belirtilen bu etkenlere rağmen Ulusoy ve Akdemir (2014: 22)'e göre genel olarak yerel yönetimler; "belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel toplulukların ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça seçilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileri" olarak ifade edilmiştir.

1982 Anayasa'nın 127. maddesine göre ise yerel yönetimler, "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddede "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" denilmektedir.

Yerinden yönetim ise hizmetin yürütüldüğü veya işin yapıldığı yerde yönetilmesini ifade eden bir kavramdır. Merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan idari kuruluşların yönetimle ilgili karar alıp uygulayabildiği, bir kısım kamu güçlerinin merkezi idareden alınarak daha az yetkili bir otoriteye (özel ve gönüllü kesimde dâhil) transfer edildiği sistem olarak ifade edilmektedir. Kararlar merkez teşkilatının dışında alınmakta ve merkeze hiyerarşik bağlılık bulun-

mamaktadır. Fakat yerinden yönetimi (yerelleşme) merkezileşmenin karşıtı veya alternatifi olarak görmek yanlıştır. Bu iki yönetim anlayışına faydalı ve sakıncalı yönlerini temel alarak birbirinin tamamlayıcısı olarak bakmak gerekmektedir ve her ikisine de ihtiyaç vardır (Sharma, 2008, Şengül, 2014: 10, Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 85, Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 62, İnan ve Ekici, 2010: 310).

Bu noktada yerinden yönetim ile yerel yönetim arasındaki farklılığa vurgu yapmak önem arz etmektedir. Yerinden yönetim, ilgililerin yönetim sürecinde söz sahibi olduğu yönetim biçimini, sistemini ve eylemini ifade ederken, yerel yönetim; yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan ve işleyen idari kuruluşları ve birimleri ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesinin bir uygulama modeli olarak ortaya çıkmaktadır. Siyasi ve idari yerinden yönetim olarak ikiye ayrılan bu kavramlardan ilki iktidar paylaşımını, ikincisi ise görev paylaşımını kapsamına almaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 57-58, Parlak ve Ökmen, 2015: 5-6). Ayrıca mali yerinden yönetim ile diğer yönetim biçimleri tamamlanmakta veya desteklenmektedir.

İdari yerinden yönetim kendi içerisinde yer ve hizmet yönünden yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim, politik ve teknik açıdan özellikler taşıyan hizmetler esas alınarak, bizatihi söz konusu hizmetlere özerklik ve tüzel kişilik tanınması yaklaşımıdır. Bu işi merkezi idarenin dışında örgütlenen ve hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kararları kendi organları ile alan uzman kamu kuruluşları yapmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 61). KİT, üniversiteler, TRT, sosyal güvenlik kurumları ve ticaret odaları örnek olarak verilebilir (Gül, 2015: 12).

Yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetim, belli bir coğrafi bölgedeki yerel nitelikli hizmetlerin, karar organları genellikle yöre halkının seçimiyle oluşan kamu idari birimlerince yönetilmesi olarak ifade edilmektedir. Bu birimlerin oluşturulmasındaki amaç, yöre halkının isteklerini daha iyi analiz etmek ve daha etkin hizmet sunmak, hesap verebilirliği ve demokrasiyi geliştirme konusunda yönetim kademelerine halk katılımını arttırmak olarak belirtilmektedir. Türkiye'de yerel yönetimler[1] denildiğinde Anayasa'da da belirtildiği üzere

1 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinin "e" fıkrasına göre yerel yönetimler, "yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler" şeklinde tanımlanmaktadır. İlgili tanım kapsamında

(madde 127/1) genellikle yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan il özel idareleri, belediyeler ve köyler anlaşılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 59-60, Özer ve Akçakaya, 2014: 12).

1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Yerinden Yönetimin Faydalı Yanları

Devletler ulusal sınırları içerisinde yaşayan toplulukların ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılayan, menfaatlerini gözeten, koruyan ve temsil eden örgütlerdir. Ancak bütün toplumlarda devletin yanı sıra ulusal sınırlar içerisinde yaşayan topluluğu oluşturan köy ve kent gibi diğer birçok yerleşim birimi mevcuttur. Bu yerleşim birimlerinin kendi sınırları içinde geçerli olan birtakım genel ve ortak ihtiyaçları bulunmaktadır. Teorik açıdan bu ihtiyaçlar merkezi idare tarafından da karşılanabilir olmasına rağmen tarihsel, ekonomik, sosyal ve siyasi gelişim sürecinde bu ihtiyaçları karşılama görevi yerel yönetimlere tevdi edilmiştir (Nadaroğlu, 2001: 15). Bu bakış açısının rasyonalitesi ilgili birimlerin kendi bölgelerini ilgilendiren hizmetleri daha etkin ve verimli şekilde gerçekleştireceği ön kabulüne dayanmaktadır. Bu kabul elbette yerel yönetimlerin oluşturulmasındaki geçerli tek neden değildir. Yerel yönetimlerin oluşturulmasındaki temel çıkış noktası, merkezi yönetiminin eksikliklerini giderme ve meydana getirdiği olumsuzlukları elimine etme güdüsünden kaynaklanmaktadır. Buradan hareketle karşımıza siyasi, idari, ekonomik ve tarihsel-geleneksel birçok neden çıkmaktadır.

Tarihsel ve geleneksel açıdan yerel yönetimler, eskiden böyle bir yapılanma var olduğu için günümüzde de yer almaktadır. Çünkü tarihsel gelişim süreci içinde yerel yönetimler devletle beraber doğmuş ve onun bir parçası olarak birtakım hizmetleri gerçekleştirme görevini üstlenmiştir (Nadaroğlu, 2001: 18-19). Özellikle federal devletler ile eyaletler arasındaki görev bölüşümünde geleneksel ölçütler oldukça önemlidir. Federal devletler kadar olmasa da üniter yapılı devletlerde de bu özelliğin önemli olduğu görülmektedir (Mutluer ve Öner, 2009: 28). Tarihsel süreçte değişimin kaçınılmaz etkilerinin meydana getirdiği birtakım yapılanmalar dışında, bazı ülkelerin yerel yönetim anlayışlarının artık model (İngiliz/Anglo Sakson Modeli, Fransız/Napolyon Modeli) haline geldiği açıkça ifade edilebilir. Bu durum yüzyıllara sirayet eden bir geleneğin olduğunu ve ülkele-

---

önemli olan nokta köylerin 5018 sayılı Kanunda yer alan tanıma göre açıkça yerel yönetim birimleri olarak ifade edilmemiş olmasıdır (Yayman, 2013: 2).

rin yerel yönetim anlayışlarını etkilediğini göstermesi bakımından önemlidir.

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerine ekonomik açıdan bakıldığında temel ekonomik neden, kıt kaynakların toplumsal ihtiyaçları gidermede etkin kullanımını sağlama olarak ifade edilebilir (Çetinkaya, 2012: 10). Bu kapsamda yerel yönetimlerin yerel nitelikteki hizmetlerle ilgili talepleri daha iyi analiz edeceği (daha iyi bilgi sahibi olmaları nedeniyle), tüketici tercihlerini yansıtan hizmet sunumu ve yerel tercih farklılıklarına göre hizmet farklılaştırması yapabileceği, bu sayede belirli hizmetleri merkezi yönetime kıyasla daha etkin ve verimli sunacağı belirtilmektedir. Muhtemelen yerinden yönetimin en iyi bilinen avantajı olan bu süreç (Wellisch, 2004: 14, Ergen, 2015: 388-394), Pareto etkin kaynak kullanımını sağlayacaktır.

Ayrıca Neo-liberalizmin önemli düşünürlerinden Hayek eserlerinde, ekonomik etkinliklerin merkezi yönetiminin denetimine tabi tutulmasının verimliliği kısacağını belirterek, özgürlük kavramına vurgu yapmıştır. Bu bağlamda Hayek, yerel yönetimi serbest piyasanın dengi olarak kabul etmiş ve merkezileşmiş güç içinde özel sektörün yapamadığı ya da yapmaktan kaçındığı kimi işlerin merkezi yönetimce yapılmaktansa, yerel yönetimlerce yapılmasının daha uygun olacağını savunmuştur. Böylece Hayek çeşitli eleştirilere konu olsa da yerel yönetimi, verimlilik açısından özel sektörden sonra "en iyi ikinci çözüm (Ehven-i Şer)" olarak kabul etmiştir (Aydınlı, 2003: 75, Keleş, 2009: 50, Ökmen, 2005: 54-55). Anlatılanlar yerel yönetimlerin varlığı konusunda ekonomik etkinlik tabanlı bir altyapı oluşmasına neden olmuştur. Ekonomik amaçlarla yerel yönetim anlayışının gelişmesine çaba harcayan ülkeler, daha çok ulusal birlik ve toprak bütünlüğü kaygısı taşımayan ülkeler olarak ön plana çıkmıştır (Keleş, 2009: 51). Fakat yerel yönetimlerin hizmet sunum sürecinde yönetim ve organizasyon maliyetleri, eşitlik, dışsallık, ölçek ve alan ekonomileri açısından birtakım dezavantajlar oluşturma ihtimali de bulundurduğu unutulmamalıdır.

Siyasi açıdan yerel yönetimlerin varlık nedeni, halkın karar alma aşamalarına daha aktif katılımını sağladığı ve bu sayede demokrasinin gelişmesine katkıda bulunduğu görüşünden kaynaklanmaktadır. Hatta bu bakış açısıyla yerel yönetimlerin "demokrasi okulu" veya "demokrasinin beşiği" olarak görüldüğü söylenebilir (İlhan, 2011: 82, Sakal vd., 2014: 5, Keleş, 2010: 13). Yerel yönetimlerin olduğu

toplumlarda merkezi yönetimin gücünün sınırlandığı, muhtemel keyfi davranışları engelleme konusunda dengeleyici bir mekanizmanın oluşturulduğu ve bu kapsamda bireysel özgürlüklerin korunması açısından vatandaşların yönetimde söz sahibi olduğu bir yapı elde edilebilmektedir. Yerel demokrasi olmadan demokrasi ve insan haklarının ulusal ölçekte tam olarak uygulanması mümkün görünmemektedir. Fakat yerel yönetim ve demokrasi geleneğinin gelişmediği ülkelerde, yerel tiranlığın ve yerel elitlerin güçlendiği bir yapının ortaya çıkması sonucu birtakım sorunlarla karşılaşılabileceği de göz ardı edilmemelidir (Bailey, 1999: 4-5, Keleş, 2009: 27, Özer ve Akçakaya, 2014: 7-9, Aydın, 2011: 11-12, Siegle ve O'Mahony, 2007: 8).

Konuya idari açından bakıldığında ise 20. yüzyılın başlarından itibaren yaşanan siyasal, sosyal, idari ve ekonomik gelişmeler sonucu benimsenen refah devleti anlayışı nedeniyle, devlete yüklenen görev ve sorumluluklar artmıştır. Artık günümüzde çok küçük devletler (Vatikan, Singapur, San Marino vb.) dışında kamu hizmetlerini merkezden yürütmek zorlaşmıştır (Keleş, 2009: 24). Teknolojik gelişmeler kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumu konusunda merkezi yönetimin elini kısmen güçlendiriyor olsa da yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında ilkelere dayalı ve tutarlı bir dağılımın yapılması gerektiği kabul edilmektedir. Bu sayede merkezi yönetimin neden olduğu kırtasiyecilik, bürokrasi, iş gecikmeleri, vatandaşların kamusal hizmetlerle ilgili tercihleri hakkında iyi bilgi sahibi olmama ve tek paket halinde hizmet sunumu gibi konuların neden olduğu maliyetler minimize edilebilecektir. Belirtilen konular devletin örgüt sisteminde devlet tüzel kişiliği dışında birimlerin, yani yerel yönetimlerin oluşturulması sonucunu doğuran bir yapılanmaya kapı aralamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 50-51).

Yerel yönetimlerin ifade edilen varlık nedenleri esasen merkezi yönetimlerin eksiklikleri ve sakıncalı yanları üzerine şekillenmektedir. Bir başka ifadeyle merkezi yönetimin eksik ve sakıncalı yanları, yerinden yönetimin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin olumlu/pozitif yönlerini oluşturmaktadır. Bu yönleri bilmek, yerel yönetimlerin mali sorunlarını çözme konusunda önerilerde bulunmayı amaç edinen bu çalışmanın öneminin anlaşılması bakımından kayda değer bir noktadır. Yerinden yönetimin faydalı yanları şunlardır:

- Politikacı ve yöneticilerin vatandaşların ihtiyaçları ve sorunları hakkında daha iyi bilgi sahibi olmasını sağlayarak, vatandaşla-

rın kamusal hizmet talepleri konusunda daha uygun adımların atılmasını sağlar ve böylece sorumluluğu artan yerel birimlerin, kaynak yaratma ve kaynakları en iyi şekilde değerlendirmesi konusunda olumlu bir altyapı oluşturur (Rao vd., 1998: 354-358, World Bank, 2002: 3, Baltacı ve Yılmaz, 2006: 248, Bahl, 1999: 60-61, Miller, 2002: 8, Ribot, 2002: 4).

- Birlikte sunulması gereken hizmetlerin eşgüdümünü kolaylaştırır, ilgili hizmet sektörünün kendi içinde ve diğer sektörlerle koordinasyonunu arttırabilir, uzak bölgelerde iletişim, haberleşme ve hava koşulları gibi özellikler nedeniyle ertelenen problemlerin çözümünü sağlayabilir, bir başka ifadeyle kırtasiyeciliği azaltır, hızlı ve ihtiyaçlara uygun çözümler sunulmasına yardımcı olur.

- Hedef nüfusu daha özellikli tanımlayarak hizmetlerin tekrarını azaltır (overlapping), yerel düzeyde ekonomik tasarruf sağlar ve maliyetlerin azaltılmasına yardımcı olur.

- Yerelde çalışan görevlilerin yerel problem ve gereksinimlere ilişkin bilgi ve duyarlılıklarını arttırır, böylece yöre hakkında daha iyi bilgi sahibi olunarak projelerin daha etkin ve gerçekçi şekilde yürütülmesine katkı sağlar.

- Yerinden yönetim kuruluşlarının gelir ve giderler hususunda yetki sahibi olması, piyasa misali bir rekabet mekanizması oluşmasına ve bu sayede verimlilik artışı, yenilikçi yöntemlerin bulunması (Oates, 1977, Shah, 1994: 5-7, Miller, 2002: 9), hesap verebilirlik, saydamlık ve mali disiplin konusunda iyileşmelere yol açabilir. Bu durum rüşvet ve yolsuzluk olaylarının da engellenmesine yardımcı olabilir (Litvack vd., 1998: 5, Çelen, 2006: 187, Bahl, 1999: 60-61). Ayrıca yerel yönetimler toplumsal tercih ve eğilimlerin saptanmasında daha etkin oldukları için özellikle yerel vergilere karşı toplumsal mukavemetin kırılmasında merkezi yönetime nazaran daha avantajlıdır (Nadaroğlu, 2001: 81).

- Kamu sektörünün küçülmesini[2] sağlayarak (artan kamu harcama ve vergilerinin sınırlanması veya etkin kullanım koşullarının geliştirilmesi) devletin ekonomik rolünü azaltır (Sharma, 2008, Wellisch, 2004: 17) ve bu sayede merkezi yönetimin yükünü hafifletir ve

2 Leviathan Devlet Teorisi'ne göre yerel yönetimlerin sayısı arttıkça kamu harcama miktarı azalacaktır. Bu durum bürokrasinin azalmasına ve bölgedeki yerleşikler için sosyal faydanın artmasına katkı sağlayacaktır (Prud'homme, 1991: 212).

merkezin rutin işlerden uzaklaşarak daha kalıcı makro plan, program ve politikalarla uğraşmasına zemin hazırlar (Miller, 2002: 9).

- Musgrave (1959), Musgrave ve Musgrave (1973) ve Oates (1972) tarafından oluşturulan mali federalizm konusundaki klasik teoride yerelleşme ve yerinden yönetim sadece daha iyi kamusal hizmet dağıtımı ile ilişkilendirilmemekte, aynı zamanda farklı bölgelerdeki vatandaşlar arasında farklı tercihlerin ve ihtiyaçların giderilmesine de katkı sağlamaktadır. Çeşitli dinsel, politik, kültürel ve etnik grupların karar alma sürecine daha aktif katılımı sağlanarak, kendilerine kaynak tahsisi süreci kolaylaşmakta ve politik denge ile ulusal birliğe katkı sağlanabilmektedir (UCLG, 4).

- Kamusal hizmetlerle ilgili karar verme sürecinin daha esnek biçimde organize edilerek, kamusal hizmetlerle ilgili arz ve talebin eşleştirilmesine, özellikle yerel seviyede ve yerel konularda daha yenilikçi ve yaratıcı bir yönetimin oluşturulmasına yardımcı olur (Bailey, 1999: 5, Miller, 2002: 10, UCLG, 4).

- Kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından sunumu sağlanarak (Sharma, 2008)[3], yerel idarenin sunduğu hizmetlerin maliyetine vatandaşların doğrudan katılımını sağlar ve böylece hizmet sunumunda yerel idareyi daha fazla sorumluluk sahibi yapar.

- Halkın yönetime katılımını arttırdığı için demokrasiyi geliştirir (Bailey, 1999: 4, Ribot, 2002: 4), bireysel özgürlüklere merkezi yönetimin keyfi müdahaleleri konusunda koruyucu bir mekanizma vasfı üstlenir.

Belirtilen tüm bu olumlu tarafların yanında yerinden yönetim anlayışının neden olduğu birtakım sorunlarda mevcuttur. Bu sorunlar merkezi yönetimin güçlü yönlerini oluşturmakta ve merkezi yönetimce giderilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle hemen hemen tüm ülkelerde merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarından oluşan karma bir idari yapı bulunmaktadır.

3 Sharma, yönetim düzeylerinin insanlara daha yakın hale getirilmesi (devlet bir yardımsever olarak kabul edilir – Benthamçı yaklaşım) ve yönetim düzeyleri arasında gücün paylaşımı görüşlerinin kökenini Montesquieu ve Rousseau'nun siyasi görüşlerine dayandırmaktadır (Sharma, 2008).

1.3. Yerelleşme Akımı ve Yerel Yönetimlerin Artan Önemi[4]

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde benimsenen refah devleti anlayışı ile birlikte hem gelişmiş hem de gelişmekte olan birçok ülkede kamusal etkinliklerin yerine getirilmesi güçlü merkezi yönetimlerle sağlanmaya çalışılmıştır. 1970'lerin başında ise ortaya çıkan bazı makro ve mikro ekonomik sorunlar çerçevesinde ve Kamu Tercihi Teorisyenleri'nin çalışmalarıyla devletin başarısızlığı söylemi tartışılmaya ve kabul edilmeye başlanmıştır. Piyasa başarısızlığına karşı devletin başarısızlığı savının kabul edilmesiyle birlikte devletin küçültülmesi temeline dayanan çözüm arayışları ön plana çıkmış ve aktif biçimde uygulama alanı bulmuştur. Bu kapsamda piyasadan sonra "ikinci en iyi çözüm" olarak tanımlanan yerel yönetimlerin ve yerinden hizmet yönetiminin kapsamı genişletilmiş, merkezden yerele yetki ve sorumluluk devri gerçekleştirilmeye başlanmıştır (Kovancılar vd., 2007: 93, Memişoğlu, 2015: 54-55). Altın çağını yaşayan bu devir sistemi "yerelleşme" olarak adlandırılmıştır (Siegle ve O'Mahony, 2007: 1).

Eşsiz ve evrensel bir tanımlama yapılamamasına rağmen yerelleşme, karar alma sorumluluğu, kaynak oluşturma yetkisi ve gücünün üst seviyedeki kuruluşlardan (merkezi yönetim), alt seviyedeki kuruluşlara (bölgeler, yerel yönetimler ve STK'lar) transferi olarak tanımlanmaktadır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 1, Yuliani, 2004, Eryılmaz, 2002: 225). Litvack ve Seddom (1999: 2), Miller (2002: 3) ve Dünya Bankası tanımına göre ise yerelleşme "kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi yönetimden taşra örgütüne, yerel yönetimlere ya da yarı özerk yönetim örgütlerine ve/veya özel sektöre devredilmesi" olarak ifade edilmektedir (Keskin, 2008: 2, Şinik, 2012: 98).

Neo-liberal ekonomi politikalarının öncülüğünde yerelleşme yaklaşık son otuz yıldır siyasi gündemde de yer edinmeye başlamıştır. Yerelleşmeye doğru yönetim stratejilerinde de kayda değer bir değişiklik yaşanması bu olguyu dünya çapında bir eğilim haline getirmiştir. Hükümet stratejilerinin bir parçası olarak yerelleşme gelişmekte olan ülkelerde dâhil olmak üzere batı toplumlarında belirgin bir şekilde görülmeye başlanmıştır (Karlsen, 2000: 525). Yerelleşme kavramından sadece sektörlerin yeniden yapılandırılmasında ve hiz-

4 Yerel yönetimlere verilen öneme binaen Türkiye'de 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur. Fakat çeşitli gerekçelerle bir yıl sonra kaldırılmıştır (Nadaroğlu, 2001: 264, Memişoğlu, 2015: 57).

met sunumunun etkinleştirilmesinde yararlanılmamıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler yerelleşmeyi merkezi yönetimin karar alma konusundaki tekel gücünü azaltmak, kamusal hizmet maliyetlerinde etkinliği sağlamak, bazı makroekonomik dengesizliklerden kurtulmak, pazar ekonomisi ve demokrasiye geçişi gerçekleştirmek (özellikle Orta ve Doğu Avrupa'da) ve zaman zaman ulusal birliğe katkı sağlamak için uygulamışlardır (Ebel ve Yılmaz, 2002: 2).

Birçok ülkede yerelleşme artan siyasi ve ekonomik reform sürecinin bir yansıması olarak ortaya çıkmış ve dünya çapındaki Neo-liberal siyasi değişimler ile yerel isteklere kulak verilmesi, ekonomik ve siyasi sistemlerin yerel topluluklara yaklaştırılması süreci önemli bir ivme kazanmıştır. Aynı dönemde güçlü merkezileşmiş idarelere odaklı Keynesyen düşünce sistemi dağılmaya ve güç kaybetmeye başlamıştır. Kendiliğinden çöken merkezi ve planlamacı yönetim anlayışlarının (Rusya ve Doğu Avrupa'da) bir sonucu olarak merkezi iktidarların gücü azalmış, piyasanın rolü ise artmaya başlamıştır (McGinn ve Welsh, 1999: 27). Neticede merkezi planlamaya dayalı ekonomik sistemlerin çöküşü, ekonomik ve siyasi sürece katılımda yerel veya bölgesel yönetimlerin önemli bir mesafe kat etmesine neden olmuştur (Meloche vd., 2004: 4).

Yerinden yönetim ve yerel yönetim anlayışının gelişmesi konusundaki en önemli katkı, uluslararası birtakım kuruluşlarının yerelleşmeyi esas alan yeniden yapılanma çalışmaları konusundaki görüş ve destekleri ile gerçekleşmiştir. Birleşmiş Milletlere göre yerelleşmeye yüklenen anlam, kamu yetkisinin çeşitli örgütlere ve piyasaya devri, siyasal-yönetsel karar alma mekanizmasının özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşımı olarak belirtilmiştir. Merkezi ve yerel yönetim birimlerinin ellerinde kalacak yetkilerinde yönetişimci bir anlayışla yapılandırılması gerektiği ifade edilmektedir. Dünya Bankası'na göre yerelleşme ile demokrasi ve kalkınma arasında olmazsa olmaz bir ilişki bulunmaktadır. Katılım olanaklarını arttırması, rekabetçi bir ortam oluşturarak rasyonel kaynak kullanımı sağlaması, şeffaf ve hesap verebilir bir yapı oluşmasına hizmet etmesi ilgili kuruluşlara göre yerelleşmeyi vazgeçilmez yapmaktadır (Çınar ve Güler, 2004: 7-13).

Avrupa Birliği 'de yerelleşmenin faydaları konusunda diğer uluslararası kuruluşlar tarafından belirtilen temel noktaların çok önemli olduğu ifade ederek, yerelleşmenin ifade edilen faydalarına ulaşmayı

"Subsidiarity (yerindelik-yerellik)" ilkesinin uygulanmasına bağlamıştır. İlkenin kökeni düşünür Johannes Althusius'un devletin teşkilat yapılarının yetkinin yerinden kullanılması esasına yönelik olarak federal yapılar biçiminde planlanması düşüncesine dayanmaktadır. Fakat 19. ve 20. yüzyılda ulus devletlerin gelişimlerini üniter yapıyla sağlamaları nedeniyle ilke uygulama açısından genellikle geri planda kalmıştır (Çekiç, 2010: 160, Sakal vd., 2014: 9-10). Bununla birlikte 1950'lerden beri Avrupa Konseyi'nde ve Avrupa Topluluğu çatısı altında yapılan çalışmalar sonucu 1985'te imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı[5] ile Subsidiarity ilkesi (Alodalı vd., 2007: 2-3, Bailey, 1999: 18), şartın imzalandığı yıldan günümüze hem literatürde hem de uluslararası ve uluslar üstü birtakım kuruluşların kararlarında yer alan bir kavram haline gelmiştir. İlke konusunda kavramsal açıdan bazı tartışmalar bulunsa da yerel yönetimlerle üst idareler arasındaki ilişkileri düzenlediği ifade edilebilir (Nadaroğlu, 2001: 70). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın[6] 4. maddesinin 3. fıkrası hizmet paylaşımına şu bakış açısını getirmektedir: "Kamusal sorumluluklar, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın yönetimler tarafından kullanılacaktır." Şart bu kuraldan ayrılmaya iki durumda olanak tanımaktadır. "Birincisi; görevin kapsam ve niteliğinin bunu zorunlu kılması, ikincisi ise; yerel yönetimlerin verilen görevleri yerine getirecek güç ve olanaklardan yoksun olmasıdır" (Council of Europe, 1985, Bailey, 1999: 18, Keleş, 2009: 541, Keleş, 2010: 14). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında benimsenen ilgili ilkeyle merkez ve yerel yönetim ilişkilerinin yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı, kamu hizmetlerinin ilk elden ve ikinci elden kimler tarafından yerine getirileceği konusunda bir sistem değişikliği gerçekleştirildiği ve bu doğrultuda geleneksel yapının dönüştürülerek, yerel yönetimlerin asıl yetkili konumuna, merkezi yönetimin ise ikincil yetkili konumuna getirildiği belirtilmektedir (Çukurçayır, 2009: 47, Özer ve Akçakaya, 2014: 23, Keleş, 2010: 19, Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 38). Özetle söz konusu ilke, siyasi ve idari alanda yerel yönetim birimlerini açıkça ön plana çıkarmaktadır. Bu doğrultuda yerel

5 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmıştır. Türkiye anlaşmaya 21.11.1988 tarihinde imza koymuş ve anlaşma 09.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 01.04.1993 olarak belirlenmiştir. 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanmıştır.

6 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 2. fıkrasında "yerel yönetimler kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır" denilmekte ve uygulamada genel yetki ilkesine vurgu yapılmaktadır (Keleş, 2011: 14).

yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulması ve Avrupa ülkelerinde yerel yönetim geleneklerinin birleştirilmesi misyonlarını kendine amaç edinen Şartın yerelleşmeyi açıkça teşvik ettiği söylenebilir (Aydın ve Taş, 2011: 32-33, Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 44). Yerelleşmenin ise yerinden yönetim anlayışını ve yerel yönetimleri ön plana çıkardığı, idari, siyasi ve mali anlamda yerel yönetim birimlerini birincil konuma getirdiği belirtilmektedir.

Neticede kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm, ekonomi ve siyaset teorisinde yaşanan değişim, Subsidiarity (yerindelik-yerellik) ilkesi ve yerelleşme akımları ile yerel yönetim birimleri gittikçe artan bir öneme haiz olmaya başlamıştır. Türkiye ifade edilen dönüşümlere adapte olma yolunda önemli reformlar gerçekleştirmiş ve Şartı 1988 yılında imzalanmış, 1993 yılında ise yürürlüğe girmesini kararlaştırmıştır. Şartın bazı maddelerindeki fıkralar isteğe bağlı olarak onaylanırken, diğer bazı fıkralara ise (10 fıkra) Türkiye tarafından çeşitli nedenlerle çekinceler konulmuştur (http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf).

Bazı endişelere rağmen Subsidiarity (yerindelik-yerellik) ilkesi 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde yerini almıştır. Maddede "belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır" denilerek Subsidiarity ilkesinin kanuni zeminde açıkça benimsendiği sonucuna ulaşılmaktadır. Yerindelik ruhunun şehrin yapısına adapte edilmesinde belediyelerin harcama, gelir ve nüfus potansiyeli nedeniyle en etkin birimler olacağı açıktır (Alkan, 2005: 283). Bu süreçte üniter yapı endişesi ile gecikmeler yaşanmış olsa da özellikle 2000 yılından sonra yapılan yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarıyla birlikte önemi de ciddi biçimde artmıştır. Gerek üstlendiği sorumluluklar gerekse hizmet ettiği nüfus potansiyeli nedeniyle yerel yönetim birimleri arasında belediyelerin daha da önemli hale geldiğini söylemekte fayda vardır. Fakat aynı süreçte belediyelerin gelirlerini düzenleyen reformlar yapılamamıştır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 2).

1.4. Mali Yerelleşme ve Mali Özerklik

Yerelleşme, siyasi-idari ve bölgesel hiyerarşi içerisinde merkezi yönetimden daha alt seviyelere gücün transferi olarak tanımlanmaktadır (Yuliani, 2004, Ribot, 2002: 3). Alt seviyedeki kuruluşlar ise bölgeler, taşra yönetimleri, yerel yönetimler, yarı özerk yönetim örgütleri (NGO-STK vb.) ve özel sektör kuruluşları olabilmektedir. UN ve UNDP (UNDP, 1999: 2-3)'ye göre ise yerelleşme:

- Subsidiarity ilkesi ile uyumlu biçimde yerel, bölgesel ve merkezi seviyedeki yönetişim kuruluşları arasında ortak sorumluluk sistemi oluşturan,
- İnsanların ekonomik, siyasi ve sosyal kararlara katılım fırsatını artıran, insan kapasitenin gelişimine yardımcı, yönetimin hesap verebilirliğini, sorumluluğunu ve saydamlığını genişleten iyi yönetişimin anahtar elementlerinden biri,
- Program ve politika konusundaki yenilik arayışlarını teşvik eden ve yerel yönetimlere herkes için kamu hizmeti sunma konusunda yeni ve genişleyen sorumluluklar verilmesini gerektiren ve
- Birçok coğrafi varlığı, toplumsal aktörleri ve sosyal sektörleri içeren karmaşık bir olgudur.

Yerelleşme teorisinin rasyonalitesini oluşturan belli başlı görüşler vardır. Bu görüşler aslında devletin üstlendiği dört temel fonksiyondan biri olan kaynak tahsisi fonksiyonu çerçevesinde yerel birimlerin daha başarılı olduğu temel savından faydalanmaktadır. Yerel yönetimlerin kalan diğer fonksiyonları (dağıtım, istikrar ve düzenleme) ele almada çeşitli gerekçelerle başarısız olacağı kabulü, bu fonksiyonların yönetiminde merkezi yönetimleri ön plana çıkarmaktadır (Bailey, 1999: 6-12, Oates, 1999: 1121).

Musgrave (2004: 3-22) ve Musgrave ve Musgrave (1994: 6-14) göre "Kamu Sektörünün Üçlü Tahsis Teorisi" çerçevesinde yerel yönetimler tahsis fonksiyonunu üstlenebilirken, gelir ve servetin yeniden dağılımı ve makroekonomik istikrar fonksiyonunu üstlenmede başarısız olmaktadır. Benzer bir görüş Tiebout ve Musgrave'in "Katlı Kek Modeli"nde de ifade edilmektedir (Oates, 1999: 1121-1122, Bülbül, 2013).

Oates'in Yerelleşme Teorisi'nin özü ise merkezileşmenin maliyetli bir sistem olduğu temeline dayanmaktadır. Eğer tercihler

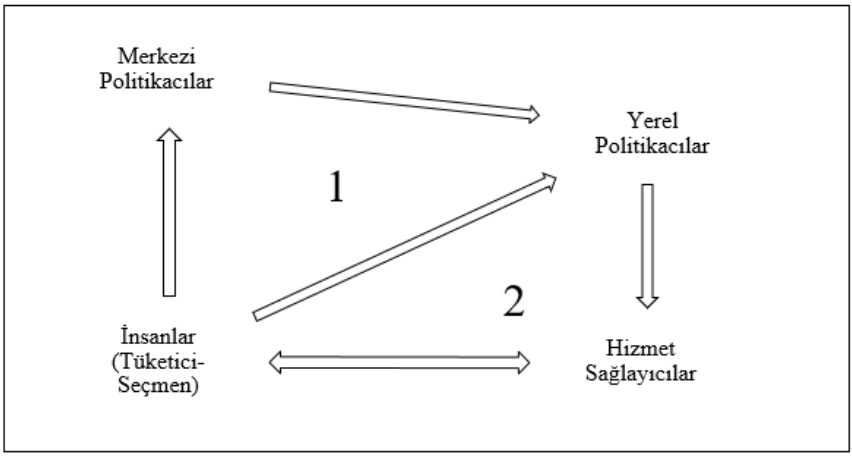
coğrafi olarak değişiklik gösteriyorsa, merkezi yönetim tarafından sunulan tek paket halindeki kamusal mal ve hizmetler, bazı yerleşim birimlerinin tercih ettikleri tüketim seviyesinden az veya fazla tüketmelerine neden olabilir. Bu nedenle her mal ve hizmet farklı yönetim kademelerince sunulmalıdır. Bu sayede hizmet sunum sürecinde farklı tercihlerin göz önüne alınması bakımından nispeten bir avantaj sağlanabilir (marjinal maliyet ve marjinal fayda eşitliği elde edilir). Bu noktada Oates yerel yönetim birimlerini vatandaşlara tercihleri doğrultusunda seçim imkânları tanımaları nedeniyle ön plana çıkarmaktadır (Oates, 1999: 1121-1122, Tanzi, 1996: 298-299, Faridi vd., 2012: 358-359).

Tiebout (1956: 418) tüketici-seçmenleri kendi kamusal mal tercihlerini en iyi şekilde karşılayacak alanlara toplanan bir toplum olarak değerlendirmektedir. Ayrıca ona göre kamusal malların sunumu konusunda yerel ve merkezi sunum arasında büyük farklılıklar oluşmaktadır. Tüketici-seçmenlerin tercihleri merkezi seviyede ele alındığında hükümet bu tercih kalıplarını ayarlamayı denemektedir. Hâlbuki yerel seviyedeki çeşitli yönetim birimleri söz konusu tercihlere göre harcama ve gelir kalıplarını arttırıp azaltarak kolayca ayarlamalar yapabilmektedir. Bu sayede tüketici-seçmenler kendi tercih kalıplarına uygun biçimde faydalarını maksimize etmek için en elverişli yerel yönetimlere hareket etmektedirler. Bir diğer ifadeyle tüketici-seçmenler faydalarını maksimize etmek için optimal hizmet/vergi paketi sağlayan yerel yönetimlere göç gerçekleştirmekte veya hizmet/vergi paketinden memnun olmadığı yerel yönetimlerden çıkabilmektedir. Böylece kamusal mal ve hizmetlerden elde ettikleri marjinal fayda ile faydalanmaları karşılığı ödedikleri vergileri, bir diğer ifadeyle maliyetlerini eşitleyebilmektedirler. Nihai olarak bu göç kaynakların etkin tahsisini sağlamaktadır. "Ayakları ile oylama (Voting by feet)" olarak adlandırılan bu teori, yerel kamusal mallarda tercihlerin açıklanması problemine piyasa tipi bir çözüm getirmekte ve refahı artırmaktadır (Bailey, 1999: 62, Tanzi, 1996: 299, Gruber, 2010: 267, Seidman, 2008: 253, Dileyici ve Vural, 2006: 165).

Şekil 2'de görüldüğü üzere yerel birimler, yereldeki insanların tercih ve taleplerine daha vakıf olmaları nedeniyle (local voice) hizmet sağlayıcılarla daha verimli ve etkin bir hizmet yönetimi gerçekleştirmekte, insanların tercihleriyle tutarlı farklılaştırılmış hizmet arzı ise refah artışı sağlamaktadır. Merkezi yönetimin yetkilerini yerel birimlere/politika-

cılara devrettiği bu yöntemde, merkezileşmiş hizmet sunumunun yerel tercihlerle tutarlılığı sorgulanmakta ve yerelleşme ile merkezi bürokrasi azaltılmaktadır (Dulupçu vd., 2014: 34, Yüksel, 2013: 194).

Şekil 2: Yerelleşme[7]



Kaynak: Devarajan vd., 2007: 6

Bu teoriler kapsamında merkezileşmenin bir alternatifi olarak değil, tamamlayıcısı olarak değerlendirilmesi gereken yerelleşme siyasi, idari, mali ve ekonomik yerelleşme olarak dört temel şekilde gerçekleşmektedir. Siyasi yerelleşme, seçilmiş temsilcilere veya vatandaşlara karar alma sorumluluğunun transferi olarak tanımlanmaktadır. Ekonomik yerelleşme, açıklanan bireysel tercihlere duyarlı piyasa mekanizmaları aracılığı ile mal ve hizmet sunumu ve üretimine izin verme durumudur. Planlamacı ekonomilerin sonlanması, ekonomik serbestleşme ve özelleşme yönündeki eğilimlerden dolayı yerelleşmenin bu şekli daha yaygın hale gelmiştir. İdari yerelleşme ise merkezden (yukarıda ifade edilen) alt seviyedeki aktörlere/kuruluşlara doğru kaynakların tahsisi, yönetim ve planlama sorumluluğunun transferi olarak ifade edilmektedir. Daha çok kamu hizmetlerine odaklanan bu yerelleşme şeklinde, kamu sektörü tarafından kontrol edilen ve/veya üretilen hizmetler (sağlık, eğitim, su arzı) üzerindeki otorite ve sorumluluğun kimin elinde olacağı araştırılmaktadır (UNDP, 1999: 2-3, Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 61).

7 1 numara merkezileşmeyi, 2 numara yerelleşmeyi ifade etmektedir.

Özellikle siyasi ve idari yerelleşme ile yerel birimler daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi yapıldıkça bunun mutlaka mali yerelleşme ile desteklenmesi veya tamamlanması gerekmektedir. Çünkü özellikle idari yerelleşme ile kamusal hizmetlerin sorumluluğu yerel birimlere verilerek onların mali kaynaklara olan ihtiyacı da artırılmış olmaktadır. Bu nedenle mali yerelleşme politikaları ile gelir-gider dengesi sağlanmalıdır ki yerel birimler üstlendikleri sorumlulukları etkin ve verimli biçimde yerine getirebilsinler. Bu açıdan finansal sorumluluk yerelleşmenin temel bileşenidir ve yerel olarak veya merkezi transferler ile yerel birimler yeterli gelir kaynaklarına sahip olmalıdır (Litvack ve Seddon, 1999: 3, Boschmann, 2009: 7).

Mali yerelleşme, yerel ve bölgesel yönetimlere devir işleminin finansal boyutunu oluşturmaktadır. Ayrıca Avrupalı ve Amerikalı yazarlarca mali yerelleşme zaman zaman, "mali federalizm", "merkez-yerel mali ilişkileri" ve "yönetimlerarası mali ilişkiler" gibi terimlerle de ifade edilmektedir[8]. Mali yerelleşmede ilk aşama, yönetim seviyeleri arasında (ulusal, bölgesel, yerel vb.) gelir kaynakları ve harcama sorumluluklarının bölüşümüdür. İkinci aşama ise gelir ve harcama kararlarının verilmesinde yerel ve bölgesel yönetimlere kapsamlı ve ayrıntılı bir takdir hakkı tanınmasıdır. Bu sayede yerel ve bölgesel yönetimler kaynak tahsisi, vergileme ve ücret koyma yetkileri ile kendi bütçelerini oluşturabilmektedirler (Davey, 2003: 1, Siegle ve O'Mahony, 2007: 3).

Mali yerelleşmede temel nokta yerel yönetimlerin belli bir ölçüde üstlendiği hizmetleri kendi finanse etme yetki ve sorumluluğuna sahip olmasıdır (Ebel ve Yılmaz, 2002: 34). Bir diğer ifadeyle yönetimin üst seviyelerinden, daha alt seviyelerine finansal kararların ve bütçelerin devredilmesidir (Sharma, 2008). O halde mali yerelleşme merkezi yönetimin vergileme ve harcama kararlarını alma gücünün seçilmiş yerel yönetimlere devredilmesi veya geçmesi olarak tanımlanabilir. Yerelleşmiş mali bir sistemde yerel yönetimler, güçlü vergi tabanları ile desteklenmiş vergileme yetkileri vasıtasıyla kaynakları harekete geçirme gücüne de sahip olmaktadırlar (Bahl, 2008: 4-5, Boschmann, 2009: 21). Mali yerelleşme çeşitli şekillerde gerçekleşir. Bunlar (Litvack ve Seddon, 1999: 3):

8 Türkiye'deki akademik çalışmalarda "akçal denkleştirme" ve "mali tevzin" gibi kavramlarda kullanılmaktadır.

- Kullanıcı harçları vasıtasıyla maliyet iyileştirmesi yapma ve kendi kendini finanse etme,
- Hizmet ve altyapı üretim sürecine yerel halkın mali ve bedensel katkısı ile ortak üretim ve finansman,
- Dolaylı harçlar, emlak veya satış vergileri yoluyla yerel gelirlerin artırılması/genişletilmesi,
- Genel veya özel kullanım için merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere toplanan vergi gelirlerinden yönetimlerarası transfer yapılması,
- Kredi/borç garantileri yoluyla yerel veya ulusal yönetim kaynaklarının harekete geçirilmesi ve belediyelere borçlanma yetkisi verilmesidir. Mali yerelleşmenin gerçekleşme şekillerine bakıldığında kendi kendine finansman, ortak finansman, gelir kaynaklarının artırılması ve yeterli hale getirilmesi, gelirlerin yerele devri, merkezden transferler ve borçlanabilme ilkelerinin ön planda olduğu görülmektedir (Usui, 2007: 8). Ayrıca Litvack ve Seddom (1999: 3)'a göre mali yerelleşme çerçevesinde çoğu gelişmekte olan ülkedeki yerel yönetimlere veya yönetim birliklerine yasal zeminde vergileme yetkisi verilmiştir. Fakat vergi tabanları zayıftır ve merkezi yönetim sübvansiyonlarına/transferlerine bağımlılık fazla olduğundan söz konusu yetki uygulanamamaktadır. Vergilendirme yetkisi konusundaki bu takdir hakkına federal devletlerde daha fazla rastlanmaktadır. Federal devletlerin aksine üniter devletlerde vergilendirme yetkisinin asıl sahibi merkezi yönetim olmaktadır. Merkeziyetçiliğin sıkı şekilde uygulandığı çoğu ülkede, merkezi yönetimin topladığı vergilerden yerel yönetimlere pay vermesi usulü benimsenmektedir[9] (Şengül, 2014: 173-174).

Yerel yönetimlere tahsis edilen vergi gelirleri payı ve bu pay üzerinde yerel yönetimlerin takdir hakkı seviyesi (vergilendirme yetkisi), merkezden yerele yapılan transferler ve bu transferler içerisindeki şartlı transferlerin oranı, bütçe açığı ve borçlanabilme yetkisi mali özerkliğin göstergeleri olarak ifade edilmektedir (Blöchliger ve King, 2006: 179-181, ISMERI EUROPA ve APPLICA, 2010: 28, Bahl,

9 Federal devletlerde görev-gelir paylaşımı anayasaya bağlanarak güvence altına alınmakta, üniter devletlerde ise yerel yönetimlerle ilgili görevler ve mali paylaşım merkezi hükümet tarafından anayasa ve yasalarla belirlenmektedir. Ayrıca mali kaynakların paylaştırılması konusunda yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında dinamik bir ilişki vardır. İlgili nedenlerle her dönemde her ülkede geçerli standart bir model bulunmamaktadır (Ağcakaya ve Berkay, 2014).

1998). Bir diğer ifadeyle yerel yönetimlerin kendilerinin belirlediği ve tam takdir hakkına sahip olduğu vergi gelirleri ile vergi dışı öz gelirlerinin, objektif kriterlere dayanan genel amaçlı yardımları ile özel amaçlı yardımlarının toplam yerel gelirler içerisindeki payı, öz gelirlerinin ve öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin harcamalarını karşılama düzeyi ve yerel yönetimlerin özgürce harcama yapma ve borçlanabilme yetkisi, etkin mali yerelleşme düzeyini göstermekle birlikte mali özerklik düzeyini de temsil etmektedir (Bağlı, 2014: 37, Özer, 2015: 534-535, Küçük ve Alan, 2017: 31). Bu unsurlara genel olarak bakıldığında mali yerelleşme ile mali özerkliğin temelde aynı ilkesel zeminden veya kuramsal çerçeveden faydalandığı görülmektedir.

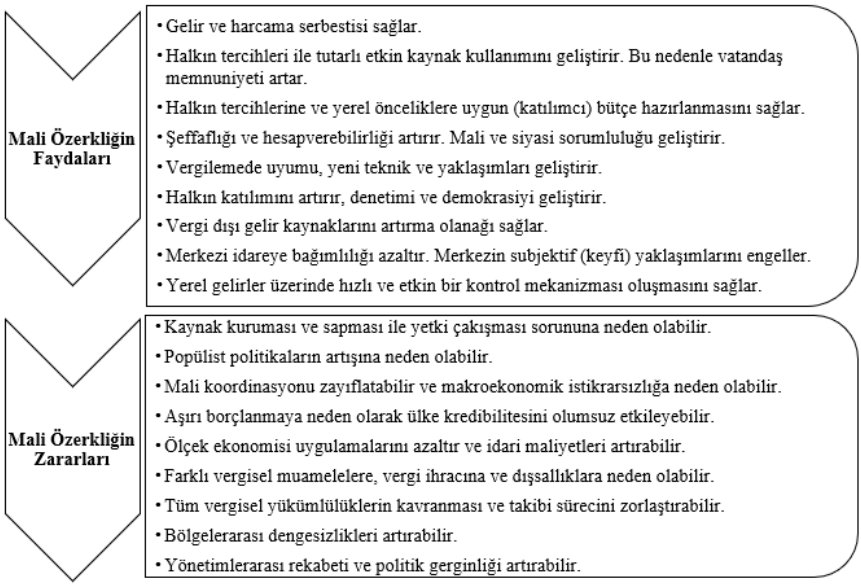
Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği yönündeki düşünce eğilimleri çerçevesinde gelişen yerelleşme ve mali yerelleşme akımı, mali özerkliğin de altyapısını oluşturmuştur. Mali özerklik yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmesi ve üstlendikleri hizmetleri etkin biçimde yerine getirerek demokrasinin kurumsallaşmasını sağlama yolunda yeterli, sağlıklı ve sürekli kaynaklara sahip olması, merkeze bağlılık arz etmeden vazife ve sorumluluklarını gerçekleştirmesi, ayrı mal varlığı ve finansman kaynaklarına sahip olarak, bu varlık ve kaynakları kendi kanunları çerçevesinde ve yerel halkın çıkarlarına uygun biçimde yönetmesi, harcaması, borçlanabilmesi ve bütçesini oluşturması olarak tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260-265, Yontar ve Dağ, 2014: 150, Çelik, 2013: 22, Özer, 2015: 534).

Yerel yönetimlere hangi açından bakılırsa bakılsın özerk olmaları konusunda bir fikir birliği mevcuttur. Bunun mali açıdan ilk şartı, öz gelir kaynaklarının yeterli seviyeye çıkarılmasından geçmektedir. Özellikle öz gelir kaynaklarından yerel vergiler, gelir yönlü mali özerkliğin temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarının ve özellikle öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı, harcamaları karşılama düzeyinin yüksekliği ve oranlarının yerel yönetimlerce belirlenmesi durumu, en önemli mali özerklik göstergeleri olarak kabul edilmektedir. Öz gelirlerin aksine özellikle merkezi transferlerin ve şartlı yardımların yüksek olması ise (gelir ve harcamalar bakımından) mali özerkliği sınırlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 282, LAR Projesi II. Aşama, 2011: 9, Yontar ve Dağ, 2014: 158, Gündüzöz, 2012: 757, Çetin-

kaya ve Demirbaş, 2010: 12, Korlu ve Çetinkaya, 2015: 96, Güngör, 2015: 12, Özer, 2015: 536-537).

Zaten normatif açıdan bakıldığında ve çağdaş yerel yönetim anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlerin harcamalarını kendi gelirleri ile finanse etmesi gerekir. Pratik olarak vergi gelirlerinin yerel yönetimlerin temel gelir kaynağı olarak kabul edilmesi, transferlerin/yardımların ise tamamlayıcı, düzenleyici ve içselleştirici olması benimsenmiştir (Bağlı, 2014: 40). Bu görüşlerin ve ilkelerin aksi bir mali görünümün en önemli sonucu, mali yerelleşme ve özerklik sonucu elde edilebilecek faydalardan mahrum kalınmasıdır.

Şekil 3: Mali Özerkliğin Fayda ve Zararları



Kaynak: Wellisch, 2004: 17-22, Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264-267, Gündüzöz, 2012: 898-901, Çelik, 2013: 23, Korlu ve Çetinkaya, 2015: 98-99, Güner, 2006: 63, Çoban, 2014: 28-32, Küçük ve Alan, 2017: 31

Devletin başarısızlığı konusundaki tecrübe ve ön kabuller ile planlamacı devlet anlayışının sonlanması neticesinde, devletin kaynakları merkezi seviyede etkin kullanmadığı konusunda fikir birliği oluşmuş ve birçok ülkede devlete olan bakış açısı değişmeye başlamıştır. Devletin ekonomideki payının azaltılması yönündeki çabalar-

la devam eden süreç, özel kuruluşları ve yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır. Bu kapsamda yerelleşme, mali yerelleşme ve mali özerklik olgularının faydalı yanlarının ağırlıkta olduğu konusunda genel bir görüş birliği oluşmuştur (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 441).

Yerel yönetimlerin mali özerklik kapsamında ortaya çıkan faydaları elde edebilmesi ve nitelikli hizmet sunabilmesi, yeterli gelirlere sahip olması ile birlikte, öz gelirlerinin (özellikle vergi gelirlerinin) yüksek olmasıyla da doğrudan bağlantılıdır. Bu sebeple mali yerelleşme ve mali özerklik kapsamında öz gelirlere (özellikle vergi gelirlerine) odaklı iyileşmelerin yapılması rasyonel bir adım olacaktır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 3).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesine göre özerklik, "yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânına sahip olması" olarak tanımlanmıştır. Şartın 9. maddesinde ise "ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır" denilerek mali özerkliğe vurgu yapılmıştır. Ayrıca Şartın 2. maddesinde "özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır" denilmektedir.

Şartı kabul eden Türkiye'nin 1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen maddelerinde (123. ve 127. madde) özerklik kavramına yer verilmemiştir. Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü ise mali özerklik bakımından muğlak bir ifadedir. Fakat yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda özerklik kavramına temas edildiği görülmektedir. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde belediye, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinde büyükşehir belediyesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde il özel idarelerinin tanımlarına yer verilmektedir. Yerel yönetimler hakkında yapılan tanımlarla ilgili maddelerin hepsinde "mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" ifadesine yer verilerek, ilgili yerel yönetimlerin özerk birimler olarak düzenlendiği belirtilmiştir. Böylece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 2. maddesi ile uyum sağlanmıştır (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 442).

Mali özerkliğe yönelik uygulamaların gerçekleştirildiği süreçlerde merkezi yönetimden tamamen bağımsız olunacağı yönündeki anlayış hatalıdır. Makroekonomik istikrar, bölgesel dengesizlikleri giderme, hizmet birliği ve ulusal birlik açısından ülkelere özgü sınırlar mutlaka çizilmelidir.

1.5. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişim Süreci

Ülkeler sosyo-ekonomik, siyasi, tarihi ve kültürel yapılarına göre değişen yerel yönetim sistemleri oluşturmuşlardır. 19. yüzyılın ortalarına kadar Osmanlı Devleti'nde taşra yönetimi eyalet esasına dayalı olarak sürdürülmüş ve kent, kasaba ve diğer yerleşim yerlerinin ayrı bir hukuki varlığı ve tüzel kişiliği olmamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 241). Batıda yerel yönetimler tarafından yerine getirilen birtakım yerel hizmetler Osmanlı Devleti'nde kadılık kurumu[10], esnaf locaları, mahalle imamları[11], ihtisab müessesi[12][13] ve vakıflar tarafından yerine getirilmiştir (Ortaylı, 2005a: 14, Şengül, 2014: 25-29, Eryılmaz, 2005: 389, Parlak, 2015c: 68-70, Parlak, 2015b: 93-94). Osmanlı Devleti'nde resmileşmiş yerel yönetim statüsü, hem merkeziyetçilik sisteminin yerleşmesi ihtiyacı hem de özellikle azınlıkların siyasal katılımı ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde yabancı ülkelerin yaptığı baskı ile oluşmuştur (Keleş, 2009: 135, Çukurçayır, 2009: 65).

Anlatılanlar doğrultusunda Türkiye'de batı tarzındaki yerel yönetimlerin geçmişini ve yerinden yönetim geleneğini Tanzimat ve Islahat fermanlarına dayandırmak gerekmektedir. Bu durum Türkiye'de modern yerel yönetim geleneğinin çok eskilere dayanmadığını göstermektedir (Ortaylı, 2005b: 70-76, Ünal, 2011: 241). Osmanlı Devleti'nde modern yerel yönetim birimleri kapsamında ilk belediye

---

10 Klasik Osmanlı döneminde merkez bürokrasisinin üyesi olan kadı belirli bir süre için görevlendirilmektedir. Görevli olduğu sürede ve bölgede yargı, kolluk ve mali işlerle birlikte şehir yönetimi ve beledi işlerden de sorumludur (Ortaylı, 2005b: 69). Kadıya naib, mahalle imamı, subaşı, yasakçılar, kale dizdarları, muhtesib ve müftü gibi yerel görevliler yardımcı olmaktadır (Dursun, 2005: 99, Ünal, 2011: 242). Kadı'nın mahalli görevleri hakkında ayrıntılı bilgi içi bakınız (Şentop, 2005: 341-347).

11 Mahalle imamları, ülkemizde muhtarlık teşkilatı kurulmadan önce mahallenin mülki ve beledi amiri durumundaydılar. Mahalle imamlarının yerel hizmetler ile ilgili görevleri hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız (Kazıcı, 2005b: 25-32, Taşkömür, 2005: 35).

12 Belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla 1826 yılında İhtisap Nazırlığı (Bakanlık) kurulmuştur. İhtisap Nazırlığı genel olarak kadıların yürüttüğü belediye hizmetlerinin zabıtaya ait görevlerini üstlenmiştir. İhtisap Nazırlığının teşkili ile İhtisap Ağalığı kaldırılmıştır. İhtisap Nezareti'nin belediye görevlerinin yanında devlete ait vergiyi toplamak gibi birtakım sorumlulukları da vardır (MİGM, 2016: 6).

13 İhtisab müessesi ve muthesibin (günümüzde zabıta) mahalli görevleri hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız (Kazıcı, 2005a: 355-388, Eryılmaz, 2005: 390).

teşkilatı 1855 yılında Kırım Savaşı sonrası "Şehremaneti[14]" adıyla İstanbul'da kurulmuştur[15] (Mutluer ve Öner, 2010: 195, Ortaylı, 2005b: 83, Ünal, 2011: 243, Aydın, 2011: 14-15, Siverekli ve Duman, 2015: 28, Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 5). Daha sonra 1869 tarihinde çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye anlayışı İstanbul'da yaygınlaştırılmıştır (Yılmaz vd., 2012: 30, Turan, 2009: 83, MİGM, 2016: 7). Vilayetler Belediye Kanunu ile taşradaki belediyelerin yönetimi düzenlenmiştir. Osmanlı Devleti'nin mirasını devralan Türkiye ise daha önce uygulanan merkeziyetçi anlayışı devam ettirmiştir. Bu anlayış çerçevesinde oluşturulan anayasalarda zaman zaman yerel yönetimlere önemli görev ve sorumluluklar tanınmış, bazen de yerel yönetimler merkeziyetçi anlayışın gölgesinde adeta kaybolmuş ve işlevsiz hale getirilmiştir (Sakınç, 2012: 184, Yüksel: 2013: 197). Cumhuriyet Dönemine gelindiğinde ise 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve diğer tüm yasal düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Bu dönemde yerel yönetim ve belediyecilik anlayışını etkileyen en önemli faktör, milli birliğin ve üniter yapının korunması düşüncesidir. Dolayısıyla Fransız Belediyeciliğinden etkilenerek düzenlenen kanun ile belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi denetim öngörülmüştür. 2000'li yılların başında daha yoğun biçimde dile getirilen kamu yönetiminde reform ihtiyacı kapsamında 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu düzenlenmiş ve 2005 yılında uygulamaya konulmuştur. 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme çerçevesinde oluşturulan Büyükşehir Belediyeleri, 2004 tarihinde çıkarılan 5216 sayılı Kanun ile günümüz şartları gözetilerek yeniden yapılandırılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 245, Sakınç, 2012: 199).

Bir diğer yerel yönetim birimi de İl Özel İdaresi'dir. İl Özel İdareleri Osmanlı Devleti'nden devralınan yerel yönetim birimleridir. Oluşumu ve gelişimi 1850 sonrası dönemlere rastlamaktadır. İlk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan Vilayet Umum Meclisi'yle yönetim yapımıza "Fransız il sistemi modeli" örnek alınarak dâhil edilmiştir (Bilgisay, 2010: 281, Es, 2005: 145). Tüzel kişiliği olmayan ve karar alma gücü sınırlanan bu kurumların yetkisi 1870 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-Vilayet Nizamnamesi ile genişle-

14 Şehremaneti, 1855 yılında kurulan İstanbul Belediyesi'nin adıdır. Başındaki yöneticiye belediye başkanı anlamına gelen "Şehremini" ya da "Şehir Emini" denilmektedir (Eryılmaz, 2005: 389).

15 Belediyelerin kurulmasında, 19. yüzyıldan sonra dünya ekonomisine entegre olmaya çalışan Osmanlı kentlerinde ortaya çıkan değişimin ve klasik Osmanlı kent yönetim yapısının yetersiz kaldığı noktasındaki ön kabulün etkisi büyüktür (Kutlar vd., 2011: 202).

tilmiştir. Bugünkü anlamda İl Özel İdaresi yapısı, İkinci Meşrutiyeti izleyen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-Vilayet adlı kanun üzerinde 1929 yılında yapılan değişiklikler ile gerçekleştirilmiştir (Yılmaz vd., 2012: 30). Daha sonra İdare-i Umumiye-Vilayet Kanunun adı 1987 yılında "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Nihai olarak 2005 yılında kamu yönetimi reform sürecinin bir parçası olarak 5302 sayılı Kanun ile İl Özel İdareleri'nin yapısı yenilenmeye çalışılmıştır.

Köyler toplumun sosyal, siyasi ve idari ihtiyaçlarının sonucunda ortaya çıkan ve kurulan ilk yerel yönetim birimleridir. Bu nedenle Türk yerel yönetimlerinin çekirdeği olarak ifade edilmektedir. Zaten Osmanlı Devleti döneminde kırsal alanın en alt birimi olan köyler, aynı dilden ve aynı dinden insanların oluşturduğu, iktisadi ve idari açıdan kapalı yapılar olarak görülmektedir. Köylerle ilgili düzenlemeler Tanzimat dönemine dayanmakla birlikte, köylerin özerk yerel yönetim birimleri haline gelmesi 1924 yılında hazırlanan 442 sayılı Köy Kanunu ile olmuştur. Özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun çoğunluğunun köylerde bulunması ilgili yönetimlerin önemini arttırmakla birlikte, sorunlarına olan ilgiyi de arttırmış ve kalkınmanın köyden başlatılması yolunda çalışmalar yapılmıştır (Erdoğan, 2015: 135-137).

1.6. Üniter Bir Devlet Olarak Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısı[16]

Çağdaş devletlerin büyük çoğunluğu üniter yönetim sistemine sahiptir ve bu sistemde, tek ve ulusal egemen bir güç mevcuttur (Heywood, 2011: 222). Bununla birlikte siyasi rejimi ne olursa olsun günümüzde üniter devletler merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Bunun temel nedeni geleneksel yönetimlerin teknik açıdan yetersiz olması, fonksiyonel ve demokratik olmamasıdır. Tanzimat dönemine kadar Osmanlı Devleti'nde batılı tarzda bir yerel yönetim yapısı yoktur. Tanzimat dönemi idarecileri bir yandan merkezi yönetimi yeniden yapılandırarak güçlendirmeye çalışırken[17], diğer yandan daha eşitlikçi ve katılımcı reform çalışmaları yürütmüşlerdir. Merkezi yönetimin zayıflaması, yerel hizmetlerin arzında zorlanması, vergileri tahsil etmede yaşadığı güçlükler, batılı ülkelere olan

16 1982 Anayasası'nın 3. maddesine göre "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür". Bu ifade üniter devlet anlayışının kabul edildiğinin göstergesidir.

17 Osmanlı Devleti'nin güçlü merkezi yönetim yapısında, Anadolu Selçukluları dönemi ve Fetret Devri esnasında yaşanan olayların önemli etkisi vardır. Merkeziyetçi yapı, şehir hayatının idari ve mali özerklik kazanmasına engel olmuştur (Alkan, 2005: 281).

borçları ifa etmede yaşadığı sıkıntılar ve azınlıkların temsil ve katılım sorunu, Osmanlı Devleti'ni ve ileri gelen idarecilerini merkezi hükümete yardımcı girişimlerde bulunmaya teşvik etmiştir. Neticede merkez idarenin yakın gözetim ve denetimi altında idari boyutu ağır gelen bir yerel yönetim yapılanması gerçekleştirilmiştir (Akın, 2015: 35-48).

Osmanlı Devleti'nin son bulması üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısı, varisi olduğu Osmanlı Devleti'nin gelenekleri ile yeni siyasal kadroların ideolojik temel tercihleri arasında şekillenmiştir (Dursun, 2005: 97). Ayrıca gerek Osmanlı Devleti'nden kalma yönetim mirasının etkisi gerekse Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyetin ilk yıllarında yaşanan siyasi birtakım olaylar ve ulus-devlet projesinin baskınlığı neticesinde, idari sistem açısından yetkilerin ağırlıklı olarak merkezde toplandığı bir yönetim yapısını benimsemiştir. Söz konusu anlayış nedeniyle belediye, vilayet, liva ve kaza gibi birimler ve bu birimlerin meclisleri hükümet etkisi altında kalarak merkezi idarenin bir parçası olarak gelişim göstermiş ve istişare mekanizması görevi görmüştür[18] (Dursun, 2005: 99, Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 326). Bu anlayış hukuk sistemi içerisinde yer alan en üst, kapsayıcı ve genel düzenleyici metinlere, yani anayasalara da yansımıştır.

1876 Anayasası'nın "vilayet başlığı" altındaki 108-112. maddelerini kapsayan bölümünde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri açısından ilk düzenlemeler bulunmaktadır ve genel bir değerlendirme yapılırsa, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin benimsendiği söylenebilir (Şengül, 2014: 39, Özmen, 2012: 172). Bu Anayasada yer alan ilkeler bazı farklarla birlikte sürekli uygulamada kalmıştır. Birinci TBMM'ye hâkim olan halkçılık ilkesinin etkisiyle 1921 Anayasası'nda yerinden yönetim, yerel yönetim ve demokrasi konusunda önemli düzenlemeler getirilmiş olmasına rağmen (Yazıcıoğlu, 2005: 363, Akın, 2015: 46) dönemin koşulları getirilen hükümlerin uygulanmasına engel olmuştur. İlgili anayasanın ömrü kısa sürmüş ve yerine Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk resmi anayasası olan 1924 Anayasası çıkarılarak yerel yönetimler konusunda bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1924 Anayasası'nda yerel yönetimler hususunda dikkat çeken nokta, çok yüzeysel düzenlemeler yapılması ve 1921 Anayasası'nda ifade edi-

18 Bu dönemde Tek Parti rejimi ideolojisinin belediyeleri siyasi bir araç haline dönüştürdüğü ve mali – idari özerkliğin kalmadığı dile getirilmektedir. Demokrat Parti iktidarı ile belediyelerin birçoğunun el değiştirdiği ve halkı dönüştürme aracı değil, halka hizmet aracı haline geldiği ifade edilmektedir. 1950 sonrası yaşanan hızlı belediyeleşme süreci de dikkat çekmektedir (Dursun, 2005: 101-102, Al, 2005: 106-121).

len âdem-i merkeziyet kavramına yer verilmeyerek ve bu anlayışın terk edilmiş olmasıdır. Bir başka ifadeyle merkeziyetçilik kavramı tekrar ön plana çıkarılmıştır. 1961 Anayasası ise yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanması ve kaybetmesine ilişkin denetimin yargı organlarına bırakılması ve yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanması konusunda getirdiği önemli yenilikler ile dikkat çekmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 176-181, Şengül, 2014: 41-42, Özmen, 2012: 173-174).

Günümüzde yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda yerel yönetimleri ilgilendiren önemli düzenlemeler yer almaktadır. 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerin ruhunu oluşturan düzenlemeyi 123. maddede bulmak mümkündür. 123. maddede "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denilmektedir. İlgili ifade bir sistem olarak yerinden yönetimin benimsenmekte olduğunu göstermekle birlikte, yerel yönetim kuruluşlarının oluşturulması için gerekli sistemsel ve eylemsel hareketlerin altyapısını da sağlamaktadır. Böylece kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde ikili bir yönetim yapısı benimsenmiş olmaktadır.

Yer yönünden yerinden yönetimin benimsendiği 1982 Anayasası'nda yerel yönetimler; İl Özel İdaresi, Belediye ve Köyler olmak üzere üç kısma ayrılmıştır[19]. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinde "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri" olarak ifade edilmektedir. Aynı maddede "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" denilmekte ve yerinden yönetim sisteminin yerel yönetim birimlerinin kuruluşuna esas teşkil ettiği vurgulanmaktadır.

Söz konusu tanımlama ve ilgili madde (127. madde) genel olarak incelendiğinde, Türkiye'deki yerel yönetimler konusunda belirli özelliklerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlar (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 64, Nadaroğlu, 2001: 17, Özer ve Akçakaya, 2014: 181-185, Gül, 2015: 6-7, Ilıman ve Tekeli, 2015: 143, Aydın, 2011: 18, Can ve Gündüzöz, 2011: 18, Tandırcıoğlu ve Öner, 2014: 253):

19 Belediyeler ve İl Özel İdareleri Tanzimat Döneminde Fransa'dan örnek alınarak kurulmuştur. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda açıkça köylerden yerel yönetim birimleri olarak bahsedilmezken, yerel yönetim birliklerine vurgu yapılmıştır.

- Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahiptir.
- Yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesini benimsemiş kuruluşlardır.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle işbaşına gelmektedir.
- Yerel yönetimler sınırları belirlenmiş bir coğrafi alanda faaliyet göstermektedir.
- Yerel yönetimlerin görevleri, yetkileri ve merkezi yönetim ile ilişkileri kanunla düzenlenmektedir.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanması ve kaybetmesine ilişkin denetim yargı organları ile yapılmaktadır. Ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan kişilerin geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanlığınca görevden uzaklaştırılması mümkündür.
- Merkezi yönetim yerel yönetimi yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla denetleme yetkisine (idari vesayet) sahiptir.
- Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimler belirli kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla Cumhurbaşkanının (önceki uygulamada Bakanlar Kurulunun) izni ile birlikler kurabilirler ve büyük yerleşim merkezileri için özel yönetim biçimleri (büyükşehir belediyeleri gibi) meydana getirebilirler.

Anayasada ifade edilen söz konusu ilkeler yerel yönetimlere önemli hak ve sorumluluklar vermekle birlikte, bu hak ve sorumluluklar her zaman ve tam anlamıyla uygulanamamaktadır. Nitekim günümüzde yerel yönetimler en çok kendilerine görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmamasından şikâyet etmektedirler. Çünkü artan sorumluluklara rağmen özellikle öz gelirlerin bu artışı takip etmemesi, yerel yönetimlerin görevlerini etkin biçimde yerine getirmesini engellemektedir. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerklik konusunda güçlenememesi, bir baskı veya vesayet etkisi altında kalması Türki-

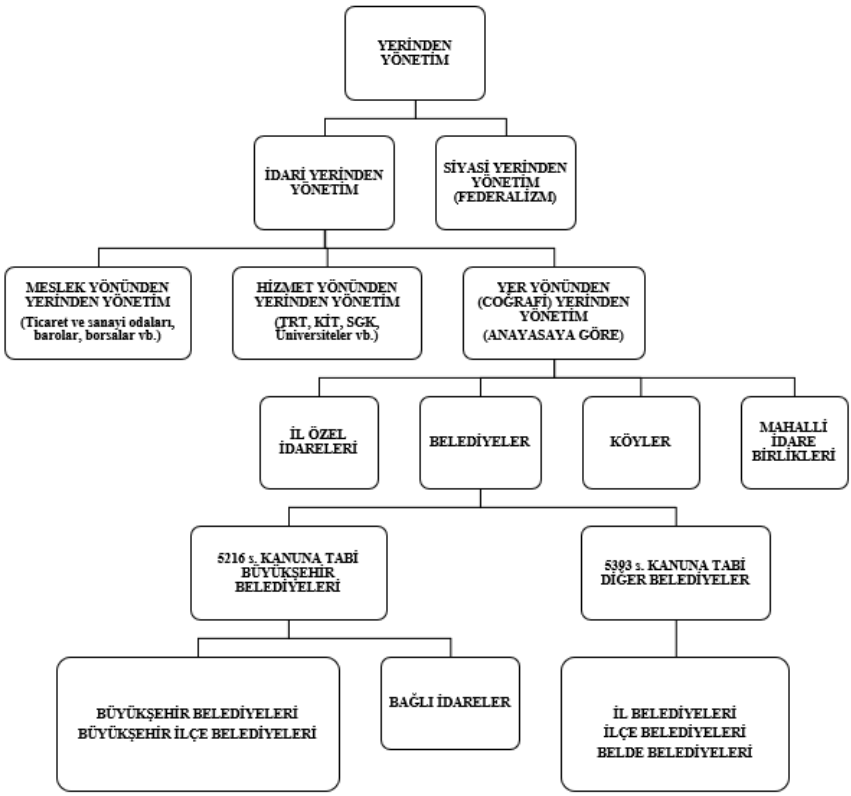
ye'nin kendine özgü siyasi, idari, sosyal, kültürel ve etnik koşullarından kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda birinci sırayı üniter yapının bozulacağı endişesi almaktadır. Kamu yönetimi ve yerel yönetimler konusundaki birçok kanunun veya kanun maddesinin iptalinde bu gerekçeyle karşılaşılmaktadır. 2003 yılında çıkarılan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının amacı ve veto edilmesi bu bakımdan iyi bir örnek teşkil etmektedir. Kasım 2003'te kamuoyuna açıklanan bu kanun tasarısı ile yönetim yapımızı temelinden etkileyecek nitelikte gerek merkezi gerek yerel yönetim alanında bir dizi yeni kanun çıkarılması öngörülmüştür (Bilgiç, 2009: 38-39). Ancak merkezi ve yerel organlar arasındaki ilişkileri düzenleyen bu kanun tasarısı belirli nedenlerle kanun haline gelememiştir. Bu nedenle politika yapıcılar o dönemde gitgide kanun tasarısının belirli maddelerini özellikle yerel yönetimleri yeniden yapılandırmayı planlayan kanunların içerisine yerleştirerek uygulamayı tercih eder hale gelmişlerdir (Şen ve Bandyopadhyay, 2010: 270-271, Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 328).

Yerel yönetimlere görev, sorumluluk ve bu sorumluluklarla tutarlı kaynak tahsisinin planlandığı hemen her yasal düzenlemede üniter yapının zedeleneceği endişesi kanun yapıcıların karşısına çıkmıştır. Bu nedenle başta belediyeler olmak üzere diğer tüm yerel birimler taşradaki bir devlet dairesi gibi düşünülmüş ve otoriter yapı belediyelere sempati ile bakmamıştır (Yazıcıoğlu, 2005: 370, Türkoğlu, 2009: 26, Keleş, 2010: 23). Daha demokratik, katılımcı, sorumluluk sahibi ve mali açıdan güçlü yerel yönetim birimlerinin oluşumuna engel olan bu gerekçe, günümüzde yaşanan terör olayları sebebiyle geçerliliğini uzun süre devam ettirecektir demek, doğru bir yorum olabilir. Son dönem olaylarla birlikte yerel yönetimlerin ve özellikle siyasi yerelleşmenin etnik kimlikleri güçlendirerek ayrılıkçı fikirlere giden yolda bir araç olabileceğini düşünen (Brancati, 2006: 652) kanun yapıcılar, ilgili birimler üzerinde merkezin ağırlığının devamlı hissedildiği bir yerel yönetim yapısının varlığı konusunda çoğu zaman hemfikir kalmaktadır[20].

20 Son dönemlerde terör olaylarının yaşandığı bazı bölgelerde belediyelerin ve belediye kaynaklarının üniter yapının zarar göreceği birtakım faaliyetlerde temel bir araç haline dönüşmesi sonucu, "Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri" ile bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda 45. maddeye (belediye başkanlığının boşalması hâlinde yapılacak işlemler), 57. maddeye (hizmetlerde aksama) ve Geçici 9. maddeye, yine 2016 yılında çıkarılan 678 sayılı KHK ile 75. maddeye (diğer kuruluşlarla ilişkiler) eklenen ek fıkralar çerçevesinde belediyelerin ve kaynaklarının üniter yapıyı bozacak şekilde terör örgütlerince kullanılmasını engelleyici düzenlemeler getirilmiştir.

Anlatılanlar doğrultusunda merkezi yönetimin ağırlığının birçok yerde hissedildiği Türk Yerel Yönetim yapısı Şekil 4'teki gibi şematize edilebilir (Parlak, 2015a: 7):

Şekil 4: Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısı



Mevcut yasal düzenlemeler kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanuna tabi belediyeler il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleridir (büyükşehir olmayan illerde). Bir diğer ifadeyle büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanuna tabidir. Çünkü 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun kapsamı büyükşehir belediyesi ile büyükşehir sınırları içerisindeki belediyelerdir[21]. İfade edilenler doğrultusunda ülkemizde beş çeşit belediye bulunmaktadır. Bunlar: Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir bünyesindeki ilçe belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde bele-

21 5216 sayılı Kanunun 28. maddesine göre "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır" denilmekte ve 5393 sayılı Kanuna atıfta bulunulmaktadır.

diyeleridir[22]. Çalışmanın amacı ve kapsamı çerçevesinde ifade edilen belediyeler hem teorik zeminde hem de uygulamada görevleri ve gelirleri bakımından genel bir bakış açısıyla analiz edilmiştir.

1.7. Türkiye'de Belediye Yönetimi

Belediyeler yerel yönetim birimleri arasında kilit taşı niteliğinde bir yere sahiptir (Nadaroğlu, 2001: 263). Bu nedenle yerel yönetimler denildiğinde akla ilk gelen birim belediyelerdir (Yakar ve Gündüz, 2014: 118). Bir yerel yönetim birimi olan belediyeler Türkiye'de 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile düzenlenmiştir.

1.7.1. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyeler

İlgili kanuna göre belediye, "belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulması zorunludur. Belediyelerin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediyelerin karar organı belediye meclisleridir. Görev süresi 5 yıl olan belediye meclisinin görevleri 5393 sayılı Kanunun 18. maddesinde düzenlenmiştir. Görevleri aynı Kanunun 34. maddesinde düzenlenen belediye encümeni belediyenin yürütme organı olarak görev yapmaktadır. Belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan belediye başkanları ise belediye teşkilatının stratejik plan çerçevesinde sevk ve idare edilmesi, belediyenin hak ve menfaatlerini korunması, resmi alanlarda ve törenlerde belediyenin temsil edilmesi gibi birtakım görevleri halkın refahını arttıracak önlemleri de alarak kullanmaktadır[23]".

---

22 2008 tarihli ve 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ve 2012 tarihli 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ilk kademe belediyeleri olarak tanımlanan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve ilçe belediyelerine, mahalleleri veya mahalle kısımları ile birlikte katılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndaki ilgili ifadelerde bu kapsamda değiştirilmiştir.

23 5393 sayılı Kanun ile artık meclis tarafından alınan kararların kesinleşmesi için mülki idare amirinin onayına gerek kalmamıştır. Fakat kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmelidir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği belirtilmiştir. Bu durum önceki uygulama ile kıyaslandığında belediye üzerindeki vesayet denetiminin ortadan kaldırıldığı (idari özerkliğin arttığı) sonucuna ulaşılabilir.

1.7.2. 5216 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir Belediyeleri

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir sınırları içindeki belediyelerle ilgili düzenlemeleri kapsamına almaktadır. İlgili Kanuna göre büyükşehir belediyesi, "sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmaktadır. İlk kez 1984 yılında uygulama alanı bulan büyükşehir belediyesi sistemi 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan düzenlemeler neticesinde mevcut şeklini almıştır. Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Anayasada açıkça ifade edilmese de 127. maddede yer alan "kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmüne binaen kurulmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. 5216 sayılı Kanuna göre "büyükşehir belediye meclisi büyükşehir belediyesinin karar organıdır[24]". Belediyenin başkanı ise meclis başkanıdır. Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları meclisin tabii üyesidir. Büyükşehir belediye encümeni yürütme organı olarak faaliyet göstermektedir. Büyükşehir belediye başkanı ise büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki seçmenler tarafından 5 yıl süreyle göreve getirilir ve yasanın kendisine verdiği yetkileri sorumlu olduğu alan çerçevesinde en iyi şekilde kullanmaya çalışır.

Nüfus-alan optimalitesi ve etkin hizmet sunma amacıyla 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen ancak bazı hükümleri 30 Mart 2014 tarihinden sonraki yerel seçimler ile uygulanan 6360 sayılı Kanun ile ciddi değişiklikler yapılmıştır. "Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu" olarak ifade edilen 6360 sayılı Kanun ile 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş (toplam büyükşehir belediye sayısı 30 olmuştur),

24 Büyükşehir belediye meclisi tarafından alınan kararlar yedi gün içinde en büyük mülki idare amirine gönderilmeden yürürlüğe girememektedir.

büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırına çekilmiş, 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmış, yeni ilçeler kurulmuş, 30 ildeki belde belediyeleri kaldırılmış ve bunlar sınırları içerisinde oldukları büyükşehir belediyesinin mahallesi konumuna getirilmiş, yine 30 ildeki köy yönetimleri kaldırılarak mahalleye çevrilmiş ve büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür. Ayrıca büyükşehir konumundaki 30 ilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuş ve merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir (Çelikyay, 2014: 12, Parlak, 2015a: 131, Siverekli ve Duman, 2015: 30, Erbay, 2017: 127). Bunlara ilave olarak ülke topraklarının %50,01'i (toplam 407410 km^2) büyükşehir alanı haline gelmiştir (Tandırcıoğlu ve Öner, 2014: 254). 6360 sayılı Kanun ile belediye sayılarında yaşanan değişikliğin seyri Tablo 1'de açıkça görülmektedir.

Tablo 1: Toplam Belediye Sayıları[25]

Belediye Seviyeleri	Şubat 2013	Mayıs 2018
Büyükşehir Belediyeleri	16	30
İl Belediyeleri	65	51
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	143	519
İlçe Belediyeleri	749	402
Belde Belediyeleri	1977	396
Toplam	2950	1398

Kaynak: *https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx*

1.8. Görev Paylaşım İlkeleri ve Türkiye'deki Belediyelerin Görevleri

Görev bölüşümü merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında görev, yetki ve sorumlulukların hangi birim tarafından yerine getirileceği konusunda ilkelere dayalı bir paylaşımın ilk aşaması olarak tanımlanabilir. Görev bölüşümünün yapılmasının asıl nedeni, kamusal hizmetler temelinde kamu kesimi etkinliğini arttırmaktır (Özdenkoş, 1999: 82). Bu kapsamda özelleştirme, özerkleştirme ve yerelleşme gibi yöntemler kullanılmaktadır. Özellikle yerelleşme ile merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen birtakım görevler (ve gelirler)

25 Toplam belediye sayısı 1923 yılında 421, 1950 yılında 628, 1980 yılında 1727, 2008 yılında 3225 şeklinde genel bir artış eğilimi göstermiştir (Elban, 2014: 12, Türkiye Belediyeler Birliği, 2015a: 13).

yerel yönetimlere devredilmektedir. Bu sayede kentsel hizmet talebini karşılamada merkeziyetçi yapının yetersizliğinin giderileceği, hizmet sunumu aşamasının halkın tercihlerine yakınlaşacağı, oluşacak rekabetçi ortamın yenilikçi düşünceleri arttırarak etkin çalışma ortamının oluşmasına destek olacağı, halkın tercihleri ile tutarlı hizmet sunumu sayesinde harcamaların finansmanına gönüllü uyumun artacağı ve demokratik, katılımcı, hesap verilebilir bir ortamın geliştirilmesine katkı sağlanacağı beklenmektedir. Fakat muhtemel olumlu etkilerin kalıcı ve sürdürülebilir olması görevlerin (ve gelirlerin) rasyonel biçimde tahsisine bağlıdır. Aksi durumda kaynakların israfı veya yerel yönetimlerin görevlerini etkin ve verimli biçimde yerine getirememesi gibi olumsuz durumlarla karşılaşılabilir. Bu noktada yapılması gereken görev ve harcamaların bölüşümünde mümkün olduğunca teoride bahsedilen rehber niteliğindeki ilkelerden yararlanmaktır.

İlgili ilkeler kapsamında ve özet biçimde görev ve harcama tahsisinin genel şartları şöyle ifade edilebilir:

- Kamusal malların faydasının yayıldığı alan mümkün olduğunca yerel yönetimlerin faaliyet alanıyla eşitlenmelidir. Fakat fayda ve faaliyet alanı eşitlemesinin yapılması için öncelikle hizmetin faydasının bölünebilir olması gerekmektedir. Bölünebilen ve yerel düzeyde fayda sağlayan hizmetler yerel yönetimlerce, tüm ülkeye fayda sağlayan hizmetler merkezi yönetimlerce üstlenilmelidir. Hizmetlerin maliyeti yerel seviyede karşılanırken, faydasının yerel yönetimlerin sınırlarını aşması durumunda (fayda-maliyet taşmaları/dışsallık/spillover effects) (Wellisch, 2004: 19, Falay, 2006: 11, Yereli ve Kızıltan, 2014: 159) ilgili idareler kendi bölgelerinin dışına fayda sağlayan hizmetlere fazla kaynak ayıramamakta ve kendileri açısından en ekonomik olan yolu seçmektedir. Ancak yerel yönetimler açısından iktisadi olan bu gibi kararlar, ülke açısından iktisadi refah kayıplarına yol açabilmektedir. Bu yüzden dışsallıklara neden olan hizmetler yerel yönetimler kapsamından çıkarılarak daha üst yönetim düzeylerine bırakılmalıdır. Bu bakış açısı Subsidiarity (yerindelik-yerellik) ilkesi ile tutarlılık sergilemektedir. Zaten Oates (1999: 1120)'e göre dışsallıkların fazla olmadığı ve benzer tercihlerin olduğu bir ortamda yerel kamu hizmetlerinin sağlanmasında yerel yönetimler daha etkin ve uygun olacaktır.

- Görevler hizmette yerindelik ilkesine (subsidiarity) uygun olarak tahsis edilirken, hizmet konusunda tercih farklılıkları söz konusu ise bu farklılıklar dikkate alınarak hizmet sunumu yapılmalıdır. Bu konuda hizmet koşullarına ve halkın tercihlerine daha vakıf olan yerel yönetim birimleri ön plana çıkmaktadır. Yerel halka ödediği vergiler ile yararlandığı hizmetler arasında bağlantı kurma fırsatı veren bu yaklaşım, kaynakların etkin kullanımına ve maliyet etkin hizmet sunumuna katkı sağlayabilmektedir.

- Görevler bireysel, ekonomik ve siyasi özgürlükleri maksimum kılacak şekilde tahsis edilmelidir. Bu noktada yine halkın tercihlerini daha iyi analiz eden ve buna göre hizmet farklılaştırması yaparak bireysel özgürlükleri genişleten ve yönetime katılım fırsatı verdiği için "demokrasi okulu" olarak adlandırılan yerel yönetimlerin ön plana çıktığı görülmektedir. Yerelleşme ile yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayarak (yönetişim) demokrasiyi geliştirecek bir vazifeyi yerine getirirken, bilgi eksikliği, demokratik uygulamaların olmayışı, merkezi denetim eksikliği, bağımsız medyanın azlığı ve adil olmayan siyasi rekabet ortamı gibi nedenlerle yerel tiranlığı ve despotizmi de arttırabilir. Bu ve benzeri çok yönlü etkiler nedeniyle yerelleşmenin mükemmel olacağını düşünmenin hata olduğu da dile getirilmektedir (Aktan, 1998: 4, Siegle ve O'Mahony, 2007: 8).

- Ölçek ekonomileri kriterine göre nüfus artışı ya da hizmeti sunan idarenin alanındaki genişleme maliyet tasarrufu sağlamıyorsa, kamusal mal veya hizmetlerin etkin olarak sunulduğu söylenebilir. Bir başka deyişle nüfus arttıkça veya coğrafi alan genişledikçe daha düşük birim maliyetler elde ediliyorsa, hizmet daha üst idareler tarafından sunulmalıdır (Türkoğlu, 2012a: 48). Böyle bir durumda yerel yönetimlerin ilgili hizmeti sunması iktisadi açıdan uygun değildir

- Birden fazla ürünün beraber üretilmesinin ayrı ayrı üretilmesinden daha az maliyetli olduğu durum alan ekonomisi olarak tanımlanmaktadır (Gürsel, 2009: 409). Kamu sektöründe ve özellikle merkezi yönetim çatısı altında kamusal hizmetler tek bir otorite tarafından verildiği için alan ekonomilerinden yararlanılması ihtimali yüksektir (Sağbaş, 2004: 170). Özellikle tek parti hükümetlerinde bakanlıklar arasında sağlanan eşgüdüm ve hizmet süreçlerinin hızlı ve etkin biçimde işlerliği alan ekonomisi üzerinden elde edilen mali-

yet avantajını arttırmaktadır. Oysa yerel yönetim birimleri arasındaki rekabet güdüsü ve politik gerginlik nedeniyle zaman zaman üretim faktörleri ortak bir zeminde buluşturulamayabilir. Bu noktada hizmetin yapısı da dikkate alınarak bazen alan ekonomisi açısından maliyet etkin sonuçların alınamayacağı ortadadır. Benzer girdilerin kullanıldığı bir üretim sürecinde tek bir idare daha düşük maliyetle hizmeti gerçekleştiriyorsa ilgili hizmet o idareye bırakılmalıdır. Bu nedenle yerel yönetimlerin bazı hizmet süreçlerinde söz sahibi olması ekonomik açıdan rasyonel görünmemektedir[26].

- Yerelleşme ve yerel yönetim birimlerine görev ve sorumluluk transferi anayasal ve yasal düzeyde açıkça ifade edilmişse ve yine yasalarla desteklenmiş ise başarılı olmaktadır (Tanzi, 1996: 314). Bu nedenle bir hizmet yerel yönetimlere devredilmek isteniyorsa (diğer iktisadi şartlara ek olarak) anayasa ve yasalar açısından söz konusu hizmetin üstlenilmesiyle ilgili altyapı açık ve net biçimde oluşturulmuş olmalıdır. Aksi takdirde yerel yönetimlerin görevi olarak düşünülen hizmet alanlarında sürdürülebilir ve etkin politikalar oluşturmak mümkün olmamakta, yetki ve hizmet çatışmaları yaşanmaktadır[27].

- Yerelleşme devlet yapılanmasında âdemi merkeziyetçiliği temel ilke kabul eder ve ilgili kabul her devlette farklı sonuçlar doğurur. Bazı ülkelerde etnik mikro milliyetçi ve mezhepsel tabanlı örgütlenmeleri teşvik ederek, sosyo-kültürel açıdan bütünleşememiş bu toplumlarda birtakım olumsuz neticeler oluşturabilir (Monteux, 2006: 165, Bilgiç ve Gül, 2009: 621-623, Okur ve Çakıcı, 2007: 3-4). Bir diğer ifadeyle yerelleşmenin uygulandığı alanlarda toplumsal birleşme bozulabilir, yeni ve daha güçlü karışıklıklar meydana gelerek toplumsal karmaşa artabilir veya aksine yerelleşme bazı ülkelerde toplumsal birleşmeyi genişleterek sosyal karışıklıkları azaltabilir (Scott, 2009: 15-16). Bu durum yerelleşme türünün ve yerel yönetimlere devredilen hizmetlerin yapısal olarak önemli olduğunu göster-

26 2005 yılında kabul edilen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yerel yönetim birimleri ortak bir zeminde ve amaç etrafında organize olarak, anlatılan dezavantajı kısmen ortadan kaldırabilme potansiyeline sahiptir.

27 Örneğin ülkemizde 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 14. maddesinde yer alan ve "okul öncesi eğitim kurumları" açabilmeyi belediyelerin yetkileri arasında gösteren fıkra Anayasa Mahkemesi'nin 24 Ocak 2007 tarihli bir kararı ile iptal edilmiştir (Esas 2005/95, Karar 2007/5). Kararın gerekçesinde "Milli eğitim program ve yöntem itibariyle ulusal nitelikte olduğundan, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemez. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 127. maddesine aykırıdır. İptali gerekir" denilmiştir (Keleş, 2009: 245).

mektedir. Siyasi yerelleşme çalışmaları veya mikro bazda toplumun bir potada kaynaşmasında önemli bir araç olan bazı hizmetler (eğitim gibi), yerel düzeyde uygulanan farklı politikalar nedeniyle uzun vadede birtakım sorunların kaynağını teşkil edebilir. Bu nedenle yerelleşme sürecinde görev tahsisi yapılırken maksimum düzeyde verim alınmak isteniyorsa, etnik tabanlı siyasi sorunların elimine edilmesinde veya bu soruna yol açacak hizmetlerin yerel birimlere bırakılmamasında fayda vardır.

- Hizmeti sunacak birimlerin yönetsel kapasitesi, hizmetlerin yerine getirilmesinde ya da etkin şekilde sunulmasında oldukça önemlidir. Yerel yöneticiler, yerel yönetim personeli, teknik kapasite ve mali olanakların yetersizliği, yerelleşmenin gerçekleşecek faydalarını azaltabilir (Neyaptı, 2010: 156). Ayrıca mevcut kapasitesiyle ilişkili olarak yerel yönetimlere üstlendiği hizmetler konusunda yeterli coğrafi alan sağlanmalıdır. Bu sayede özellikle dışsallıklar ve ölçek ekonomileri konusunda birtakım avantajlar yakalanabilir. Yönetim kapasitesinin dikkate alınmadığı her görev paylaşımı Subsidiarity (yerindelik) ilkesine aykırı olmakla birlikte, ortaya çıkaracağı olumsuzluklar nedeniyle ekonomik, idari ve siyasi sorunlara da zemin hazırlamaktadır.

- Yerel yönetimlere devredilen hizmetlerin yerel çıkar çevrelerinin faydalarını maksimize etmede bir araç olması engellenmelidir. Aksi takdirde yerelleşmenin potansiyel faydaları ortadan kalkabilir, yerel harcama verimliliği azalarak ekonomik büyüme engellenebilir (Martinez-Vaguez ve Mcnab, 2001: 26, Merrouche, 2007: 2).

- Her yerel yönetim biriminin farklı gelir ve harcama potansiyeli olduğu için bölgelerarası eşitsizliklere neden olacak veya var olan eşitsizlikleri daha da arttıracak nitelikteki hizmetler yerel yönetimlere bırakılmamalıdır. Oysa Tiebout (1956: 418)'a göre yerel yönetim birimlerinin farklı gelir ve harcama yapılarının olması, bu sayede farklı hizmet tercihleri oluşturmaları, tüketici-seçmenlerin kendi tercih kalıplarına uygun biçimde faydalarını maksimize etmek için elverişli yerel yönetimlere göç etmelerinde en önemli noktadır. Bu sayede kişisel olarak "ayakları ile oylama (voting by feet)" yapan tüketici-seçmenler kendi tercihlerine en uygun bölgelere taşınabilmektedirler. Böylece kamusal mal ve hizmetlerden elde ettikleri marjinal fayda ile faydalanmaları karşılığı ödedikleri vergileri, yani maliyetlerini eşitleyebilmektedirler. Bir başka deyişle kendi tercih-

lerine en uygun kamusal mal ve vergi kombinasyonunun olduğu yere giderek (piyasa benzeri bir çözümle), Pareto optimal çözümüne yaklaşmaktadırlar (Tanzi, 1996: 299, Wellisch, 2004: 15, Dileyici ve Vural, 2006:165, Kömürcüler, 2015: 34). Fakat bölgeler ve yerel yönetimler arasında gelir ve harcama kapasitesindeki, hizmet maliyetleri ve hizmet kalitesindeki farklılıkların sermaye ve emek mobilizasyonuna yol açaçağı, bunun sonucunda da bölgesel gelir ve kaynak dağılımında ciddi eşitsizliklerin gerçekleşeceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda bir hizmet yerel yönetimlere devredilirken bölgesel anlamda oluşturacağı etkiler dikkate alınmalı veya hâlihazırda mevcut olan dengesizlikler en düşük seviyeye çekilmelidir. Aslında kamusal hizmetlerinin ülkenin tamamında dengeli biçimde dağıtılması, tüm ülkeler için bir zorunluluktur. Bölgelerarası farklılıklar düzeltilmezse ve gelir dağılımında adalet iyileştirilmezse, göç olayları artabilir ve göçe bağlı çeşitli sorunlar ortaya çıkabilir (Arslan, 2008: 278-279).

- Değişen koşullara bağlı olarak kamusal hizmetlerin sunumunda yeni yöntemler kullanılabilmekte veya birden fazla birim ile ortak çalışma yapılabilmektedir. Halkın tercihleri ve ihtiyaçlar çerçevesinde şekillenen bu gelişmelerde, yerel yönetimler sahip oldukları esneklik ile ön plana çıkmakta ve yeni kamu politikaları ve araçlarının düşük maliyet riskiyle test edilmesinde bir laboratuvar fonksiyonu üstlenebilmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin yeni uygulamalar konusunda daha uygun bir ortam sağladığı söylenebilir. Bir başka ifadeyle deneysel tecrübeler ve yenilikçi düşüncelerin elde edilmesi ve yapılan yanlışların yol açabileceği hataların doğuracağı büyük maliyet risklerinin önlenmesi isteniyorsa, görevler yerel yönetimler gibi küçük yönetim birimlerine tahsis edilmelidir.

- Bazı kamusal mal ve hizmetlerin (bölgesel planlama gibi) merkezi yönetimce sunulması karar alma ve organizasyon maliyetleri açısından etkinlik sağlamaktadır (Özdemir, 2006: 115). Yerel yönetimler ise kırtasiyecilik, bürokrasi, gecikmeler ve idari personel israfı gibi konularda merkezi yönetimin meydana getirdiği maliyetleri minimum seviyeye indirerek maliyet avantajı oluşturabilmektedir. Belirtilen olumlu taraflara rağmen her yerel yönetim biriminin sabit bir maliyetinin olması, belirli bir bölgede bir veya birkaç hizmeti yerine getirecek özel amaçlı birimlerin kurulması yönetim ve organizasyon maliyetlerinde artışa neden olabilmektedir. Bu dezavantajı ortadan kaldırmak için (hizmetin yapısı da dikkate alınarak) ölçek ve alan

ekonomileri gözetilerek ilgili yönetim birimlerinin sayısının azaltılması (6360 sayılı Kanun ile yapıldığı gibi) önemli getiriler sağlayabilecektir.

İfade edilen ilkelere riayet edilerek yerel yönetimlere görev ve sorumluluk aktarmak, bu yönetim birimlerinin etkin ve verimli biçimde çalışmasının teminatı olarak görülebilir. Nitekim merkezi yönetimde olduğu gibi yerel yönetim birimlerinin de mevcut konumda bazı dezavantajlı noktaları bulunmaktadır. Bununla beraber görev tahsisinde bilimsel kriterler üzerinden hareket edilmediğinde yerel birimlere görev ve yetki tahsisi telafisi zor olumsuzlukları beraberinde getirecektir. Zaten bazı çalışmalarda kamu hizmetlerinin sunumunda merkezin veya yerelin mutlak üstünlüğünün olduğu hakkında bir sonuç ya da fikir birliğinin bulunmadığı da ifade edilmektedir[28] (Galiani ve Schargrodsky, 2002: 1).

Görev paylaşımının belirli ilkeler çerçevesinde yapılmasında önemli olan bir diğer nokta, gelir paylaşımı ile arasında doğrudan bir bağ bulunmasından kaynaklanmaktadır (Sharma, 2008). Yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki ilişkinin ilk boyutu görev ve sorumluklar hususunda olmakta, daha sonra ilgili görev paylaşımıyla tutarlı olarak gelir paylaşımı yapılmaktadır (Çevikbaş, 2009: 12). Yerel yönetimler yeterli gelir kaynaklarına sahip olabildikleri ölçüde kendilerine verilen hizmetleri layıkıyla gerçekleştirebilmektedir. Sahip olduğu gelirleri üstlendikleri hizmetlere kıyasla yetersiz olan yerel yönetimler idari, siyasi ve ekonomik başarısızlıkların kaynağı olarak görülmektedir.

Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevleri layıkıyla gerçekleştirebilmeleri için yeterli mali imkânlara sahip olması tartışılmaz bir gerçek olarak kabul edilmektedir. Zaten kaynak aktarılmadan görev vermek çok fazla anlam taşımayacağı gibi kaynak verip görev verilmemesi de kaynakları israf edecektir. Bu nedenle görev paylaşımı ile gelir paylaşımı adeta madalyonun iki yüzü gibi tasvir edilmekte ve kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda yaşanan yerelleşmenin kamusal gelirlerin de yerelleşmesini sağladığı belirtilmektedir (Arslan, 2008: 279, Kovancılar vd., 2007: 114). Bu durum ise ilkesel bir görev paylaşımının yerel gelirler açısından ne kadar önemli olduğunu gözler önüne sermektedir.

28 Tiebout (1956: 424) bu noktaya şöyle vurgu yapmaktadır: "Hiçbir yerelleşmiş fiyat sistemi toplumsal tüketimin en uygun seviyesine karar verilmesine hizmet etmeyebilir".

Anlatılanlar doğrultusunda yerel yönetimlere görev ve yetki tahsisinde üç yöntem kullanılmaktadır. Genellik ilkesi[29], kanunların yerel yönetimlerce yerine getirilmesini yasaklamadığı veya açıkça başka bir kuruluşa bırakmadığı her türlü hizmetin bu yönetimlerce yerine getirileceğini ifade etmektedir. Yöntem yerel hizmetlerde yerel yönetimleri genel yetkili olarak kabul etmektedir (Federal Almanya örnek verilebilir). Liste ilkesi'nde, yerel yönetimlerin yapabilecekleri veya yapmaları gereken hizmetler teker teker belirtilmiştir. Bu hizmetleri yapabilmeleri için merkezi yönetimden yetki alınması zorunluluğu vardır. Karma sistem ilkesi ise değişen dünya koşullarına daha çabuk ayak uydurabilmek için yerel yönetimlerin görevlerinde değişiklik yapılması gereğinden doğmuştur. Bu yöntemde yerel yönetimlerin görevleri tek tek belirlenmekle birlikte, anayasa ve kanunlarca yasaklanmamış ve üretilmesi açıkça başka kuruluşlara verilmemiş hizmetlerde yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 90-91, Şataf, 2015: 528).

1.8.1. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyelerin Görevleri

Yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri liste usulü yöntemi ile teker teker belirlenmiştir. Fakat daha sonra çıkarılan ve günümüzde de geçerli olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilk halinin 14. maddesinde (liste usulüne ilave olarak) "belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" ifadesine yer verilerek, belediyeler mahalli hizmetlerde genel yetkili kılınmış ve karma usul benimsenmiştir. Ancak anayasa mahkemesi 5393 sayılı Kanun kapsamındaki fıkrayla belediyelere geniş takdir hakkı veren bu düzenlemeyi iptal etmiş ve liste usulü (genel hizmet alanlarının belirtilerek) tekrar geçerlilik kazanmıştır. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde gelire göre belediye görevleri bakımından farklılaştırma yapmaktan vazgeçilerek kural olarak bütün belediyelerin görevleri zorunlu (a fıkrası) ve isteğe bağlı (b fıkrası) görevler olarak iki grup altında toplamıştır (Dursun, 2007: 372). Anlatılanlar doğrultusunda 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinin son haline göre belediyeler, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla Tablo 2'deki şu görevleri gerçekleştirirler.

29 Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bu ilke benimsenmiştir.

Tablo 2: 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyelerin Görevleri

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

Ayrıca 5393 sayılı Kanunun 73. maddesine göre belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme görev ve yetkisi de bulunmaktadır. Belediye hizmetleri devletle halkın birbirine en yakın olduğu hizmetlerdir. Halk devleti daha çok belediye hizmetleri ile tanır. Bu hizmetlere önem verildiğinde halk nazarındaki itibar artacak ve halk ile idare birbirine yakınlaşacaktır (Baltacı, 2005: 92).

1.8.2. 5216 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki belediyelerin görevleri liste usulüyle belirtilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinin ayrıntılı biçimde düzenlenmesi, ilçe belediyeleri ile yaşanacak görev ve yetki çatışmasını önleme amacı taşımaktadır. İlgili Kanunun 7. maddesine göre büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumlulukları şöyledir:

Tablo 3: 5216 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

"-İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
-Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.
-Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.
-Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.
-Belediye Kanununun 69. ve 73. maddelerindeki yetkileri kullanmak (69. Madde; arsa ve konut üretimi, 73. madde ise; kentsel dönüşüm ve gelişim alanları ile ilgilidir).
Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.
-Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.
-Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
-Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.
-Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

Tablo 3: (devamı)

-Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek. -Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek. -Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek. -Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak. -Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek. -Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. -Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak." -Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek. -Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek. -İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek. -Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliği yapmak. -Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek. -Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak."

İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri ise şunlardır:

Tablo 4: 5216 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görevleri

"-Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak. -Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak. -Sıhhî işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek. -Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak. -Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek. -Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak. -Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler."

Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un 8. ve 9. maddelerine göre büyükşehir içindeki altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla altyapı ve ulaşım koordinasyon merkezi açılabilir. Bu kapsamda altyapı yatırımları için hazırlanan taslak plan ve programlara kesin hali verilir. Ulaşım açısından ise trafik hizmetleri planlanır, güzergâhlar belirlenir, taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayılarının tespiti faaliyetleri yapılır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme görevi bulunmaktadır.

Önceki 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun ile karşılaştırıldığında yeni 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerine, "nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren belirli süre içerisinde uygulama imar planı ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin yerine bu planları yapmak, Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak, merkezi ısıtma sistemleri kurmak, sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak, kültür ve

tabiat varlıklarını korumak ve bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak, özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek" gibi birtakım yeni görev ve yetkiler vermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 322, Parlak ve Ökmen, 2015: 305, Ulusoy ve Tekdere, 2017: 445).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sorumluluk kapsamına köyün meydan ve anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yollarının yapımı, yine söz konusu yollardaki reklam ve ilan işleri, karla mücadele çalışmaları, çöp toplama, evlendirme ve cenaze defin hizmetleri, büyükşehir belediyesi yetkisi dışındaki imar işleri (önceki duruma göre) ve yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma ve yaptırma da eklenmiştir. Ayrıca söz konusu Kanun büyükşehir belediyelerine otopark, toptancı halleri ve mezbahalar, mezarlık alanları, yük ve yolcu terminalleri, temizlik ve defin hizmetleri konusunda ilçe belediyelerine yetki devretme hakkı da tanımaktadır. Bunlara ilave olarak 6360 sayılı Kanun kapsamında 5216 sayılı Kanuna eklenen fıkra çerçevesinde artık, büyükşehir ve ilçe belediyeleri hayvancılık ve tarımı desteklemek amacıyla her türlü hizmet ve faaliyette bulunabileceklerdir (Çelikyay, 2014: 17, Muratoğlu, 2015: 83-87, Türkiye Belediyeler Birliği, 2014a: 11-14, Tandırcıoğlu ve Öner, 2014: 255).

Dikkat edildiğinde görev kapsamı gittikçe genişlemekle birlikte hem büyükşehir belediyelerine hem de diğer belediyelere verilen görevler genellikle belirli bir alanla sınırlı, yerel nitelik taşıyan görevler olarak şekillenmiştir. Bu durum dışsallık, ölçek ekonomisi[30], teknik, idari ve mali kapasite gibi bazı ilkelerin görev paylaşımında esas alındığını göstermesi bakımından önemlidir. Bununla birlikte belediyelerin görev kapsamlarının bu derece geniş olması, önemleriyle birlikte harcamalarının artmasına ve mali konulardaki birtakım çekincelerin/yetersizliklerin daha fazla dile getirilmesine zemin hazırlamaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 446).

1.8.3. Türkiye'de Kentleşme Sorunu ve Belediye Harcamalarının Gelişimi

Endüstri devriminin ortaya çıkardığı büyük kentsel ve sosyal problemler, müdahaleci devlet anlayışı ve refah devleti uygulamaları merkezi yönetimlerin olduğu kadar yerel yönetimlerin de sorumlu-

30 6360 sayılı Kanun ile yapılan ölçek düzenlemesinin muhtemel faydaları için bakınız (Çelikyay, 2014: 19). Ayrıca bu yasa ile yerel yönetimlerin merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirildiği ifade edilmektedir (Çelikyay, 2014: 21).

luklarında ciddi artışlara neden olmuştur. 20. yüzyılda yaşanan sanayileşme ve kentleşmeye bağlı olarak öncelikle kentlerde, sonra ulusal ve küresel alanda çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Ulaşım ve altyapı yetersizliği, hava kirliliği, trafik sıkışıklığı, gecekondulaşma ve çarpık kentleşme, mesken buhranı, tarihi ve kültürel eserlerin yıpranması, yeşil alanların yok edilmesi, çevre tahribi ve suçların artması şeklinde görülen bu sorunlar insan eylemleri sonucunda ortaya çıkmakta ve sadece bugünkü insan neslini değil, gelecekteki nesillerin de yaşamını etkileyecek seviyeye ulaşmaktadır (Ökmen vd., 2010: 396-397, Tosun, 2010: 376, Tortop vd., 2014: 216, Şener, 1998: 7-8). Kent nüfuslarında yaşanan ciddi artışlar sonucu ortaya çıkan hızlı kentleşme süreci bir yandan bahsedilen sorunlara yol açarken, diğer yandan bu sorunların çözümü noktasında yerel yönetimler üzerindeki baskıyı arttırmaktadır. Bu noktada hızla artan nüfusun ve boyutları sürekli büyüyen mekânların ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak, büyümeyi yönetmek, yönlendirmek ve denetlemek gibi sorumluluklar doğmakta ve daha geniş alana ve daha çok insana hizmet sunulması sorunlarının giderilmesi gerekmektedir. Bu konu ise nüfusun büyük çoğunluğunun yaşadığı belediyelere önemli görevler yüklemektedir (Ökmen vd., 2010: 397).

Türkiye'de cumhuriyetin ilk yıllarında kentleşme düzeyi oldukça yavaş bir gelişim hızına sahiptir. 1950'li yıllarla birlikte ekonomik ve toplumsal alanda yaşanan değişim, sanayileşmede artış, teknolojik gelişmeler, tarımın makineleşmesi ve modernleşmesi, toprak sahipliği rejiminin değişmesi ve ulaşım koşullarında yaşanan iyileşmeler nedeniyle kırsal alanda yaşayan nüfus kent alanlarına göç etmeye başlamıştır. Özellikle nüfus artışının eşlik ettiği kente göç akımı yeni konut, yerleşme alanları ve kara yolu ağlarının hızla oluşturulması konusundaki gelişmeleri arttırmıştır (Tosun, 2015: 202-203, Şahin, 2013: 79). İstanbul, İzmir, Adana, Ankara ve Bursa gibi kentlerde ciddi nüfus artışları yaşanmış ve kent hizmetleri bakımından önemli sorunlarla karşılaşılmıştır (Keleş, 2009: 289). Siyasilerin kentleşme ile ortaya çıkan gecekondulaşma vb. sorunları popülist amaçlarla göz ardı etmeleri ise olumsuz sorunların devamlılığına ve kalıcılığına yol açmıştır.

İnsan topluluklarının daha düzenli bir hayat sürme çabasıyla kurulan ve sürekli yerleşme alanları olan kentlerde yaşanan yoğunlaşma birtakım problemleri de beraberinde getirmektedir. Türkiye

özelinde kentleşme özet olarak ekonomik açıdan sanayileşmeye dayanmayan bir yapı sergilemiş, işsizliğe, sektörler arası dengesizliğe ve bölgelerarası gelişmişlik farklarına neden olan bir olgu haline gelmiştir. Sosyal açıdan ise kentleşme çevrenin tahribine ve hava kirliliğine, fiziki plansızlık (ulaşım ve altyapı yetersizliği) ve yerleşme düzensizliğine (gecekondulaşma ve çarpık kentleşme), gelir dağılımında adaletsizliklere, sosyal tabakalaşma ve sınıflaşmanın artmasına, tarihi eserlerin yıpranmasına, toplum hayatında çözülmelere, kültürel yozlaşma ve değişmelere neden olmuş ve suç oranlarındaki artışı beraberinde getirmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 279, Yüksel vd., 2010: 317). Bahsedilen problemlerin yerinde analiz edilmesi ve pratik - kalıcı önerilerle çözülmesindeki en büyük görev ise yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere düşmüştür. Çünkü Tablo 5'te görüldüğü üzere 2017 yılı verilerine göre toplam nüfusun yaklaşık % 92.5'i il ve ilçe merkezleri bünyesinde yaşamaktadır. Belde ve köy nüfusunun toplamı 6.049.393'tür ve toplam nüfusun % 7.5'ini temsil etmektedir. 31 Aralık 2017 itibariyle bu sayının 4.821.900'ünü köy nüfusu, 1.227.493'ünü ise belde nüfusu oluşturmaktadır. Belde ile il ve ilçe merkezleri nüfusu toplandığında toplam belediye nüfus sayısına (75.988.625) ulaşılmaktadır. Bu sayının toplam nüfusa oranı ise % 94.03'tür. Bir diğer ifadeyle Türkiye'de toplam nüfusun % 6'sı köy sınırları içerisinde, % 94'ü ise belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır (https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr).

Tablo 5: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları (2017)

	Nüfus	**Oran**
Türkiye	80.810.525	% 100
İl ve İlçe Merkezleri	74.761.132	% 92.5
Belde ve Köyler	6.049.393	% 7.5

Kaynak: http://www.tuik.gov.tr

Tablo 6 incelendiğinde, 1927 yılı ile 2017 yılı arasında il ve ilçe merkezleri ile belde ve köylerde yaşayan nüfus sayısındaki oransal değişim daha iyi anlaşılmaktadır. 1927 yılında toplam nüfusun % 75.8'ini belde ve köy nüfusu oluştururken, 2017 yılına gelindiğinde bu oran % 7.5 olmuştur. Bu durum Türkiye'deki kentleşmenin boyutlarını daha net biçimde gözler önüne sermektedir.

Tablo 6: İl ve İlçe Merkezleri ile Belde ve Köy Nüfusundaki Oransal Değişim[31]

Sayım Yılları	Genel Nüfus	İl ve İlçe Merkezleri	Belde ve Köyler	Belde ve Köy Nüfusunun Genel Nüfusa Oranı	İl ve İlçe Merkezleri Nüfusunun Genel Nüfusa Oranı
1927	13.648.270	3.305.879	10.342.391	% 75.8	% 24.2
1955	24.064.763	6.927.343	17.137.420	% 71.2	% 28.8
1985	50.664.458	26.865.757	23.798.701	% 47.0	% 53.0
2007	70.586.256	49.747.859	20.838.397	% 29.5	% 70.5
2008	71.517.100	53.611.723	17.905.377	% 25.0	% 75.0
2012	75.627.384	58.448.431	17.178.953	% 22.7	% 77.3
2013	76.667.864	70.034.413	6.633.451	% 8.7	% 91.3
2014	77.695.904	71.286.182	6.409.722	% 8.2	% 91.8
2016	79.814.871	73.671.748	6.143.123	% 7.7	% 92.3
2017	80.810.525	74.761.132	6.049.393	% 7.5	% 92.5

Kaynak: http://www.tuik.gov.tr

Önemli olan bir diğer nokta ise belediyeler arasındaki nüfusun oransal dağılımıdır. Tablo 7'ye göre 2017 yılı verileri çerçevesinde belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun % 82.5'i büyükşehir belediyeleri kapsamında, kalan % 17.5'i ise diğer belediyeler kapsamında yaşamaktadır. Bu durum açıkça anakentleşme (metropelleşme) yönünde bir eğilimin olduğuna işaret etmekle birlikte, büyükşehir belediyelerinin gerek kentleşmenin getirdiği sorunlara gerekse diğer sorunlara karşı daha önemli bir görev ve sorumluluk üstlenmesi gerektiğini açıkça göstermektedir.

Tablo 7: Belediyeler Arasında Nüfusun Oransal Dağılımı (2017)[32]

Belediye Seviyeleri	Nüfus	Belediye Nüfusuna Oranı
Büyükşehir Belediyeleri	62.717.604	% 82.5
Diğer Belediyeler	13.271.021	% 17.5
Toplam	75.988.625	% 100

Kaynak: https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr

Anlatılanlar bir çatı altında toplandığında özet olarak:

31 Belde ve köy nüfuslarının toplam nüfus içerisindeki payında, 2008 ve 2013 yıllarında meydana gelen büyük farklılıkların temel nedeni, 5747 ve 6360 sayılı Kanunlar uyarınca yapılan idari bölünüş değişiklikleridir.

32 Tablo kaynağında yer alan adresten "Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçlarını" seçtiğinizde "Favori Raporlar" diye bir sekme çıkmaktadır. İlgili verilere bu sekmeden ulaşılmış ve gerekli hesaplamalar ile tablo oluşturulmuştur.

- Toplam nüfus cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze önemli ölçüde artmıştır.
- Toplam nüfusun yaklaşık % 94 gibi büyük bir çoğunluğu belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır.
- Belediye sınırları kapsamında yaşayan toplam nüfusun % 82.5'i büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindedir.
- 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sayının 30'a çıkarılması ifade edilen oransal dağılımda önemli ölçüde etkili olmuştur.
- Ayrıca 5216 ve 6360 sayılı Kanunlar ile önceki duruma kıyasla büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinde artışlar yaşanmıştır.
- Anlatılanlar Türkiye'de bir kentleşme ve anakentleşme (metropolleşme) eğilimi olduğunu açıkça göstermektedir.
- İfade edilen bu eğilimlerin olumlu yanları[33] kadar olumsuz etkileri de bulunmaktadır.
- Olumlu etkilerin maksimize, olumsuz etkilerin ise minimize edilmesi için belediyelerin üstlendikleri görev ve sorumlulukları etkin biçimde yerine getirmeleri şarttır.
- Belirtilen bu ön koşul çerçevesinde belediyelerin harcamalarında geçmişe kıyasla genel bir artış yaşandığı görülmektedir.

Aşağıda önce genel olarak yerel yönetimlerin daha sonra belediyelerin harcamalarında yaşanan değişim ayrıntılı biçimde analiz edilmiştir.

33 Kentleşmenin daha fazla yaşam alanı sağlama, enerji etkinliğini arttırma, etkili katı atık yönetim sistemleri geliştirme ve daha iyi sosyal imkanlar sağlama gibi olumlu yanları da bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 317, Gündüzöz, 2012: 400-401).

Tablo 8: Toplam Yerel Yönetim ve Belediye Harcamalarının Gelişimi (%)

Yıllar	Yerel Yönetim Harcamaları/GSMH	Belediye Harcamaları/GSMH
1925	2.4	1.2
1930	1.08	1.0
1935	3.59	1.5
1940	2.80	1.2
1945	1.90	0.96
1950	2.31	1.42
1955	2.99	2.02
1960	2.60	1.91
1965	2.36	1.45
1970	2.15	1.49
1980	1.70	1.49
1985	2.11	1.79
1987	3.45	2.96
1992	4.03	3.58
1995	2.77	2.42
1996	3.01	2.56
1997	3.40	2.8
Ortalama	2.62	1.86

Kaynak: Çınar ve Güler, 2004: 187-188

Tablo 8'deki veriler incelendiğinde hem toplam belediye hem de toplam yerel yönetim harcamalarında birtakım iniş ve çıkışların yaşandığı görülmektedir. Ele alınan yılların ortalaması alındığında toplam belediye harcamalarının GSMH'ya oranı % 1.86'dır. Toplam yerel yönetim harcamalarının GSMH'ya oranı ise % 2.62'dir.

Tablo 9: Yerel Yönetimlerin Harcamaları ve Yerel Yönetim Harcamalarının GSYH'ye ve Genel Devlet Harcamalarına Oranı (Milyon TL/%)

Yıllar	Yerel Yönetimlerin Harcamaları	Yerel Yönetimlerin Harcamaları/ GSYH	Yerel Yönetimlerin Harcamaları/Genel Devlet Harcamaları
2002	10.370	2.95	7.08
2003	14.235	3.13	7.93
2004	15.708	2.8	7.9
2005	20.576	3.17	9.6
2006	25.496	3.4	10.05
2007	30.860	3.7	10.82
2008	36.585	3.8	11.12
2009	36.189	3.8	9.47
2010	37.162	3.4	8.79
2011	44.032	3.4	9.22
2012	51.525	3.6	9.36
2013	63.622	4.1	9.98
2014	66.920	3.8	9.53
2015	80.095	3.4	9.99
2016	97.575	3.7	10.39
2017 G.T	113.838	3.8	10.49
2018 P.	132.808	3.9	11.08

Kaynak: http://www.bumko.gov.tr/TR,183/genel-yonetim-butcesi.html

Tablo 9 incelediğinde, yerel yönetim harcamalarının miktarsal olarak düzenli biçimde arttığı görülmektedir. 2008 Küresel Krizi sonrası bir azalma veya harcamaların artış hızında bir düşüş yaşandığı göze çarpmaktadır. Yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında ise kriz dönemlerinde düşüş yaşandığı ve genel olarak dalgalı bir seyir izlediği dikkat çekmektedir. Fakat son yıllarda yerel yönetim harcamalarının % 3-3.5 seviyelerinden % 4 seviyelerine yaklaşan bir trend yakalayacağı hesaplanmaktadır. Nitekim Emil ve Yılmaz'ın (2012: 5) hazırladığı rapora göre yerel yönetimler, 2000-2011 arası dönemde faiz dışı harcama düzeyi/GSYH oranı bakımından en fazla artış gösteren (% 33.8 oranında) kurumsal yapılar olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetim harcamalarının genel devlet harcamaları (kamu kesimi) içerisindeki payı yine zaman zaman dalgalanmalar yaşasa da 2000'li yılların başında % 7 seviyelerinde olan bu oran, 2008 yılında % 11.12 düzeylerine kadar çıkmıştır. Daha sonra azalış eğilimine giren oranın günümüzde tekrar % 11 seviyelerine ulaşacağı tahmin

edilmektedir. Veriler kapsamında genel bir değerlendirme ve kıyaslama yapmak gerekirse, özellikle son yıllarda yerel yönetim harcamaları bir artış trendi sergilemektedir.

Tablo 10: Yerel Yönetim Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması (Milyon TL/%)

Yıllar	Toplam Yerel Yönetim Harcamaları (TH)	Cari Harcamalar (CH)	Yatırım Harcamaları	Cari Transferler	Kamulaştırma ve Sabit Değer Artışı	Sermaye Transferi (Net)	CH/TH (%)
2006	25.496	14.489	10.400	1.403	-795	0	56.8
2007	30.860	16.946	12.855	1.589	-531	0	54.9
2008	36.585	20.692	14.202	2.220	-528	0	56.5
2009	36.189	21.056	11.835	3.077	-323	543	58.1
2010	37.162	23.900	11.323	2.931	-991	0	64.3
2011	44.035	28.126	12.978	3.048	-117	0	63.8
2012	51.525	32.396	15.200	3.354	169	405	62.8
2013	63.622	38.379	22.627	3.891	-1.275	0	60.3
2014	66.920	40.246	20.358	4.359	-460	2.417	60.1
2015	80.095	46.894	25.253	4.923	-511	3.535	58.5
2016	97.575	55.619	33.733	4.814	-1.204	4.613	57.0
2017 G.T	113.838	64.392	39.208	6.631	-1.082	4.689	56.6
2018 P.	132.808	75.411	46.753	7.383	-1.417	4.678	56.8

Kaynak: http://www.bumko.gov.tr/TR,183/genel-yonetim-butcesi.html

Tablo 9 ile Tablo 10 birlikte ele alındığında yerel yönetim harcamalarında genel bir artış trendinin olduğu görülmekle birlikte toplam harcamaların yarıdan fazlasını cari harcamalar oluşturmaktadır. İkinci sırayı ise yatırım harcamaları almaktadır. Yerel yönetimlere verilen görevlerin kapsamı, yapılan toplam harcamaların önemli bir kısmının cari harcamalara gitmesi ve yatırım harcamalarının azlığı bu yönetim birimlerinin üstlendikleri yeni görevleri yerine getirmedeki etkinliğini tartışılır hale getirmektedir. Çünkü cari harcamalar genellikle mevcut kapasitenin kullanımı anlamına gelmektedir. Oysa geniş bir görev ve sorumluluk potansiyeli bulunan yerel yönetimlerin yatırım harcamaları oranını arttırmak hem genişleyen hizmet sorumluluğu ve kaliteli hizmet talebi hem de artan nüfus sayısı ve yoğunlaşması nedeniyle ihtiyaç duyulan hizmet miktarını karşılamak için gerekli altyapının oluşmasını sağlayacaktır.

Tablo 11: Belediye Harcamalarının GSYH, Genel Devlet Harcamaları ve Toplam Yerel Yönetim Harcamalarına Oranı (%)

Yıllar	Belediye Harcamaları/GSYH	Belediye Harcamaları/ Genel Devlet Harcamaları	Belediye Harcamaları/Toplam Yerel Yönetim Harcamaları[34]
2006	2.74	8.53	65.6
2007	2.93	9.05	65.6
2008	3.11	9.41	67.4
2009	3.10	8.11	64.3
2010	2.97	8.15	66.0
2011	2.95	8.62	67.4
2012	2.99	8.53	67.8
2013	3.31	9.41	68.5
2014	3.09	9.00	75.2
2015	3.15	9.20	74.0
2016	3.50	9.72	75.3

Kaynak: http://www.bumko.gov.tr/TR,183/genel-yonetim-butcesi.html, https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni. Tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 11'e göre belediye harcamalarının toplam yerel yönetim harcamaları içerisindeki payı % 65'lerden son dönemlerde yaklaşık % 75 seviyelerine kadar yükselmiştir. Bu durum nüfusun büyük bölümünün (2017 verilerine göre % 94'ü) belediye sınırları içerisinde olmasının ve kentleşmenin açık bir sonucudur. Nitekim belediye sınırları içerisindeki nüfus yoğunluğu ve miktarındaki artış, belediye harcamalarına da (yetki ve sorumluluk artışı nedeniyle) yansımaktadır. Bahsedilen gelişme ise yerel yönetimlerin ve yerel yönetimler içerisinde özellikle belediyelerin gelir ihtiyacını gün geçtikçe arttırmakta ve belediyelere daha fazla kaynak tahsisini zorunlu hale getirmektedir (Ürün, 2005: 416). Belediye harcamalarının GSYH'deki payı 1990'lı yılların başında % 1.82-1.92 seviyelerindedir (Yılmaz vd., 2012: 228). Oysa günümüzde bu oran % 3.50 seviyelerine ulaşmıştır. Belediye harcamalarının genel devlet harcamaları içerisindeki payı ele alındığında ise ekonomik konjonktür nedeniyle bazı dalgalanmalar yaşansa da, 2008 Küresel Krizi sonrası önce düşüş, sonra bir yükseliş trendi yakalandığı görülmektedir. İlgili veriler ince-

34 Toplam Yerel Yönetim Harcamaları, Belediyelerin ve İl Özel İdareleri'nin harcamalarına ek olarak Bağlı İdareler (Sadece büyükşehir belediyeleri bünyesinde bulunan Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlükleri ile EGO, İETT, ESHOT'tan oluşmaktadır) ve Mahalli İdare Birlikleri'nin (Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayetler Hizmet Birliği, Marmara Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, İç Anadolu Belediyeler Birliği, Akdeniz Belediyeler Birliği, İstanbul Boğazı Belediyeler Birliği vb. birlikler ile Turizm, Sulama ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'nden oluşmaktadır) harcama verilerini de kapsamaktadır.

lendiğinde 2016 yılı itibariyle diğer yerel yönetim birimlerine ait (İl Özel İdaresi, Bağlı İdareler, Mahalli İdare Birlikleri) hizmet/harcama potansiyelinin, toplam yerel yönetim harcamaları içerisindeki payı % 24.7 gibi düşük bir seviyede kalmaktadır.

Tablo 12: Belediye Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması (%)

Yıllar	Personel Giderleri + Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi + Mal ve Hizmet Alımları + Faiz Harcamaları + Cari Transferler/ Toplam Belediye Harcamaları (CH/TH)	Sermaye Giderleri+ Sermaye Transferleri /Toplam Belediye Harcamaları (YH/TH)	Borç Verme/ Toplam Belediye Harcamaları
2006	63.15	35.61	1.24
2007	61.12	37.65	1.23
2008	62.88	35.98	1.15
2009	66.16	29.57	4.27
2010	67.91	28.03	4.06
2011	65.95	29.78	4.27
2012	66.28	30.61	3.12
2013	61.57	35.05	3.38
2014	64.03	33.71	2.26
2015	66.52	31.60	1.87
2016	64.00	33.49	2.51

Kaynak: https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni. Tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 12 incelendiğinde toplam belediye harcamaları içerisinde toplam yerel yönetim harcamalarında olduğu gibi en yüksek payı cari harcamaların aldığı görülmektedir. Ele alınan yıllarda cari harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payının % 60'ın altına düşmediği göze çarpmaktadır. Yatırım harcamaları ise küresel kriz nedeniyle % 35 üstü seviyelerden % 30'un altına kadar gerilemiş, sonra tekrar artan bir eğilim içerisine girmiştir. Burada önemli olan nokta üstlendikleri sorumluluklar ile birlikte, toplam nüfusun % 94'üne hitap eden belediyelerin harcama kapasitesinin 2/3'ünü cari harcamalara ayırması, kalan kısmı ise yatırım harcamalarına ayırmasıdır. Bu durum belediyeleri çağın gereklerine ayak uyduran hizmet sunum birimleri olmaktan öte, mevcut kapasitenin işleyişine odaklanan birimler haline getirmektedir. Daha etkin, verimli, saydam, hesap verebilir ve katılımcı hizmet anlayışı ile birlikte belediye hizmetlerinden

vatandaş memnuniyet düzeyi arttırılmak isteniyorsa toplam harcamalar, toplam harcamalar içerisinde de hizmet sunulan alanın öncelikleri gözetilerek yatırım harcamalarının oranı arttırılmalıdır. Fakat belediye harcamalarında bu yönde bir gelişme sağlanmak yerine, gelir yetersizliği ve gelir konusunda merkeze bağımlılık gibi gerekçelerle harcama sorumluluğu merkezi yönetim üzerine yüklenmekte veya belediyeler bütçe dışı uygulamalara sevk edilmeye çalışılmaktadır. Bu uygulamalar belediyelerin gelir ve harcama kapasitesinin gelişimini, özerk ve güçlü birimler haline gelmesini engellemektedir (Genç, 2015: 301). Anlatılanlar doğrultusunda öncelikle ele alınması gereken konu, belediyelerin görevleriyle gelirleri arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi gereğidir.

1.9. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Arasında Gelir Paylaşımını Gerekli Kılan Nedenler

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren bazı nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler birkaç temel açıklama ile somutlaştırılabilir. Bunlar:

Öncelikle merkezi yönetimler yerel yönetimlere önemli görevler yükleme gayreti içinde bulunmalarına rağmen, gelir kaynaklarını ellerinde toplama eğiliminden vazgeçmezler. Merkezi yönetimin vermeden almaya yönelik bu yaklaşımı, iki birim arasında çatışmalara ve kamu düzeninde aksamalara neden olmaktadır. Söz konusu durum yerel yönetimler ile merkezi yönetimin farklı siyasi partiler tarafından yönetiliyor olduğu durumda daha açık biçimde kendini göstermektedir. Örneğin merkezi yönetim kaynak aktarmadan önemli bir görev yükleyebilmekte, transfer edilecek bir fonu bloke edebilmekte, transferi geciktirebilmekte veya miktarını azaltabilmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime mali bağımlılığını arttıran bu durum, hizmetleri olması gereken seviyeden uzaklaştırmakta, yerel yönetimlerin korunması sonucunu ortaya çıkarmakta ve mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektirmektedir (Nadaroğlu, 2001: 60, Çelik, 2013: 24).

Belirli bir ülke içinde yerel birimler arasında ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin olması doğaldır. Bir diğer ifadeyle mali kapasite açısından tüm idari birimler benzer konumda olmayabilirler. Ayrıca yerel yönetimlerin gelirlerini arttırma kapasiteleri farklıdır. Bu nedenle merkezi transferlerin yokluğunda yalnızca yerel kaynaklara güven-

mek dengesizlikleri arttırabilir (Dileyici ve Vural, 2012: 243, Fritzen ve Lim, 2006: 5). Kamusal hizmetlerin ülke genelinde eşit sunumu ve bütünlüğü de zedelenebilir. Plansız ve programsız göçlere, nüfus yoğunluklarına ve nihai olarak kamusal hizmetlerin aksamasına neden olan söz konusu durum, sosyal devlet olmanın da bir tezahürü olarak mali düzenlemelere zemin hazırlamaktadır (Keleş, 2009: 345-347, Nadaroğlu, 2001: 59).

Merkezi ve yerel yönetimler aynı kaynaklardan harcamalarını finanse etmeye çalışırlar. Fakat harcama açısında yerel yönetimlere yetki aktarmaya oldukça olumlu yaklaşan merkezi yönetimler, vergilendirme yetkisinin devrine pek sıcak bakmazlar. Neticede finansman ihtiyacını gidermek için her iki yönetim de ellerindeki yetkileri kullanmaya çalışınca, aşırı ve mükerrer vergileme gibi sorunlarla karşı karşıya kalınır. Bu durum bazı kaynakların yerel yönetimlere aktarılmasını ve bunlarla ilgili hukuki düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmektedir.

Yerel yönetimlerin özellikle vergilerden elde edeceği gelirler harcamaları finanse etmede yetersiz kalırsa, bu yönetimler genellikle elinin altında bulunan harcamalara katılma payı, resim ve harç gibi gelir kaynakları üzerine yüksek oranlarda zam yapacaklar ve o yörede yaşayan kişiler üzerindeki mali yük artacak, kent yaşamı pahalı hale gelecektir (Keleş, 2009: 347). Bu nedenle hem hizmetler konusunda hizmet çakışmasına (overlapping) ve hizmet boşluğuna neden olmayacak, hem de hizmet sunan birimlerin yatay ve dikey açıdan ortaya çıkaracakları dışsal fayda/maliyetleri içselleştirecek bir görev ve kaynak dağılımı yapılmalıdır. Neticede merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında dikey eşitliği, yerel yönetimlerin kendi arasında ise yatay eşitliği sağlayacak mali düzenlemelerin yapılması, özellikle bölgesel gelir eşitsizliğinin ve gelir dağılımında adaletsizliğinin yüksek olduğu ülkelerde elzemdir (Kesik, 2005: 79).

Açıklamalar, yerel yönetimlere gelir tahsisinin önemli ve gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Gelir tahsisi konusundaki tartışmalar, öz gelirler içerisindeki en düzenli, sağlıklı, istikrarlı ve sürdürülebilir kaynak olarak tanımlanan ve yerel yönetimlerin mali özerkliğini artıran vergiler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Vergilemede uyum ve idari maliyetleri artırmadan vergi gelirlerini artırmaya çalışan ülkeler, iyi bir vergi yönetiminin tesisi için çaba harcamaktadırlar. Bu kapsamda vergilerin, yerel özerkliğin artırılması amacıyla gelir ve yönetim açı-

sından yerel yönetimlere bırakılması veya alan ve ölçek ekonomileri açısından etkinlik ve uygulama birliği sağlayacağı gibi gerekçelerle, merkezi yönetimin tasarrufu altında bulunması şeklinde iki temel bakış açısı vardır (Akdemir, 2014b: 59-60).

1.10. Vergi Yönetim Sistemleri Kapsamında Yerel Vergi Yönetimi

Vergi yönetimi; vergi idaresinin yasalara uygun olarak ve düşük maliyetle vergi toplayabilmek için kullandığı prosedürler, araçlar ve önemler dizisi olarak tanımlanabilir. Vergi yasalarını etkili biçimde uygulamak, vergiye gönüllü uyumu kolaylaştırmak ve teşvik etmek için mükellef odaklı yüksek kaliteli hizmet sunumu, vergi kaçakçılığı ile mücadele ve verginin zamanında tahsil edilmesi gibi faktörler de, vergi yönetimi tanımının kapsamındadır (Akdemir, 2014b: 61). Vergi yönetim sistemleri dörde ayrılmaktadır. Bunlar (Akdemir, 2014b: 70-80):

Merkezi Vergi Yönetimi: Tüm idari düzeylere ait vergilerin yönetimi merkezi idarenin sorumluluğu altındadır. Uygulama kapsamında tüm vergi personeli de merkezi idareye aittir. Yerel yönetimlere tahsis edilen vergiler, merkezi idare tarafından toplanmakta ve yerel yönetimlere dağıtılmaktadır. Ayrıca merkezi idarenin topladığı vergilere yerel yönetimler ek oran uygulayabilmektedir. Sistem; vergileme sürecinde birliğin sağlanması, düşük maliyetle vergi yönetimi ve vergilerin makro ekonomik amaçlar için etkin kullanımı konusunda birtakım avantajlara sahiptir. Bununla birlikte vergi ile harcama kararları arasındaki bağı zayıflatması, idarelerarası çıkar çatışmalarının yerel gelirlerin gelişimini sınırlaması, mali sorumluluk duygusunu, şeffaflığı, hesapverebilirliği ve yerel özerkliği azaltması gibi gerekçelerle, merkezi vergi yönetiminin eleştirildiği ifade edilebilir.

Bağımsız Yerel Vergi Yönetimi: İlgili sistemde hem merkezi idareye hem de yerel yönetimlere ait tüm vergiler, yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Merkezi yönetimin kendisine ait bir vergi idaresi bulunmamaktadır. Uygulaması oldukça sınırlı olan sistem günümüzde, Almanya ile Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti'nde uygulanmaktadır. Vergileme sürecinde ve prosedürlerinde uygulama birliği sağlanması açısından, vergi yönetimine dair kurumsal düzenlemeler merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Yerel yönetimler vergilerin toplanması konusunda ön plana çıkmaktadır. Toplanan

vergiler belirli kural ve formüller çerçevesinde idareler arasında paylaşılmaktadır. Sistem; uygulama birliğinden uzaklaşılması nedeniyle vergi uyum ve idare maliyetlerini artırmak, gelir vergisinin makro amaçlarla kullanımını sınırlamak ve vergi sisteminde parçalanmış bir yapı ortaya çıkarmak gibi gerekçelerle eleştirilmektedir. Diğer taraftan bağımsız yerel vergi yönetimi sistemi ile yerel yönetimlerin vergi performansının artacağı, yerel yönetimlerin politik konumunun güçleneceği, yerel düzeyde siyasi ve mali sorumluluk duygusunun gelişeceği, yerel koşullara uygun vergi uygulamaları ile etkinlik sağlanacağı ve vergi idaresinde yenilikçi fikir veya uygulamaların ortaya çıkacağı belirtilmektedir.

Merkez – Yerel (Çoklu) Vergi Yönetimi: Merkezi vergi yönetimi ile yerel vergi yönetiminin bir arada olduğu sistemdir. Her idare kendi vergi örgütü aracılığıyla vergiyi toplamakta ve yönetmektedir. Yerel yönetimlerin yasaların belirlediği sınırlar çerçevesinde vergi koyma, matrah ve oran belirleme gibi yetkileri bulunmaktadır. Yerel yönetimlere kendi vergi yapısını tasarlama ve yerel vergi uygulama olanağı veren bu sistem, merkezi vergi yönetimine kıyasla mali özerkliği artırmakta ve gelir sisteminde çeşitlilik sağlamaktadır. Yerel yönetimler vergi gelirleri üzerinde daha fazla yetki sahibi olduğu için gelir planlamalarını daha sağlıklı yapabilmekte, yöre halkının çıkarlarına uygun biçimde gelir ve harcamalarını ayarlayabilmektedir. Hizmet-maliyet ilişkisini geliştiren sistem; yerel düzeyde siyasi ve mali sorumluluğu, hesap verebilirliği artırmaktadır. Yerel yönetimlerin yönetsel kapasitelerinin farklı olması, vergi yönetiminin maliyetli olması, ölçek ve alan ekonomilerinden elde edilebilecek kazancı azaltması, yerel düzeydeki vergi rekabetinin gelir elde edilememe ihtimaline yol açması ve vergi kapasitesinden etkin şekilde yararlanılamaması gibi gerekçeler, sistemin zayıf yönlerini oluşturmaktadır.

Karma Sistemler: Merkezi vergi yönetimi ile yerel vergi yönetiminin neden olduğu etkinsizlikleri gidermek, yerel özerkliği sınırlamadan vergi yönetiminde etkinliği artırmak veya tarihi nedenler sonucu ortaya çıkan bu sistemde, vergi yönetimine dair fonksiyonlar teknik açıdan sorumluluğu en iyi şekilde yerine getirecek idareye bırakılmaktadır. Bu sayede kurumsal kapasite yetersizliklerinin yol açacağı etkinlik kaybı önlenirken, hizmet kalitesi artmaktadır. Sistem kapsamında yerel yönetimlere merkezi idareden ayrı gelirler tahsis edilmekte, yerel yönetimler merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilere

ek oran uygulayabilmekte veya elde edilen vergi gelirleri bir havuzda toplanarak idarelerarasında paylaşılabilmektedir. Yerel yönetimler kendilerine bırakılan vergilerin oran ve matrahları üzerinde söz sahibi olabilmekte veya yerel-merkez ortaklığı ile kararlar alınabilmektedir. Sistemin en önemli avantajı; vergi yönetiminde bağımsızlığı zedelemeden, iş bölümü ve uzmanlaşmaya yol açmasıdır.

Vergi yönetimin yerelleşmesi konusunda üzerinde fikir birliğine varılmış bir sistem bulunmamaktadır. Ülkelere özgü koşullar, siyasi, ekonomik, demografik ve kültürel faktörler benimsenen vergi yönetim sistemi konusunda oldukça etkilidir. Sistem tercihi ise yerel vergi kavramına olan bakış açısını, yerel düzeydeki mali özerklik seviyesini, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki vergi tahsis koşullarını ve tahsis edilen vergi türlerini önemli ölçüde etkilemektedir.

1.10.1. Yerel Vergi Kavramı

Prensip olarak aşağıda yer alan beş farklı koşulu karşılayan vergiler, tam bir yerel (ulusaltı) vergi olarak tanımlanabilir. Bu koşullar (Bird, 2010: 6, Bahl ve Bird, 2008: 6-7):

- Yerel yönetimlerin vergiyi uygulama veya uygulamama konusunda karar verme hakkının olması,
- Yerel yönetimlerin verginin nihai matrahını belirleyebilmesi,
- Yerel yönetimlerin vergi oranına karar verebilmesi,
- Yerel yönetimlerin vergiyi yönetebilmesi (değerleme/hesaplama, tahsil, uygulama/zorlama) ve
- Yerel yönetimlerin topladıkları tüm geliri elde edebilmesi, şeklinde ifade edilebilir.

Bailey (1999: 152)'e göre yerel vergi; bir yerel otorite tarafından vergi matrahının tanımlanması ve/veya vergi oranlarının belirlenmesi vasıtasıyla vergi gelirinin tespiti ve elde edilen vergi hasılatının yerel otoritenin amaçları için kullanıldığı vergilerdir.

Ebel ve Taliercio (2005: 924)'ya göre; bir yerel yönetim verginin matrahı veya oranı üzerinde siyasi bir kontrol gücüne sahipse, ilgili vergiler yerel vergiler olarak tanımlanabilmektedir. Yerel yönetimlerin vergi oranı ve matrahı üzerinde bir kontrol gücü yoksa ve vergi gelirinin nasıl paylaşılacağı konusuna merkezi yönetim karar

veriyorsa, ilgili vergi yerel bir vergi olarak tanımlanamaz. Gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler vergi gelirlerinin büyük kısmını vergi paylaşımı yoluyla elde etmektedir. Buna karşılık gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, vergi matrahı ve oranı üzerinde kontrol gücüne sahiptir ve paylaşılan vergilerde, gelirin paylaşımı konusundaki değişiklikleri onaylama gücü bulunmaktadır.

Anlatılanlara rağmen gerçek dünyada bahsedilen özelliklerden bir veya ikisine sahip olan vergiler de yerel vergi olarak adlandırılabilmektedir ve verginin kime ait olduğu konusunda belirsizlikler olabilir (Bird, 2010: 6, Bahl ve Bird, 2008: 7).

1.10.2. Yerel Vergilerin Özellikleri

Yerel yönetimlerin üstlendikleri sorumlulukları hakkıyla yerine getirebilmesi veya gelir paylaşımını merkezi yönetimin keyfiyetine bırakmamak için belirli ilke ve kurallar kapsamında, objektif kriterlere dayanan vergi paylaşımları yapılmalıdır. Böylece hangi yönetim birimine hangi vergi türlerinin aktarılacağı tartışması belirli bir mantık silsilesine dayandırılmaktadır. Vergi tahsisine esas teşkil eden bu ilkeler genel hatlarıyla şöyledir:

- Yönetim düzeyleri arasında akışkanlığı yüksek olan veya mobil matraha sahip vergilerin kontrolü merkezi yönetimlere bırakılmalıdır. Yerel yönetimlerin sınırlarını aşmayan, düşük mobilizasyona sahip vergi ve gelirler ise yerel yönetimlere bırakılabilir. Bu kapsamda yerel yönetimler açısından arazi ve emlak üzerinden alınan vergiler, en uygun vergiler olarak ortaya çıkmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 96-97).

- Yönetimler arasında gelir eşitsizliği meydana getiren vergiler, merkezin kontrolü altında olmalıdır. Bir diğer ifadeyle üretim faktörlerinin ve kaynakların yerleşim birimleri arasındaki değişimi ve herkesin kendi hizmet ihtiyacı ve gelir yapısı doğrultusunda yer değiştirmesi bir yandan etkinlik sağlarken, diğer yandan yerel ve bölgesel eşitsizliklere neden olmaktadır. Dolayısıyla yerel birimlerin farklı oran ve uygulamalarla kaynak dağılımını ve üretim faktörlerinin mobilizasyonunu etkileyeceği (kaynak dağılımında sapmaların meydana gelmesi) vergi ve benzeri gelirlerin merkezi yönetim gibi daha üst birimlere verilmesi uygundur (Kelly, 1998: 9, Darby vd., 2003: 9).

- Vergi ve benzeri gelirler yerelleştiğinde, bu gelirlerin elde edilmesi için yapılan idari maliyetler artıyorsa ilgili gelirlerin daha alt yönetim düzeylerine aktarılmasından vazgeçilmelidir. Bu anlayışa uygun olarak mükellefin vergiye uyum maliyeti düşük tutulmalı ve vergi yılgınlığı[35] oluşmamasına özen gösterilmelidir. Bir başka ifadeyle verginin etkin ve verimli biçimde yönetimi kolay olmalıdır (Kelly, 1998: 10, Bird, 1995: 24, Güner, 2006: 62).

- Yerel yönetimlere aktarılan vergi ve benzeri gelirler bu yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılayacak yeterlilik, esneklik ve etkinlikte olmalıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 105, Bird, 1995: 24, Bailey, 1999: 154, Güner, 2006: 62, Nacar, 2005: 164). Yerel yönetimler eğer toplam kamu harcamalarının % 15'ini gerçekleştiriyorsa ve toplam kamu gelirlerinden % 5'lik bir pay alıyorsa bu adil değildir, denge sağlanmalıdır. Denge sağlandığı takdirde merkezi yönetimden transfer edilecek kaynaklara bağımlılık ve borçlanma azaltmakta, politik baskılara karşı yerel yönetimler daha güçlü hale gelmektedir.

- Gelir dağılımı ve ekonomik istikrar gibi makroekonomik amaçları yerine getirmede etkili vergiler merkezi yönetime bırakılmalıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 104, İpek, 2010: 38). Yerel yönetimlere sınırsız gelir artışı sağlayacak vergilendirme yetkisi verilmesi durumunda merkezi yönetimin elindeki gelir kaynakları azalır, bölgesel farklılıkların ve makroekonomik dengesizliklerin yaşanması ihtimali artar. Ayrıca yerel yönetimler mali politikaları ulusal politikalara aykırı biçimde yürütebilirler. Özellikle gelirin yeniden dağıtımı politikalarının kişiler ve yönetimler arasında uygulanması zorlaşabilir (Prud'homme, 1994: 31, Economic Premise, 2010: 5). Anlatılanlara ilave olarak vergi kaynağının kuruması, çifte vergileme olayının görülmesi ve vergi eşgüdümü sorunu gibi sonuçlarla karşılaşılabilir. Yerel yönetimler arasında vergi rekabeti oluşması sonucunda ise merkezin denkleştirici kaynaklarına olan talepler artabilir.

- Yerel yönetimlere tahsis edilecek vergiler, tahmin edilebilir ve istikrarlı olmalıdır. Ayrıca vergi mükelleflerce adil olarak algılanmalı, kolay anlaşılabilir ve uyulabilir olmalıdır (Bahl ve Bird, 2008: 9, Bird, 1995: 24, Bailey, 1999: 154, Ökmen ve Koç, 2015: 552).

35 Vergi yılgınlığı: verginin ödenmesi veya tahsilatı konusunda isteksiz davranılması olarak ifade edilebilir.

- İdareler arasında düzensiz ya da dengesiz biçimde dağılmış vergilenebilir kaynaklar (örneğin doğal kaynaklar) yerel yönetimlere bırakılmamalıdır (Akdemir, 2014a: 138).

- Ağırlıklı olarak yarı kamusal hizmetler sundukları için yerel yönetimlere, vatandaşların elde ettiği fayda kadar ödeme yapmasını sağlayacağı vergilerin (fayda vergileri[36]) bırakılması daha uygundur (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 96). Bu sayede yerel düzeyde sunulan kamusal hizmetlerin finansmanına doğrudan katılım sağlanmaktadır. Artan katılım ise hesap verebilirlik ve şeffaflık fonksiyonlarına işlerlik kazandırmaktadır. Ayrıca vergi tabanının hesap verebilirliğin sağlanması adına görünür olması da önemlidir (Bahl ve Bird, 2008: 9, Bailey, 1999: 154, Bird, 1995: 24, Darby vd., 2003: 8-9, Gündüz, 2008: 13, Nacar, 2005: 161-163, Güner ve Yılmaz, 2006: 84).

- Gelir kaynaklarının bölüşümünde bahsedilen tüm bu kriterlerin dışında geleneksel faktörlerde etkili olabilir. Artık köklü yerel yönetim geleneğinden dolayı yerel yönetimlerle bütünleşmiş ve yerel yönetimlerle anılır ve bilinir hale gelmiş vergiler bulunmaktadır. Bu vergilerin yerel yönetimlerden alınması önemli tepkileri beraberinde getirebilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 82).

36 Yerel vergi sisteminin tamamen faydalanma esasına dayandırılması, adil bir gelir dağılımı olmadığı varsayımı altında, başka sorunların oluşmasına neden olacaktır (Nacar, 2005: 163).

Tablo 13: İyi Bir Yerel Vergi Sisteminde Bulunması Gereken Özellikler

Özellikler	Oewns ve Norregraard (1991)	Tatsos (1991)	Panella (1991)	Raimondo (1992)	Oates (1972 ve 1999)	Balas ve Kovacs (1999)	Bahl (2010)	Bahl ve Bird (2008)	Slack (2010)	Spahn (1995)	Musgrave (2000)
Ekonomik kararlar üzerindeki etki minimum olmalı				x	x	x		x		x	
Vergi matrahı mobil olmamalı	x				x		x	x	x		x
Hesap verebilirlik için öngörülebilir olmalı	x	x	x	x				x	x		
Yerel ihtiyaç ve maliyetler için yeterli geliri saplamalı	x	x				x	x	x	x		
Esnek olmalı	x	x					x	x			
Güvenli ve istikrarlı bir gelir sağlamalı, matrah istikrarlı olmalı	x			x		x	x	x	x	x	x
Yerleşik olmayanlara ihracı zor olmalı	x					x	x	x	x	x	
Geniş tabanlı olmalı			x			x	x				
Yönetimi kolay ve tahsil maliyeti düşük olmalı	x	x		x		x	x	x	x	x	
Fayda prensibine uygun olmalı			x	x	x		x	x		x	x
Adil olmalı				x		x		x	x		
Zarar verici vergi rekabetine yol açmamalı									x		
Etkili karar alma					x						
Siyasi olarak kabul edilebilir						x					
Saydamlık						x					
Hesap verebilirliği sağlamak								x	x	x	
Bölgelerarası dengesizliğe yol açmama							x			x	x

Kaynak: Ulusoy ve Akdemir, 2013: 97

Tablo 13'te ayrıntılı biçimde görüldüğü üzere yerel yönetimler; tüketici tercihlerini yansıtan, fayda esasına dayalı, matrah mobilizasyonu düşük, diğer birimlere ihraç edilmeyen (tax export), yönetimlerarası zararlı vergi rekabetine yol açmayan, yeterli, etkin, istikrarlı, öngörülebilir, kolay yönetilir, adil ve hesap verilebilirliğe uygun vergileri tahsil etmelidir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 96, Bird, 2010: 21-22, Kitchen, 2004: 29'dan aktaran: Ulusoy ve Akdemir, 2013: 95, Wellisch, 2004: 18-19, Bailey, 1999: 154, UN-HABITAT, 2009: 22, Freire ve Garzon, 2014: 150).

Bu süreçte merkezi yönetimler gelir ihtiyacının da fazla olmasına binaen genellikle verimi yüksek olan kaynakları kendilerine almakta, verimi düşük ve izlenmesi kolay kaynakları ise yerel yönetimlere aktarmaktadır (Tortop, 1996: 52, Sakınç, 2012: 115-130). Ayrıca belirtilen ilkeler arasında çelişkilerde ortaya çıkabilmektedir. Yerel yönetimlere mali ihtiyaçlarını tam anlamıyla karşılamak için kaynak aktarırken etkinlikten taviz verilebileceği gibi, makro düzeyde sorunlarla da karşılaşılabilir. Etkinlikten taviz vermeme ve makro sorunlara karşı güçlü araçlara sahip olma arzusuyla hareket edildiğinde ise yerel yönetimler sorumluluklarını layıkıyla yerine getirecek gelir kaynaklarına sahip olamayabilirler (Yılmaz vd., 2012: 74).

Bahsedilen ikilemden kurtulmak için yerel yönetimler merkezi yönetimin ek kaynaklarına başvurma veya borçlanma ihtiyacı duyarlar ki, bu durum uzun vadede yerel yönetimleri mali açıdan sürdürülemez noktaya taşımakta ve ülke kredibilitesini düşürebilmektedir.

1.10.3. Yerel Vergi Türleri[37]

Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında vergi sorumluluğunun paylaşımı konusunda genel geçer ve ideal bir prensip bulunmamaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında hizmet paylaşımı gerçekleştikten sonra, yerel yönetimlerin ilgili hizmetleri gerçekleştirmesi için gerekli gelir ihtiyacının da giderilmesi sorunu, kamu mali yönetim sistemlerinin en önemli konusu olmaktadır. Her iki idare arasında gelirin paylaşımına etki eden birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerden belki de en önemlisi devlet yapısının federal veya üniter olmasıdır. Çünkü federal devletlerde gelir paylaşımı konusunda daha açık ve net yasal düzenlemelerle birlikte geniş bir kaynak bölüşümü yapılırken, üniter devletlerde kaynaklar daha çok merkezi yönetimin elinde toplanmakta ve yerel yönetimlere kaynak tahsisi konusunda oldukça cimri davranılmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009: 36). Bir diğer ifadeyle Dünya'da yerel

37 Bazı uluslararası çalışmalarda söz konusu başlık "potansiyel yerel vergi türleri" olarak ifade edilmektedir. Çünkü ilgili başlık altında belirtilen vergi türlerinin tamamı, yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer almamaktadır. Gelir vergisi, kurumlar vergisi ve KDV gibi vergiler, ulusal vergiler olarak bilinmektedir. Fakat ilgili vergilerin bazı dünya ülkelerinde yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer aldığı da görülmektedir. Örneğin AB üyesi ülkelerden İsveç, Norveç ve Danimarka'da yerel düzeyde gelir vergisi uygulaması bulunmaktadır. Türkiye'de ise yerel yönetimlerin vergi gelirleri arasında; emlak vergisi, yangın sigorta vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, haberleşme vergisi ve çevre temizlik vergisi gibi gelir kaynaklarının yer aldığı bilinmektedir.

yönetimlere görev tahsisi yönünden oldukça cömert davranılırken, maalesef gelir tahsisi konusunda aynı davranış sergilenmemektedir. Oysa gelir tahsisinin görev tahsisi ile doğrudan bağlantısı vardır (Tortop vd.; 2014: 127).

Yönetim kademeleri arasında doğru gelir tahsisi konusunda açık bir ilke yoktur ve uygulamalar çerçevesinde birtakım tartışmalar bulunmaktadır. Söz konusu süreçte iki temel problem vardır. Birincisi; merkezi yönetimin birçok vergiyi yerel yönetimlerden daha etkin biçimde toplayabilmesidir. İkincisi ise potansiyel vergi matrahlarının bir yerel yönetim sınırından diğerine büyük ölçüde değişkenlik göstermesidir. Bu sorunlardan ilki; dikey dengesizliğe, ikincisi ise; yatay dengesizliğe yol açmaktadır (Bahl ve Bird, 2008: 6).

Açıklamalar doğrultusunda temel vergi türlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki paylaşımı hakkında değerlendirmeler yapmak önemlidir.

Emlak vergisi mülk üzerinden alınan bir vergi olarak yerel yönetimlere tahsis edilebilecek en uygun vergi türüdür. Vergi konusunun yönetim düzeyleri arasında akışkanlığı söz konusu değildir ve ekonomik kararlar üzerindeki saptırıcı etkisi düşüktür. Vergi matrahı vergi tahsildarlarından gizlenemez ve kaçırılamaz. Bir başka ifadeyle yüksek derece görünürdür. Bu nedenle verginin izlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili maliyetler de düşüktür. Ayrıca kısa dönemli ekonomik dalgalanmalardan diğer vergi matrahlarına kıyasla daha az etkilenmesi nedeniyle, istikrarlı bir gelir kaynağı olduğu ifade edilmektedir (Bird, 2010: 29, Bailey, 1999: 157, Bos, 2013: 18, Kitchen, 2013: 2'den aktaran: Akdemir, 2014a: 117, Güner, 2006: 65, Shah, 1994: 34, Nacar, 2005: 168). Hem vergi kaynağının yerel yönetim sınırları içerisinde olması hem de vergi kaynağının değerinde yerel yönetim hizmetleri nedeniyle artışlar olması, bu verginin yerel yönetimlerce alınmasını gerekli kılmaktadır (Çetinkaya, 2012: 68, Tortop vd.; 2014: 131, Nadaroğlu, 2001: 87).

İlgili verginin yerel yönetimler tarafından idare edilmesi sürecinde en önemli çekince; emlak değerinin tespiti ve güncellenmesi konularında yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin yetersiz olabileceği, sürece politik müdahalelerde bulunulabileceği ve gelir elastikiyetinin düşüklüğüdür (Martinez-Vazquez, 2007: 20, Martinez-Vazquez, 2008: 41, Martinez-Vazquez, 2015: 371).

Doğal kaynak vergileri genellikle idareler arasında dengesiz ve düzensiz biçimde dağılmaktadır. Bu durum söz konusu verginin yerel yönetimlere devrini güçleştirmektedir. Eğer vergi yerel yönetimlere bırakılırsa, bu kaynağa sahip olan yerel yönetimler sundukları hizmetin finansmanı için aldıkları vergileri azaltmakla birlikte, hizmetin kalitesini ve miktarını arttırabilmektedir. Bu durum ise üretim faktörlerinin bölgelerarasında kaymasına ve yatay mali dengesizliklere neden olabilir. Bununla birlikte dünya emtia fiyatlarındaki yüksek dalgalanma, gelirin istikrarsız bir yapıya kavuşmasına neden olarak doğal kaynakların yerelleşmesinin önünde engel oluşturmaktadır (Martinez-Vazquez, 2015: 373-374, Martinez-Vazquez, 2008: 42, Bos, 2013: 18).

Ayrıca doğal kaynak zengini yerel yönetimler kaynakları etkinlikten uzak biçimde harcayabilirler ve kaynakların aşırı kullanımı (ortakların trajedisi) kuruması riskini ortaya çıkarabilir. Doğal kaynaklar çıkarılırken yerel altyapının kullanılması, çevreye ve yöre halkına yükleyeceği maliyetler verginin yerelleştirilmesi için önemli gerekçeler olarak sunulsa da doğal kaynakların ülkenin milli serveti olması, üretimi ve satışının uluslararası ticarete konu olması, ortaya çıkan negatif ekonomik dışsallıkların düzetilmesi gereği gibi nedenler, merkezi yönetimi kaynağın idaresi sürecinde ön plana çıkarmaktadır (Akdemir, 2014a: 133).

Motorlu taşıtların sayısındaki artış kent nüfusunun artışı ile birlikte ortaya çıkmaktadır. Her ilave taşıt yol bakım maliyetlerini, hava kirliliğini ve trafik sinyalizasyon giderlerini arttırmakta, ayrıca yeni park alanlarına olan ihtiyacın artmasına neden olmaktadır. Bu vergilerin yerel birimlere bırakılması ilave gelir kaynağı sağlaması yanında, kent trafiğindeki kalabalıklaşma maliyetinin kontrol edilmesine yardımcı olmaktadır. Motorlu taşıtlar vergisi yolların ve otoyolların bakımı ve onarımı açısından fayda vergisi özelliğine sahip, yerel yönetimlerin harcamalarını finanse etmeye yönelik en verimli, istikrarlı, basit, sade, uygulanabilir, ölçülü artan oranlılığa sahip ve hesap verebilirliği sağlayacak kaynaklardan biri (McLure ve Martinez-Vazquez, 2000: 12'den aktaran: Ulusoy ve Akdemir, 2013: 111, Slack, 2010: 19'dan aktaran: Ulusoy ve Akdemir, 2013: 96, Martinez-Vazquez, 2008: 41-42) olmasına rağmen, taşıtların mobilizasyonu zaman zaman bu vergi gelirlerini kimin alacağı sorununu ortaya çıkarmaktadır (Sakınç, 2012: 115-130, Çetinkaya, 2012: 69, Güner,

2006: 66). Buna rağmen teoride yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği sık sık dile getirilen verginin tüm yönleri ile olmasa da önemli ölçüde yerelleştirildiği görülmektedir (Akdemir, 2014a: 131).

Gelir vergisi esnekliği ve verimi yüksek, yeniden dağıtıcı fonksiyona ve akışkanlığa sahip bir vergi türüdür. Gelir vergileri kişiye yönelik olduğundan vergilemenin yapılabilmesi için mükellefin farklı kaynaklardan ve yerlerden elde ettiği vergilerin toplanması ve beyanının gerçekleştirilmesi gerekir. Böyle bir verginin mükellefi bir yerleşim yerinde, elde etmiş olduğu gelirler ise başka bir yerleşim yerinde olabilir (vergi ihracı). Burada etkin bir vergileme yapmak için yerel yönetimlerin bir araya gelip vergilemeyi gerçekleştirmeleri ya da ayrı ayrı her bir yerel yönetim tarafından gelirin doğduğu bölgede vergilendirilmesi gerekmektedir. Ancak bu uygulamada farklı vergi oranlarının oluşması söz konusu olabileceği için adil ve etkin bir vergileme süreci işlemeyecektir. Ayrıca oransal farklılıklar nedeniyle vergi matrahının yerel sınırlar içerisinde hareket etmesini engellemek çok zordur. Dolayısıyla oluşacak muhtemel adaletsiz durumları ortadan kaldırmak için genel bir vergileme tekniği gerçekleştirilebilirse (aynı oran-aynı şartlar), yerel yönetimler şahsi gelir vergilerini toplayabilirler (Çetinkaya, 2012: 59-60, Bailey, 1999: 155).

Gelir vergilerinin özellikle artan oranlı yapısı nedeniyle gelirin yeniden dağıtımında bir otomatik stabilizatör görevi görmesi ve makro ekonomik istikrarın sağlanması açısından etkili bir araç olması, yerelleşmesi durumunda bu sorumlulukları üstlenen merkezi yönetimin ulusal ve yerel sınırlar içerisinde koordine bir maliye politikası yürütme işini zorlaştırmaktadır. Vergi rekabeti açısından uygulanan farklı oranların saptırıcı etkilerle bölgelerarası dengesizlikleri arttırması ve vergi ihracı sorununa yol açması, saptırıcı etkileri azaltmak için vergi oranlarının düşürülmesi gibi bir uygulama sonucunda ise gelir kaybına uğranması gibi etkenler (Martinez-Vazquez, 2008: 44-45, Gandullia, 2012: 9-10'dan aktaran: Akdemir, 2014a: 90, Ebel ve Taliercio, 2004: 12'den aktaran: Akdemir, 2014a: 90, Ebel ve Yılmaz, 1999: 18'den aktaran: Akdemir, 2014a: 90, Ambrosanio ve Bordignon, 2006: 327'den aktaran: Akdemir, 2014a: 91, Tanzi, 2001: 10-11, Bos, 2013: 18), gelir vergilerinin yerelleşmesi durumunda etkinlik kaybına sebep olabilecektir. Bu nedenlerle verginin merkezi düzeyde yönetimi daha rasyoneldir denilebilir. Anlatılanlara rağmen yerel yönetim gelir vergilendirme sisteminde uluslararası düzeyde en

fazla kullanılan yöntem, merkezi yönetim kişisel gelir vergisi üzerine ek vergi olarak düz oranlı bir gelir vergisi (piggyback tax) konulmasıdır. Bu modelde vergi merkezi yönetim tarafından toplanmakta ve orijin temelli paylaşım yapılmaktadır. Gelir özerkliğini artırma amacıyla yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından belirlenmiş maksimum ve minimum oranlar aralığında takdir hakkına sahip olabilmektedir. Böylece yerel düzeyde hesap verebilirlik, mali ve siyasi sorumluluk artırılmaktadır (Martinez-Vazquez, 2008: 44).

Kurumlar vergisi ise objektif karakterli bir vergidir. Yerel yönetimlere bırakılabileceği yönünde görüşler olmakla birlikte, ilgili kurumların yurdun birçok yerinde faaliyette bulanabileceği (matrahın mobil olması ve oransal farklılıklar nedeniyle yer değiştirebilmesi) ve vergi tabanının mevsimsel olarak değişiklik gösterebileceği düşünüldüğünde, verginin hangi yerel yönetim birimine bırakılacağı ve aralarında koordinasyonun nasıl sağlanacağı konusunda sorunlar ortaya çıkmaktadır (Mikesell, 2003: 8'den aktaran: Akdemir, 2014a: 99, Mutluer ve Öner, 2009: 39, Shah, 1994: 33).

Ayrıca merkezi yönetimin bazı makroekonomik amaçlara ulaşma güdüsü yerel yönetimlerin bu kaynaklar üzerindeki egemenlik gücünü azaltmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin bu vergileri ekonomik konjonktüre göre ayarlama olanakları sınırlıdır veya yoktur (Tortop vd.; 2014: 130, Tortop, 1996: 35, Martinez-Vazquez, 2008: 45). Bunlara ilave olarak kurumsallaşma konusundaki kararları etkilemesi, finansal sistemde ve yatırımlarda saptırıcı etkilere yol açması, kar dağıtım kararlarını etkilemesi, vergi yükünün ihracına ve vergi matrahının bölgesel dağılımındaki dengesizliklerden dolayı gelir kapasitesinde farklılıklara yol açması nedeniyle uzmanlaşmış bir yönetim ve iş birliği gerektirmektedir. Anlatılanlar doğrultusunda ilgili vergi konusunda merkezi yönetim ön plana çıkmaktadır (Martinez-Vazquez ve Timofeev, 2010: 604'den aktaran: Akdemir, 2014a: 98, Robotti ve Dollery, 2008: 15'ten aktaran: Akdemir, 2014a: 99).

Katma değer vergisi her aşamada ortaya çıkan katma değer üzerinden alındığından yerel düzeyde uygulanması güçtür. Oransal farklılıklar nedeniyle vergi matrahının yerel sınırlar içerisinde hareket etmesini engellemek çok zordur. Söz konusu matrah hareketliliği verginin saptırıcı etkisinin bir sonucu olmakla birlikte, refah kayıpları meydana getirecektir. Yerel düzeyde yönetme açısından bu vergi oldukça pahalı ve komplekstir. Bu nedenle izlenmesi ve tahsilatı, ulu-

sal ve bölgesel düzeyde daha kolaydır (Sakınç, 2012: 115-130, Bailey, 1999: 156).

Ayrıca verginin yansıma özelliğine sahip olması, mali aldanmaya yol açması, makro ekonomik istikrarda önemli bir araç olması ve otokontrol sistemini bünyesinde barındırması yerel yönetimlere aktarılması sürecinde bir engel olarak görülmektedir. Özel tüketim vergisi ise tek aşamada alındığı için ve oranlarında büyük farklılıklar olmadığı varsayımı altında, KDV'ye kıyasla yerel açıdan daha uygulanabilir bir vergidir. Fakat KDV konusundaki çekincelere sahip olması ile birlikte, verginin ithalat ve üretim aşamasında alınması da söz konusu olduğundan, ülke genelini ilgilendirmesi dolayısıyla merkezi yönetim daha etkindir denilebilir (Akdemir, 2014a: 113).

Sermaye üzerinden alınan vergilerde verginin kaynağı hem ulusal hem de uluslararası düzeyde mobil olma özelliğine sahiptir. Ayrıca yönetimlerarası rekabet yaratması, sermayenin yanlış tahsisine neden olması, üretim faktörlerinin bölgelerarası kaymalarına ve artan bölgesel eşitsizliklere neden olmasından dolayı bu kaynakların yerel birimlere bırakılması çoğu zaman uygun görülmemektedir (Sakınç, 2012: 115-130, Shah, 1994: 33).

İşletme veya meslek vergisi; işletmelerin ciroları, kiraları ve girdileri esas alınarak yürütülen, işletmelerin yararlandığı yerel hizmetlerden ve altyapıdan dolayı fayda ilkesine uygun bir vergi türüdür. Bu kapsamda yerel yönetimlere ait bir gelir kaynağı olarak değerlendirilmesi doğrudur. Geçmişte Türkiye'de uygulanmıştır. Günümüzde AB üyesi dokuz ülkede belediye vergisi olarak kullanılmaktadır. Ancak hem çifte vergileme sorunu hem de oransal farklılıklar nedeniyle kaynak sapması sorununa neden olması söz konusu olabilmektedir (Çetinkaya, 2012: 69, Güner, 2006: 67, Martinez-Vazquez, 2008: 42).

Baş vergisi ise; belirli bir yerel yönetim sınırı içerisinde yaşayan yetişkinlerden alınan götürü bir vergidir. Yetişkin aile üyelerinden yıllık sabit bir miktar olarak tahsil edilmektedir. Vergiye tabi kişilerin ekonomik ve ailevi durumları vergilendirme sürecinde dikkate alınmamaktadır. Eşit gelir ve servet dağılımının olmadığı bir ortamda, tersine artan oranlı etki meydana getiren verginin, vergilemede adalet ilkesine uygun olmadığı belirtilmektedir. Nispi fiyat yapısını bozmadığı için ekonomik açıdan etkinlik sağlayan vergi, geçmişte İngiltere'de uygulanmıştır. Türkiye'de de geçmişte "yol vergisi" adı altında

benzer bir uygulamanın bulunduğu bilinmektedir. Vergi mükelleflerinin başka yerel yönetim birimlerine taşınma olasılıkları, yükümlülerin adaletsiz gördükleri vergiye karşı gösterebilecekleri toplumsal tepkiler, mükelleflerin takip edilmesi ve verginin tahsil edilmesindeki zorluklar, baş vergisinin yerel düzeyde uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Nacar, 2005: 169-170).

Tablo 14: Uygulaması Olan Bazı Yerel Vergilerin Avantaj ve Dezavantajları

Vergiler	**Gelir potansiyeli**	**Ekonomik canlılık esneklik potansiyeli**	**Vergi tabanının mobilitesi**	**Potansiyel verimlilik maliyeti**	**Ekonomik konjonktüre duyarlılık**	**Fayda ilkesine uyum**	**Vergi tabanının adil dağılımı**	**Dikey eşitlik/adalet**	**Yönetim maliyeti (yerel yönetimlerce)**	**Uyum maliyeti**	**Yolsuzluk potansiyeli**	**Kabul edilebilirlik (politikacılar tarafından)**	**Kabul edilebilirlik (özel sektör tarafından)**	**İhraç edilebilirlik**	**Yerel görünürlük/hesap verebilirlik**
İyi Tercihler															
Emlak ve Değerlenme Vergisi	L/M	L	L	L	L	H	M	M	M/H	L	M	L	L	L	H
Mülkiyet Transferi Vergisi	M/H	H	L	M/H	H	M	M	M	L/M	L	M	M/H	M	L	H
İşletme Vergisi	M	-	M/H	M/H	H	-	L	-	M	M	L/M	M	L/M	-	M/H
Kişisel Gelir ve Ücret Vergisi	H	H	L/M	M/H[a]	M/H	H	L	H	H	M	M/H	H	L	L[b]	H
Satış Vergisi	H	H	L	L/M	M/H	M/H	H	L	M	M/H	M/H	H	M	M	M/H
Taşıt Vergisi	L/M	M	L/M	L	L	M	M/H	H	M	M	L	M/H	M	L	H
İnşaat Vergisi	M	M/H	L	M/H	H	M/H	M	M	H	M/H	M	M	L	L	M
Ulaştırma Vergisi	L	L/M	L	M	L/M	M/H	L	M	H	M/H	M	M	L	L	M
Gider Vergileri															
Alkol Vergisi	L	M/H	L	L	M	M	H	L/M	L	L	M	H	M/H	M	M/H
Elektrik Vergisi	L/M	H	L	L/M	M	H	M/H	L/M	L	L	L	H	L	L	H
Genel Gider Vergisi	L/M	M/H	M/H	M/H	M	M/H	L	L/M	M	L	L	L/M	M/H	M	M
Benzin	M	H	M/H	M	M/H	H	M/H	H	L	L	L	H	L/M	L/M	H
Yeşil Vergi[c]	L	M	L/M	L	M	M/H	L/M	M	M/H	M	L/M	H	H	M	H
Telekomünikasyon Vergisi	L/M	H	L	M	M	M/H	M	M/H	L	L	L	H	M	L	H
Olası Kötü Tercihler															
Kurumlar Vergisi	M/H	H	H	H	H	L	L	M/H	H	M/H	M/H	H	L/M	H	L
Katma Değer Vergisi	H	H	M	M	H	M/H	L	L/M	M/H	L/M	L/M	L/M	L/M	L/M	M
Diğerleri															
Reklam Vergisi	L	M	L	L	M	M	L	M	M/H	M	M/H	H	M/H	M	M
Eğlence Vergisi	L	M	M	M	H	M/H	L	M	L	M	M	H	L	M	H

Mali Vergi	H	-	M	H	H	-	L	-	L	L	L	H	L	-	L
Şans Oyunları Vergisi	L	H	H	L	M	L/M	L	M/H	L	L	H	H	M/H	M/H	M
Otel Vergisi	L	H	M	M	H	H	L	M	L	M	L/M	H	L	H	L
Sigorta Vergisi	L	M	L	M	L	M	L	M	L	L	L	H	L/M	L	M
Doğal Kaynak Vergisi	L	H	L	M	M	M/H	L	M	M	L	M	H	L	H	H
Damga Vergisi	L/M	-	M	H	M	-	L	-	L	L	L	H	L	-	L
Veraset/Servet Vergisi	L	L	M/H	L	L	L	M	H	M	M	M/H	L	L	L	H

Kaynak: Martinez-Vaquez, 2015: 380-381

H=Yüksek Potansiyel, M=Orta Potansiyel, L=Düşük Potansiyel

[a]Ücret vergileri durumunda bozulma etkisi daha yüksek olma eğilimi gösterecektir. [b]Eğer iş alanları üzerine vergileme yapılırsa, vergi orada ikamet etmeyenlerin üzerine ihraç edilebilir. Eğer vergi yerleşik olmayan kişilere (örneğin banliyöde yaşayan biri) sağlanan hizmetlere yansıtılırsa, uygun olmayan bir durum ortaya çıkmaktadır. [c]Yeşil vergi, çevreye uygun olmayan ürünlerden alınmaktadır.

Tablo 14'te yerel vergileme konusundaki ilkeler çerçevesinde uygulamada yerel yönetimlerin sahip olduğu bazı vergilerin değerlendirmesi yapılmıştır. Görüldüğü üzere iyi tercihler sınıflaması altındaki vergilerin en belirgin özellikleri düşük vergi mobilitesi ve ihraç edilebilirliğe sahip olmakla birlikte, gelir potansiyeli, ekonomik canlılık, verimlilik, konjonktüre uyum, fayda ilkesi, dikey eşitlik, görünürlük ve hesap verebilirlik açısından orta veya yüksek değerlere sahip olmasıdır. Gider vergileri kategorisinde yönetim maliyeti, uyum maliyeti ve yolsuzluk potansiyelinin genellikle düşük, yerel görünürlük ve siyasiler tarafından kabul edilebilirliğin yüksek olduğu görülmektedir. Olası kötü tercihler sınıfında vergi tabanının mobilitesi, yönetim maliyeti ve uyum maliyetinin genellikle yüksek, vergi tabanının adil dağılımı ve özel sektörce kabul edilebilirliğin düşük olması sonucu yerel düzeyde tercih edilmemesi veya daha az tercih edilmesi gereken bir sınıf ortaya çıkmaktadır. Diğerleri sınıfında ise en fazla göze çarpan noktalar gelir potansiyelinin, vergi tabanının adil dağılımının, yönetim ve uyum maliyetinin düşüklüğüdür. Yönetim ve uyum maliyetlerinin düşük, ekonomik canlılık esneklik potansiyeli ve konjonktüre duyarlılık, fayda ilkesine uygunluk, dikey eşitlik ve siyasilerce kabul edilebilirliğin yüksek olması vergilerin yerel yönetimlere bırakılmasını olumlu etkilerken, yeterli geliri sağlamaması ve vergi tabanının adil dağılmaması yerel yönetim gelirlerinin harcamalara kıyasla yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Yerel vergi sistemleri kapsamında genellikle yerel yönetimlere bırakılan reklam, eğlence, otel ve sigorta vergileri verimsiz vergiler olarak görülmektedir. Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler hala yeterli gelir özerkliğine sa-

hip değildir. Oysa etkin bir mali yerelleşme yerel seviyede anlamlı düzeyde gelir özerkliği gerektirmektedir (Martinez-Vaquez, 2015: 379). Söz konusu özerklik sağlandıkça teori ve uygulamada bahsedilen faydaların elde edilmesi ihtimali artacaktır.

Yerel vergilere dair özellikler çerçevesinde hareket edildiğinde, yerel yönetimlere önemli gelir kaynaklarını aktarmak oldukça zor olacaktır. Aktarılacak gelir kaynakları yerel sınırları aşmayacak, fayda esasına dayalı vergiler, harçlar ve katılma paylarıyla sınırlı kalacaktır. Bu durum yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri finanse etmeye genellikle yetmemektedir. O halde yapılması gereken; gelir kaynaklarının arttırılması veya görev tahsisinin azaltılmasıdır. İkincisi hâkim ekonomi ve siyaset teorisi çerçevesinde kaynakların etkin kullanımı gerekçesi ile genellikle yapılmamaktadır. Bu nedenle ülkeler kendi siyasi, idari, hukuki, ekonomik, mali ve sosyal koşullarının elverdiği ölçüde artan kaynak bölüşümü uygulamalarına başvurmaktadırlar (Nadaroğlu, 2001: 87).

Böylece bazı ülkelerde yerel yönetimlere tahsisi tartışma konusu bile olmayan kaynaklar, bir başka ülkede tüm yönleriyle (matrah, oran, muafiyet, istisna, indirim, tahsilat vb.) yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmaktadır. Açıklamalar doğrultusunda Tablo 15 ve 16, gelir paylaşımı konusunda genel bir bakış açısı oluşturma bakımından yol gösterici nitelik taşımaktadır.

Tablo 15: Yönetimlerarası Gelir Paylaşımı

Merkezi Yönetim	**Bölgesel veya Eyalet Yönetimi**	**Yerel Yönetim**
Katma Değer Vergisi	Kişisel Gelir Vergisi	Emlak Vergisi
Kişisel Gelir Vergisi	Ulusal Vergiler Üzerindeki Ek Vergiler	Motorlu Taşıtlar Vergisi
Kurumlar Vergisi	Perakende Satış Vergisi	Kullanıcı Harçları
Gider Vergileri	Emlak Vergisi	Lisanslar ve Ücretler
Doğal Kaynak Vergileri	Motorlu Taşıtlar Vergisi	-
Gümrük Vergileri	-	-
İhracat Vergileri	-	-

Kaynak: World Development Report, 1997: 128, Sakınç, 2012: 126

Tablo 16: Gelir Tahsisinin Kavramsal Temeli

Vergi Türü	Matrah	Oran	Tahsilat ve İdare	Açıklama
Gümrük Vergisi	U	U	U	Uluslararası dış ticaret ile ilgili vergiler
Kurumlar Vergisi	U	U	U	Mobil ve istikrar politikası aracı
Kişisel Gelir Vergisi	U	U,B,Y	U	Yeniden dağıtıcı, mobil ve istikrar politikası aracı
Servet Vergileri	U	U,B	U	Yeniden dağıtıcı
Katma Değer Vergisi	U	U	U	İstikrar politikası aracı
Satış Vergileri	B	B,Y	B,Y	Konjonktürel
Alkol ve Tütün Tüketim Vergisi	U,B	U,B	U,B	Sağlık yardımı programı
Kumar ve Şans Oyunları Vergisi	B,Y	B,Y	B,Y	Bölge ve yerel yönetimler arası sorumluluk
Kirletme Vergisi	U,B,Y	U,B,Y	U,B,Y	Kirlilik ulusal, bölgesel ve yerel olabilir
Park Ücretleri	Y	Y	Y	Trafiği ve kalabalığı kontrol etmek
Motorlu Taşıtlar Vergisi	B	B	B	Bölge yönetimlerinin sorumluluğu
Emlak Vergisi	B	Y	Y	Mobil değil
Kullanıcı Harçları	U,B,Y	U,B,Y	U,B,Y	Hizmet karşılığı- fayda esası
Geçiş Ücretleri	U,B,Y	U,B,Y	U,B,Y	Ulusal, bölgesel ve yerel ulaşım yolları
Şerefiye ve Harcamalara Katılım Payı	B,Y	Y	Y	Kamusal hizmet sonucu gayrimenkul değer artışı veya harcamalara katılım

Kaynak: Shah, 1994: 31-32, Sakınç, 2012: 126

U: Ulusal – B: Bölgesel – Y: Yerel

Tablo 15 ve Tablo 16'da görüldüğü üzere tüm yönleriyle yerel yönetimlere bırakılması uygun görülen kaynaklar genellikle yerel niteliği ağır basan, mobil olmayan, fayda esasına dayalı ve makroekonomik istikrar aracı olarak kullanılmayan kaynaklar olarak şekillenmektedir. Özellikle gelir, kar ve servet üzerine konulan vergiler yerel yönetimlerin dengeli ve yeterli gelir kaynaklarına sahip olması yolunda oldukça mobil kaynaklardır (Bailey, 1999: 156).

Ayrıca bazı gelir kaynakları yerel birimlere verilebilir görülmekle birlikte, özellikle vergiler açısından matrah ve oran belirleme konusunda sınırlı bir yetki alanı tanınmaktadır. Fakat bu sınıflandırmalar uygulamada her zaman genel geçer bir yöntem olarak kabul edilme-

mekte ve ülkenin kendine özgü koşullarına, gelişmişlik seviyelerine, yerel birimlerin ihtiyaç boyutuna ve tahsis edilen görevlere göre değişebilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin hizmet sunumunda gösterdiği etkinliği gelir yönetiminde gösterememesi, mali kaynakların genellikle merkezi yönetimin elinde kalmasına zemin hazırlamaktadır (Akdemir, 2014a: 138-139).

1.10.4. Yerel Vergilerin Olumlu ve Olumsuz Tarafları

Yerelleşmenin en önemli faydası; vatandaşlara olan yakınlık dolayısıyla onların tercihleri hakkında daha iyi bilgi sahibi olmanın getirdiği etkinlik artışıdır. Yerel yönetimler değişen hizmet talepleri karşısında farklılaştırılmış paketler sunarak, refah artışına katkı sağlayabilmektedir. Merkezi yönetim ise tüm vatandaşlara standart bir hizmet paketi sunarak refah kayıpları oluşturabilmektedir (Bahl ve Bird, 2008: 2). Söz konusu fayda ilişkisinden hareketle, yerel vergiler veya vergilerin yerelleşmesi hakkında birtakım çıkarımlarda bulunulabilir.

Yerel vergiler ile ilgili muhtemel olumlu sonuçlar şunlardır (Bahl ve Bird, 2008: 2-6, Wellisch, 2004: 17-22, Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264-267, Gündüzöz, 2012: 898-901, Çelik, 2013: 23, Korlu ve Çetinkaya, 2015: 98-99, Güner, 2006: 63, Çoban, 2014: 28-32, Küçük ve Alan, 2017: 31):

- Vergilerin yerelleşmesi sonucu; vergilemede mükellef uyumu, yeni teknik ve yaklaşımlar geliştirilebilir.

- Yerel vergiler hizmeti sunan birimler ile hizmeti finanse eden kişiler arasında doğrudan bağlantı kurulmasını sağlayarak; mali ve siyasi sorumluluğu, hesap verebilirliği ve şeffaflığı artırabilir.

- Merkezi idarenin tek taraflı (subjektif) kararlarına, baskılarına, popülist uygulamalara ve hizmet sunum süreçlerindeki partizanca yaklaşımlara karşın, yerel yönetimlerin hizmet üretim aşamalarında daha rasyonel ve objektif adımlar atmasını sağlayabilir.

- Hizmeti sunan yerel birimler ile hizmeti finanse eden kişiler arasında vergiler nedeniyle artan bağlantı; yerel düzeyde halk katılımını artırır, demokrasiyi geliştirir ve halka yakın denetim mekanizmalarının etkinliğini genişletebilir.

- Yerel vergiler halkın tercihleri ile tutarlı hizmet anlayışına ve katılımcı bütçe çalışmalarına katkı sağlayabilir.

- Yerel vergiler ile diğer öz gelirlerdeki artış, yerel mali özerkliği artırabilir ve yerel yönetimlerin siyasi konumunu güçlendirebilir.

- Yerel vergilerin transferlerin yerini alması sonucunda, yerel yönetimlerin merkezi yönetim nezdinde yaşanacak konjonktürel mali sorunlardan olumsuz etkilenme ihtimali daha sınırlı olabilecektir.

- Özellikle faydalanma esasına uygun yerel vergiler, mükelleflerin üzerindeki mali aldanma riskini azaltabilecektir.

- Yerel vergilerdeki artışla sağlanan gelir-gider dengesi, yerel yönetimlerin borç-faiz sarmalına yakalanma ihtimalini azaltacak ve bütçenin daha etkin hizmet sunma potansiyeli artabilecektir. Ayrıca sorumlulukların merkezileşmesi, özelleştirilmesi veya bütçe dışı uygulamalarla finanse edilmesi gibi eğilimleri de azaltabilecektir.

- Yerel vergilerdeki artış sayesinde merkezi yönetimin vatandaş ile belediye arasındaki finansal aracılık rolü zayıflayacak, yerel yönetimler kendilerini merkezi yönetime değil vatandaşa karşı sorumlu hissedecek ve fiilen harcama yapan birimlerin üzerindeki hesap verebilirlik baskısı artacaktır. Süreç; vatandaşların tercihleriyle ve yerel önceliklerle tutarlı, daha etkin ve verimli hizmet sunumu sağlayarak, yerel düzeyde vatandaş memnuniyetini yükseltebilecektir.

Yerel vergiler ile ilgili muhtemel olumsuz sonuçlar ise şunlardır:

- Vergilerin yerelleşmesi mali koordinasyonu zayıflatabilir ve merkezi yönetimin makroekonomik istikrarsızlıklarla mücadele gücünü sınırlayabilir.

- Vergilendirme sürecinde ölçek ve alan ekonomilerinden elde edilebilecek kazancı azaltarak, idari maliyetleri artırabilir.

- Mükelleflere ait bütün vergisel yükümlülüklerin kavranması ve takibi sürecini zorlaştırabilir.

- Farklı vergisel muameleler nedeniyle vergilendirme sistemindeki üniter anlayışı zayıflatabilir.

- Yönetimler arasındaki rekabet vergi gelirlerinin gelişimini olumsuz etkileyebilir ve politik gerginliği artırabilir.

- Kaynakların etkin dağılımını bozarak, bölgelerarası dengesizlikleri genişletebilir.
- Vergi ihracı sorununu yol açabilir ve yerel sınırları aşan dışsallıkların içselleştirilmesi süreçleri zorlaşabilir.

Bahsedilen potansiyel etkiler; yerel yönetimlere yüklenen görevler, yerel yönetimlerin sorumlu oldukları alanlar, siyasi, idari, mali, demografik ve kültürel anlayışlar çerçevesinde değişkenlik göstermektedir.

1.11. Türkiye'deki Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi

Vergilendirme yetkisi, devletin vatandaşları üzerindeki egemenlik gücüne dayanarak verginin alınması konusunda sahip olduğu fiili ve hukuki gücü olarak tanımlanabilir (Yakar ve Gündüz, 2014: 120).

Türkiye'de vergilendirme yetkisi ile ilgili düzenleme verginin devletin egemenlik gücünden kaynaklanan bir gelir kaynağı olması ve hukuki cebir unsuruna dayanan bir ödev/görev olarak kabul edilmesi görüşünden hareketle, 1982 Anayasası'nın "Temel Haklar ve Ödevler" başlıklı İkinci Kısmının, "Siyasî Haklar ve Ödevler" başlıklı Dördüncü Bölümü'nün 73. maddesinde yerini almıştır. Madde şu şekildedir:

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

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

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

"Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına (önceki uygulamada Bakanlar Kuruluna) verilebilir."

Anayasa'nın 73. maddesinin 3. fıkrası verginin kanuniliği ilkesi kapsamında vergilendirme yetkisi erkini yasama organına, yani TBMM'ye vermiştir. Devletin egemenlik gücünden kaynaklanan bu gelir türünde, egemenliğin kayıtsız şartsız temsilcisi olan millet söz sahibidir ve bu yetkisini Anayasa'nın koyduğu esaslar çerçevesinde

yetkili organları (TBMM) eliyle kullanmaktadır (Akyazan, 2009: 17). Vergilerin kişilerin hak ve özgürlükleri ile alakalı olması ve kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin ancak kanunla sınırlandırılabilir olması sebebiyle, vergilerin yalnızca kanunla konulması, değiştirilmesi ve kaldırılmasının en üst düzey yasal metinde yerini alması şarttır. Çünkü bu temel esas çerçevesinde vergi kanunları şekillenecektir. Kanunlarda vergiyi doğuran olay, verginin konusu, yükümlüsü, matrahı, oranı, tarifesi, indirim, istisna ve muafiyetleri gibi temel unsurları mutlaka belirtilmelidir. Dolayısıyla vergiden doğan ödev ve usul ilişkileri kanunla düzenlenerek hukuki güvenlik ilkesi çerçevesinde keyfi davranışlar engellenmekte, alınan vergiler milletin temsilcileri üzerinden milletin rızasına dayandırılmaktadır (Çomaklı vd., 2013: 34-36, Çomaklı ve Gödekli, 2011: 37-47, Saraçoğlu, 2003: 177).

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin temel unsurlarının kanunla konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması aslında bu konularda yürütme ve yargı organlarının yetkisiz olması anlamına gelmektedir. Fakat Anayasa'nın 73. maddesinin 4. fıkrası verginin kanuniliği ilkesine ve yasama organının vergileme yetkisi gücüne kısmi bir istisna oluşturmaktadır. Çünkü sadece Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cumhurbaşkanı) vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde (bu hükümler dışında başka bir konu için yetki yok) meclisin belirlediği sınırlar içerisinde (kısmi bir yetki) hareket etmek koşulu ile değişiklik yapabilecektir. Diğer bir ifadeyle Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cumhurbaşkanı) yalnızca uygulayıcı durumda olacak, verginin asıl unsurları bakımından kural koyma yetkisi TBMM'nin tekelinde bulunacaktır (Çomaklı ve Gödekli, 2011: 45).

Kanun yapma yetkisinin sadece TBMM'ye ait olması ve başka hiçbir birimin kanun yapma yetkisine haiz olmaması, aslında vergileme yetkisi hakkında istisnai durumlar dışında net bir sonucun çıkarılmasına yardımcı olmaktadır. Bu açıklamaların dışında anayasal düzeyde vergileme yetkisi konusunda başka bir düzenleme söz konusu değildir.

Vergilendirme yetkisinin sahibi devlet olmakla birlikte, özellikle idari - mali etkinlik ve konjonktürel mali amaçlar nedeniyle bazen vergi ile ilgili birtakım işlemler ve süreçlerde diğer yönetim kademelerine kanunun çizdiği sınırlar içerisinde yetkiler verilmektedir. Bu durum uygulamada en sık Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cum-

hurbaşkanı) üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Bu noktada sorulması gereken soru şudur: Önemli görev ve hizmetleri üstlenen, üstlendiği sorumluluklar nedeniyle harcamalarında geçmişe kıyasla artışlar yaşanan ve gelir kaynakları arasında vergi, resim ve harç vb. kaynakları barındıran belediyeler vergilendirme yetkisine sahip midir?

Anayasa'da belediyelerin vergilendirme yetkisine sahip olduğu konusunda herhangi bir yasal düzenleme yoktur. Belediyelerin öz gelirleri olan vergi, harç ve benzeri mali yükümlülükleri düzenleyen ve 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda[38][39] ise 2011 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından verilen karara kadar, belediyelerin birtakım vergilendirme yetkilerine sahip olduğu görülmektedir (Dulupçu vd., 2014: 42).

Nitekim 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun eski halinin 96/B maddesinde "Yukarıda sayılanlar dışındaki vergi ve harçların maktu tarifeleri; bu Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur" denilmekteydi. Bu ifade bir anlamda belediyelere vergilendirme yetkisi verildiğinin göstergesiydi ve bu yetki uzun süre uygulanmıştı. Belediye meclislerine vergi ve harçların maktu tarifelerini belirleme yetkisini veren bu yasa hükmü, Anayasa'nın 73. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi tarafından 29.12.2011 tarihli kararla iptal edilmiştir[40].

---

38 1948 yılında uygulamaya giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda da belediye meclislerine kanunda alt ve üst sınırları tespit edilen maktu vergi, resim ve ücretleri belirleme yetkisi verilmiştir.

39 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda vergi ve harç tutar ve oranlarının tespiti konusunda üçlü bir uygulama söz konusudur. Bunlar (Öz, 2012: 75):

- "Bazı vergilerin oranları doğrudan kanunda belirlenmiştir."
- "Bazı vergi ve harç tarifeleri, kanunda belirtilen en az ve en çok tutarlar aralığında Bakanlar Kurulunca (yeni uygulamada Cumhurbaşkanınca) belediye grupları itibariyle farklı olarak tespit edilmektedir."
- "Bazı vergi ve harçların maktu tarifeleri ise kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunmaktadır. Daha sonra kaldırılan bu madde ile yalnızca ilk iki uygulamanın geçerliliğini koruduğu görülmektedir."

40 İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 29/12/2011 tarihli ve E.: 2010/62 K.: 2011/175 sayılı Kararı ile. Söz konusu iptal kararı Resmî Gazete'de yayımlandığı 19.05.2012 tarihinden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Belediyelerin vergilendirme yetkisine sahip olduğu konusundaki uygulama ve görüş birliği 2011 yılına kadar sorunsuz şekilde devam etmiştir. Bu süreçte 1982 Anayasası'nın Geçici 15'nci maddesinin etkisi büyüktür. Çünkü 12.09.1980-07.12.1983 tarihleri arasında Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılan

Kararda "Anayasa'nın 73. maddesinin 4. fıkrasında, "vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna[41] verilebilir" denilmektedir. Buna göre Bakanlar Kurulu[42], yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilecek, ancak bu sınırları aşacak biçimde herhangi bir düzenleme getiremeyecektir. Bakanlar Kuruluna[43] verilen bu yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural vergilerin kanunla konulup, kaldırılması ve değiştirilmesidir. Dolayısıyla bu konularda yukarı ve aşağı sınırları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi ise kanunun öngörmesi koşuluyla ancak Bakanlar Kuruluna[44] verilebilir. Bu nedenle belediye meclislerine vergi tarifesini belirleme yetkisi veren kural Anayasa'nın 73. maddesine aykırıdır. İptali gerekir." denilmiştir (Halıcı, 2014a: 3, Öz, 2012: 79).

Bu karara istinaden 11.06.2013 tarihinde 28674 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan 6487 sayılı Kanun ile 19.05.2013 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, 2464 sayılı Kanun'un 96/A maddesinde yapılan değişiklikle "Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cumhurbaşkanı), bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit eder" hükmü getirilmiştir. 96/A maddesine 2014 yılında eklenen ek paragrafta ise "Ancak, bu Kanunun 15. maddesinde, 21. maddesinin birinci fıkrasının III numaralı bendinde, 56. maddesinde, 60. maddesinde ve 84. maddesinin birinci fıkrasının III numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki

---

yasalarla (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu da dâhil) KHK'lerin ve 2324 sayılı Yasa uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasa aykırılığı iddia edilememekteydi. Geçici 15'nci maddenin 2010 yılında yapılan halk oylaması sonucu çıkarılan 5982 sayılı Yasa ile kaldırılması, vergilendirme yetkisi konusunda yeniden değerlendirme yapılması imkânı vermiş ve 2011 tarihli Anayasa Mahkemesi kararıyla belediyelerin vergilendirme yetkisi olmadığı hükmüne varılmıştır (Öz, 2012: 81, Yakar ve Gündüz, 2014: 133).

41 Yeni uygulamada "Cumhurbaşkanına".

42 Yeni uygulamada "Cumhurbaşkanı".

43 Anayasa'nın 167/2. maddesinde ise "Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna (yeni uygulamada Cumhurbaşkanına) yetki verilebilir" denilmiştir. Bu yetki Anayasa'nın 73/4. maddesindeki yetkiden farklı bir yetkidir. Çünkü Anayasa'nın 167/2. maddesi kapsamındaki yetki (vergi ve benzeri yükümlülükler dışında) yeni mali yükümlülük getirme yetkisi verme anlamına gelmektedir (Yakar ve Gündüz, 2014: 131-132).

44 Yeni uygulamada "Cumhurbaşkanına".

sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca[45] tespit edilir" ifadesine yer verilmiştir (Halıcı, 2014a: 3-4).

Dikkat edildiğinde daha önce 2464 sayılı Kanun'un 96/B maddesine istinaden belediye meclislerince belirlenen vergi ve harç tarifelerini tespit etme yetkisinin, Bakanlar Kuruluna (yeni uygulamada Cumhurbaşkanına) verildiği açıkça görülmektedir[46]. 96/A'ya eklenen ek paragrafa göre belediye meclislerinin sadece öneri hakkı bulunmaktadır[47] (Arıkboğa, 2015: 9).

Fakat Anayasa Mahkemesi İzmir I. Vergi Mahkemesi tarafından 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, 30.12.2004 günlü, 5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu'nun 20. maddesiyle değiştirilen 60. maddesi uyarınca, davalı Belediye Meclisince tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı miktarının belirlendiği kararda yer alan "belediyenin belirlemiş olduğu" biçimindeki ibarenin iptali istemiyle açılan davada, hafta sonu çalışma ruhsat harcına ilişkin tarifeyi belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesini Anayasa'nın 73. maddesine aykırı bulmamıştır (Yakar ve Gündüz, 2014: 135).

Kararın gerekçesinde Anayasa Mahkemesi "Anayasa'nın 73. maddesinin 4. fıkrasında, Bakanlar Kuruluna (yeni uygulamada Cumhurbaşkanına) tanınan yetki, etki ve sonuçları itibariyle bölünebilir olmayan, merkezi idare tarafından ülke çapında uygulanan vergilere ilişkin bir yetkidir. 2464 sayılı Kanun'da yer alan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklere bakıldığında ise hepsinin mahalli niteliğinin öne çıktığı görülmektedir. Anılan 4. fıkrada Bakanlar

45 "İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" ifadesi "Cumhurbaşkanınca olarak değiştirilmiştir.

46 2464 sayılı Kanun'un 96/C fıkrasında "Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cumhurbaşkanı) bu Kanunda yer alan maktu vergi ve harçların en az ve en çok miktarlarını belirleyen hadleri birlikte veya ayrı ayrı yahut her vergi ve harçla ilgili tarifelerde yer alan en az ve en çok hadleri birlikte veya ayrı ayrı on katına kadar artırmaya ve Kanunda yazılı hadlerden az ve bu hadlerin on katından çok olmamak üzere yeni hadler tespit etmeye ve 21. maddede yazılı Eğlence Vergisi nispetlerini birlikte veya ayrı ayrı bir katına kadar artırmaya veya sıfıra kadar indirmeye yetkilidir." denilmiştir. Bu hüküm vergilendirme konusundaki yetkilinin Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cumhurbaşkanı) olduğunu pekiştirici ve diğer maddeleri tamamlayıcı bir başka göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

47 Ülkemizde yerel yönetimlere gelir toplamaları konusunda bazı yetkiler tanındığında, bunun üniter devlet anlayışına aykırı olacağı, yerel güç odaklarının oluşturulacağı ve nihayet eyalet sistemine geçileceği, TBMM'nin etkisizleştirileceği, bütçe hakkı ve vergilerin kanuniliği ilkelerine aykırı davranılacağı ve vatandaşlar arasında eşitliğin bozulacağı gibi (Sarıoğlu, 2008: 181-188) pek çok itiraz oluşmaktadır.

Kuruluna (yeni uygulamada Cumhurbaşkanına) verilen yetki, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel bazda yerel yönetimlerin yetkilendirilmesine engel teşkil etmemektedir. Esasen mahalli idarelerin yerel düzeydeki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında kendilerine bir takım mali yetkiler tanınması Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen idari ve mali özerkliklerinin gereğidir. Bir başka ifadeyle yerel özelliği baskın olan vergi, resim ve harçların, sınırları belli edilmek kaydıyla yerel idarelerin yetki alanları içinde bırakılması demokratik devlet ilkesine uygun düşmektedir." ifadelerine yer vermiştir (Arıkboğa, 2014: 39). Ayrıca Anayasa Mahkemesi "vergilendirme yetkisinin sahibi olan Devletin, bu yetkisini uygun göreceği sınırlar içinde ülke çapında uygulanan vergiler yönünden Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cumhurbaşkanına) eliyle kullanması Anayasa'nın 73. maddesinin gereğidir. Ancak yerel idarelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisi devredilmeksizin, bir kısım vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler bakımından, kanunda tespit edilmiş sınırlar içinde belirleme yetkisinin verilmesini öngören kuralda, Anayasa'nın 73. ve 127. maddelerine aykırı bir durumun bulunmadığı açıktır." demektedir.

Anayasa Mahkemesi bu kararında Anayasa'nın 127. maddesi[48] ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin 3. fıkrasını[49] birlikte değerlendirmiş ve yerel yönetimlerin mali özerkliği konusunda ilk kez bir çıkarımda bulunarak kararı Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Anayasa Mahkemesi kararında Anayasa'nın hiçbir maddesinde bulunmayan bir ayrım yaparak, ülke çapındaki vergiler ve yerel nitelikli vergiler sınıflaması yapmış ve yerel nitelikli vergiler üzerinde yasama yetkisi devredilmeden ve kanunun belirlediği sınırlar içerisinde hareket etmek koşulu ile belediyelere yetki verilebileceğini dile getirmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararda Anayasa'da yer alan hükümleri genişletici bir biçimde yorumladığı açıktır (Yakar ve Gündüz, 2014: 136-137, Korlu ve Çetinkaya, 2015: 99, Arıkboğa, 2014: 37).

Sonuç olarak hem Anayasa hem de mevcut yasal düzenlemeler üzerinde yapılan inceleme neticesinde belediyelerin vergilendirme yetkisine sahip olmadığını ifade etmekte fayda vardır. Bir başka ifa-

48 "Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." ifadesi, mahkeme tarafından mali özerkliğin bir göstergesi olarak kabul edilmiştir.

49 "Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır."

deyle belediyelerin verginin konusu, matrahı, tarifesi, oranı, istisnaları ve muafiyetleri konusunda değişiklik yapma yetkileri yoktur. Belediyelerin yalnızca bazı vergileri tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisi bulunmaktadır (Arıkboğa, 2015: 6-7, Tavşancı, 2010: 82-88, Yakar ve Gündüz, 2014: 119, Şener, 1998: 11).

Anayasa Mahkemesi'nin Anayasanın maddelerine dayandırarak ve zaman zaman genişletici yorum yaparak verdiği çelişkili kararları engellemek için Anayasanın vergilendirme ile ilgili kuralları düzenleyen 73. maddesinde değişikliğe gidilerek, belediye meclislerine de Bakanlar Kuruluna (yeni uygulamada Cumhurbaşkanına) tanındığı gibi kanunda belirlenen sınırlar içerisinde vergilendirme yetkisi verilmesi yerinde olacaktır[50] (Öz, 2012: 85, Egeli ve Diril, 2012: 40-41, Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 12). Söz konusu yetki, kent gerçekleri ile uyumlu adımların atılması, halkın yönetime katılımı ve siyasi sorumlulukları merkezi yönetime devretme alışkanlığından vazgeçilmesi gibi birçok olumlu gelişmenin altyapısını oluşturacaktır (Mercimek, 2015: 72). Zaten son otuz yıldır siyaset teorisindeki değişim, küreselleşmenin sermaye hareketliliği üzerine etkisi ve bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler sonucu ulus devletlerin vergilendirme yetkisi üzerinde aşınmalar yaşanmaktadır (Akdemir, 2014a: 85).

Türkiye'de ise belediyeler yalnızca, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete Tabi İşler" başlıklı 97. maddesine göre "harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir." hükmü uyarınca şehir içi toplu ulaşım, cenaze kaldırma, özel park ücretleri, tartı ve ilan gibi hizmetler konusunda doğrudan ücret tarifesi düzenleme yetkisine haizdir (Halıcı, 2014a: 7).

50 Birçok belediyenin vergilendirme yetkisini yerinde ve adaletli biçimde kullanma gücü (donanımı ve kapasitesi) olmasa da uluslararası sözleşmelerin gereği olarak, yaşanan hızlı değişim süreçlerine uyum sağlayabilmek için ve demokratik gelişmeye katkı sağlayacağından vergilendirme yetkisinin verilmesi uygun görülmektedir. Bu yetki öz gelir artışına pozitif katkı sağlayarak (İnan ve Ekici, 2010:311-312) idari ve mali özerkliği destekleyici olacaktır.

Tablo 17: Merkezi ve Yerel Kontrol Derecesine Göre Yerel Vergilerin Sınıflandırılması

Yüksek Gelir Özerkliği	Yerel yönetim vergi oran ve matrahlarını belirler.
	Yerel yönetim sadece vergi oranını belirler.
	Yerel yönetim vergi oranlarını merkezi yönetimin izin verdiği aralıklar içinde belirler.
Yerel Gelir Özerkliği Yok	Merkez/yerel arasındaki gelir ve vergi paylaşımı yalnızca yerel yönetimin rızası/onayı ile değiştirilebilir.
	Gelir paylaşımı merkezi yönetim tarafından tek taraflı olarak belirlenir.
	Merkezi yönetim yerel yönetim gelirlerinin matrahını ve oranını belirler.

Kaynak: Ebel, 2003: 7, Ebel ve Taliercio, 2005: 924

Tablo 17'deki açıklamalar ile belediyelerin anayasal ve yasal zeminde incelenen vergilendirme yetkisi birlikte ele alındığında; Türkiye'deki belediyelerin vergilendirme yetkisinin bulunmadığı ve yalnızca öz gelir/toplam gelir oranı bakımından çok düşük bir mali özerklik seviyesine sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Türkiye'deki sistemde vergiler merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yasal mevzuata uygun biçimde paylaşılmaktadır. Belediyelere tahsis edilen vergilerin temel konuları üzerinde değişiklik yapma yetkisi merkezi yönetimin elindedir. Yerel yönetimlerin verginin matrahı, oranı, istisna, indirim ve muafiyetleri üzerinde hiçbir yetkisi yoktur. Dolayısıyla merkezi yönetime mali bağımlılık söz konusudur[51]. Bu durum yerel yönetim birimleri arasında en fazla yerel hizmet üreten belediyelerin kendi öz gelirleri üzerinde yetki sahibi olmaması ve öz gelirlerin sınırlı düzeyde kalması gibi bir sonucu karşımıza çıkarmakla birlikte (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 276, Yakar ve Gündüz, 2014: 124), yüksek bir mali özerklik düzeyinin sağlanamadığını (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 297) ve mali özerklik sonucu elde edilebilecek muhtemel faydalardan (Şekil 3) mahrum kalındığını göster-

51 Yerel yönetimlerin mali özerkliği konusunda federal veya üniter devlet yapılarında uygulanan yaklaşımlar genel olarak üçe ayrılmaktadır. Bunlar (Öncel vd., 2012: 37): "Geniş mali özerklik; yerel idarelere belli vergi alanları bırakılır. Yerel idareler bu vergilerin konularını, yükümlülüklerini, matrahlarını, oranlarını ve diğer koşullarını belirler. Devletin genel denetleme yetkisi bulunmaktadır. Sınırlı mali özerklik; devlet yerel idarelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisini devretmez. Ancak bazı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisini devreder. Bir kısım vergiler açısından yerel idarelerin sadece kendi uygulayacakları oranları belli sınırlar içerisinde belirleme yetkisi vardır. Merkezi devlete bağlılık; vergileme yetkisinin yerel idarelere devredilmesi söz konusu değildir. Yerel idareler merkezi devlet tarafından konulan, tarh ve tahsil edilen vergilerden çeşitli ölçütlere göre pay alırlar. Bu durumda yerel idarelerin mali özerkliği söz konusu değildir." Tablo 17 ile söz konusu açıklamalar birlikte ele alındığında; Türkiye'deki belediyelerin yalnızca öz gelir/toplam gelir oranı bakımından sınırlı düzeyde sayısal bir mali özerkliğe sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

mektedir. Temel vergilerin konulması, değiştirilmesi ve toplanması yetkisi merkezi yönetimlere ait iken, harcama sorumluluğunun artan biçimde yerel yönetimlere transfer edilmesi, dikey mali eşitsizlik sorununu da beraberinde getirmektedir (Ergen, 2015: 401-402).

Günlük yaşamımızda iç içe olduğumuz ve en önemli yerel yönetim birimleri olarak tanımlayabileceğimiz belediyeler, kanunla kendilerine verilen görevleri yine kanunlarla sağlanmış kaynaklar vasıtasıyla finanse etmeye çalışmaktadır. Fakat bu süreçte belediyelerin gelir kaynaklarının (özellikle öz gelirlerinin, özgelirler içerisinde de vergilerin) üstlendikleri sorumluluklara kıyasla yetersiz kaldığı ve merkezi transferlere bağımlı olduğu konusunda üzerinde uzlaşma sağlanmış bir kanaat vardır. Uluslararası düzeyde yapılan karşılaştırmalarda bu durum daha açık şekilde görülmektedir. Söz konusu yetersizliği veriler ile ortaya koymak ve bu yetersizliği giderme amacıyla çözüm önerileri sunmak için önce Türkiye'deki belediyelerin gelir sistemini analiz etmek gerekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN GELİR YAPISI

2.1. Türkiye'deki Belediyelerin Gelir Yapısının Analizi

Türkiye'de belediyelerin gelirlerine ilişkin temel kanuni düzenlemeler kronolojik olarak ele alındığında süreç şu şekilde ilerlemiştir:

İlk düzenleme 1914 yılında Rüsumu Belediye Kanunu ile yapılmıştır. Daha sonra 1924 yılında 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile belediyeleri mali yönden güçlendirmek amacıyla düzenlemeler yapılmış olsa da yeni Kanunun önceki Kanun ile aynı gelir kaynaklarını ihtiva ettiği görülmektedir. 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da mali düzenlemeler mevcuttur. Fakat belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak bu düzenlemeler nedeniyle 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır (Türkoğlu, 2012b: 297). Merkezi yönetim gelirlerinin yerel yönetimlerle paylaşılması uygulamasına ağırlık veren Kanun, 2380 sayılı Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'un kabul edildiği 1981 yılına kadar uygulanmıştır[52].

1980 yılından sonra yerel yönetimlerin mali gücünü arttırma odaklı düzenlemelerin ağırlık kazandığı görülmektedir. Nitekim 2380 sayılı Kanun ile belediyelere çeşitli gelirlerden pay verilmesi usulü kaldırılarak, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Kendirli vd., 2015: 118). 1981 yılında 5237 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak yerine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu getirilmiştir. Böylece bir yandan merkezi yönetim gelirlerinden aktarılan paylar büyük oranda artırılırken, diğer yandan belediyelerin öz gelirleri daha verimli hale getirilerek belediyeler mali açıdan güçlendirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bu dönemde 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin kurulması sağlanmış ve bu birimlere uygun yeni mali düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1985 yılında belediyeler açısından önemli mali bir gelişme yaşanmış ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre elde edilen vergi gelirleri belediyelere bırakılmıştır.

52 Aslında belediye gelirlerini düzenleyen tüm kanunlar ele alındığında belediyelerin gelir türü sayısı 1980'li yılların başında yaklaşık seksen kadardır. Bu kadar fazla sayıda geliri olan belediyelerin hala gelir sıkıntısı çekmesinin nedeni, belediye gelir sisteminin "az gelir getiren çok sayıda yükümlülük (zayıf randımanlı)" esasına göre düzenlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 225, Al, 2005: 120).

Bu süreçte çevre temizlik vergisi uygulamasına başlanmakla birlikte, belediyelerin gelirleri arasında yer alan bazı vergi[53] ve harçlarda (temizlenme ve aydınlanma harcı[54]) yürürlükten kaldırılmıştır.

2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ile belediyelerin kendi kuruluş kanunlarında yer alan hükümlere (5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesi) ilave olarak borçlanma gelirleri ile ilgili düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23. maddesinde gelirlerle ilgili düzenlemeler mevcuttur. 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. maddesinde de gelirlerle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. 2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelerin aldıkları payla ilgili yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. İl Özel İdareleri ve belediyelerin paylarını arttıran bu Kanun ile payların dağıtım yöntemi de değiştirilmiştir. Pay dağıtımına konu olmayan bazı vergilerin de pay matrahına dâhil edildiği görülmektedir.

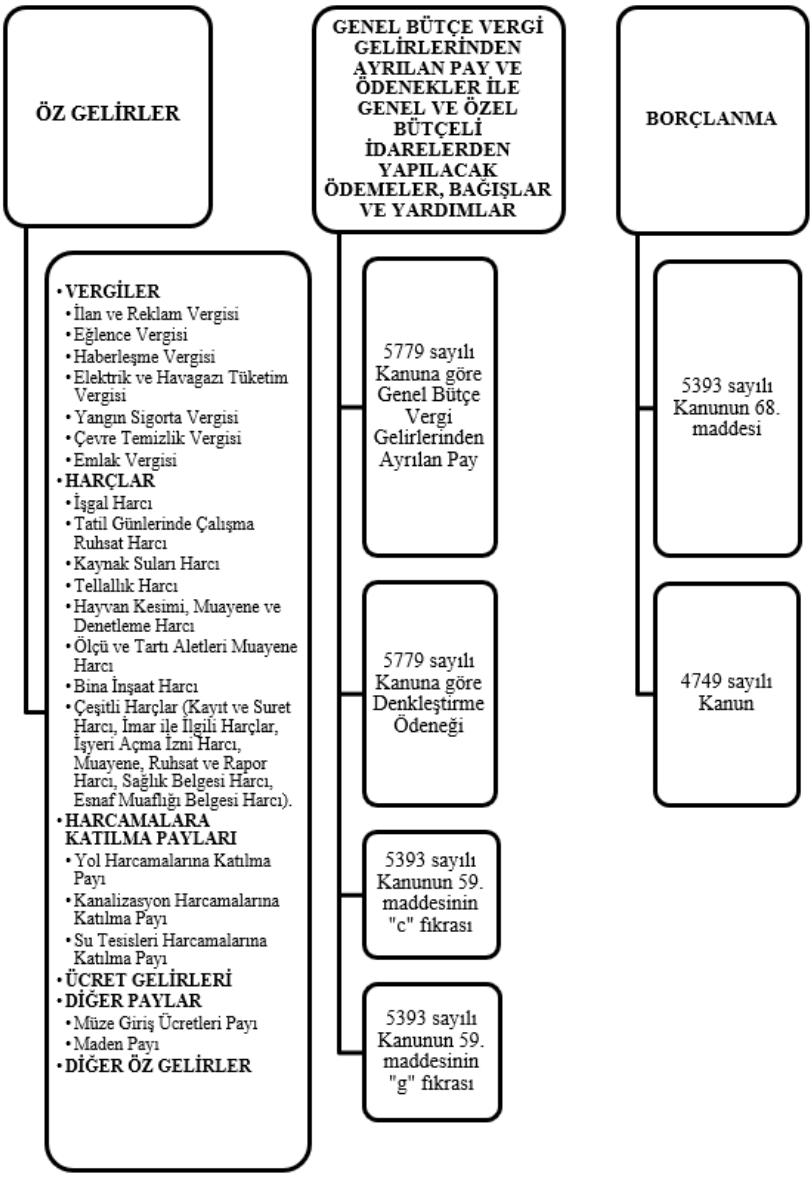
2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yine belediyelere ilişkin birtakım idari ve mali düzenlemeler yapılmıştır. Büyükşehir belediyesi sayısını arttıran Kanun ile büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerine ayrılan kaynak attırılırken, belediyelere (büyükşehir dışı) ve il özel idarelerine aktarılan kaynak azaltılmış, payın dağıtım esaslarında bazı düzenlemeler yapılmıştır. Fakat belediye sınırları içerisinde nüfus değişiklikleri meydana getiren Kanun ile belediyelerde (büyükşehir dışı) kişi başına düşen kaynak miktarı bakımından artışlar yaşanacağı söylenebilir (Güngör, 2012: 26-27, Çelikyay, 2014: 18, Muratoğlu, 2015: 88). Oransal olarak gelirleri artan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde ise artan hizmet alanı ve nüfus sayısına binaen kişi başı gelirlerde düşüşler yaşanabileceği ifade edilmektedir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 45).

Belirtilen değişiklikler ile ulaşılmak istenen amaç, yetersiz ve dağınık bir yapı sergileyen belediye gelirlerinde günün koşullarına uygun, belediyelerin artan ihtiyaçlarını karşılayacak yeterlilik ve esneklikte bir yeniden

53 Meslek vergisi 3365 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle, akaryakıt tüketim vergisi ise 3074 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.
54 3239 sayılı Kanunun 142. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

yapılandırma gerçekleştirmektir. Mevcut yasal çerçeve kapsamında belediyelerin gelirleri üç ana gruba ayrılmaktadır. Bunlar; öz gelirler, borçlanma ve idarelerarası transferler kapsamında; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ve ödenekler ile genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, bağışlar ve yardımlar olarak şekillenmektedir.

Şekil 5: Belediye Gelirleri



Şekil 5'te görüldüğü üzere belediyelerin öz gelirleri; vergiler, harç-

lar, harcamalara katılma payları, ücret gelirleri, diğer paylar ve diğer öz gelirlerden oluşmaktadır. Bu gelirlerin belediyelerin mali özerkliği ve finansal yeterliliği açısından önemli olduğu dile getirilmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar daha çok yasal mevzuat çerçevesinde merkezi yönetim tarafından belediyelere düzenli olarak aktarılan kaynaklar olarak teşekkül etmektedir. Denkleştirme ödenekleri ise yine genel bütçe vergi gelirleri ile ilgili olup, yatay eşitliğin sağlanmasında önem arz eden bir kaynaktır. Ayrıca bahsedilen bu iki kaynak merkezi yönetime bağımlılığın bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Merkezi yönetim bütçesinin alt bileşenlerinden olan genel ve özel bütçeli idarelerin yapacağı ödemeler, bağış ve yardımlar yine belediyelere gelir sağlayan bir kaynak alanı olarak dikkat çekmektedir. Belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderlerini karşılamada yetersiz kaldığında, gelir sorununu geçici olarak çözmede etkili olan özellikle borçlanma gibi gelir kaynaklarına da sahip olabilmektedir.

Belediyelerin kuruluş kanunlarında gelir kaynaklarına yer verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. maddesine göre belediyelerin gelirleri şöyledir:

"a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.

b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.

c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.

d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

e) Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

f) Faiz ve ceza gelirleri.

g) Bağışlar.

h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

i) Diğer gelirler."

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23. maddesine göre büyükşehir belediyelerinin gelirleri ise şöyledir:

"a) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların (yüzde 4.50) yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak.

b) Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6'sı.

c) 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.

d) 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.

e) 7. maddenin birinci fıkrasının g bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.

f) 7. maddenin f bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak % 50'sinden sonra kalacak % 50'si.

g) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

h) Kira, faiz ve ceza gelirleri.

i) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.

j) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.

k) Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.

l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.

m) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.

n) Şartlı ve şartsız bağışlar.

o) Diğer gelirler."

Belediyelere gelir tahsis edilmesi ile ilgili gerçekleştirilen tüm kanuni düzenlemelerin çıkış noktası Anayasa'nın 127. maddesine dayanmaktadır. Bu maddede "mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanması" gereğine temas edilmiştir. Dolayısıyla yerelleşme akımıyla sadece görevlerin, yetki ve sorumlulukların yerel birimlere aktarılması anlaşılmamalıdır. Yerelleşme akımının bir diğer parçası da mali yerelleşme akımıdır. Rondinelli (1981) mali yerelleşmeyi, "yerel yönetimlere merkezi yönetimin sorumlulukları kadar kaynaklarının da transfer edildiği bir süreç" olarak tanımlamaktadır. Bu tanım görüldüğü üzere Anayasa'nın 127. maddesiyle örtüşmektedir. Ancak ülkelerin yönetim sistemi, siyasi, sosyal ve ekonomik olmak üzere kendine özgü koşulları belirtilen hükümlerin sağlıklı biçimde uygulanmasına engel olmaktadır. Anlatılanlara ilave olarak herhangi bir belediyenin toplamda veya bulunduğu il ve bölge içinde yaptığı harcamalar ile aynı sınırlar içerisinde elde ettiği gelirler arasında eşitsizlikler meydana gelebilmektedir. Söz konusu eşitsizlikleri kendi mali güçleri ile çözme potansiyeli olmayan belediyeler devamlı olarak merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynaklara ihtiyaç duymaktadır.

Avrupa Birliği'nin kuruluş amaçları arasında ilk sırada yer alan konu sağlıklı bir bütünleşme gerçekleştirmek, ortak değerler ve kurumlar sistemi kurmaktır. Bu amacı gerçekleştirmenin ön koşullarından birisi, özerk yerel yönetim anlayışının üye ülkelerce benimsenmesi ve en etkin biçimde uygulanması olarak görülmektedir. Bu doğrultuda yapılan çalışmalar neticesinde (Avrupa Konseyi tarafından) hazırlanan metin ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olarak şekillenmiştir (Karakılçık, 2015: 47).

Şartın "Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları" başlıklı 9. maddesi, belediyelerin mevcut konumda sahip olduğu ve gelecekte sahip olması muhtemel gelir kaynaklarının analizi açısından önemlidir. Maddede temel olarak yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yerel yönetimlerin lehine ve onların merkeze olan bağımlılıklarını azaltacak şekilde arttırılması istenmektedir. Maddede şu ifadeler yer almaktadır (Council of Europe, 1985, Bakıcı, 2004: 71-72):

Şartın 9. maddesinin 1. fıkrasında yerel yönetimlere yeterli mali kaynak sağlanacağından bahsedilmekte ve bu kaynağın kendi yet-

kileri dâhilinde ve serbestçe kullanılması gereken bir yapıda olması gerektiğine temas edilmektedir. 2. fıkrasında 1. fıkraya destek niteliğinde bir hüküm ile Anayasa'nın 127. maddesinde de olduğu gibi, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanması gerektiği konusu üzerinde durulmaktadır. Bu hüküm merkezi yönetime bağlılığın devamı ve yerel demokrasi açısından önemlidir. Şartın 3. fıkrasında yerel idarelerin kanuni sınırlar dâhilinde vergilendirme yetkisine sahip olması gerektiği ifade edilmektedir. Daha öncede anlatıldığı gibi mevcut yasal çerçevede Türkiye'deki yerel birimler böyle bir yetkiye haiz değildir. Türkiye'nin çekince koyduğu 4. fıkrada görevlerle orantılı gelir kaynağı sağlanması amacını tamamlayacak bir düzenleme yer almaktadır. Yerel birimlerin görev-gelir dengesinin ötesinde görev maliyetlerindeki artışı izleyecek gelir kaynaklarına sahip olması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Bu hüküm merkezi yönetimin elindeki önemli kaynakların (harcama vergileri, gelir vergileri gibi) yerel yönetimlere bırakılmasını gerektirmektedir. Üniter devlet yapılanmasında merkezi yönetimleri idari ve mali açıdan zayıflatacak bir düzenleme olarak değerlendirildiği için çekince konulduğu ifade edilebilir. Şartın 5. fıkrasında yerel yönetimlerin kendi sınırları içerisindeki takdir hakkını azaltmayacak şekilde korunması gerektiği ifade edilmiş ve dikey-yatay mali eşitlik açısından mali denkleştirme düzenlemeleri yapılması ihtiyacı ortaya konmuştur. Türkiye'de belediyelerin kaynakları arasında yer alan "denkleştirme ödenekleri" düzenlemesiyle şarta uyum sağlandığı ifade edilebilir. Ancak ayrılan ödeneğin belediyeler arası eşitsizliği tamamen ortadan kaldırdığı iddiası tartışmalıdır (Baş, 2017: 6, Yontar ve Dağ, 2014: 153-155, Keleş, 2011: 15, Gültekin ve Özkan, 2014: 73, Çelik, 2013: 23, Küçük ve Alan, 2017: 34-35).

Türkiye'nin çekince koyduğu 6. fıkrada ise yeniden dağıtılan kaynaklarda belediyelerin görüşünün alınmasına temas edilerek, olası vergilendirme yetkisine ilave olarak, günümüzdeki uygulama kapsamında genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi konusunda da belediyelerin söz sahibi olması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti danışma konusuna kendi takdir hakkını kısıtlayacağı düşüncesiyle çekince koymuştur. Türkiye'nin çekince koyduğu diğer bir düzenleme olan 7. fıkrada yapılan hibelerin belli bir şarta veya projeye bağlı olarak yapılmaması gerektiği üzerinde durularak, yerel birimlerin takdir hakkının engellenmemesi konusunda düzenleme yapılmıştır. Çünkü şartlı yapılan bağışlar yerel yönetimin bu kayna-

ğı kullanmadaki özgürlüğünü engelleyerek, yerel mali özerkliği zedelemekte ve yalnızca merkezin istediği hizmetlerin ve yatırımların yapılması sorunu ortaya çıkmaktadır (Keleş, 2010: 16, Şengül, 2014: 20, Küçük ve Alan, 2017: 35). Ayrıca merkezi yönetimin mali yardımlar konusunda keyfi muameleleri yerel yönetimleri kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya bırakmakta ve yerel yöneticilerin önemli ölçüde merkezi yönetime bağlı olduğu bir idari yapıya zemin hazırlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 281). 8. fıkrada ise yerel birimlerin yatırım harcamalarının finansmanı için kanunun çizdiği sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasında işlemlere girişebileceği ifade edilmektedir. Bu düzenleme diğer maddeler ile yeterli gelir kaynağı elde edememe ihtimali olan yerel birimlere ilave gelir elde etme alanı oluşturma açısından önem arz etmektedir (Baş, 2017: 6, Yontar ve Dağ, 2014: 153-155, Keleş, 2011: 16).

Şartın mali yerelleşmeyi ve özerkliği teşvik eden "Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları" başlıklı maddesinin ruhu özetle şu noktaları ön plana çıkarmaktadır:

- Yerel birimler görevleriyle orantılı, görev maliyetlerini takip edebilecek özellikte ve esneklikte, yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır.
- Yerel birimlere en azından belirli kaynaklar üzerinde söz sahibi olmasını sağlayacak bir vergilendirme yetkisi hakkı tanınmalıdır.
- Yerel birimlere kaynak aktarırken veya hibe verilirken onların takdir hakkı engellenmemeli ve mali özerklikleri kısıtlanmamalıdır.

Şartı imzalayan ülkeler görüldüğü üzere gerçekleştirilecek düzenlemelerde yerel yönetimlerin geniş bir mali özerkliğe sahip olmasını sağlamakla yükümlü tutulmuştur (Karakılçık, 2015: 47).

Mali açıdan merkeze bağımlı olan yerel birimler, idari ve siyasi açıdan da merkezi yönetime bağlı hale gelebilmektedir. Bağlılık durumu bazen bilerek ve isteyerek gerçekleştirilmekte veya mevcut olan bu bağ bilerek koparılmamaktadır. Koparılmama nedenleri; yerel yönetimlerin merkezin bir hizmet birimi olarak görülmesi veya kabul edilmesi, merkez yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim gücünü sürdürmek istemesi, siyasi birtakım amaçlara ulaşmada yerel yönetimlerin önemli bir role sahip olması ve üniter yapının bozulacağı endişesi olarak ifade edilebilir. Bir başka ifadeyle özellik-

le Türkiye'de yerel birimlere duyulan güvensizlik ve yerel birimlerin özerklik-bağımsızlık gibi siyasi amaçlara ulaşmada araç olarak görülmesi durumu, merkezin mali gücü yerele bırakmamasında en büyük etkendir (Türkoğlu, 2009: 25-26). Güvensizlik odaklı bu durum Şartın çekince konulan maddelerine bakıldığında da hemen göze çarpmaktadır. Merkezin yerel üzerindeki otoritesini azaltacak ve yerel birimlerin özerkliklerinde artış sağlayacak maddelerden bazılarına özellikle çekince konulmuştur. Fakat konulan çekincelerin uygulamada bir gücünün kalmadığını yerel birimleri ilgilendiren kanunların (5393, 5355, 5779 ve 5302 sayılı kanun) bazı maddelerindeki hükümlerde görmek mümkündür (Sertesen, 2013: 1-5).

Sonuç olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde yer alan mali konular içerisinde, Türkiye tarafından çekince konulan maddelerden takip edilebileceği üzere, özerk yerel yönetime ve mali özerkliğe yaklaşım açısından merkezi yönetimin henüz olumlu bir tavır ve uygulama içinde olmadığı anlaşılmaktadır. Çekince konulmayan ve mevcut yasal sistemimize entegre edilip uygulanmaya çalışılan maddelerin ise sağlıklı biçimde uygulanamadığı zaman zaman dile getirilmektedir. Merkeziyetçi bir anlayışla yapılanan Türk yönetim yapısının çok etkili olduğu bu süreçte, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin görev ve sorumlulukları artarken bu artışı takip etmekte yetersiz kalan belediye gelir kaynakları ve bu gelir kaynaklarının elde edildiği alanlar aşağıda ayrıntılı biçimde incelenmiştir.

2.1.1. Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları

Öz gelirler, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar, yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım, bağışlar ve borçlanma dışında kalan diğer tüm gelirleri olarak tanımlanabilir (MİGM, 2015: 116). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda yer alan vergi gelirleri ile vergi dışı gelirlerin (harç, harcamalara katılma payı, ücret gelirleri, diğer paylar ve diğer öz gelirler) toplamından oluşan gelirler, belediyelerin öz gelir kaynakları olarak ifade edilmektedir. Öz gelirler belediyelerin toplanması, muhasebeleştirilmesi, bütçeleştirilmesi ve harcanmasında tamamen kontrol sahibi olduğu gelirlerdir[55] (Yılmaz vd., 2012: 239, Kerimoğlu vd., 2009: 79, Arıkboğa, 2016: 278).

55 5393 sayılı Kanunun 15. maddesine göre belediyeler "özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak" yetkisine sahiptir.

2.1.1.1. Vergiler

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre belediyelerin öz gelirleri arasında yer alan altı vergi türü vardır. Bunlar: İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi'dir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre tahsil edilen "Emlak Vergisi" gelirleri de 1986 yılında yerel yönetimlere bırakılmıştır. Maktu ve nispi vergiler olarak tahsil edilen bu vergiler aşağıda ayrıntılı biçimde ele alınmıştır[56].

Tablo 18: 2464 Sayılı Kanuna Göre Belediye Vergileri

Vergiler	Maktu	Nispi
İlan ve Reklam Vergisi	X	
Eğlence Vergisi	X	
Çevre Temizlik Vergisi	X	
Haberleşme Vergisi		X
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi		X
Yangın Sigorta Vergisi		X

Kaynak: Ulusoy ve Akdemir, 2014: 267

2.1.1.1.1. İlan ve Reklam Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 – 16. maddelerine göre "belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, ilan ve reklam vergisine tabidir. İlan ve reklam vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir. Ayrıca ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar. İlan ve reklam vergisi maktu olarak tahsil edilmektedir. Vergi tarifesinde vergiye tabi matrahlar ve bu matrahlara uygulanacak en az ve en çok tutarlar gerek metrekareler açısından gerekse birim başına TL

56 Belediyelerin bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması kapsamında: Emlak Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi mülkiyet üzerinden alınan vergiler, Haberleşme Vergisi ile Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi özel tüketim vergisi, Eğlence Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi ve İlan ve Reklam Vergisi ise dâhilde alınan diğer mal ve hizmet vergileri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca "kaldırılan vergi artıkları" ile "başka yerde sınıflandırılamayan diğer vergiler" adı altında iki ayrı gelir kaleminin daha olduğu görülmektedir.

cinsinden belediye gruplarına göre ayrı ayrı belirtilmiştir[57]. Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin toplam altı bendinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir ve vergi beyanname verme süresi içinde ödenir."

2.1.1.1.2. Eğlence Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17 – 22. maddelerine göre "eğlence vergisinin konusu, belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleridir. Verginin mükellefi ise eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzelkişilerdir. Eğlence vergisinin matrahı:

- Biletle girilen yerlerde, eğlence vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayrisafi hasılat,
- Müşterek bahislerde, iştirakçilerden tahsil edilen tutardan katma değer vergisi düşüldükten sonra kalan tutar,
- Biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için tespit edilen miktardır[58]."

Eğlence vergisinde matraha çeşitli oranlar uygulanmakta, aynı zamanda TL cinsinden maktu vergi tahsili de gerçekleştirilmektedir. Biletle girilen yerlerde ve müşterek bahislerde matraha oran uygulanması söz konusu iken, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden çeşitli kriterlere göre (metrekare, otelin kaç yıldızlı ol-

57 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. maddesinin A fıkrasına eklenen ek paragrafa göre tespit edilmektedir. Önceki uygulamada bu miktar, "belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" tespit edilmekteydi. Yeni uygulamada miktarı "belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı" tespit etmektedir.

58 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. maddesinin A fıkrasına eklenen ek paragrafa göre tespit edilmektedir. Önceki uygulamada bu miktar, "belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" tespit edilmekteydi. Yeni uygulamada miktarı "belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı" tespit etmektedir.

duğu durumuna göre vs.) her gün TL üzerinden (en az 5 en çok 100 TL) belediye gruplarına göre ayrı ayrı tahsilat gerçekleştirilmektedir. Biletle girilen yerli ve yabancı film gösterilerine dair yerlerde toplanan verginin % 75'i Kültür ve Turizm Bakanlığı Merkez Saymanlık hesabına, % 25'i ilgili belediyeye tahsilini takip eden ayın on beşinci günü akşamına kadar aktarılmaktadır. Vergi biletle girilen yerlerde bilet bedellerine eklenmek suretiyle hesaplanmakta ve belediye tarafından özel damga konulması sırasında ödenmektedir. Genel ve Katma Bütçeli İdarelerle, İl Özel İdareleri ve Köyler tarafından yürütülen spor müsabakaları, at yarışları ve benzeri faaliyetlerde bilet bedeli ile birlikte alınan vergi, takip eden 20 gün içinde ilgili belediyeye ödenmektedir. Müşterek bahislerde ise her aya ait vergi, o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirilmekte ve aynı süre içerinde ödenmektedir. Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde ise her aya ait vergi, o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılmaktadır.

2.1.1.1.3. Haberleşme Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 29 – 33. maddelerine göre "haberleşme vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleridir (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç). Haberleşme vergisinin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon idaresidir. Verginin matrahı ise tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Ayrıca matraha gider vergileri de dâhil edilmemektedir. Haberleşme vergisinin oranı % 1 olarak belirlenmiştir. Ancak genel ve katma bütçeli kurumlarla il özel idare ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretinden vergi alınmamaktadır. Posta Telgraf Telefon İşletmesi tarafından bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden haberleşme vergisi, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilmekte ve aynı süre içinde bu idare tarafından belediyeye ödenmektedir."

2.1.1.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34 – 39. maddelerine göre "elektrik ve havagazı tüketim vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimidir.

Verginin mükellefi elektrik ve havagazını tüketenlerdir. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Organize sanayi bölgelerinde ise tüketilen elektrik enerjisinin vergisini, organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine elektriği temin eden kuruluş ödemektedir. Verginin matrahı elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedeli ile havagazının satış bedeli olarak belirlenmiştir. Ayrıca matraha vergi, fon ve paylar dâhil edilmemektedir." Vergi matraha şu oranlar uygulanarak bulunmaktadır:

- "İmal ve istihsal, taşıma, yükleme, boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 1,
- Yukarıda ifade edilen bendin dışında kalan maksatlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 5 ve
- Havagazının satış bedelinden % 5."

Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20. günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmekte ve vergiyi de aynı sürede ödemektedirler. Elektrik ve havagazı işleri bütçesi içinde yer alan belediyeler bu hükmün dışında kalmaktadırlar.

2.1.1.1.5. Yangın Sigorta Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 40 – 44. maddelerine göre "yangın sigorta vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler olarak tanımlanmıştır. Verginin mükellefi sigorta şirketleridir. Verginin matrahı ise yapılan yangın sigorta işlemleri dolayısıyla alınan primlerin tutarı olarak belirlenmiştir. Vergi matraha % 10 oran uygulanmak suretiyle bulunmaktadır. Verginin mükellefleri bir ay içindeki vergiye tabi işlemlerini ertesi ayın 20. günü akşamına kadar bağlı bulundukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve hesaplanan vergiyi aynı süre içinde ödemeye mecburdurlar." Büyükşehir belediyelerinin sunduğu itfaiye hizmetleri ile doğrudan ilişkili bir yerel vergidir (İpek, 2015: 432).

2.1.1.1.6. Çevre Temizlik Vergisi

Halk arasında veya uygulamada "Çöp Vergisi" olarak adlandırılan (Pehlivan, 2014: 389, Gerçek, 2010: 10) ve 1993 yılında uygulamaya giren çevre temizlik vergisi[59], 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44. maddesinde ele alınmıştır. Bu maddeye göre "çevre ve temizlik vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar" olarak ifade edilmektedir. Verginin mükellefi konut, iş yeri ve diğer şekillerdeki binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlamaktadır. 01.01.2018 tarihinden itibaren konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 32 kuruş, diğer yerlerde 24 kuruş olarak hesaplanmaktadır. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, kanunda belirtilen tarifeye göre alınmakta[60] ve büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanmaktadır[61] (http://www.gib.gov.tr/node/126850).

İlgili Kanuna göre "su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılmaktadır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilmektedir. İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılmaktadır. Tahakkuk eden vergi bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilmektedir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenmektedir."

Ayrıca söz konusu Kanuna göre "su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınır-

59 Cumhuriyet döneminden önce "Tanzifat Vergisi" adı altında temizlik vergisi olarak uygulanmış, Cumhuriyet döneminde "Aydınlatma Vergisi" ile birleştirilmiştir (Türkoğlu, 2012b: 298).

60 Cumhurbaşkanı, tarifede yer alan bina gruplarını belirlemeye ve mükerrer 44. maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan tutarları yöreler, belediyelerin nüfusları ve bina grupları itibarıyla ayrı ayrı dörtte birine kadar indirmeye veya yarısına kadar artırmaya yetkilidir.

61 2464 sayılı Kanunun mükerrer 44. maddesinin 12. fıkrasındaki hüküm çerçevesinde yürürlüğe konulan, 13.12.2005 tarihli ve 2005/9817 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ekindeki Kararın 7. maddesine göre "konut, işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalar için belirlenen tutarlar, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunanlar hariç olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde % 50 indirimli olarak uygulanacaktır" (http://www.gib.gov.tr/node/126850).

ları ve mücavir alanlarındaki çevre temizlik vergisi ise 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilmektedir. Su ve kanalizasyon idareleri, büyükşehir dâhilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının % 80'ini tahsilatı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde ödemektedir. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının % 20'sini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar aktarmaktadır. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin % 20'si aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Bu süreçte belediye meclisleri, bulundukları mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerini de dikkate alarak binaların hangi dereceye gireceğini tespit etmeye yetkilidir."

2.1.1.1.7. Emlak Vergisi

1970 yılında kabul edilen 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu[62] çok sayıda mükellefi ilgilendiren kanunlardan biri olma özelliğine sahiptir. 1972 yılına kadar il özel idareleri tarafından tahsil edilen vergiden belediyelere % 25 oranında pay verilmiştir. Sonraki dönemde (1972 – 1981 yılları arasında) Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilen vergiden belediyelere % 45, il özel idarelerine % 35 oranında pay aktarımı yapılmıştır. 1981 yılından itibaren merkezi yönetim gelirleri arasına alınan vergiden yerel birimlere pay aktarımı usulü kaldırılmıştır. 1986 yılına kadar merkezi yönetim tarafından toplanan vergi, bu tarihten itibaren belediyelere bırakılmış, il özel idareleri ile büyükşehir belediyelerine ise pay verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle gelirlerinin tamamı belediyelere bırakılan emlak vergisinden il özel idareleri ile büyükşehir belediyelerine pay verilmesi yöntemi terkedilmiştir[63] (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 273-274, Bilici, 2016: 191, Türkoğlu, 2012b: 300). 1980 sonrası dönemde yerel

62 Osmanlı Devleti zamanında "Komşuluk Vergisi" adı altında uygulanmaktaydı (Çınar ve Güler, 2004: 99, Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 6).

63 Belediye Kanunu'nun 59. maddesine göre, "büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez."

yönetim gelirlerini arttırma çabalarının anlatılan değişim sürecinde etkili olduğu ifade edilebilir.

Emlak vergisi bina, arsa ve arazi üzerinden alınan bir servet vergisidir. Verginin konusu, Türkiye sınırları içinde bulunan binalar, arsalar ve arazilerdir. Burada bahsedilen bina kavramından anlaşılması gereken her türlü sabit yapılardır. Verginin mükellefi ise binanın, arazinin veya arsanın maliki (sahibi), varsa intifa hakkı sahibi (kullanım hakkı), her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler olarak belirtilmiştir.

Emlak vergisinin matrahı, binanın ve arazinin bu kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeridir. Vergi değeri mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren her yıl, bir önceki yıl vergi değerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerleme oranının yarısı nispetinde artırılması suretiyle bulunmaktadır. Söz konusu matraha (vergi değeri) Tablo 19'daki oranlar uygulanarak ödenecek vergi miktarı belirlenmektedir.

Tablo 19: Emlak Vergisi Oranları[64]

	Diğer Belediyeler	**Büyükşehir Belediyeleri**
Konutlarda	‰ 1	‰ 2
Diğer Binalarda	‰ 2	‰ 4
Arazilerde	‰ 1	‰ 2
Arsalarda	‰ 3	‰ 6

Kaynak: Emlak Vergisi Kanunu 8. ve 18. madde

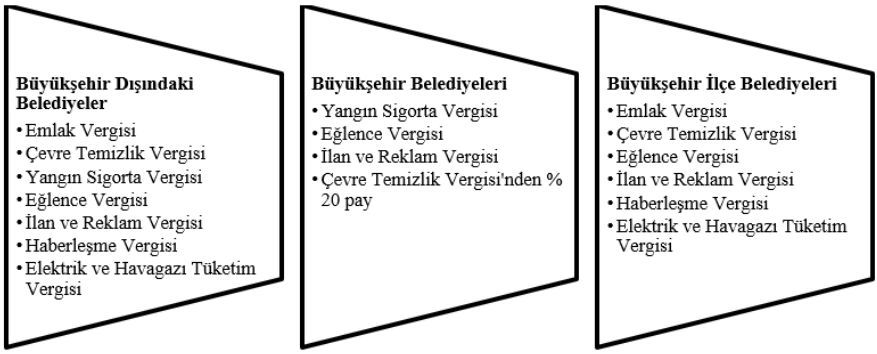
Emlak vergisi ilgili belediye tarafından[65], dört yılda bir defa olmak üzere takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılının Ocak ve Şubat aylarında hesaplanan vergi değeri esas alınarak yıllık olarak tarh olunur. Yapılan tarh ve tahakkuku takip eden yıllarda tespit edilen vergi değeri üzerinden hesaplanan emlak vergisi, her bütçe yılının başından itibaren o yıl için tahakkuk etmiş sayılır. Her yıl

64 Cumhurbaşkanı (önceki uygulamada Bakanlar Kurulu) oranları yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar arttırmaya yetkilidir.

65 Bir il veya ilçe hududu içerisinde birden fazla belediye olması halinde, belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan binaya ait bina vergisini tarha yetkili olacak belediye, ilgili valiler tarafından belirlenir.

otomatik olarak tahakkuk eden vergi[66] birinci taksiti Mart, Nisan ve Mayıs aylarında, ikinci taksiti ise Kasım ayı içinde olmak üzere iki eşit taksitte ödenmektedir.

Şekil 6: Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergi Gelirleri



Ayrıntılı biçimde anlatılan söz konusu vergi kaynaklarından tüm belediyeler yararlanamamaktadır. Şekil 6'da görüldüğü üzere en az vergi geliri kaynağına büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi gibi verimli gelir kaynaklarına sahip değildir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin vergi geliri açısından büyükşehir dışındaki belediyelerden tek farkı, yangın ve sigorta vergisi kaynağını elde edememesidir. Bunun nedeni itfaiye hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülmesi nedeniyle, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde söz konusu verginin bu belediyeler tarafından tahsil edilmesidir (Arıkboğa, 2016: 281, İpek, 2015: 431).

66 Tahakkuk eden emlak vergisine ilave olarak 5226 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun çerçevesinde, emlak vergisinin %10'u oranında "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı" adı altında bir yükümlülük daha bulunmaktadır. Bu katkı payı ilgili belediye tarafından tahsil edilir ve süresinde "katkı payı hesabına" aktarılır. Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı yerlerde, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gereğince belediyelerce emlak vergisi ile birlikte tahsil edilen "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı" tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılacak emanet hesaplarına yatırılacaktır. Toplanan paraların % 20'lik kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığının öncelik vereceği projelerde kullanılacak, yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen tutarlar ise aynı amaçla kullanılmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesine aktarılacaktır. Türkiye'deki belediyeler taşınmaz kültür varlıkları için hazırlayacakları projelerle bu kaynaktan yararlanabilirler (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014a: 9).

2.1.1.2. Harçlar

Harç, özellikle yarı kamusal nitelikli bir hizmet sonucu özel fayda sağlayan bireylerden tahsil edilen gelir türüdür (Akdoğan, 2011: 106). 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre bazı harçlar, belediyelerin gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Belediyelerin öz gelirlerini oluşturan bu harçlar: İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve diğer harçlardan (Kayıt ve Suret Harcı, İmar İle İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı, Esnaf Muaflığı Belgesi Harcı) oluşmaktadır.

2.1.1.2.1. İşgal Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52 – 57. maddelerine göre "belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, işgal harcına tabidir. Bu yerler; pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali, yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali ve motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde taşıtlar tarafından işgali (bisiklet ve motosikletler hariç) olarak belirtilmiştir. Ayrıca belirtilen yerlerin izinsiz işgalleri mükellefiyeti kaldırmamaktadır. Harcın mükellefi, işgali harca tabi yerleri kanunda belirtilen maksatlarla işgal edenler olarak ifade edilmektedir. Harcın matrahı ise işgal edilen yerlerin metrekare olarak alanı veya hayvan adedi ve taşıt adedi şeklinde belirlenmiştir. Söz konusu matraha tarifede belirtilen en az ve en çok tutarlar (TL olarak) uygulanmakta[67] ve ödenecek harç miktarının tespiti mümkün olmaktadır. İşgal harcı belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilmektedir."

67 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. maddesinin A fıkrasına eklenen ek paragrafa göre tespit edilmektedir. Önceki uygulamada bu miktar, "belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" tespit edilmekteydi. Yeni uygulamada miktarı "belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı" tespit etmektedir.

2.1.1.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58 – 62. maddelerine göre "hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi durumunda alınan harçtır. Harcın mükellefi kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişidir. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, işin mahiyetine göre yılda 20 TL'den az, 800 TL'den çok olmayacak şekilde tespit edilmektedir[68]. Harcın mükellefiyet dönemi çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır. Yıl içinde mükellefiyete girilmesi veya işin terk edilmesi hallerinde mükellefiyet, çalışılan süreyle sınırlı kalmaktadır. Harç, makbuz karşılığında peşin olarak alınmaktadır ve harcı ödenmemiş ruhsatlar geçerli sayılmamaktadır."

2.1.1.2.3. Kaynak Suları Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 63 – 66. maddelerine göre "kaynak suları harcı, özel kaplara doldurup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dâhil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması durumunda alınmaktadır. Harcın mükellefi, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlardır. Kap başına veya beher litre başına en az ve en çok tutarlar (TL olarak) uygulanarak ödenecek harç tutarı tespit edilmektedir. Kaynak suları harcı, bu suların satışa arzı için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak ödenmektedir. Başka bir belediye sınırı ve mücavir alanı içinde satışa arz edilen kaynak sularından tekrar harç alınmamaktadır."

2.1.1.2.4. Tellallık Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 67 – 71. maddelerine göre "belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulan sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı, tellallık harcına tabidir. Tellallık

68 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. maddesinin A fıkrasına eklenen ek paragrafa göre tespit edilmektedir. Önceki uygulamada bu miktar, "belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" tespit edilmekteydi. Yeni uygulamada miktarı "belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı" tespit etmektedir.

harcını, mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzelkişiler ödemekle mükelleftirler. Harcın matrahı, harcın konusuna giren satışların gayrisafi tutarıdır. Bu tutardan hangi ad ile olursa olsun hiçbir indirim yapılamamaktadır. Matraha uygulanacak harç oranı % 2'dir. 100 Türk Lirasını aşan satışlarda aşan kısım için oran % 1'dir. Harç, belediyelerce görevlendirilecek yetkililer tarafından makbuz karşılığında tahsil olunmaktadır."

2.1.1.2.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 72 – 75. maddelerine göre "belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlemesi, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcına tabidir. Harcın mükellefi hayvan veya et sahipleridir. Ödenecek harç tutarı hayvan başına (küçükbaş ve büyükbaş hayvan ayrımına göre farklı tutarlarda) kanunda belirtilen en az ve en çok tutarların uygulanması ile bulunmaktadır. Harç makbuz karşılığında peşin olarak tahsil edilmektedir."

2.1.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 76 – 78. maddelerine göre "ölçü ve tartı aletleri muayene harcının konusu, ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ve ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması olarak ifade edilmiştir. Ödenecek harç tutarı, ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması karşılığında kanunda sınırları belirtilen tarifeye göre tespit edilmektedir." Örneğin tarifeye göre elektronik terazilerden 5 – 15 TL arasında harç alınmaktadır. Harç damgalama sırasında makbuz karşılığında ödenmektedir.

2.1.1.2.7. Bina İnşaat Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Ek 1 - Ek 6. maddelerine göre "belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dâhil), inşaat veya tadilat ruhsatı alındığında bina inşaat harcına tabi olmaktadır." Konut veya işyerle-

rinin kullanış tarzlarının değiştirilmesi (konutun işyerine ve harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi) halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulmaktadır. İnşaata ruhsatsız başlanması halinde yine harç alacağı doğmuş sayılmaktadır. Harcın mükellefi inşaat ve ilave tadilat için inşaat ruhsatı alanlar, inşaata ruhsatsız başlanılması halinde inşaat ruhsatı almak mecburiyetinde olanlar ve binanın kullanış tarzının değiştirilmesi halinde binanın sahipleri olarak kanunda ifade edilmiştir. Harcın matrahı, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümüdür. Konut inşaatlarında inşaat alanının tespitinde, sığınak, merdiven sahanlığı, müşterek garaj, depo, kalorifer ve kapıcı dairesi gibi ortak yerlerden gelen paylar ile kömürlükler hariç tutulur, özel garaj ve özel depo gibi müştemilat ise dâhil edilir. İşyeri inşaatlarında inşaat alanına müştemilat ve ortak yerlerden gelen hisselerin tümü dâhil edilmektedir. Belirtilen tüm eklemeler ve çıkarmalar yapıldıktan sonra tespit edilen matraha metrekare başına tarife de belirtilen en az ve en çok tutarlar (metrekare aralıklarına göre) uygulanmaktadır. Tarifede ayrıca konut inşaatı ve işyeri inşaatı ayrımı yapılmakta ve bu ayrım kapsamında metrekare başına uygulanacak tutarlar değişmektedir. Harç, inşaat ruhsatının alınmasından önce makbuz karşılığında ilgili belediyeye ödenmektedir. İnşaatın kısmen veya hiç yapılmaması halinde inşaat ruhsatı kısmen veya tamamen iptal edilirse, daha önce ödenmiş olan harçta gerekli düzeltme ve iadeler yapılmaktadır.

2.1.1.2.8. Diğer Harçlar

Diğer harçlar başlığı altında: Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı, Esnaf Muaflığı Belgesi Harcı gibi bazı gelir kalemleri ele alınmıştır. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 79 – 85. maddelerinde bu gelir kaynaklarının temel özelliklerinden bahsedilmektedir.

Kayıt ve Suret Harcı: "Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretiyle gayrimenkullerle ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri, kayıt ve suret harcına tabidir."

İmar İle İlgili Harçlar: İmar mevzuatı gereğince belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar Kanunu'na göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri "Parselasyon Harcına" , verilecek ifraz ve tevhit kararları "İfraz ve Tevhit

Harcına", proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcına", zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına", yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabidir. Belirtilen harçların tamamı belediyelerce tahsil olunmaktadır.

İşyeri Açma İzni Harcı[69]: "Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması durumunda alınan harçtır."

Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı: "Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgilisine verilecek, muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler muayene, ruhsat ve rapor harcına tabi olmaktadır."

Sağlık Belgesi Harcı: "Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri durumunda, sağlık belgesi harcı alınmaktadır."

Esnaf Muaflığı Belgesi Harcı: "193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 9. maddesinde yazılı şartları taşıyan ve anılan madde gereğince belge almak mecburiyetinde bulunan küçük esnaf ve sanat erbabının faaliyette bulunduğu yer belediyesince verilecek esnaf muaflığı belgesi ile bunların her yıl yenilenmeleri, esnaf muaflığı belgesi harcına tabi olmaktadır."

Harçlar, tespit edilen matrahlarına tabi oldukları tarifedeki en az ve en çok tutarların (TL olarak) uygulanması suretiyle bulunmaktadır. Ödeme makbuz karşılığında veya basılı damga vurulmak suretiyle peşin olarak gerçekleştirilmektedir.

2.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları

Belediyeler yaptıkları bazı kentsel altyapı hizmetlerine dayanarak, bu hizmetlerden yararlanan gayrimenkul sahiplerini hizmet ma-

69 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. maddesinin A fıkrasına eklenen ek paragrafa göre tespit edilmektedir. Önceki uygulamada bu miktar, "belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" tespit edilmekteydi. Yeni uygulamada miktarı "belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı" tespit etmektedir.

liyetlerine ortak edebilmektedir. Harcamalara katılma payı olarak tanımlanan ve oto kontrol imkânı veren bu gelir türü, belediyelerin öz gelirleri arasında yer almaktadır (İpek, 2015: 425). Yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payı olarak üçe ayrılmaktadır.

Yol Harcamalarına Katılma Payı: "Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce, yeni yol açılması, mevcut yolların % 40 oranında veya daha fazla genişletilmesi, asfalt yapılması, mevcut kaldırım ve parkelerin yeniden düzenlenmesi vb. şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile yol harcamalarına katılma payı alınabilmektedir."

Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı: "Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, yeni kanalizasyon yapılması ve mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi şeklinde kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınmaktadır."

Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı: "Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede, yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması ve mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı şeklinde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden su tesisleri harcamalarına katılma payı alınmaktadır."

Harcamalara katılma payları, bir program dâhilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin % 2'sini geçememektedir. Bu durumun söz konusu gelir kalemi için olumsuzluk teşkil ettiği de ifade edilmektedir (İpek, 2015: 426).

2.1.1.4. Ücret Gelirleri

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesine göre belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir.

Ayrıca belediyeye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir. Belediye tarafından yapılacak bir hizmetin ücret konusu yapılabilmesi için öncelikle, o hizmet için bir harç veya katılım payı belirlenmemiş olması ve hizmetten yararlanacak kişi veya kişilerin bizzat belediyeden hizmetin yapılmasını talep etmiş olmaları gerekmektedir (Aktaş, 2011: 94, Töremen, 2011: 254, Kendirli vd., 2015: 122). Kanal temizleme ücreti, kanalizasyon ve su tesisi bağlama ücreti, ilan ücreti, fidanlık gelirleri, cenaze kaldırma ücreti, toplu taşıma ücreti ve özel park ücreti, ücret gelirlerine örnek gösterilebilir ve söz konusu hizmetler konusunda belediye meclisleri doğrudan ücret tarifesi düzenleme yetkisine sahiptir (Dönmez, 2010: 40, Halıcı, 2014a: 7).

2.1.1.5. Diğer Paylar

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 97. maddesine göre; belediyelerin öz gelirlerini oluşturan müze giriş ücretleri payı ve maden payı olmak üzere iki gelir kalemi bulunmaktadır. Bunlar:

Müze Giriş Ücretleri Payı[70]: "Cumhurbaşkanlığına (önceki uygulamada Türkiye Büyük Millet Meclisine) bağlı millî saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılmaktadır. Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15. günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer (büyükşehirlerde büyükşehir belediyesine) belediyesine ödenmesi mecburidir. Büyükşehir belediyelerince tahsil edilen payın % 75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır."

Maden Payı: "Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının % 0.2'si nispetinde belediye payı ayrılır." 2004 yılında son halini alan bu hükmün önceki halinde oran % 2 olarak belirlenmişti. Değişiklikle söz konusu kaynaktan elde edilen gelirlerin azalacağını tahmin etmek mümkündür. Bu pay, Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında ruhsat sahibi tarafından ilgili belediyeye ödenmektedir.

70 Müze giriş ücretleri üzerinden belediyelere ödenen payın kapsamına ören yerlerinin de (Pamukkale, Efes vb.) dahil edilmesi ve pay oranının artırılması gibi gelir artırıcı bazı öneriler bulunmaktadır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 53).

2.1.1.6. Diğer Öz Gelirler

Diğer öz gelirler başlığı altında; toptancı hali resmi ve 5393 sayılı Kanun'unun 59. maddesinde bahsedilen; faiz ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler ve her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ele alınmıştır.

Resim; bir iş ya da faaliyetin yapılmasına yetkili kuruluşlar tarafından izin verilmesi dolayısıyla yapılan ödeme olarak tanımlanmaktadır (Akdoğan, 2011: 108). Genel olarak kamu gelirleri içerisinde fazla bir öneme sahip olmayan bu gelir türü belediyelerde, Toptancı Hali Resmi[71] olarak uygulama alanı bulmuştur. Toptancı Hali Resmi, 5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ile düzenlenmiştir. Kanunun 8. maddesine göre toptancı halinde satılan mallardan % 1, toptancı hali dışında satılan mallardan % 2 oranında hal resmi (rüsumu) tahsil edilmektedir. Bazı malların istisna kapsamında tutulduğu hal resmi gelirleri, belediye toptancı halinin bağlı olduğu belediye hesabında birikmekte ve ilgili belediyeye gelir olarak kaydedilmektedir. Bu şekilde gelir olarak kaydedilen tutarların en az % 10'u toptancı halinin belirli ihtiyaçlarını gidermek üzere harcanmak amacıyla, izleyen yıl belediye bütçesine ödenek olarak konulmakta ve ayrılan ödenekler amacı dışında kullanılamamaktadır. Ayrıca özel toptancı hali işletmecisi hesabında biriken tutarların yarısı aylık olarak izleyen ayın beşinci gününe kadar ilgili belediyeye ödenmektedir.

Faiz gelirleri; kurumca verilen borçlardan alacakların faizleri, takipteki kurum alacaklarının faizleri, menkul kıymet ve gecikmiş ödemeler faizleri, vergi, resim ve harçların gecikme faizleri ve diğer faiz gelirlerinden (kişilerden alacak faizleri ve mevduat faizleri) oluşmaktadır (MİGM, 2015: 123). Örneğin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unun 93. maddesine göre harcamalara katılma payları belediyelerce veya bunlara bağlı müesseselerce, Kanunun 92. maddesi çerçevesinde ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemelerde ise tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil olunur. Ancak yukarıda yazılı ödeme sürelerini, ilgili belediyelerin teklifi üzerine 5 yıla (peşin ödemelerde bir yıla) kadar uzatmaya ve buna göre taksit sürelerini tespit etmeye

71 Toptancı Hali Resmi ekonomik sınıflandırma kapsamında "Harçlar" başlığı altında yer almaktadır.

Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cumhurbaşkanı) yetkili kılınmıştır. Bakanlar Kurulunca (yeni uygulamada Cumhurbaşkanınca) bu yetkinin kullanılması halinde, uzatılan ödeme süreleri için belediyeler, belediye meclislerinin kararı üzerine ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca alınan tecil faizi oranını aşmamak üzere faiz alabilmektedirler. 5393 sayılı Belediye Kanun'unun 13. maddesinin son fıkrası, 15. maddesinin b fıkrası, 18. maddesinin m fıkrası ve 34. maddesinin e fıkrası birlikte ele alındığında belediyelerin ceza gelirleri ile ilgili yasal altyapı[72] ortaya çıkmış olmaktadır (Halıcı, 2014b: 372). Ekonomik sınıflandırma kapsamında ceza gelirleri idari para cezaları, vergi cezaları ve diğer para cezaları olarak üçe ayrılmaktadır (MİGM, 2015: 124). Ancak genel olarak ceza gelirleri konusunda ikili bir ayrım yapmak mümkündür. İlki, belediyelerin sorumlu olduğu sınırlar içerisinde kamu düzenini sağlamak ve halk sağlığını korumak amacıyla koyduğu kurallara (belediye yasaklarına) uyulmaması durumunda alınan idari para cezalarıdır. İkincisi ise belediyelerin uğradığı veya uğraması muhtemel zararları elimine etmek amacı taşıyan vergi ceza gelirleridir. Örneğin belediyeler tahsil etmeleri gereken ve kendi gelirlerini oluşturan kamu alacaklarının (vergi, resim, harç vb.) zamanında tahsil edilememesi durumunda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun'un 1. ve 51. maddelerine istinaden ceza geliri niteliğinde gecikme zammı geliri elde edebilmektedir[73] (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 288, Keleş, 2009: 387, Mutluer ve Öner, 2009: 55).

5393 sayılı Kanun'unun 59. maddesinin d fıkrasına göre belediyeler, üstlendikleri görevleri yerine getirebilmek için kendilerine ait bazı menkul ve gayrimenkul mallara sahiptirler. Belediyelere ait olan söz konusu taşınır ve taşınmaz (bina, arazi ve arsa gibi) mallar ihtiyaç hâsıl olduğunda kiralama, satış ve diğer yöntemlerle kullanılmakta[74] ve gelir elde edilebilmektedir[75]. Örneğin belediyeye ait kafelerin, lojmanların, sosyal tesislerin, spor tesislerinin, kültürel amaçlı tesislerin, büfelerin, çay bahçelerinin veya iş makinelerinin kiraya verilmesi sonucu gelir

72 Ayrıntılı bilgi ve ilgili diğer kanunlardaki cezai hükümler için bakınız (Halıcı, 2014b: 371-393, Halıcı, 2014c: 395-402, Ozansoy, 2014: 407-410).

73 5393 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre "Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür."

74 5393 sayılı Kanun'un 15. maddesine göre belediyeler "mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek" yetkisine sahiptir.

75 Sermaye gelirleri olarak ifade edilebilmektedir.

kaynağı sağlanabilmektedir (MİGM, 2015: 120, MİGM, 2016: 92).

Belediyeler 5393 sayılı Kanun'unun 70. ve 71. maddeleri ile 5216 sayılı Kanun'un 26. maddesine göre kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilirler[76]. Ayrıca özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilirler. Yine 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinin i fıkrasına göre bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır. İfade edilen hükümler analiz edildiğinde belediyelerin anonim veya limited şirket kurmaları ve ortaklık gerçekleştirmeleri mümkün olmaktadır. Ancak kurulacak şirketler veya ortaklıkların faaliyet alanı, belediyelerin görev ve sorumluluklarıyla ilgili olmak zorundadır. Bu süreç belediye meclisi tarafından verilen usulüne uygun kararı sonrası, İçişleri Bakanlığı vasıtasıyla Bakanlar Kurulu'ndan (yeni uygulamada Cumhurbaşkanından) alınan izin ile nihayete ulaşmaktadır. Sonuç olarak belediyeler tamamlanan süreçle otopark[77], turizm, sosyal tesis, su, eğitim, sağlık, ulaşım, tarım, doğalgaz vb. alanlarda işletme kurabilmekte ve işletebilmekte, bu sayede gelir elde edilmektedir[78][79] (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 287-288, Dönmez, 2010: 47, MİGM, 2015: 120, MİGM, 2016: 92).

2.1.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar ve Ödenekler

İdarelerarası gelir transferleri kapsamında en önemli ve düzenli kaynaklar; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve denkleş-

76 5393 sayılı Kanun'un 15. maddesine göre belediyeler "belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak" yetkisine sahiptir.

77 6360 sayılı Kanunun 11. maddesi ile belediyeler tarafından elde edilen otopark gelirleri hakkında yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu madde ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27. maddesine eklenen son fıkra hükmüne göre, "imar mevzuatı uyarınca ilçe belediyelerinin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. 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 kullanır. Bu gelirler başka bir amaçla kullanılamaz" (Muratoğlu, 2015: 90).

78 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesine göre "büyükşehir belediyeleri kendilerine bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalıktan ve büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler dolayısıyla gelir elde etmektedir."

79 Ekonomik sınıflandırma kapsamında teşebbüs ve mülkiyet gelirleri başlığı altında belediyeler değerli kâğıtlar, basılı evraklar ve belgeler, kitaplar ve yayınlar üzerinden gelir elde edebilmektedir. Ayrıca belediyelerin iştirak geliri elde ettiği de görülmektedir.

tirme ödenekleri olarak ifade edilebilir. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay: Türkiye'de belediyelerin gelir kaynaklarının en önemli bölümünü oluşturan genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, 2008 yılına kadar 2380 sayılı Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile düzenlemeye tabi tutulmuş ve genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere % 9.25 oranında pay aktarılmasına karar verilmiştir. Öngörülen söz konusu orana rağmen gerek ekonomik konjonktür nedeniyle gerekse bazı hukuki gerekçelerle oranın sık sık değişikliğe uğradığı görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 290). Tablo 20'de söz konusu değişim aralıkları yıllar itibariyle verilmiştir. Veriler incelediğinde 1985 - 2015 arası dönemde genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların oransal olarak düşüş eğilimi içerisinde olduğu göz çarpmaktadır. Nitekim % 8.55 – 9.25 oranlarından günümüzde % 5.35'lere yaklaşan bir azalış meydana geldiği görülmektedir. Mart 2014'ten sonra 6360 sayılı Kanun ile % 0.65'lik bir artış yaşanmıştır. Büyükşehir belediyeleri ise kuruldukları dönemden 2000'li yıllara gelinceye kadar genel bütçe vergi gelirlerinden % 5 oranında pay almıştır. Türkiye açısından ekonomik ve siyasi kriz yılları olarak değerlendirilebilecek dönemde bir düşüş yaşansa da ayrılan oran, 2004 ve sonrası dönemde eski seviyesine hatta 2014'ün ilk çeyreğinden itibaren eski seviyenin de üstüne (% 6) çıkmıştır.

Tablo 20: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Verilen Pay Oranları[80]

Yıllar	Belediyelere[2]	Yıllar	Büyükşehir Belediyelerine
1985 – 1995	% 8.55	**1985 - 2000**	% 5.0
1996 – 2001	% 9.25	**2001**	% 4.1
2002	% 6.00	**2002**	% 3.5
2003	% 5.00	**2003**	% 4.1
2004 – 2008	% 6.00	**2004 – 2014**	% 5.0
2008 – 2014	% 5.35	**2014 – 2017***	% 6.0
2014 - 2017*	% 6.00	-	-

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.htm, 5779 Sayılı Kanunun 2. ve 3. maddesi. *30 Mart 2014 tarihinde yapılan ilk mahalli idareler genel seçimi ile birlikte uygulanan orandır. Tarafımızca düzenlenmiştir.

80 Süreç hakkında ayrıntılı bilgi içi bakınız (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 125-131, Sağbaş, 2010: 145-151).

81 Büyükşehir dışı il belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerini kapsamaktadır.

2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelerin aldıkları payla ilgili yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Oransal birtakım değişimlerle birlikte payların dağıtımına esas teşkil eden yöntemlerde de değişiklikler meydana gelmiştir. 5779 sayılı Kanun üzerinde en son değişiklik 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile yapılmıştır.

En son haliyle genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarla ilgili hükümler şöyledir:

"İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden verilen pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 1.50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4.50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0.5'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Belirtilen orana göre ayrılan belediye payının % 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna, % 20'lik kısmı ise gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılmaktadır. Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınmaktadır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş grup oluşturulur. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilmektedir. Belirlenen miktarın % 23'ü birinci gruba, % 21'i ikinci gruba, % 20'si üçüncü gruba, % 19'u dördüncü gruba ve % 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Söz konusu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılmaktadır."

"Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının (% 4.50) yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, % 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. Hesaplanan tutardan % 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılmaktadır."

4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na[82] ekli I sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi (benzin, uçak

82 5779 sayılı Kanun'un çıktığı 2008 Temmuz'undan önce, petrol ve doğalgaz ürünlerinden alınan ÖTV'nin tamamı, motorlu taşıtlardan alınan ÖTV'nin % 28'i, alkollü ve gazlı içecekler ile tütün mamullerinden alınan ÖTV'nin % 60'ı, Özel İletişim Vergisi'nin,

benzini, jet yakıtı, motorin, doğal gaz, LPG, yağlar vb.) hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların (% 4,50) yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Ayrılan % 6'lık büyükşehir belediye payının % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan % 40'lık kısmının % 70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır.

5779 sayılı Kanun'un ilk halinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının:

- % 2.85'i büyükşehir dışındaki belediyelere,
- % 2.50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve
- % 1.15'i il özel idarelerine ayrılmaktaydı.
- Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların (% 2,50) yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak tahsis edilmekteydi.

6360 sayılı Kanun ile yaşanan değişimden sonra ise genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının:

- % 1.50'si büyükşehir dışındaki belediyelere,
- % 4.50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve
- % 0.5'i il özel idarelerine ayrılmaktadır.
- Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların (% 4,50) yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak tahsis edilmektedir. Bununla birlikte büyükşehir ilçe belediyeleri

---

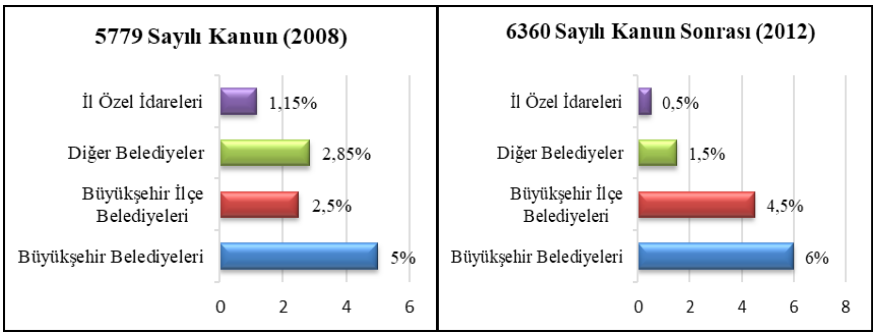
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi'nin ve Şans Oyunları Vergisi'nin tamamı yerel yönetimlere pay hesaplanmasında (tüm belediyeler ve il özel idareleri açısından) dikkate alınmıyordu. Bu durum neticede yerel yönetimlere aktarılan miktarın azalmasına sebep olmaktaydı. 2008 yılında çıkarılan 5779 sayılı Kanun ile bu vergilerde matraha dâhil edildi ve yerel yönetimlere yapılan transferler arttı. 5779 sayılı Kanun'un hem ilk halinde hem de daha sonra 6360 sayılı Kanun ile üzerinde yapılan değişiklik neticesinde vergi bakımından kalan tek istisna, sadece büyükşehir belediyeleri açısından petrol ürünleri üzerinden alınan ÖTV'nin (I. sayılı liste) tamamının pay dağıtımı kapsamına alınmamasıdır (Kerimoğlu, 2009: 81-82, Demir, 2013: 107).

payının % 10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri'ne ayrılmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 25).

Şekil 7'de görüldüğü üzere büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içerisinde yer alan büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda artış, il özel idareleri ile büyükşehir dışındaki belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda ise azalış yaşanmıştır. Büyükşehir belediye sayısını artırmakla birlikte büyükşehirlerin gelir kaynaklarını da arttıran düzenlemeler açıkça kentleşme ve anakentleşme (metropelleşme) yönünde bir eğilimin olduğunu göstermektedir[83][84] (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014a: 7).

Ayrıca büyükşehir belediyelerinin artan görev ve harcama sorumluluğunun öz gelir odaklı değil merkezi transferlere dayalı iyileştirmeler ile çözülmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Şekil 7: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Alınan Payların Değişimi



83 Büyükşehir belediyeleri 6360 sayılı Kanun ile daha geniş bir alandan sorumlu olmakla birlikte daha fazla kaynaktan gelir elde etme imkânına da kavuşmuştur. Tüzel kişiliği kaldırılan yerel birimlerin personeli, malları ve gelir getiren kaynakları da büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Bu durum yerindelik, yerellik ve yerel özerklik ilkeleri bakımından olumlu gelişmeler olarak ifade edilebilir (Karakılçık, 2015: 194-195). 6360 sayılı Kanun ile "büyükşehir ilçe belediyelerine seçimleri müteakip ayda tahakkuk ettirilecek miktar İlbank A.Ş. tarafından üç kat artırımlı olarak ödenir. İlave kaynak Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Yedek Ödenek Tertibinden Maliye Bakanlığınca karşılanır" denilerek yeni büyükşehir ilçe belediyelerinin olanakları da (ilgili dönemde) arttırılmıştır (Karakılçık, 2015: 199).

84 6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılarak ilçe belediyesine bağlanacak köylerde, Emlak Vergisi ve 2464 sayılı Kanuna göre alınması gereken vergi, harç ve katılma payları 5 yıl süreyle alınmayacak, bu sürenin başlangıcı 30 Mart 2014 tarihi olacaktır. Yine mahalleye dönüşecek köylerde 5 yıl süreyle içme ve kullanma suları için alınacak ücret, en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir. Bu hüküm, görev ve sorumluluk alanları daha önce genişletilen büyükşehirlerde bulunan köylerde yaşayanlara da uygulanacaktır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014a: 10).

Denkleştirme Ödeneği: 5779 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre "kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri (‰ 1) Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulmaktadır. Maliye Bakanlığı bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere İlbank A.Ş. hesabına aktarmakta ve İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin % 65'ini eşit şekilde, % 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtmaktadır." Söz konusu ödeneğin küçük ölçekli ve gelir kapasitesi düşük belediyeleri güçlendirmek konusunda yetersiz kaldığı dile getirilmekte ve ifade edilen yetersizlik nüfus odaklı dağıtıma bağlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 293, Türkiye Belediyeler Birliği, 2014a: 8). Bir başka açıdan bakıldığında denkleştirme ödeneğinden yararlanan 0-9999 arası nüfusa sahip belediye sayısının kanunla birlikte 2.379'dan 714'e düşmesi, bu nüfus aralığında yer alan ve öz gelir yaratma kapasitesi düşük olan belediyeler lehine pozitif bir gelişmeye neden olmuştur (Gültekin ve Özkan, 2014: 74).

2.1.3. Genel ve Özel Bütçeli İdarelerden Yapılacak Ödemeler ile Bağışlar ve Yardımlar

5779 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 2. fıkrasına göre "genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ile denkleştirme ödeneği dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamamaktadır." Bu hükümden, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşları dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kurumların belediyelere bağış ve yardım yapmasının mümkün olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu bağış ve yardımlar teoriye uygun biçimde şartlı ve şartsız olarak iki ayrı kategoride gerçekleşmektedir[85]. Bağış ve yardımların şartlı olması, veren kuruluş tarafından harcanma yerinin belirlenmesi; şartsız olması ise belediyenin aldığı bağış ve yardımı istediği alanda harcama serbestisine sahip olması anlamına gelmektedir (Karaaslan, 2014: 431, İpek, 2015: 428-429, Keleş, 2009: 377-378, Çınar ve Güler, 2004: 66).

5779 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre belediyelere Maliye Bakanlığı aracılığıyla aktarılan denkleştirme ödeneği aynı zamanda belediye gelirleri tasnifi açısından şartsız bağış ve yardım olarak de-

85 5393 sayılı Kanunun 18. ve 38. maddelerine göre şartlı bağışlar belediye meclisince, şartsız bağışlar ise belediye başkanınca kabul edilmektedir.

ğerlendirilmektedir. Aynı Kanunun geçici madde 1'in 4. fıkrasında ise "Belediyelerin Kentsel Altyapı İhtiyaçları İçin Tahsis Edilen Ödeneğin Kullanımına İlişkin Yönetmelik kapsamında yürütülen ve bu Kanunun yayımı tarihinde İller Bankasının yükümlülüğü altında bulunan harita, imar planı, içme suyu, atık su, katı atık, deniz deşarjı, proje ve yapım işlerinin finansmanında kullanılmak üzere, 6. maddeye göre ayrılan denkleştirme ödeneğinin % 30'u, Maliye Bakanlığı tarafından iki eşit taksit halinde ve beş yıl süre ile İller Bankası'na aktarılır. Aktarılan ödenek bu projeler dışında kullanılamaz" denilmektedir. Bu ifade şartsız ödeneğin belirli bir kısmının belirli bir süre ile (2013 yılına kadar) sınırlı olmak üzere şartlı hale getirildiğini göstermektedir. Süre sona erdiği için artık tüm ödenek belediyelere aktarılmaktadır.

Anlatılanların dışında belediyelere (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 294, MİGM, 2015: 122):

- Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi yurtdışı kurumlarından,
- Merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden,
- Diğer idarelerden (sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimlerden) ve
- Kurum ve kişilerden (şartlı ve şartsız olarak) bağış ve yardım adı altında kaynak transferi yapılabilmektedir.
- Ayrıca proje karşılığı alınan bağış ve yardımlar vasıtasıyla kaynak temin edilebilmektedir[86].

Bağış ve yardımların genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından en önemli farkı ve dezavantajı, sürekliliğinin olmaması ve kuruluşların bütçelerine konulan yardım ödenekleri ile sınırlı olarak gerçekleştirilebilmesidir. Belediyelerin artan giderlerini karşılama adına kısmen faydalı olmakla birlikte dolaylı bir vesayet mekanizmasına dönüşeceği, kaynak arttırma çabalarını sekteye uğratacağı, belediyeleri giderlerini yüksek gösterme yoluna sevk edebileceği ve sorumluluk duygularını körelteceği gibi eleştirilerde bulunulmaktadır (Keleş, 2009: 378-379).

86 Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES), Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı, Sosyal Destek Programı (SODES) ve Su, Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) belediyeler açısından proje bazlı yardım ve bağışlara örnek olarak verilebilir. Ayrıca belediyelere sokak aydınlatma bedellerinin Hazine tarafından ödenmesi, katı atık tesisi yapımına sağlanan destekler ve atık su arıtma tesislerine sağlanan enerji desteği gibi adlar altında ödemeler yapılabilmektedir (Şengül, 2014:195).

2.1.4. Borçlanma[87]

Türkiye'de nüfus sayısında meydana gelen genel artışla birlikte, özellikle 1950'li yıllar sonrasında kentlere yaşanan göçler ve kentlerdeki nüfus yoğunlaşması temelde üç alanda etkisini göstermiştir. Bunlar: Kentsel hizmet talebindeki (miktar olarak) artış, hizmet çeşitliliğinde yaşanan artış ve daha kaliteli hizmet beklentisi olarak ifade edilebilir. Söz konusu etki alanları kentlerdeki en önemli hizmet birimi olan belediyelerin yükünü arttırmıştır. Bu süreçte belediyeler üstlendikleri faaliyetleri yerine getirebilmek için kaynak arayışına girmişler ve çoğu zaman çareyi olağanüstü bir gelir kaynağı olan borçlanmada bulmuşlardır (Şataf ve Kaya, 2015: 471, Tortop vd., 2014: 354, Bali, 2006: 149, Güngör, 2011: 4 Ağcakaya ve Berkay, 2014, Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 9, Ökmen ve Koç, 2015: 558). Bir başka ifadeyle borçlanma genellikle belediyelerin üstlendikleri hizmet ve sorumlulukları yerine getirme sürecinde veya büyük ölçekli yatırımlar söz konusu olduğunda, ihtiyaçlarına kıyasla yetersiz kalan öz gelir açığının telafi edilmesi amacıyla (gelir-gider dengesizliği ve bütçe açığı sorunu) başvurulan bir kaynak olarak değerlendirilmiştir[88] (Karakaş ve Çak, 2010: 173-175, Keskin, 2015: 114, Yıldırım, 2010: 105-106, Gündüzöz, 2012: 733-734, Ağcakaya ve Berkay, 2014, Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 9, İlhan, 2011: 86, Kesik vd., 2014: 266-267). Bu nedenle belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedirler.

5393 sayılı Belediye Kanun'unun 18. maddesinin d fıkrasına göre "borçlanmaya karar verme yetkisi, belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır." Aynı Kanunun 68. maddesi borçlanmayla ilgili olarak birtakım düzenlemeler içermektedir. Kanunun ilgili maddesine göre belediyeler: "a) Dış borçlanmayı[89], 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin

87 5393 sayılı Kanunun 15. maddesine göre belediyeler "borç alma, bağış kabul etme" yetkisine sahiptir.

88 Öz gelirler ve transferler sürekli gelir kaynakları iken, borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici kaynaklardır ve gelecek kuşakları yükümlülük altına sokmaktadır (Arıkboğa, 2016: 279).

89 Belediyelerin yapabileceği dış borçlanma türleri: Hazine garantörlüğünde (garantili borçlanma), hazineden izin alarak (garantisiz borçlanma) ve hazinece temin edilen kredilerin belediyelere kullandırılması (dış borcun ikrazı) şeklinde gerçekleşmektedir (Şataf ve Kaya, 2015: 477).

finansmanı amacıyla yapabilirler. b) İller Bankası'ndan[90] yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediyeler, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyelerin kredi isteklerini reddedebilmektedir. c) Tahvil ihracı[91][92], yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılmaktadır. d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır[93]. e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam % 10'u geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; % 10'unu geçen iç borçlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilmektedir. f) Ayrıca belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca (önceki uygulamada Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca) kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalarda d bendindeki hesaplama dikkate alınmamaktadır. Bununla birlikte dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınmaktadır."

Dikkat edildiğinde belediyelerin borçlanması hem ulusal ekonomi üzerindeki etkilerinden dolayı hem de borçlanan birimin ve ülkenin genel olarak kredibilitesini zayıflattığı için sınırlandırılmakla birlikte,

---

90 İller Bankası dışında diğer kamu ve özel sektör bankalarından da borçlanma yapabilirler.

91 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanun'unun 13. maddesine göre "mahalli idareler ve bunlarla ilgili özel mevzuatları uyarınca faaliyet gösteren kuruluş, idare ve işletmeler, mevzuata göre özelleştirme kapsamına alınanlar dâhil kamu iktisadi teşebbüslerinin, tahvil ve sermaye piyasası aracı niteliğindeki diğer borçlanma senedi ihraç limitleri Bakanlar Kurulunca (yeni uygulamada Cumhurbaşkanınca) belirlenmektedir. Bu durumda, özel kanunlarda belirlenen limitler uygulanmamaktadır."

92 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunun 4. maddesine göre "genel yönetim kapsamındaki mahalli idareler ile bağlı kuruluşları ve iktisadi teşebbüslerinin yurtiçi piyasalarda yapacakları tahvil ihraçları Müsteşarlığın iznine tabidir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez. Söz konusu izin sürecine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenmektedir. Ayrıca sermaye piyasası mevzuatı hükümleri saklıdır."

93 5393 sayılı Kanunun 12. maddesine göre "belediye ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda, 68. maddenin (d) bendinde öngörülen sınırlamaya bağlı olmaksızın İçişleri Bakanlığının onayı ile borçlanma yapabilir. Bu amaçla yapılan borçlanmalar ihbar ve kıdem tazminatı dışında hiçbir gider için kullanılamaz."

borçlanmaya yatırım odaklı (altın kural) bir yapı kazandırılmaya çalışılmıştır. Bu sayede, gerçekleştirilen yatırımlar sonucu sağlanan getiriler ile borçlanma maliyetinin finanse edilmesi amaçlanmıştır.

Yapılan son kanuni düzenlemeler ile bu amaçlanmış olsa da belediyelerin borçlanma mekanizmasının son dönemlere kadar etkin ve verimli değerlendirilemediği ve borçların yıllar itibariyle artış gösterdiği görülmektedir. Öz gelirlerin yetersizliği nedeniyle özellikle belediyeler 1980'li yıllardan sonra borçlanma yolunu daha fazla kullanmaya başlamıştır (Şengül, 2014: 196). Ayrıca borçlanmaların yatırım odaklı olmadığı gerçeği belediyeleri hem hizmet anlamında hem de mali anlamda çıkılmaz bir yola götürmekte ve merkezi idare genellikle borçları üstlenmek zorunda kalmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009: 265). Nitekim Tablo 21'de görüldüğü üzere 1981-1985 yılları arasında belediyelerin toplam gelirlerinin ortalama % 4.3'ü borçlanmadan oluşurken, bu oran daha sonraki yıllarda % 20 düzeylerine kadar çıkmıştır.

Tablo 21: Belediye Borçlarının Toplam Belediye Gelirlerine Oranı

Yıllar	Borçlanma (%)
1975-1980	6
1981-1985	4.3
1986-1990	15.8
1991-1995	21.1
1996-2000	20
2001-2005	19.6

Kaynak: Sakınç, 2012: 249

Borçlanmanın artmasıyla doğru orantılı olarak borç ve faiz ödemelerinin de arttığı ifade edilmelidir. Oransal olarak incelendiğinde belediyelerin borç ödemelerinin toplam belediye gelirlerine oranının üç kata kadar çıktığı görülmektedir. 1980 yılında % 3 olan bu oran özellikle 1990'lı yıllarda katlanmış ve % 11-13 seviyelerine kadar yükselmiştir (Önal, 2003: 578).

Başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimler 1986 yılına kadar kamu kaynaklarından iç borçlanma gerçekleştirmiştir. Bu tarihten sonra özel kaynaklardan ve dış kaynaklardan borçlanma imkânına kavuşan yerel yönetimlerin toplam borçları içerisindeki dış borçların oranı, iç borçları aşmıştır. İç borçlanmada ise İller Bankası'nın ağırlığı bulunmaktadır. Dış borç stokunun önemli bir bölümü büyükşehir belediyelerine ve belediye iktisadi teşebbüslerine (BİT) aittir. İl, ilçe ve belde belediyelerinin çok önemli boyutta dış borçlanmaları yoktur. Ye-

rel yönetimlerin kontrolsüz dış borçlanmaları ve borçları ödeme konusundaki disiplinsizlikleri hazineyi zor durumda bırakmakla birlikte, kamu kesimi borçlanma gereğini arttırmakta ve kamu mali yönetimindeki disiplinsizliği büyütmektedir[94] (Bali, 2006: 168, Karakaş ve Çak, 2010: 175, Şengül, 2014: 196-197, Akhundova, 2012: 99-100, Ağcakaya ve Berkay, 2014, Türkoğlu, 2012b: 301, Ökmen ve Koç, 2015: 559-560). Anlatılanlara ilave olarak yerel yönetimlerin hazine garantili dış borçlanmaları, 4749 sayılı Kanunun kabul edilmesi ile kontrol altına alınmış ve bir azalma trendi yakalanmıştır (Karakaş ve Çak, 2010: 187). İfade edilen gelişim süreci ilerleyen tablolarda görülmektedir.

Tablo 22: Belediyelerin Dış Borç Kullanımı ve İç Borç-Alacak İlişkisi (Cari Fiyatlarla)

Yıllar	Dış Borç Kullanımı (Bin TL)	İç Borç-Alacak İlişkisi (Net) (Bin TL)	Yıllar	Dış Borç Kullanımı (Bin TL)	İç Borç-Alacak İlişkisi (Net) (Bin TL)
1983	0	3	**2000**	175.746	557.268
1984	1	-4	**2001**	130.989	558.090
1985	9	5	**2002**	116.027	1.087.014
1986	98	66	**2003**	84.404	1.066.242
1987	71	122	**2004**	83.744	994.459
1988	136	97	**2005**	52.386	902.955
1989	308	-281	**2006**	143.008	880.052
1990	225	-340	**2007**	394.335	749.754
1991	1.015	-1.050	**2008**	1.137.915	1.361.105
1992	3.814	1.018	**2009**	1.050.439	1.324.395
1993	8.054	4.242	**2010**	1.711.811	-1.044.469
1994	10.815	-2.609	**2011**	1.018.262	-597.444
1995	10.082	1.803	**2012**	630.192	1.448.774
1996	16.291	32.053	**2013**	536.791	2.764.813
1997	61.180	28.410	**2014**	590.341	167.959
1998	127.200	133.111	**2015**	1.125.503	2.160.711
1999	126.735	348.517	**2016**	2.216.440	6.472.397

Kaynak: http://www.kalkinma.gov.tr.

94 Nacar Karabacak (2013: 119-124)'e göre "borçlanmanın oluşturduğu bir diğer sorun "esnek bütçe kısıtı" sorunudur. Esnek bütçe kısıtı, yerelin istenmeyen şekillerde merkezi mali kaynaklara ulaşmayı manipüle edebileceği bir durum olarak tanımlanabilir. Yerel birimlerin bütçesinin üstünde harcama yapmak amacıyla borçlanma vb. yollarla kaynak edinme çabası sonucu ortaya çıkan bu durum aslında yerel birimlerin "nasıl olsa merkezi idare bizi kurtarır" anlayışından kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle yerel birimlerin iflas etme durumunun olmaması esnek bütçe kısıtı sorununa neden olmaktadır. Esnek bütçe kısıtı ise, ortak havuz sorunu, ahlaki riziko ve makroekonomik istikrarsızlık başta olmak üzere birtakım sorunlara zemin hazırlamaktadır."

Tablo 22'ye göre dış borç kullanımı ciddi anlamda 1986 yılında başlamış ve 2000 yılına kadar artarak devam etmiştir. 2000-2005 yılları arasında ekonomik kriz, mali disiplin programları ve yasal düzenlemelerin etkisiyle azalış trendine giren dış borç kullanımı, 2006 yılından itibaren tekrar artmaya başlamıştır. 2011 yılından sonra yeniden bir azalış eğilimi içerisine giren dış borç kullanımının, 2015 ve 2016 yılında ciddi bir artış ivmesi yakaladığı görülmektir. İç Borç-Alacak ilişkisinde 1998 yılına kadar borçlanma miktarının düşük olduğu, hatta bazı yıllarda (- ile gösterilen) alacakların borçlardan fazla olduğu görülmektedir. Bu dönemlerde belediyelerin dış borçlanmaya yönelmeye başlamasının, iç borçlanma miktarları üzerinde önemli etkisi vardır. 1998-2002 yılları arasında artan iç borçlar, 2003-2007 yılları arasında azalış trendi içerisine girmiştir. Daha sonraki yıllarda artan, bazı yıllarda ise alacakların fazla olduğu (yani azalan) bir dalgalanma yaşayan iç borç-alacak ilişkisi, 2015 ve 2016 yılı itibariyle önemli bir artış eğilimi içerisine girmiştir. Borçlanma verilerine bakıldığında yerel yönetim borç yapısının hem dünyadaki hem de Türkiye'deki idari, siyasi ve ekonomik olaylardan (5 Nisan Kararları, 2000 ve 2001 Krizi, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Küresel Kriz) önemli ölçüde etkilendiği görülmektedir.

Belediyelerin iç ve dış borcu konusundaki gelişmeler yerel yönetimlerin toplam borç stokunun altyapısını oluşturmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin toplam borcundaki en büyük pay sahibi yerel birim, belediyeler (belediyeler içerisinde de büyükşehir belediyeleri) ve BİT'lerdir (Emil ve Yılmaz, 2012: 19). Sonraki özet tablolar yerel yönetim borçlarının genel seyrini vermektedir.

Tablo 23: Yerel Yönetimlerin Orta-Uzun Dönemli Dış Borç Stoku (eski seri)

Yıllar	Konsolide Bütçe (Milyon Dolar)	Yerel Yönetim Dış Borcu (Milyon Dolar)	Yerel Yönetim Dış Borcu/ Konsolide Bütçe (%)	Yıllar	Yerel Yönetim Dış Borcu /Toplam Dış Borç (%)
1980	7.423	4.3	0.6	**1986**	0.56
1985	12.557	27	0.2	**1988**	1.26
1986	15.489	179	1.2	**1991**	2.30
1992	25.798	1.159	6.6	**1992**	3.05
1996	32.198	2.951	9.2	**1994**	3.89
1998	32.283	3.218	10.0	**1995**	3.29
1999	35.282	3.094	8.8	**1997**	3.18

Kaynak: Çınar ve Güler, 2004: 146-148

Tablo 23'e göre yerel yönetimlerin dış borç stokunun konsolide bütçe içerisindeki payı 1980'de % 0.6 iken, 1999'da % 8.8 olmuştur. Yerel yönetimlerin dış borcunun toplam dış borç stoku içerisindeki payı ise 1986'da % 0.56 iken, 1997'de % 3.18 düzeylerine kadar yükselmiştir.

Tablo 24: Yerel Yönetimlerin Orta-Uzun Dönemli Dış Borç Stoku (yeni seri)

Yıllar	Toplam Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)	Yerel Yönetim Dış Borcu (Milyon Dolar)	Yerel Yönetim Dış Borcu/Toplam Dış Borç Stoku (%)
2005	170.775	960	0.56
2006	208.002	1.030	0.50
2007	249.925	1.505	0.60
2008	280.774	2.494	0.89
2009	268.692	3.025	1.13
2010	291.637	3.618	1.24
2011	303.692	3.789	1.25
2012	339.562	3.768	1.11
2013	389.879	3.661	0.94
2014	401.945	3.050	0.76
2015	396.412	2.708	0.68
2016	405.135	2.912	0.72
2017-Ç1	412.700	3.004	0.73
2017-Ç2	433.109	3.217	0.74
2017-Ç3	437.996	3.280	0.75

Kaynak: http://www.kalkinma.gov.tr.

Tablo 23'ün devamı niteliğindeki Tablo 24 incelendiğinde ise oransal olarak yerel yönetim dış borç stokunun Küresel Kriz sürecinde arttığı, sonra tekrar bir azalış sürecine girdiği görülmektedir. Ayrıca 90'lı yıllarda görülen oransal büyüklüklere kıyasla, daha küçük oransal borçlanma düzeylerine ulaşıldığı sonucuna varılmaktadır.

*Tablo 25: Yerel Yönetimlerin Dış Borç Kullanımı ve İç Borç-Alacak İlişkisinin GSYH'ye Oranı**

	1990-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2014
Dış Borçlanma(Net)	0.12	-0.04	-0.14	0.04
-Dış Borç Ödemesi	-0.10	-0.24	-0.20	-0.05
-Dış Borç Kullanımı	0.22	0.20	0.06	0.09
-İç Borç/Alacak(Net)	0.06	0.27	0.27	0.05
Borçlanma Gereği (Net)	0.30	0.27	0.10	0.17

Kaynak: http://www.kalkinma.gov.tr *İlgili yıllar arası ortalama değerler.

Yerel yönetimlerin iç ve dış borcuyla ilgili ortalama veriler sağlayan Tablo 25'e göre dış borç kullanımı 1990-1995 döneminden sonra ortalama olarak azalan bir seyir izlemiştir. Dış borç ödemelerinin, dış borç kullanımının üzerinde seyrettiği 1996-2000 ve 2001-2005 dönemlerinde net borçlanmanın negatif çıktığı görülmektedir. İç Borç-Alacak ilişkisinde net dengenin önce artan bir eğilim içerisinde olduğu, 2006-2014 döneminde ise ortalama olarak azaldığı sonucuna ulaşılmaktadır. Nitekim iç ve dış borçlarda yaşanan azalma eğilimi yerel yönetimlerin net borçlanma gereğine de yansımış ve 1990-1995 döneminden itibaren net borçlanma gereğinin azaldığı, 2006-2014 döneminde ise ortalama değerin tekrar yükseldiği görülmüştür. Buna rağmen 2006-2014 dönemi borçlanma gereği, 1990-1995 ve 1996-2000 dönemlerine kıyasla hala düşük seviyelerdedir. Ayrıca borçlanma gereği konusunda en iyi performans 2001-2005 döneminde sergilenmiştir. İç ve dış borçlanma arasında kısmi bir takasın yaşandığı bu süreçte geçmişe kıyasla yaşanan olumlu gelişmeler yerel yönetimlerin faiz ödemelerini de azaltmıştır.

Tablo 26: Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kamu	2281	2419	2780	3435	4393	5205	6373	7300	7740	8317	9201	10608
Genel Yönetim	1022	1004	1217	1279	1327	1223	1164	1114	939	1089	987	978
Mahalli İdareler*	774	818	1079	1189	1280	1206	1161	1114	938	789	687	678

Kaynak: https://www.hazine.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri

*Mahalli idarelerde dış borç stokunun büyük kısmını büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerinin borçları oluşturmaktadır.

Tablo 27: Hazine Garantili Kredilerin Geri Ödemeleri (Milyon Dolar)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Toplam
Kamu	548	479	458	459	418	402	462	569	641	751	898	6.085
Mahalli İdareler	187	145	159	173	152	136	132	139	130	137	106	1.596
Hazinece Ödenen	85	54	50	57	47	41	32	32	28	27	11	464
Kuruluşça Ödenen	101	91	109	116	105	95	100	107	103	109	96	1.132

Kaynak: https://www.hazine.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri

Hazine Müsteşarlığı verilerine göre 1992-2005 yılları arasında yerel yönetimler tarafından ödenmesi gereken toplam 5,7 milyar dolar garantili dış borç, Hazine tarafından üstlenilmiştir. Ayrıca Hazine Müsteşar-

lığı'nın verilerine göre yerel yönetimlerce karşılanması gereken dış borcun Hazinece üstlenilme oranı 1992-2002 yılları arası için % 83, 2003-2005 yılları arası için % 74, 2006-2008 yılları arası için % 39 ve 2011 Mart ayı itibariyle % 53 tür (İlhan, 2011: 87).

Tablo 26 ve Tablo 27 birlikte incelendiğinde yerel yönetimlerin hazine garantili dış borç stokunda 2011 yılına kadar artış gerçekleşmiş (miktar olarak), daha sonra bir azalış trendi yakalanmıştır. Hazine garantili kredilerin geri ödeme miktarlarına bakıldığında ise kullanılan krediler kapsamında hazinenin yükümlüğü yıllar geçtikçe azalmıştır. Söz konusu iyileşmede 2002 yılında kabul edilen 4749 Sayılı Kanun'un, siyasi ve ekonomik istikrarın ve mali disiplin programlarının etkisi büyüktür. Fakat belediyelerin ve diğer yerel birimlerin borçlarını ödemede halen önemli ölçüde zorlandıkları ifade edilmektedir[95].

2.2. Türkiye'de Belediyelerin Temel Mali Sorunları

Türkiye'de genel olarak yerel yönetimler, yerel yönetimler içerisinde de belediyeler gün geçtikçe önemi artan yerel birimler olarak dikkat çekmektedir. Gelir ve harcama potansiyeli devamlı artış eğilimi gösteren belediyelerin, sosyal ve ekonomik kalkınma konusunda üstlendiği fonksiyon günümüzde daha önemli bir boyut kazanmıştır. Özellikle belediye harcamalarının daha etkin, verimli ve ekonomik biçimde gerçekleştirilmesi sonucu ulaşılacak faydaların maksimize edilme çabası, belediyelerin sorunlarının tespiti ve acil biçimde çözümü gibi sürekli bir motivasyon içinde yer almamızı zorunlu kılmaktadır.

Bu kapsamda belediyelerin temel sorun alanları (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 445-453, Parlak ve Ökmen, 2015: 323-324, Genç, 2015: 280-305, Özer ve Akçakaya, 2014: 428-442, Kutlar vd., 2011: 202-209):

95 Emil ve Yılmaz (2012: 19) tarafından hazırlanan rapora göre, "yerel yönetimlerin toplam varlık ve yükümlükleri sürdürülebilir hizmet sunmaları açısından önem arz etmektedir. Nitekim yerel yönetimlerin varlıkları yıllar itibarı ile artarak 2010 yılı sonunda 41,2 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu zaman zarfında yükümlülükler ise çok daha hızla artarak 61,4 milyar TL'ye çıkmıştır. Yükümlülüklerdeki artışın varlıklardaki artıştan yüksek olması net mali değerin eksi 27,3 milyar TL düzeyine inmesine, yani "kırmızı bakiye" doğmasına neden olmuştur." Bu durum yerel yönetimlerin (ve özellikle belediyelerin) mali anlamda ciddi bir sürdürülebilirlik problemi ile karşı karşıya olduğunu göstermektedir.

- Görev ve sorumluluk sınırlarının net biçimde belirlenmemesi nedeniyle (hem dikey hem de yatay seviyede) yetki ve hizmet alanında ortaya çıkan çatışma ve çakışmalar.

- Gelir - gider dengesizliği, öz gelir kaynaklarının yetersizliği, mevcut kaynakların etkin ve verimli kullanılamaması, yeni gelir kaynaklarının oluşturulamaması ve vergilendirme yetkisinin olmaması nedeniyle merkezi yönetime siyasi, idari ve mali açıdan bağımlılık duyulması.

- Belediye görev ve gelirleriyle ilgili yasal mevzuatın güncel olmaması, eksikliği, sık sık değiştirilmesi, yeterince anlaşılamaması ve gerektiği gibi uygulanmaması.

- Hemşerilik bilincinin yeterince gelişmemiş olması.

- Teknik ve idari kapasite yetersizliği.

- Temel ve geleneksel belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi.

- Katılımı teşvik eden ve demokrasiye işlerlik kazandıran belediye uygulamalarının (kent konseyleri vb.) etkinsizliği.

- Belediyeye bağlı kuruluşların ve belediye iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim sorunları.

- Vesayetçi düzenlemeler.

- Merkezi yönetim ile belediyeler arasında veya belediyelerin kendi aralarında var olan koordinasyon eksikliği.

- Güçlü başkan, güçsüz meclis yapılanması.

- Turizm, sanayi, eğitim, sağlık ve tarım gibi kriterler dikkate alınarak farklı belediye sistemleri oluşturulmaması (tek tip belediye modeli).

- Sunulan hizmetlerle ilgili belirli standartların sağlanamaması.

- Belediyelerde e-belediye uygulamalarına yönelik altyapının gelişmemesi.

- Belediyeye ait teşebbüs ve mülklerin etkin değerlendirilememesi.

- Belediye birimlerinde meydana gelen politik yozlaşma, popülist istihdam politikaları ve nitelikli personel istihdam edilememe sorunu.

- Belediye yönetimi ve vizyonunu belirleyen yerel seçimlerde, genel seçim saikleriyle hareket edilmesi.
- İmar planlamaları ile ilgili sorunlar ve rant alanlarının oluşması.
- Kamulaştırma sorunları.
- Küçük belediyelerin doğurduğu ölçek sorunu.
- Performans odaklı ve stratejik planlamaya dayalı çalışma sistemlerinin belediye yapısına entegre edilememesi.
- Kentleşme, çevre, ulaşım, kültürel ve tarihi dokunun korunması, atık toplama ve geri dönüşüm, sosyal belediyecilik, içme suyu ve diğer altyapı hizmetleri konusundaki politikaların rasyonel biçimde yürütülememesi şeklinde ifade edilebilir.

Bu sorunların arasında belki de en önemlisi, ifade edilen diğer sorunların ortaya çıkmasına da zemin hazırlayan temel problem, "öz gelir kaynaklarının yetersizliği, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylara aşırı bağımlılık, yeni gelir kaynaklarının oluşturulamaması, mevcut kaynakların etkin kullanılamaması ve vergilendirme yetkisinin olmaması" şeklinde belirtilebilecek mali odaklı sorunlardır (Yüksel, 2004). Dolayısıyla belediyelerin mali sorunları azaldıkça, eş zamanlı olarak diğer sorun alanlarında da iyileşmeler yaşanacak ve belediyeler sorumlulukları çerçevesinde daha ideal hizmet birimleri hüviyeti kazanacaklardır. Bu nedenle belediyelerin mali sorunlarını ve bu sorunların doğurduğu muhtemel etkileri incelemekte fayda vardır.

Türkiye'de belediyelerin gelirleri konusunda en üst düzey yasal metinde yer alan bir hükmün diğer tüm düzenlemelere esas teşkil etmesi gerektiğini söylemek mümkündür. Bu hüküm; Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmüdür. Gelir kaynaklarının genel bütçe üzerinden aktarılan tahsilatlarla veya öz gelir artışıyla mı olacağı ifade edilmemiştir. Söz konusu eksiklik veya belirsizlik siyasi, idari, ekonomik ve mali birtakım amaç ve endişelerle birleşince belediyelerin kaynak sorunu, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylarla çözülmeye çalışılmıştır. Gelir yetersizliği ve öz gelir oranlarının düşüklüğü ile birlikte, belediyelerin sahip olduğu öz gelirler kapsamında oransal düzenlemeler yapabilme yetkisi kaldırılmış ve yal-

nızca TBMM ile kanuni sınırlar dâhilinde Cumhurbaşkanı (önceki uygulamada Bakanlar Kurulu), yetkili organlar olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla belediyelere artan görevleriyle orantılı gelir kaynağı tam olarak sağlanamamakla birlikte, gerçekleştirilen iyileştirmeler genel bütçeden yapılan transferlere odaklı bir yapı kazanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 132, Sevindik, 2011: 40, Yontar ve Dağ, 2014: 155-156, Egeli ve Diril, 2012: 34, Yüksel, 2003: 52-53).

Belediyelerin içinde bulunduğu bu mali çıkmazın birtakım etkileri bulunmaktadır. Bunlar:

- Kaynak sorununun en önemli etkisi belediyelerin sorumlu olduğu hizmetlerin etkin ve verimli sunumunu, nitelik ve niceliğini olumsuz etkilemesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 89, Akdemir, 2011: 367, Yakar ve Gündüz, 2014: 118).

- Belediyelerin kaynak yönünden merkezi yönetime bağlı olması, onları ekonomik etkinlik öncelikli bir hizmet birimi olmaktan öte, siyasi çıkarlara hizmet eden bir araca dönüştürmekte ve siyasi-idari bağımlılığı arttırmaktadır. Bu durumda merkezi yönetimin izin verdiği ve kaynak aktardığı oranda hizmet verebilen bir belediye sistemi (merkezi yönetimin taşra birimi gibi bir yapı) ortaya çıkmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265, Yüksel vd., 2010: 317, Yontar ve Dağ, 2014: 152, Şahin, 2011: 19, Kutlar vd., 2011: 208, Özmen, 2012: 175).

- Belediyelerin mali açıdan merkezi yönetime bağlı olması, merkezi yönetim nezdinde yaşanacak konjonktürel mali sorunlardan son derece olumsuz etkilenmesine neden olabilmektedir (Yontar ve Dağ, 2014: 156, Egeli ve Diril, 2012: 35). Örneğin 2009 yılında Küresel Kriz nedeniyle elektrik ve havagazı tüketim vergisi kısa süreliğine merkezi idare geliri haline getirilmiştir. Bu durum mali özerkliği olumsuz etkilemekle birlikte, belediyelerin etkin bir hizmet planlaması yapabilmesi için gelirleri konusunda öngörüde bulunmasını da engellemektedir (Gündüzöz, 2012: 755-758, Topal, 2004: 122, Şener, 1998: 12, Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 11).

- Merkezi yönetim ile belediye yönetimleri farklı siyasi partilerin elinde olduğunda merkezi yönetim, belediyelere transfer edilecek bir fonu bloke edebilmekte, transferi geciktirebilmekte veya miktarını azaltabilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 60, Topal, 2004: 122, Çelik, 2013: 24).

• Belediyeler hizmet sundukları toplumun sürekli değişen ve artan ihtiyaçlarını karşılayabilmek için yeterli mali kaynağa sahip olamadıkça, borçlanma yoluna gitmekte ve bu durum ülke kredibilitesini olumsuz etkilemektedir. Gelir yetersizliği nedeniyle borçlanan belediyelerin bu borçları zaman zaman silinmekte veya hazine tarafından üstlenilmektedir. Bu şekilde dolaylı bir kaynak sağlanmış olsa da belediyelerin kötü bir borçlanma alışkanlığı (ahlaki riziko) (Akdemir, 2011: 367, Bali, 2006: 155) edinmesine neden olan durum, kaynak israfı problemine sebebiyet verebilmekle birlikte belediyeleri öz gelir oluşturma konusunda pasifliğe itmektedir (Şengül, 2014: 197). Ayrıca büyük belediyeler küçük belediyelere oranla daha çok borçlandığı için gelişmiş bölge belediyelerinin borçlanma ve daha sonra borçların silinmesi gibi uygulamalarla elde edilen dolaylı kaynaklardan daha fazla yararlandığı söylenebilir (Yüksel, 2004, Yüksel, 2003: 54). Belediyelerin hizmet önceliklerini ve finansman imkânlarını belirleyememeleri, bu idareleri teknoloji transferi ve büyük finansman gerektiren yatırım projeleri dışında diğer projeler için de borçlanmaya yöneltmektedir (Acar ve Aydın, 2015: 27).

• Seçmenler genellikle oy verdikleri belediye yönetiminden daha fazla hizmet talep etmekle birlikte daha az mali külfete katlanmak istemektedir. Bu nedenle seçmenler belediyelerin tahakkuk ve tahsilatını yaptığı öz gelir kaynaklarının tahsilatının yapılmaması[96], düşük veya geç yapılması yönünde bir beklenti içerisinde olmaktadır. Bu isteğe oy kaygısı güden belediye yönetiminin boyun eğmesi ile öz gelirlerde yaşanacak azalış genellikle borçlanmayla kapatılmaktadır. Seçmen üzerinde kısa dönemde borçlanmanın negatif etkisi daha azdır. Fakat uzun vadede borçlanma nedeniyle katlanılan faiz yükü belediye bütçesinin hizmet sunma kabiliyetini azaltmaktadır. Bu durum 6360 sayılı Kanun ile hizmet sunumunda öncü haline gelen belediye birimlerini zor durumda bırakmaktadır (Sevinçhan, 2015: 50-56, Ökmen ve Koç, 2015: 564).

• 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe gireli otuz yıldan fazla bir süre geçmiştir. Fakat bazı vergilerin konusu, kap-

96 Nacar Karabacak (2013: 134)'e göre "öz gelir yaratma arzusunu zayıflatmada çeşitli etkenlerden bahsedilebilir. Örneğin birikmiş vergi borçlarının (emlak, çevre temizlik) veya vergi dışı gelirlerinin tahsilatında çekingen davranma, emlak vergisi gibi temel bir verginin rayiç bedelinin doğru bir şekilde tespitini sağlayamama gibi siyasi kaygılar ve büyükşehir belediyelerinin kendi sınırları içinde toplanan merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrıca pay alması gibi yasal düzenlemeler."

samı, mükellefiyeti, istisna ve muafiyetleri[97] noktasında güncelleme yapılmamıştır. Bu nedenle belediyeler bazı gelir kaynaklarından hala etkin biçimde yararlanamamakta[98] ve öz gelirlerini arttıramamaktadır[99] (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 4, Bülbül, 2015: 20, Şener, 1998: 14, Arıkboğa, 2016: 292).

97 6360 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesinin 15. fıkrasında vergisel kolaylıklar sağlayan bir geçiş hükmü bulunmaktadır. Köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerlerde uygulanacak bu hüküm ile 2014 yılı Mart ayı öncesinde köy statüsünde olan ancak, belediye mücavir alan sınırları içine alınmış ve belediye hizmetleri götürülen ve bu haliyle 2014 yılına kadar vergileri ödeyen köy statüsündeki yerlerden de vergi alınmamaya başlanmıştır. Söz konusu durum düzenlemenin amacına aykırılık teşkil etmektedir. Önceden yerel hizmetlerden yararlanan ve vergilerini ödeyen mükellefler durumlarında herhangi bir değişiklik olmaksızın geçici muafiyet elde etmiş ve belediyeler öz gelir kaybına uğramıştır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 20). Bazı çalışmalarda Emlak Vergisi Kanunu 8. maddede yer alan muafiyet ve istisnaların fazla olduğu ve belediyeleri gelir kaybına uğrattığı ifade edilmektedir (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 19).

98 Örneğin haberleşme vergisinin mükellefi PTT olarak belirlenmekle birlikte, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu kapsamında mükellefler Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (Türk Telekom) ve Türkiye Cumhuriyeti Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü olarak belirlenmiştir. Oysa aynı veya benzer hizmeti sunan birçok kurum bulunmasına rağmen bu vergiye tabi değildir. Kanunun içeriğindeki telefon kavramından kasıt sabit telefondur. Fakat günümüzde cep telefonu, araç telefonu ve telefon yerine geçen tabletler olmak üzere aynı işlevi gören farklı araçlar mevcuttur. Ayrıca haberleşme hizmetlerinin gittikçe mobil telefonlarla yapılması haberleşme vergisinden elde edilebilecek potansiyel geliri azaltmaktadır. Bununla birlikte data ücreti kavramı, internet bağlantısı ücretini de içermesine rağmen günümüzde mobil veya sabit hatlar kapsamında gerçekleşen internet bağlantısı işlemleri üzerinden haberleşme vergisi hesaplanmamaktadır. Ayrıca haberleşme vergisinin oranı daha önce % 6 iken % 1'e düşürülmüştür (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 48, Bülbül, 2015: 26-30, Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 4, Şener, 1998: 14, Arıkboğa, 2016: 292). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile ilgili 34, 35 ve 37. maddelere bakıldığında belediyelerin havagazı üzerinden vergi alması gerekmektedir. Oysa günümüzde havagazı artık gelir getiren bir matrah olma özelliğini kaybetmiştir. Doğalgaz uygulaması ise neredeyse tüm kentlerimizde bulunmaktadır. Fakat kanun kapsamında doğalgaz üzerinden vergi alınamamaktadır. Bununla birlikte LPG'de kapsam dışıdır. Ayrıca tellallık harcı işlevini yitirmekle birlikte, Eğlence Vergisi ile kaynak suları harcında beyan ve ödeme koşulları günümüz koşullarına uygun değildir (Şener, 1998: 14, Arıkboğa, 2016: 292, Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 4-6, Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 49). İşgal harcında mükellefin türü ve işgalin niteliği dikkate alınmadan m^2 başına aynı tarife uygulandığı için mükellef grupları arasında adaletsizlikler olmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 5). Belediyeler tarafından çeşitli Kanun hükümlerine göre kesilen para cezalarından gecikme zammı alınmaması, özellikle cezaların geç tahsil edilmesi durumda belediyeleri gelir kaybına uğratmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 21).

99 Belediye Gelirleri Kanunu'nun çıktığı 1981 yılından günümüze reklam yöntemleri (led ekran, lazer vb.) değişmiştir. Fakat bu yöntemlere uygulanacak tarife konusunda belirsizlik vardır. Bu durum farklı uygulamalarla birlikte gelir kaybına neden olmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 5). Ayrıca ilan ve reklam vergisinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yetki karmaşası bulunmaktadır. Ana arterlerde vergi büyükşehir belediyeleri, ilçelerde ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir. Ancak ana arterlerin belirlenmesi büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmakta ve sık sık değişikliğe uğramaktadır. Bu durum ilçe belediyelerini öz gelir kaybına uğratmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 19). 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 7. maddesinin 9. fıkrasında "bu Kanun uyarınca yapılacak olan işlem, sözleşme, devir ve tesciller ile uygulamalar, noter harcı, tapu harcı, belediyelerce alınan harçlar, damga vergisi, veraset ve intikal vergisi, döner sermaye ücreti ve diğer ücretlerden; kullandırılan krediler sebebiyle lehe alınacak paralar ise banka ve sigorta muameleleri vergisinden müstesnadır." denilmektedir. Bu hüküm uyarınca kentsel dönüşüm alanlarındaki yeni inşaatlardan imar harcı alınamamakta ve belediyeler öz gelirlerini artıramamaktadır.

• Belediye vergi gelirlerinin en önemli kısmını oluşturan emlak vergisinde (Can ve Gündüzöz, 2011: 24) vergiye tabi matrahlar (vergi değeri) taşınmazın gerçek alım-satım bedelini yansıtmamaktadır. Çünkü vergi değeri belirlenirken asgari değerler düşük tutulmakta ve maliyet esaslı bir yaklaşım izlenmektedir. Tapu ve kadastro harçlarının yüksek olması nedeniyle mükellefler gerçek alım-satım değerini beyan etmemektedir (Öztürk, 2015: 64, Yüksel, 2004, Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 18, Güngör, 2015: 14). Dolayısıyla emlak değerleri piyasa rayiç bedellerinde belirlenememektedir. Emlak vergisinde belediyelerin tek yetkisi, takdir komisyonuna iştirak etmektir. Ayrıca vergi oranlarının düşük olduğu da dile getirilmektedir (Gündüzöz, 2012: 755-758, Toksöz, 2010: 102). Belirtilen nedenler kapsamında belediye hizmetlerinden dolayı artan taşınmaz rantları belediyelere kazandırılamamaktadır. Oysa kentleşmenin tüm olumsuzluklarına belediyeler katlanmaktadır. Neticede emlak vergileri gittikçe verimli ve istikrarlı bir gelir kaynağı olma potansiyelini kaybetmektedir (Şener, 1998: 12-13, Türkoğlu, 2012b: 304).

• Emlak vergisinde vergi matrahının gerçek değeri yansıtmaması sorunu dolaylı olarak harcamalara katılma paylarını da etkilemektedir. Nitekim 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 89. maddesinde "harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin % 2'sini geçemez" denilmektedir. Bu nedenle harcamalara katılma payı gelirlerinde, Emlak vergisi matrahı üzerinden dolaylı bir sınırlama gerçekleşmektedir (Şener, 1998: 13-14).

• Belediye gelir yapısı çok sayıda fakat verimsiz (emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi dışında) vergi ve harçlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte özellikle maktu şekilde belirlenen öz gelirler, gelir matrahındaki gelişmelere uyum sağlayamamakta ve zaman içinde (özellikle enflasyon dönemlerinde) önemini yitirmektedir. Bazı kaynaklardan toplanacak vergilerin tahsil maliyetini bile karşılamaması (ayak bağı vergiler) ise belediyelerin bu tür gelirlerden vazgeçmesine neden olmaktadır. Bu nedenle gelirlerin arttırılması bir yana, mevcut gelir kaynaklarından bile feragat edilmek zorunda kalınmaktadır[100] (DPT, 1996: 126, Yüksel, 2004, Arıkboğa, 2016: 291, Kerimoğlu

100 Oysa yerel kaynaklar etkin kullanıldığında, kamuda kaynak ihtiyacının azalmasına bağlı olarak vergilerin de azalması beklenebilir. Bunun sonucunda ise vatandaş memnuniyeti artar, kamu hizmetlerine olan eleştiriler azalır ve toplumsal destek güçlenebilir (Yüksel vd., 2010: 319).

vd., 2009: 81, Acar ve Aydın, 2015: 12, Şener, 1998: 12, Yüksel, 2003: 53).

- Belediye kararlarına uymayanlara uygulanacak ceza gelirlerinin caydırıcılığı ve enflasyon karşısında yaşadığı değer kaybı konusunda adım atılmamaktadır (Şener, 1998: 14).

- Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan kaynakların[101] dağıtım esaslarında[102] geçmişe kıyasla iyileşmeler yaşansa da farklılıkları gözeten ek kriterler (gelir kapasitesi farklılıkları, milli gelire katkı, nüfus yoğunluğu, yaşlı nüfus, eğitim çağındaki nüfus, turistik özellikler, mevsimsel özellikler, işsiz sayısı, konut sayısı, sosyal yardıma muhtaç kişi sayısı, göçmen sayısı vb.) hala getirilemediğinden ve pay oranlarında merkezi yönetim tarafından zaman zaman tek taraflı değişiklikler yapıldığından dağıtım mekanizması istikrarsız bir görünüm arz edip, ihtiyaçları tam olarak karşılamamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 278-282, Kaplanhan ve Korkut, 2014: 3, Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 26).

- Belediyeler vergilendirme yetkisine sahip olmaması nedeniyle öz gelirler üzerinde matrah, oran ve tarife açısından tasarrufta bulunamamakta ve yine merkezi yönetimin ilgili konulardaki kararlarına muhtaç kalmaktadır[103]. Fakat merkezi yönetimin bu konudaki karar-

---

101 Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere İller Bankası aracılığı ile pay aktarımı yapılırken çeşitli kanunlar kapsamında "Aydınlatma Gideri Kesintisi", "Kalkınma Ajansı Payı" ve "İller Bankası Ortalık Payı" gibi kesintiler yapılmaktadır. Türkiye'de genel bütçe vergi gelirleri payının belediyeler için önemli bir gelir kaynağı olduğu açıktır. Bu paydan belediyeler bilgilendirilmeden çok sayıda kesinti yapılması (özelikle anlaşma sağlanmamış borçlar için), belediyelerin gelir kaybına ve mağduriyetine yol açmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 21-22, Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 45-46). 5779 sayılı Kanunun 7. maddesinin 2. fıkrasında kesinti konusundaki söz konusu yasal düzenlemeler ifade edilmektedir.

102 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paydan (% 4,50) % 30 oranında büyükşehir belediyesine, % 10 oranında su ve kanalizasyon idarelerine pay ayrılmaktadır. Bu durum daha önce İller Bankası payını doğrudan alan, ancak büyükşehir ilçe belediyesi olduktan sonra büyükşehir belediyesi ve su kanalizasyon idarelerine pay ayırmak ve kendilerine bağlanan köy nüfusuna da hizmet sunmak durumunda olan ilçe belediyelerini pek olumlu etkilememiştir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin gelirleri artırılsa da İl Özel İdareleri'nin kaldırılması ve büyükşehir belediyelerine yeni sorumlulukların verilmesi gibi nedenlerle gelir-gider dengesi açısından ciddi bir iyileşme beklenmemektedir (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 25).

103 Mesela küçük bir yerleşim yerinde bir ağacın gövdesine çakılmış reklam unsurundan, belediyenin hangi kanuni sınırdan vergi alacağı konusu ya da mahalle arasında kaldırımı işgal eden dükkândan hangi kanuni sınırda işgal harcı alınacağı konusu, yerel yönetimlerin yetki alanında olması gereken hususlardır. Merkezi idarenin bu hususlarla uğraşması gereksiz biçimde üzerindeki yükü arttırmakta ve ilgili konularda tüm çeşitliliği ve dinamizmi kucaklayacak çözümler üretmesini engellemektedir (Arıkboğa, 2014: 42).

larının yerel koşullara ve belediyelerin ayrı ayrı ihtiyaçlarına ne derece uyum sağlayacağı tartışmalıdır[104]. Bu nedenle vergi ve harç tarifeleri etkin biçimde güncellenememekte[105] ve belediye gelirleri zamanla önemini kaybetmektedir (Gündüzöz, 2012: 755-758, Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 12, Güngör, 2015: 17-18). Verimsiz gelir kaynakları fiyat ve gelir hareketliliğine karşı gittikçe duyarsız hale gelmektedir (Gündüzöz, 2012: 901). Gelirlerin esnek bir yapıya sahip olmamasına neden olan bu durum, belediyelerin yerel ihtiyaçları daha çabuk ve etkin bir şekilde karşılama potansiyelini azaltmakta ve kaynaklarını ihtiyaçlarına göre ayarlamalarını engellemektedir (Güner, 2006: 80, Arıkboğa, 2015: 10). Ayrıca belediyeler nitelikli elemanlarının bulunmaması, teknoloji altyapısının yetersizliği ve yapılan mali uygulamalarda politik kaygıların egemen olması gibi sorunlar yüzünden vergilendirme konusunda yetki verilmesi gibi önemli bir süreci hala üstlenememektedir (Dulupçu vd., 2014: 42-44).

- Vesayet ve mali bağımlılık nedeniyle belediyeler kendi önceliklerine göre harcama yapamamakta ve takdir yetkisini kullanamamaktadır (Yüksel, 2004).

- Özellikle düşük nüfuslu ve gelişmemiş kentlerdeki belediyelerin öz gelirleri cari giderlerini bile karşılayamamakta ve bu belediyelerde ileri teknoloji ve uzmanlık gerektiren yatırım harcamaları ile sosyal harcamaların boyutu çok yetersiz düzeylerde kalmaktadır (Kaplanhan ve Korkut, 2014: 6, Yüksel, 2004, Yüksel, 2003: 57).

- Gelir ve kaynak kısıtları nedeniyle e-belediye uygulamaları için gerekli altyapı sağlanamamakta[106] ve bu uygulamalar genişleti-

104 Anayasa Mahkemesi'nin belediyelerin bazı vergi ve harç tarifelerini belirleme yetkilerini iptal etmesinin ardından kısa sürede üç farklı düzenleme yapılmış ve belediyeler uygulama konusunda bir belirsizlik ve istikrarsızlık içine düşmüş, sürekli farklı tarifelerle karşılaşan belediyelerin vatandaş bazında güvenilirliği zedelenmiştir. Ayrıca bazı vergi ve harçlarda halen (ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, işyeri açma izni harcı için) 2013 yılında alınan belediye meclisi kararı ile belirlenen tarifeler uygulanmaktadır. Yeni tarifenin belirlenmemiş olması ve ne zaman belirleneceğinin belirsizliği de belediyeler için bugün halen istikrarsızlık kaynağı olmaya devam etmektedir (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 12-13, Arıkboğa, 2016: 293).

105 Emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi dışında vergi ve harç tarifeleri 1992 ve 2004 yıllarında güncellenmekle birlikte, 2004 yılından günümüze kadar güncellenememiştir (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 6, Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 12).

106 TAKBİS, MERNİS ve POLNET gibi yazılımlar kullanılamadığı ya da eksik kullanıldığı için sürekli yazışma trafiği hem belediyeler hem de ilgili kurumlar için kaynak israfına (zaman, emek, para) ve belediye alacaklarının tahsilatı ve takibi işlemlerinin gecikmesine neden olmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 14). Belediyeler 6183 sayılı Kanun'un 62. ve 79. maddeleri ve Tahsilat Genel Tebliği'nin ilgili maddeleri kapsamında vergi dairelerinin mal varlığı araştırmalarını ve haciz yapmalarını

lememekte, kent konseyleri gibi birimlere yeteri kadar kaynak ayrılamadığı için demokratik mekanizmalar işlevsiz kalmaktadır.

- Yerel mali reform çabaları (5779 sayılı Kanunda olduğu gibi) genel bütçeden daha fazla pay vermek olarak algılandığı için belediyelerin öz gelirlerinin arttırılması konusunda ciddi adımlar atılamamakta veya bu yöndeki çalışmalar dizginlenmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 450, Ulusoy ve Akdemir, 2010: 133, Çalcalı, 2018: 477). Mali kapasiteyi arttırma çabasını dikkate almayan yönetimlerarası transfer sistemi etkin olmayan, verimsiz ve adaletsiz sonuçlar oluşturabilmektedir (Yılmaz ve Beriş, 2006: 96, Arıkboğa, 2016: 294). Ayrıca merkezden yapılan transferleri elde etmek için hiçbir çaba harcamayan belediyelerin, kaynakları etkin kullanma gibi bir motivasyonları da bulunmamaktadır (Ökmen ve Koç, 2015: 563).

- Öz gelirlerin düşüklüğü bütçe tahminlerinin gerçekçi yapılabilmesini ve katılımcı bütçe çalışmalarını olumsuz etkilemektedir (Arıkboğa, 2015: 10, Gündüzöz, 2012: 757-758).

- Belediyelerin mali kaynaklarının öz gelir odaklı olmaması ve ağırlıklı olarak merkezi transferlere dayanması, hemşerilerin bu idarelere karşı duyarlılıklarını, sorumluluk duygularını ve katılımını olumsuz etkilemektedir[107]. Bu nedenle belediye harcama ve hizmetleri üzerindeki demokratik denetim ve otokontrol mekanizmaları akim kalmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014: 435, Topal, 2004: 122, Ökmen ve Koç, 2015: 563, Yayman, 2013: 13, Gündüzöz, 2012: 758, Şener, 1998: 12).

- Demokratik denetim mekanizmaları gelişmeyince belediyelerin hesap verebilirliği ve saydamlığı konusundaki tartışmalar artmakta ve belediyeler rant devşirme kapısı olarak görülüp yerel elitlerin temel ilgi alanı haline gelebilmektedir.

- Gelirlerin yetersizliği ve gelir konusunda merkezi yönetime olan bağlılık, hizmetlerin finansmanında bütçe dışı uygulamalara başvurma, hizmetlerin merkezileşmesi (Egeli ve Diril, 2012: 28, Tor-

---

kolaylaştırmak amacıyla kullandığı e-haciz sisteminden faydalanamamaktadır. Bu nedenle genellikle 10.000 TL'nin altındaki borçların haczini gerçekleştirememektedir (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 15). Belediyeler halen elektronik tebligat uygulamasına geçememiştir (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 15).

107 Çevre ve temizlik için vergi alınması ve verginin belediyeler tarafından toplanması sonucu, vatandaşlar çöplerin toplanması ile ilgili talepte bulunmaya başlamışlar, artan hesap sorma sorumluluğu temizlik hizmetlerinin etkinliğini arttırmış ve kentlerimiz daha temiz bir ortama kavuşmuştur (Toksöz vd., 2010: 86).

top, 2008a: 13, Çevikbaş, 2009: 10, Özer, 2015: 534) veya özelleştirme ile hizmet sorumluluğundan kurtulma çabalarının gelişmesi gibi sorunlara neden olabilmektedir.

- Belediyelerin teknik, donanımsal ve idari kapasitesi gelir yetersizliği nedeniyle gelişememekte ve belediyeler iş makinesi gibi temel araçların edinilmesinde bile merkezi yönetimin ayni ve nakdi yardımlarına ihtiyaç duymaktadır. Bir diğer ifadeyle belediyelerin kurumsal yapısı güçlenememektedir (Yayman, 2013: 13).

- Gelirlerin yetersizliği ve gelir kapasitesindeki farklılıklar ülke düzeyinde hizmet bütünlüğünün sağlanmasına engel olmakta ve belediyeler, merkezi yönetim tarafından yapılan eşitsizliği giderici yardımlarla bu sorunu kısmen gidermeye çalışmaktadır. Ayrıca öz gelir yetersizliği nedeniyle belediyeler doğrudan veya dolaylı olarak ticari faaliyetlere yönelip gelir elde etme çabası içine girebilmektedir (Toksöz, 2010: 102). Bu durum belediyeleri hizmetlerin niteliği veya niceliğinden öte finansına odaklanan bir birime dönüştürmekte ve harcama verimliliği ikinci planda kalabilmektedir.

- Belediyelere yapılan yardımların siyasi amaçlarla yapılması ve proje finansmanına yönelik şartlı yardımlar, idari ve mali vesayete neden olmaktadır (Şener, 1998: 15, Türkoğlu, 2012b: 302, Yüksel, 2003: 55). Ayrıca yardımların zaman ve miktarının belli olmaması, belediyelerin mali planlama yapmasını engellemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 278).

- Gelir yetersizliği ile birlikte gelirlerin büyük kısmının (personel, mal ve hizmet alım harcamaları) cari harcamalara ayrılması, belediyelerin prim ve teşvik gibi uygulamalar ile performans odaklı çalışmaları teşvik etme gücünü kısıtlamakta ve daha etkin hizmet sunumu süreçleri işletilememektedir.

- Belediyeler gelir yetersizliği ve merkezi yönetim transferleri ile yardımlarına[108] bağımlı gelir yapısı şeklindeki çıkmaz içerisinde kaldıkça, aşırı merkezileşmenin olumsuz sonuçlarını elimine etme gücünü kaybetmekte, yenilikçi uygulamaların odak noktası haline gelememekte ve vatandaşların istek ve sorunlarını ayrıntılı biçimde

108 Merkezden yapılan toptan/genel yardımlar, aynı miktarda yardıma denk gelecek ve harcanabilir geliri artıracak merkezi bir vergi kesintisinden (ortanca seçmen nezdinde) daha fazla yerel harcamalarda artış etkisi yapmaktadır. Buna sinek kâğıdı etkisi (flypaper effect) denmektedir (Bailey, 1999: 233, Bülbül, 2013). Ülkemizdeki mevcut yerel gelir yapısının bu etkiyi tetikleyeceği açıktır.

ele alarak, onların taleplerine uygun hizmet sunma potansiyelini geliştirememektedir.

- Belediyelerin özellikle vergilerden elde edeceği gelirler harcamalarını finanse etmede çok yetersiz kaldığı için bu yönetimler, genellikle üzerinde tasarruf hakkının olduğu bazı gelirlere zam yaparak aşırı yüklenebilmekte ve o yörede yaşayan kişiler üzerindeki mali yük artarak, kent yaşamı pahalı hale gelebilmektedir (Keleş, 2009: 347).

Görüldüğü üzere belediyelerin içinde bulunduğu mali çıkmazın birçok olumsuz etkisi mevcuttur. Aslında merkezi yönetimin mali bakımdan sıkıntı içinde olması, yerel nitelikli kaynakların da merkezileşmesi sonucunu doğurmuş ve Anayasa'nın 127. maddesindeki hüküm işlevsiz hale gelmiştir. Merkezi transferlere dayalı bir sistemle hükmün içeriği kısmen yerine getirilmeye çalışılmıştır (Yakar ve Gündüz, 2014: 132, Topal, 2004: 120, Çevikbaş, 2009: 10). Özellikle 2000'li yıllar ve sonrasında önemli görevler tahsis edilen belediyelerin öz gelirlerini arttırıcı düzenlemeler henüz yapılmamıştır. Yapılan mali iyileştirme veya reformlarda ise genel bütçeden daha fazla pay verme üzerine odaklanan yanlış politikalar izlenmiş ve bu yöntem temel finansman kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Bir diğer ifadeyle yerelin merkez eliyle kalkındırılması politikası benimsenmiştir (Yüksel, 2004, Yontar ve Dağ, 2014: 160, Siverekli ve Duman, 2015: 34-36, Yüksel, 2003: 56). Bu nedenle belediyeler merkezi yönetim tarafından yapılan transferlere, bağış ve yardımlara son derece bağımlı hale gelerek (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 450) özerklik açısından ciddi eleştirilere maruz kalmıştır.

Anlatılanlar kapsamında ve konunun önemine binaen kalkınma planlarında, hükümet programlarında, ilerleme raporlarında, orta vadeli planlarda ve birçok akademik çalışmada ilgili soruna ve sorunun çözümü noktasında atılması gereken adımların genel çerçevesine temas edilmiştir. Hatta yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmaya odaklı kanun tasarıları hazırlanmış, fakat uygulamaya geçirilememiştir. Sonraki başlık altında söz konusu çalışmalardaki mali tespitler ele alınmaktadır.

2.3. Bazı Plan, Program, Rapor ve Kanun Tasarıları Kapsamında Belediyelerin ve Diğer Yerel Yönetimlerin Mali Durumu Hakkındaki Temel Tespitler

Kamu yönetiminde hem merkezi boyutta hem de yerel boyutta reform yapılması gerektiği birçok rapor ve akademik çalışmada ifade edilmiştir. Ancak çalışmalarda yerel yönetimlerin mali yapılarının düzenlenmesi konusu genellikle göz ardı edilmiş veya ikinci planda kalmıştır. Bir diğer ifadeyle Türkiye'de yerel finansman yöntemlerine dair çalışmalar yerel yönetim reformunun gecikmiş bir parçası ve idari reform sürecinin en zayıf halkası olmuştur (Toksöz, 2010: 101). Mali sorunların çözümü yolunda harcamaların etkinleştirilmesi, mevcut gelir kaynaklarının etkinleştirilmesi veya yeni gelir kaynaklarının ortaya konulması gibi temel tespit ve önerilerde bulunulmuştur. Yerel yönetimlerin ve özellikle en büyük sorumluluğu üstlenen belediyelerin içinde bulunduğu mali çıkmazın acilen ele alınması bir gereken konu olduğunu daha iyi anlama adına aşağıda, bazı rapor ve çalışmalarda ilgili konu hakkındaki tespitlere temas edilmektedir. Yapılan kurumsal ve bireysel çalışmaların neredeyse hepsinde, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin içinde bulunduğu sorunların çözümü açısından mali özerkliğin önemli olduğu vurgusu yapılmıştır (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 319).

2.3.1. Kalkınma Planları[109]

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, hızlı nüfus artışı ve göç nedeniyle şehir ve kasabaların gittikçe büyüdüğü ve mahalli hizmetlerin hacminde genişleme olduğu ifade edilmiştir. Buna karşılık mali kaynaklar aynı düzeyde genişlemediğinden, mahalli idarelerin görevlerini etkin biçimde yerine getirme yetisini kaybettiği belirtilmiştir. Bu durumun düzeltilmesi için "mahallî idarelerin idari ve mali bünyeleri düzeltilecek ve kuvvetlendirilecek, bunların kendilerine yeterli duruma gelmeleri sağlanacak" denilmektedir. Bu kapsamda atılacak adım ise bina ve arsa vergisinin düzenlenmesi ile vergiler, resimler, harçlar ve para cezalarının gözden geçirilmesi ve cari fiyat artışlarını takip edemeyenlerin yeniden düzenlenmesi olarak belirlenmiştir (DPT, 1963: 484-485). Ayrıca Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, belediyelerin bazı hizmet alanlarında yeteri kadar yatırım yapamadığı ifade edilmiş ve bu sorunun giderilmesi için genel büt-

109 Yerel yönetimlerin temel sorunlarıyla ilgili kalkınma planlarında yapılan tespitler için bakınız (Genç, 2015: 280).

çeden yardım yapıldığı belirtilmiştir. Fakat asıl hedefin yardımlar olmadığı, belediyelerin öz kaynaklarının geliştirilmesi, ödünç alma imkânlarının gerçekleşebilir bir seviyeye getirilmesi ve harcamalara halkın gönüllü katılımının arttırılması olduğu beyan edilmiştir (DPT, 1963: 421).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, mahalli idare gelir sisteminde yapılacak reform ile bu idarelerin öz gelirlerinin artırılacağı, gelir reformuna paralel olarak yeni bir hizmet bölüşümünün gerçekleştirileceği ve böylece kamu kesiminin hedeflerine ulaşmada etkin bir adım atılacağı beyan edilmiştir (DPT, 1968: 80). Ayrıca İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "Türkiye'de başlayan hızlı şehirleşme hareketi ve bunun yanında ortaya çıkan gecekondu probleminin, belediyelerin zaten sınırlı olan finansman kaynaklarını büsbütün yetersiz hale getirdiği" ifade edilmiştir. Bununla birlikte belediyelerin genellikle programlı ve uzun süreli işlere ayıracakları ödenekleri de yetersiz görülmektedir. Anlatılanlara ilave olarak gelirlerin ihtiyaçlardan çok daha yavaş artması belediyeleri kendi görevlerini yapamaz duruma getirmiştir. Söz konusu sorunların çözümü için "belediyelerin gelir kaynakları günün ihtiyaçlarına uygun hale getirilmelidir" denilmiştir (DPT, 1968: 610-611).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre belediyeler, il özel idareleri ve köy idarelerinin kaynaklarının yetersizliği ve öncelikli alanlarda kullanılmaması nedeniyle, kanunlarla belirlenmiş olan görevlerini gereği gibi yerine getiremedikleri ve kaynak tahsisinde saptırıcı etkenlere yol açıldığı belirtilmiştir (DPT, 1973: 117).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, ekonomik sıkıntılar yüzünden belediyelerin yatırımlarının yetersizliğine vurgu yapılmış, yerel yönetim sistemi içerisinde metropoliten alanlara özgü yerel yönetim birimlerinin kurulması gerektiği öne sürülmüştür. Belediyelerin özerkliklerinin sağlanmasında merkezi yönetime parasal bağımlılıkları, yeterli öz kaynaklardan yoksunluk, belediyelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve görevlileri üzerindeki vesayet yetkileri başlıca darboğazlar olarak görülmüştür (DPT, 1979: 81-82). Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için işlevlerinin yeniden ve geniş bir çerçevede tanımlanacağı, mevcut mali olanaklarının ve özellikle öz kaynaklarının geliştirileceği ifade edilmiştir (DPT,

1979: 296). Ayrıca giderek sınai bir toplum niteliği alan Türkiye'de ekonomik yaşamın kentlerde odaklaştığı ve milli gelirin büyük bir bölümünün kentlerde yaratıldığı vurgulanmıştır. Bu bakımdan kent belediyelerinin daha geniş ekonomik ve toplumsal işlevler ve yetkilerle donatılması, bu amaçla kentin öz kaynaklarının harekete geçirilmesi gerektiği dile getirilmiştir (DPT, 1979: 303).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belediyeler şehircilik hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlar olarak kabul edilmiş ve devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevlerinin belediyelere devredileceği belirtilmiştir (DPT, 1985: 169).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilmekle birlikte, gelirler içerisinden öz gelirlerin payının arttırılacağı ifade edilmiştir (DPT, 1990: 320).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına göre "merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin yasal düzenlemelere, yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin ve toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payının artırılmasına olan ihtiyaç devam etmektedir. Mahalli idare hizmetlerinden yararlananların hizmetin bedelini ödemesi prensibi hayata geçirilememiştir. Belediye sayısı ve nüfus artışından kaynaklanan kentsel hizmet talebindeki artışa rağmen, belediye gelirleri içinde öz gelirlerin payı artırılamamış ve yeterli kaynak yaratılamamış olup, belediye harcamaları büyük ölçüde merkezi hükümetin toplam vergi gelirinden ayrılan kaynaklarla finanse edilmiştir. Belediyelerin vergi ve vergi dışı gelirlerinin önemli bir kısmının belde sakinlerinden doğrudan tahsil edilmemesi, belediye hizmetlerine karşı duyarlılığı zayıflatmakta ve mahalli demokratik denetim mekanizmalarının gelişimini sınırlamaktadır" denilmektedir (DPT, 1996: 124-125). Teknik ve mali açıdan güçsüz belediyelerin yetki ve sorumluluklarının yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde arttırılması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu süreçte mahalli idarelerin gelir kaynaklarının kesintisiz, kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli olması sağlanarak merkezi idareye bağımlılığının azaltılacağı, mahalli idarelerin ağırlıklı olarak kendi öz kaynakları ile hizmetlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı, mahalli idarelerin öz gelirlerini artırmaya yönelik olarak toplayacağı vergi ve harçların oran ve miktarlarının belirlenmesinde, alt-üst sınırları merkezi idarece tespit

edilmek kaydıyla yerel meclislerin yetkili kılınacağı ifade edilmektedir (DPT, 1996: 131).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre idarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesinin yeterince kurulamadığı ve koordinasyon eksikliğinin giderilemediği, yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk ve kaynak açısından güçlendirilemediğine vurgu yapılmıştır (DPT, 2000: 19). Ayrıca nüfus artışına paralel olarak kentsel hizmet talebindeki artışa rağmen yerel yönetimlerin (özellikle belediyelerin) kaynakları yeterince artırılamamıştır. Bu durum belediyeleri yatırım projelerinin finansmanında dış kredi kullanmaya yöneltmiştir (DPT, 2000: 197). Özellikle büyükşehir belediyeleri ve metropol alanlar içindeki ilçe belediyeleri, kentlerin fiziki olarak büyümesine karşın, kaynak yetersizliği, kaynakların etkili kullanılamaması, uzun dönemli hedeflerin belirlenememesi, yeteri kadar nitelikli personel istihdam edilememesi ve eşgüdüm eksikliği nedenleriyle altyapı hizmetlerini zamanında gerçekleştirememişlerdir (DPT, 2000: 67).

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda ise önceki plan döneminde yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumluluklarının artırıldığı, bu gelişme ile başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere, bütün yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması ihtiyacının daha da önem kazandığı ifade edilmiştir. Son yıllarda merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerle ilgili idari ve mali sorunlarının devam ettiği belirtilmiştir (DPT, 2006: 47-50). Ayrıca merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımının, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki ilkeler doğrultusunda yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemlerin alınması gerektiğine dikkat çekilmiştir (DPT, 2006: 95).

Son kalkınma planı olan Onuncu Kalkınma Planında ise büyükşehir belediye sisteminde yapılan son değişikliklerin plan döneminde mahalli idarelerin kaynak ihtiyaçlarını arttıracağı belirtilmiştir. Bu

tespitle birlikte mahalli idarelerin daha etkin, hızlı ve nitelikli hizmet sunabilen, katılımcı, şeffaf, çevreye duyarlı, dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını gözeten ve mali sürdürülebilirliği sağlamış bir yapıya kavuşturulmasının temel amaç olduğu ifade edilmiştir. Bu sayede vatandaşların hizmetlerden memnuniyeti üst seviyelere çıkarılacaktır (Acar ve Aydın, 2015: 25). Planda mahalli idareler dengesinin 2010-2012 döneminde ekonomik büyüme ve genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardaki artışın etkisiyle pozitife döndüğüne temas edilmiştir. Bu dönüşümde mahalli idarelere merkezi bütçeden aktarılacak payların oranları ve dağıtım esaslarında yaşanan değişimin önemli etkisi vardır. Ayrıca mahalli idarelerin öz gelirlerinin kentsel taşınmazların değer artışlarını da kapsayacak şekilde arttırılması planlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 131-134).

Onuncu Kalkınma Planı kapsamında "Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Arttırılması Programı" bulunmaktadır. Etkin bir kamu mali sistemi için kamu gelirlerinin sağlıklı ve sürekli kaynaklardan çağdaş yöntemlerle toplanmasının son derece önemli kabul edildiği programda, yerel yönetimlerin mali yönden merkezi yönetime bağımlılığının azaltılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda belediye ve il özel idarelerinin sermaye gelirleri hariç öz gelirlerinin plan dönemi sonunda GSYH'ye oran olarak % 1.7'ye çıkarılması hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 160, Kalkınma Bakanlığı, 2014d: 1). Söz konusu hedef için belirlenen eylem planları ise emlak vergisindeki sorunlara yönelik değişiklikleri, imar planı değişiklikleri sonucu gayrimenkul değer artışlarından pay alınmasını, belediye alacaklarında tahsilat etkinliğinin geliştirilmesini ve yerel öz gelirler ile genel vergi sisteminin uyumunu içermektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014d: 10).

Onuncu Kalkınma Planı kapsamındaki bir diğer program ise "Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı"dır. Programın amacı; önceliklerin isabetli belirlenmesi, uygulamada kalitenin ve kaynak kullanımında verimliliğin artırılması ve kalkınma çabalarının güçlendirilmesi için yerel düzeyde kurumsal kapasitenin, katılımcılığın ve yönetişimin geliştirilmesidir. Bu sayede yerel hizmetler daha kaliteli ve verimli hale getirilecektir. Bu süreçte kurumsal kapasitenin gelişmesi için "başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere mahalli idarelerin mali yönetim kapasitesinin ve öz gelirlerinin artırılması" program bileşeni olarak belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 194-195).

2.3.2. Araştırma Raporları

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonunun Raporu'ndaki SWOT analizine göre yerel yönetimler için zayıf yönler olarak tespit edilen önemli noktalar şunlardır: Mali açıdan öz gelir yaratmada imkânların sınırlı olması, merkezi idareye bağımlılık, gerek belediyeler gerekse il özel idarelerine ilgili kanunları kapsamında verilen yetki ve sorumlukların yerine getirebilmesi için gerekli olan bütçenin yetersizliği ve kıt kaynakların yarattığı diğer sorunlar. Yetki ve kaynak devrinin devam etmesi yerel yönetimler için önemli fırsatların başında yer almaktadır. Düzensiz kentleşmenin ve hızlı nüfus artışının yol açtığı sosyal ve ekonomik bozukluklar, kaynakların etkin kullanılamaması, hizmet alanlarının yerel yönetimlerin kapasitelerini (mali, idari, teknik vs.) aşması sonucunda hizmetlerin yerine getirilememesi ve dış hizmet alımı, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesindeki adaletsizlik, yerel ve bölgesel gelişmişlik farkları gözetilmeden hizmet alanlarının artırılması, borçların büyümesi, dış borçlanma ve ekonomik krizler, yerel yönetimler için başlıca tehdit alanları olarak ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 56-58).

Bunlara ilave olarak Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre mali kaynakların yetersizliği ve kaynak oluşturma ile ilgili sorunlar önemli sorun alanlarının başında gelmektedir. Özellikle küçük belediyelerin kaynak yaratma konusunda darboğazda oldukları sıklıkla gündeme getirilmektedir. Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar, genel bütçe vergi gelirlerindeki artışa paralel olarak düzenli biçimde artmasına rağmen, özellikle küçük belediyelerdeki kaynak darboğazı sorununun devam ettiği ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 87). Ayrıca raporda yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak merkezi hükümet yardımlarına dayanan gelir temin sisteminin gözden geçirilerek, yerel kaynaklara daha çok ağırlık verilen bir sistemin geçerli kılınmasının, yerel yönetimlerin yetkinliği açısından önemli olduğu vurgusu yapılmıştır. Yerel yönetimlerin mali kapasitelerinin ve kaynak geliştirme imkânlarının artırılmasının önem taşıdığı dile getirilmiştir. Çünkü merkezi idarenin aktardığı payların artırılması çeşitli bütçe kısıtları nedeniyle zor olabilmektedir. İlgili sorun alanları kapsamında uygulanması gereken temel politika ise yerel yönetimlere görevleriyle ve ölçekleriyle orantılı kaynak sağlanmasıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 95-96).

Bu amaçla belirlenen uygulama stratejileri:

- Yerel yönetimlere merkezi idare tarafından pay verilmesi sırasında, geliştirilmiş standartlar ve yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin tahsilinde ve ekonomik hizmet üretmede sağlayacağı performans dikkate alınarak, aktarılan paylarda özendirici bir yüzde oranında artış yapılması.
- Belediye yatırımlarına özendirici vergi muafiyeti getirilmesi.
- İl Özel İdareleri'nin kendi gelir kanununa sahip olması.
- Gelir takip sisteminin oluşturulması.
- Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin takip ve tahsilinin sağlanmasında etkinliğin gerçekleştirilmesi.
- Yerel yönetimlerin öz gelirlerindeki kayıp ve kaçakların önlenmesidir. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve yerel yönetimler arasında iş birliği yapılması gerektiği ifade edilerek, genellikle ilgili mevzuat üzerinde değişiklik ve iyileştirmeler yapılması üzerine odaklanılmıştır.

Vergi-Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre yerel yönetimlerin vergi gelirleri yeterli seviyede değildir**.** Yerel yönetimlerin öz gelirleri arasında bulunan yerel vergiler, yerel yönetimlerin kendi gelirlerini toplayarak mali yönden merkezi yönetime bağımlılıklarını azaltabilmeleri açısından önem arz etmektedir. Bununla birlikte yerel kaynaklardan elde edilen vergi gelirlerinin yüksek olması, verilen yerel hizmetlerin finansmanını kolaylaştırmakla kalmayıp aynı zamanda yerel yönetimlerde hesap verme sorumluluğunun da gelişmesine katkı sağlayacaktır. Fakat Türkiye'de yerel vergi gelirleri yerel yönetimlerin harcamalarını karşılamada oldukça yetersizdir. Öz gelirlerinin yetersiz olması nedeniyle yerel yönetimler giderlerini merkezden aldıkları paylarla karşılamaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin giderek artan harcamalarının daha rahat finanse edilebilmesi sürecini olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle Onuncu Kalkınma Planı döneminde yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin arttırılması bir hedef olarak belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014b: 33-38, LAR Projesi II. Aşama, 2011: 47).

Kamu Yönetimi Araştırma Raporu'nda (KAYA) topluma nitelikli, ekonomik, etkin ve verimli hizmet sunma yolunda yerel yönetimlerin öz gelir olanaklarının arttırılması ve özellikle yasal sınırlar içerisinde

vergileme yetkisi verilmesi önerilmektedir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından 1995'te yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili olarak Özel İhtisas Komisyonu'na "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu" hazırlatılmıştır. Bu araştırmanın temel çıkış noktasını mali kaynakların merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşümü oluşturmaktadır. Bu kapsamda mali sorunların çözümü yolunda yap-işlet-devret modeli, para cezalarının etkinliğinin sağlanması, şerefiye yükümlülüğünün gerçekleştirilmesi, tapu harcı oranlarının düşürülmesi, BİT'lerin yeniden değerlendirilmesi ve yerel mali denetimi yapacak Sayıştayların kurulması gibi konular ele alınmıştır. Türkiye Genç İş adamları Derneği (TÜGİAD) tarafından yerel yönetimlerin "çağın gerektirdiği üretkenliğe kavuşturulabilmesi" amacıyla hukuki, idari ve mali yapılarını yeniden düzenleyen bir reform tasarısı hazırlanmıştır. Tasarıda ileri sürülen reform önerilerine göre "yerel yönetimler mali açıdan merkezi yönetime bağımlı durumdadırlar. Bu nedenle yerel yönetimleri merkezi yönetimden veya merkezi yönetimin tasarruflarından gelecek finansmanla görev yapabilir durumdan kurtarıp, kendi üretecekleri kaynaklarla hizmet yapabilir duruma kavuşturmak gerekmektedir" ifadelerine yer verilmiştir (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 321-325).

2.3.3. Orta Vadeli Programlar

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Programlarda "Kamu Gelir Politikası", "Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Artırılması", "Kamuda İyi Yönetişim" ve "Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması" gibi başlıklar çerçevesinde genel olarak, yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarının arttırılması gerektiği vurgusu yapılmıştır. Bu kapsamda örneğin imar planı değişiklikleri sonucunda oluşacak gayrimenkul değer artışlarından kamunun pay almasının sağlanacağı, emlak vergisi sisteminin gözden geçirilerek yerel vergi sisteminin genel vergi sistemine uyumunun gerçekleştirileceği, belediye ve il özel idarelerinin mali yapılarının güçlendirilerek hemşerilerine karşı yönetim sorumluluklarının artırılacağı şeklindeki ifadelere, söz konusu programlarda değinilmiştir[110](http://www.sbb.gov.tr/Pages/OrtaVadeliProgramlar.aspx). Orta vadeli mali planlarda da benzer noktalara dikkat çekildiği görülmektedir (http://www.bumko.gov.tr/ TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html).

110 Bahsedilenler hakkında ilave bilgi için bakınız (Orta Vadeli Program, 2018-2020: 36, Orta Vadeli Program, 2017-2019: 13, Orta Vadeli Program, 2016-2018: 14, Orta Vadeli Program, 2015-2017: 15, Orta Vadeli Program, 2010-2012).

2.3.4. Türkiye Belediyeler Birliği Stratejik Planı

2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planın temel misyonu, yerel yönetim ilkeleri çerçevesinde belediyeleri temsil etmek, hak ve menfaatlerini korumak ve gelişmelerine destek olmaktır. Bu kapsamda çeşitli amaç ve hedefler belirlenmiştir. Amaçlardan ilki, "karar alma süreçlerinde belediyelerin hak ve menfaatlerini korumak, yetki ve sorumluluklarını yerinden yönetim ilkesi, genel kabul görmüş hizmet standartları ve taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalarla uyumlu olarak geliştirmek, görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynak verilmesini sağlamak" olarak belirlenmiştir. Söz konusu amaca ulaşma yolunda belirlenen hedefler ise şunlardır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014b: 27-33):

- "Belediyelerin hak ve menfaatlerini korumak ve gelişmelerine destek olmak amacıyla mevzuat çalışmalarını belediyeler lehine sonuç verecek şekilde yürütmek.

- Değişen mevzuat, genel kabul görmüş hizmet standartları ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öncelikleri dikkate alınarak yerel yönetim sistemimizin gelişimi için gerekli girişimlerde bulunmak[111].

- Belediyelerin hak ve menfaatlerini korumaya yönelik olarak merkezi idare kurumları ve siyasi karar mekanizmaları nezdinde, belediyelerin de aktif katılımını sağlamak suretiyle, çeşitli çalışmalarda bulunmak ve farkındalık yaratmak.

- Belediyelere rehberlik ve hukuki destek kapsamındaki çalışmalarımızı teknolojiyi etkin kullanmak suretiyle geliştirmek.

- Belediye gelirlerinin, belediyelerin görev ve sorumluluklarındaki artışa paralel olarak düzenlenmesi ile mali kaynaklarının etkili ve verimli biçimde yönetilmesini sağlamak konusunda çalışmalar yapmak[112]."

---

111 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde ulusal ekonomik politika çerçevesinde yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağı ve yerel makamların mali kaynaklarının Anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede önümüzdeki dönemde belediyelerin artan görev ve sorumlulukları ile genişleyen hizmet alanları dikkate alınarak tespit edilen sorun alanlarına yönelik çözüm önerileri ile belediyelerin yetkilerinin ve mali yapılarının Anayasa ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu olarak güçlendirilmesi hedeflenmektedir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014b: 27-33).

112 Anayasamızın 127. maddesinde yer alan "mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü gereğince, belediyelerin hem farklılaşan hem de

Bu süreçte belirlenen stratejiler ise mali yerelleşmeye yönelik olmak üzere ülkelerarası karşılaştırmaları içeren ve Türkiye için gelir paylaşım modelleri öneren bir rapor hazırlayıp paydaşların bilgisine sunmak, belediyelerde gelir ve harcama yönetimini iyileştirmek üzere çalışmalarda bulunmak, belediyelerin mali kaynaklarının artırılmasına ve belediye gelirleri mevzuatının tek bir kanunda toplanmasına yönelik yasa önerisi hazırlamaktır. 2016 yılı içinde belediyelerin öz gelirlerinin yönetimi ve arttırılması ilişkin bir rapor düzenleneceği, 2017 yılı içinde ise kaynak paylaşımı ve öz gelirlerin arttırılmasına ilişkin yasa teklifinin sunulması planlanmaktadır.

2.3.5. Kanun Tasarıları

İçişler Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı'nın katkılarıyla 1996 yılında "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" adında bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Tasarıda yerel yönetimlerin etkinlikten uzak ve merkezi yönetime aşırı bağımlı kuruluşlar haline geldiği ifade edilmiştir. Mali bağımlılığın azaltılması amacıyla tasarıda belediyelere turistik bölgelerde konaklama vergisi getirme, imar rantlarını vergilendirme, il özel idarelerine mücavir alan sınırları dışında vergi toplama yetkisi verme gibi önerilerde bulunulmuştur (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 323).

1998 yılında TBMM'ye, Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" tasarısı sunulmuştur. Tasarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü yapmak, daha verimli kaynak kullanan yerel yönetimler oluşturmak, yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki ve hizmet üretimindeki payını artırmak, yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapı sağlamak gibi amaçları bulunmaktadır. Fakat daha önceki kaynak artırma anlayışından farklı olarak belediyelerin

---

artan görev ve sorumluluklarıyla uyumlu, dengeli ve adil bir kaynak paylaşımının sağlanmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilmesi öngörülmektedir. Mali kaynak sağlanması kadar yönetimi de üzerinde durulması gereken bir husustur. Bu kapsamda kaynakların kullanılmasında mali disiplini sağlama, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı ile hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği şekilde yönetilmesine ilişkin belediyelerin kurumsal kapasitelerinin artırılmasına önem verilecektir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014b: 27-33).

öz gelirlerine odaklanılmamakta, bütçeden aldıkları payı artırmak suretiyle kaynak artışı gerçekleştirilmektedir (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 327-328). Bu politikanın muhtemel sonucu yerel yönetimlerin merkezi bağımlılığının artışı olacaktır.

Merkezi transfer sistemindeki kriterler ile harcamalar arasında yeterli bağ kurulamaması, öz gelirler ve öz gelirler içerisinde yerel vergi gelirlerinin yetersiz oluşu, gelirlerin artan sorumluluk ve harcamaları takip etmemesi, gelirlerin güncelliğini kaybetmesi ve yerel yönetim gelirlerine ilişkin mevzuatta bütünlük ve tutarlılık bulunmaması gibi nedenlerle 2006 yılında "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı" sunulmuştur. Tasarıda söz konusu sorunların çözümü için belli başlı adımlar atılması planlanmıştır. Bunlar:

- Emlak vergisinin tamamen yerel bir vergi olarak düzenlenmesi ve yerel vergi sistemi içine alınması.
- Özellikle belediye altyapı yatırımlarından kaynaklanan taşınmaz değer artışları vergi değerini değiştiren sebepler arasına alınarak, kısmen de olsa kent rantlarının vergilendirilmesi[113].
- Mevcut elektrik ve havagazı tüketim vergisinin, elektrik ve gaz tüketim vergisi olarak değiştirilmesi, doğal gaz ve likit petrol gaz tüketiminin vergi kapsamına alınarak, vergi tabanında önemli bir genişleme sağlanması.
- Yerel vergiler arasına önemli ve yeni bir vergi olan konaklama vergisi getirilmesi, vergi ile başta çok sayıda turist çeken yörelerde bulunan il özel idaresi ve belediyeler olmak üzere ek bir kaynak yaratılarak, bu idarelerde özellikle turizm bakımından önem arz eden altyapının tamamlanması için önemli bir katkı sağlanması.
- Uygulamada gelir yaratma potansiyelini kaybetmiş olan yangın sigortası vergisi ile çifte vergilendirme durumunda olan haberleşme vergisinin kaldırılması.
- Bazı harçların kaldırılması ve yalnızca dört adet harç alımının öngörülmesi.

113 Örneğin Yavuz Sultan Selim Köprüsü'nün yapımına başlandığı 2013 yılından beri konut ve arsa fiyatlarını % 15-90 arasında artırdığı ifade edilmektedir. Hiçbir çaba harcanmadan servette meydana gelen bu artış, ilave gelir ve harcama gücü demektir. Fakat vergilendirilmemektedir ("Yavuz Sultan Selim Köprüsü konut fiyatlarını % 90 artırdı", 2017).

- Ücrete konu olabilecek nitelikteki bazı hizmetlerle ilgili harçların kaldırılmasından sonra, ücretlerin kapsamının genişlemesi ve mahalli idare gelirleri arasında ücret gelirlerinin önemli bir yer teşkil etmesi.

- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılan payların dağıtım ölçütlerinin değiştirilmesi, nüfus kriterine ilave olarak yüzölçümü, kırsal alan nüfusu, illerin gelişmişlik endeksi ve performans sonuçlarının dağıtım ölçütleri arasına alınmasıdır. Fakat tasarı çeşitli gerekçelerle uygulamaya geçirilememiştir.

2.3.6. Hükümet Programları

64. Hükümet Programı'nda (2015)[114] belediyelerin mali sorunlarının çözümü noktasında birtakım düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmektedir. Bu kapsamda:

- "Yönetişim" başlığı altında, AB Müktesebatı ve uluslararası normlar esas alınmak suretiyle kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin gözden geçirilmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu olarak merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi.

- "Mali Disiplin" başlığı altında, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması, sade ve kolay uygulanabilir vergi usul mevzuatı oluşturulması.

- "Yerel Yönetimler" başlığı altında, mahalli idarelerin yerel gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemelerin yapılması, yerel yönetimlerin borçlanma sistematiği ve hesap verebilirliğini güçlendirecek mahiyette düzenlemelerin yapılması ve büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin kaynaklarının artırılmasına yönelik tedbirlerin alınması gibi hususlara yer verilmiştir. Bunlara ilave olarak hükümetin 6 aylık eylem planında ilçe belediyelerinin gelirlerinin artırılmasına

114 19 Şubat 2015 tarihinde Ankara'da düzenlenen AK Parti Belediye Başkanları İstişare ve Yönlendirme Toplantısı'nda Başbakan Davutoğlu, "belediyelerin merkezi bütçeden talepte bulunan yapılar haline gelmelerini değil, öz gelirlerini güçlendirmelerini istediklerini" vurguladı. Büyükşehir ve il belediyeleriyle yapılan toplantılarda hep bu konunun dile getirildiğini vurgulayan Davutoğlu, "İnşallah özel bir çalışma yaptırıyoruz. Bu çalışma tamamlandığında yasal düzenleme olarak da belediyelerimizin öz gelirleri artacak. Kendi gelirleriyle, kendi yağlarıyla kavrulur hale gelecekler" dedi. Başbakan Davutoğlu "seçim sonrasında atacakları adımları şimdiden planladıklarını, öz gelirleri nasıl artıracaklarının alternatif modellemelerini yaptıklarını" ifade etti (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015b: 5-6).

yönelik olarak Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve İmar Kanunu'nda değişikliğe gidileceği ifade edilmiştir.

65. Hükümet Programı'nda (2016) ise "yerel yönetimlerde, kamu kaynaklarının ülke ve millet menfaatleri için kullanımını temin edecek düzenlemelerin süratle gerçekleştirileceği" temel hedefi ile şu noktalara temas edilmiştir:

- "Yönetişim" başlığı altında, merkezî idarenin politika belirleme, standart geliştirme, denetim birimlerini güçlendirme ve stratejik düzeyde etkinliğini artırma, taşra teşkilatlarının ve mahallî idarelerin insan kaynaklarının geliştirilmesine paralel olarak, operasyonel düzeyde esnekliklerini ve mali kaynaklarını genişletmeye devam etme.

- "Mali Disiplin" başlığı altında, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması, sade ve kolay uygulanabilir vergi usul mevzuatı oluşturulması.

- "Yerel Yönetimler" başlığı altında, mahalli idarelerin yerel gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemelerin yapılacağı, yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerini geliştirerek, vatandaşa en yakın ve yerel taleplere en duyarlı hizmet birimleri olarak hızlı ve verimli çalışmalarının sağlanacağı ve mahalli idarelerin borçlanma sistemi ve hesap verilebilirliğini güçlendirecek mahiyette düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca belirtilen amaçlar için "Yerelde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Öncelikli Dönüşüm Programı" ve "Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması Öncelikli Dönüşüm Programı" gibi program ve projelerin en kısa sürede hayata geçirileceği belirtilmektedir.

Son 50 yıldır iktidara gelmiş olan hükümetlerin hükümet programlarına bakıldığında ise hemen hepsinin yerel yönetimlerle ilgili olarak, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile gelirlerinin artırılarak yerel özerkliğinin sağlanması, merkezi ve yerel yönetimler arasında etkin bir görev, yetki ve kaynak paylaşımının yapılması, yerel yönetimlerin teşkilat yapılarında köklü değişikliklere gidilmesi, hizmetlerin görülmesi hususunda "hizmette yerellik" ilkesinin uygulanması ve yerel yönetimlerin demokratik bağımsızlıklarının ve halkın yerel yönetimlere katılımının artırılması konularını, temel ilke ve amaç edindikleri görülmektedir (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 326-327).

2.3.7. İlerleme Raporları

Avrupa Birliği'nin aday ülke olan Türkiye'nin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri ve bu alanda gözlemlediği eksiklikleri beyan ettiği "İlerleme Raporları"nda, yerel yönetimlerin mali durumu hakkında önemli tespitler yer almaktadır. Bu tespitler Tablo 28'de özetlenmiştir.

Tablo 28: AB İlerleme Raporlarındaki Yerel Mali Tespitler

2006 Yılı İlerleme Raporunda	Daha önceki raporlarda da ele alınan Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasasının kabulü konusunda ilerleme kaydedilmediği, bunun sonucunda merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleştirilemediği ve vergilendirme açısından da yerinden yönetimin sağlanamadığı ifade edilmiştir. Yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç olduğu dile getirilmiştir.
2007 Yılı İlerleme Raporunda	Yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin arttırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.
2008 Yılı İlerleme Raporunda	2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı Kanunun yerel yönetimlerin görevlerini daha etkili bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak amacıyla gelirleri arttıracak bir yasa olduğu vurgulanmış ve yerel yönetimlere ilişkin yasaların uygulanmasına ve kapasite artırımına devam edildiği belirtilmiştir.
2010 Yılı İlerleme Raporunda	Şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı mekanizmaların özellikle daha fazla kaynak ve sorumluluk aktarılan yerel yönetimlerde güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.
2011 Yılı İlerleme Raporunda	Yerel yönetimlere yetki devri konusunda ve özellikle mali kaynakların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilmediği vurgulanmıştır. Bu nedenle belediyelerin merkezi yönetim tarafından tahsis edilen gelirlere aşırı bağımlı hale geldiği ve yerinden yönetim sürecinde bir ilerleme kaydedilemediği belirtilmiştir. Başta mali gelirlerin yerel idarelere aktarılması olmak üzere, yetki devrinin hayata geçirilmediği noktasında ağırlıklı olarak durulmuştur.

Kaynak: Europe Union, 2006-2007-2008-2010-2011-2013-2014-2016-2018. İlerleme raporları çerçevesinde tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablo 28: (devamı)

2013 Yılı İlerleme Raporunda	Yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, Kasım ayında kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediye yetkilerinin kapsamının genişletildiği, böylece bazı küçük belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirilerinin kısmen karşılandığı dile getirilmiştir. Ancak yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyelerinin hala yerine getirilmediği vurgulanmıştır.

2014 Yılı İlerleme Raporunda	2012 yılında Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikle belediyelerin sınırlarının yeniden belirlenmesi ve yetkilerinin kapsamının genişletilmesi düzenlemesinin ardından, mali yerinden yönetim konusunda çok sınırlı bir ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir.
2016 Yılı İlerleme Raporunda	Belediye sınırlarını yeniden çizen ve belediyelerin sorumluluklarının kapsamını genişleten Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 6360 sayılı Kanun ile 2012 yılında yapılan değişikliğe rağmen, mali yerinden yönetimin sınırlı kaldığı ve belediyelerin kendilerine devredilen sorumlulukları yerine getirmek için gerekli mali kaynaklara ihtiyaç duydukları ifade edilmiştir.
2018 Yılı İlerleme Raporunda	Belediyelerin mali sorunlarından bahsedilmemektedir. Temel olarak belediye yöneticilerinin ve seçilmiş temsilcilerin yerine yapılan kayyum atamalarının yerel demokrasiye zarar verdiğine vurgu yapılmıştır.

Tablo 28'deki tespitlerden görüldüğü üzere, yerinden yönetim konusunda önemli bir ilerlemenin kaydedilemediği, özellikle mali kaynakların yerele devri veya yerel yönetimlerin mali açından güçlendirilmesi konusunda çok sınırlı bir ilerlemenin olduğu ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerin merkezden transfer edilen gelirlere mali açıdan bağımlı hale geldiği belirtilmekle birlikte, üstlenilen sorumlulukların layıkıyla yerine getirilmesi için daha fazla mali kaynağa ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır.

Ele alınan çalışmalar kapsamında hem tüm yerel yönetimler hem de belediyeler açısından genel bir çıkarımda bulunulursa:

- Yerel birimler içerisinde belediyelerin kent hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlar olduğu,
- Kentlerde yaşayan nüfusun gittikçe arttığı ve kentlerde yoğunlaşma yaşandığı,
- Yerel düzeyde gelir-gider dengesinin sağlanamadığı, bu nedenle dış finansman (borçlanma) ve dış hizmet alımının yapıldığı,
- Yerel düzeyde harcamalarda ve mevcut kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanamadığı,
- Yerel meclislerin hala vergilendirme yetkisine sahip olmadığı,
- Vergilendirme yetkisinin olmaması, mevcut kaynakların etkin kullanılamaması ve yeni kaynakların oluşturulamaması yüzünden gelirlerin ihtiyaçlardaki artışı takip edemediği,
- Kendi kendine yeterli ve üretken olması gereken yerel birimlerin görevlerini layıkıyla yerine getiremediği,

- Anlatılan sorunlar nedeniyle belediye hizmetlerine olan duyarlılığın azaldığı, demokratik denetim mekanizmalarının gelişmediği ve

- Bazı hizmet alanlarına belediyelerin hiç yatırım yapamadığı, ifade edilmiştir.

Ayrıca yetki ve görev aktarmadan önce yerel birimlerin yönetimsel, teknik ve mali açıdan güçlendirilmesi gerektiğine temas edilerek, yerel düzeyde genel olarak gelir yetersizliğinin yaşandığı, bu yetersizliğin ise öz gelirlerin, öz gelirler içerisinde de vergi gelirlerinin ve gönüllü katılımın[115] artırılarak giderilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu sayede yerel hizmetlerden memnuniyet düzeyinin artacağı ve mali sürdürülebilirliği sağlanmış belediye yapılarının oluşacağı dile getirilmiştir. Mevcut durumda öz gelirlerin, öz gelirler içerisinde ise vergi gelirlerinin düşük düzeylerde olduğu, harcamaların büyük kısmının genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay ile finanse edildiği ve bu nedenle yerel birimlerin önemli ölçüde merkezi yönetime bağımlı olduğu vurgulanmıştır.

2.4. Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Karşılaştırmalı Analizi

Gelir yetersizliği, öz gelir ağırlıklı olmayan veya merkezi transferlere dayalı gelir yapısı belediyeleri mali, siyasi ve idari açıdan merkeze bağımlı birimler haline getirmektedir. Söz konusu durumun belediyeler üzerinden birçok olumsuzluğa sebebiyet vereceği açıktır. Fakat olumsuz gidişatı somut biçimde görmek için bağımlılık veya öz gelir yetersizliği, sayısal verilerle ortaya konulmalıdır. Böylece uluslararası boyutta karşılaştırma yapma ve yapılan karşılaştırmalar ile planlanan değişikliklere uygun örneklem ülkeleri tespit etme imkânına erişilecektir. Ayrıca bağımlılığın boyutu ile ilgili hem tüm belediyeler hakkında hem de ayrı ayrı belediye seviyelerine göre analiz yapma fırsatı yakalanmakta ve ayrıntılı değerlendirmeler sayesinde, Türkiye özelinde anakentleşme ile mali yerelleşme arasındaki ikileme temas edilebilmektedir. Bu sayede belediyelerin içinde bulunduğu mali çıkmaz kapsamında, öz gelir kaynaklarını arttırmanın önemi ve faydası daha somut biçimde anlaşılabilecektir.

115 5393 sayılı Kanunun 77. maddesine göre belediye "sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular" denilmektedir.

Tablo 29: Yerel Yönetimlerin ve Belediyelerin Toplam Gelir ve Harcamalarının Oransal Analizi – I

Yıllar	Toplam Belediye Geliri / GSMH	Toplam Yerel Yönetim Geliri/GSMH	Yıllar	Toplam Belediye Harcamaları /GSMH	Toplam Yerel Yönetim Harcamaları/ GSMH
1925	1.18	2.3	**1925**	1.20	2.40
1930	1.20	3.6	**1930**	1.0	1.08
1935	1.68	4.0	**1935**	1.50	3.59
1940	1.41	3.4	**1940**	1.20	2.80
1945	1.48	2.7	**1945**	0.96	1.90
1950	1.55	2.5	**1950**	1.42	2.31
1955	2.02	3.1	**1955**	2.02	2.99
1960	1.64	2.5	**1960**	1.91	2.60
1965	1.51	2.4	**1965**	1.45	2.36
1970	1.37	-	**1970**	1.49	2.15
1975	-	-	**1980**	1.49	1.70
1980	1.02	1.3	**1985**	1.79	2.11
1985	1.97	2.4	**1987**	2.96	3.45
1990	1.63	2.1	**1992**	3.58	4.03
1995	2.27	2.7	**1995**	2.42	2.77
1997	2.68	3.5	**1997**	2.80	3.40
Ortalama	1.64	2.7	**Ortalama**	1.82	2.60
Yıllar	**Toplam Belediye Geliri / GSYH**	**Toplam Yerel Yönetim Geliri/GSYH**	**Yıllar**	**Toplam Belediye Harcamaları /GSYH**	**Toplam Yerel Yönetim Harcamaları/ GSYH**
2006	2.58	4.02	**2006**	2.74	4.18
2007	2.69	4.03	**2007**	2.93	4.47
2008	2.59	3.90	**2008**	3.11	4.62
2009	2.69	4.25	**2009**	3.10	4.83
2010	2.95	4.62	**2010**	2.97	4.50
2011	2.92	4.55	**2011**	2.95	4.38
2012	2.88	4.41	**2012**	2.99	4.41
2013	2.98	4.61	**2013**	3.31	4.84
2014	3.06	4.26	**2014**	3.09	4.12
2015	3.09	4.18	**2015**	3.16	4.26
2016	3.10	4.19	**2016**	3.50	4.65
Ortalama	2.87	4.27	**Ortalama**	3.08	4.48

Kaynak: Çınar ve Güler, 2004: 51-52, 187-188, https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-bsutce-istatistikleri-yeni, http://www.bumko.gov.tr/TR,183/genel-yonetim-butcesi.html.

Tablo 29 incelediğinde, 1925-1997 yılları arasında toplam belediye gelirleri/GSMH ortalama oranının % 1.64, toplam belediye harcamaları/GSMH oranının ise % 1.82 olduğu görülmektedir. Bir başka ifadeyle ele alınan yıllar çerçevesinde belediyelerde gelir-gider dengesizliği (ortalama olarak) mevcuttur. Aynı dönemde yerel yönetimlerin toplam gelir ve harcamalarında ise gelirler lehine bir gelişmenin olduğu görülmektedir. 2006-2016 arası dönemde, 1925-1997 arası dönemin ortalamasına göre hem belediyelerin hem de yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarında artış olduğu gözlemlenmektedir. Toplam belediye geliri/GSYH oranı artarak % 2.87, toplam belediye harcamaları/GSYH oranı ise % 3.08 olmuştur. Ele alınan önceki dönem ortalamalarına göre gelir ve harcamalarda yaklaşık % 1.20'lik bir artış söz konusudur. Toplam yerel yönetim gelir ve harcamalarının GSYH'ye oranında da artış olmakla birlikte, ele alınan önceki dönemde gelirler lehine olan durum ortadan kalkmış ve toplam yerel yönetim harcamaları gelirleri aşmıştır.

Veriler görev ve sorumlulukları artan yerel yönetimlerin ve belediyelerin harcamalarının da arttığını fakat gelirlerin harcamaları aynı hızla takip etmediğini göstermektedir. Bir başka açıdan bakıldığında ise merkezi yönetimin hem gelir hem de harcama bakımından üstünlüğü ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin ve diğer yerel yönetimlerin harcama ve gelirlerindeki sınırlı artışın, nüfus artışı ile birlikte mevcut hizmet seviyesini korumak, hizmetlerde asgari standartları sağlamak ve bölgelerarası dengesizlikleri gidermek amacı taşıdığı ifade edilebilir (Siverekli ve Duman, 2015: 34).

Tablo 30: Yerel Yönetimlerin ve Belediyelerin Toplam Gelir ve Harcamalarının Oransal Analizi – II

Yıllar	Toplam Belediye Gelirleri/ Toplam Yerel Yönetim Gelirleri	Toplam Belediye Harcamaları/ Toplam Yerel Yönetim Harcamaları	Toplam Belediye Gelirleri/ Genel Devlet Gelirleri	Toplam Belediye Harcamaları/ Genel Devlet Harcamaları
2006	64.2	65.6	7.73	8.53
2007	66.7	65.6	8.34	9.05
2008	66.3	67.4	8.22	9.41
2009	63.2	64.3	8.14	8.11
2010	63.9	66.0	8.78	8.15
2011	64.2	67.4	8.62	8.62

2012	65.2	67.8	8.42	8.53
2013	64.7	68.5	8.62	9.41
2014	71.7	75.2	9.05	9.00
2015	73.9	74.0	9.04	9.23
2016	74.0	75.3	8.96	9.72
Ortalama	67.0	68.8	8.54	8.89

Kaynak: https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni, http://www.bumko.gov.tr/TR,183/genel-yonetim-butcesi.html. Tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 30'a göre 2006-2016 dönemi verileri çerçevesinde belediyelerin toplam gelirlerinin toplam yerel yönetim gelirlerine oranı ortalama % 67'dir. Harcamalarının oranı ise ortalama % 68.8'dir. Harcamaların gelirlerin üstünde olduğu görülmekle birlikte, yerel yönetimlerin toplam gelir ve harcamalarının yaklaşık 3/4'ünün belediyelerce yapıldığı neticesine ulaşılmaktadır. Ayrıca 2006 ile 2016 yılları üzerinden bir karşılaştırma yapılırsa, toplam yerel yönetim gelir ve harcamaları içerisinde belediye gelir ve harcamalarının % 9-10 civarında bir artış sergilediği sonucuna varılmaktadır. Bu veriler yerel yönetimler içerisinde belediyelerin öneminin anlaşılması bakımından önemlidir. Genel devlet gelir ve harcamaları içerisinde ortalama % 8-9 arası bir orana sahip olan belediyelerde, yine az bir farkla harcamalarının yüksek olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Tablo 31: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Verilen Payların Dağılımı (Bin TL)

Yıllar	Belediye ve İl Özel İdareleri (İller Bankası Toplamı)	Büyükşehir Belediye Payı Toplamı	Toplam	Vergi Gelirleri İçindeki Pay (%)
1986	573	200	773	12.9
1987	870	296	1.166	12.9
1988	1.422	501	1.923	13.5
1989	2.374	774	3.148	12.3
1990	4.571	1.568	6.139	13.5
1991	7.868	2.685	10.553	13.4
1992	14.444	4.701	19.145	13.5
1993	27.283	9.625	36.908	14.0
1994	47.871	20.358	68.229	12.8
1995	110.762	39.981	150.743	13.9
1996	222.696	81.839	304.535	13.6

1997	496.385	170.785	667.170	14.1
1998	915.200	319.010	1.234.210	13.4
1999	1.449.230	511.766	1.960.996	13.2
2000	2.436.886	845.776	3.282.662	12.4
2001	3.848.333	1.364.760	5.213.093	13.1
2002	3.272.491	1.474.180	4.746.671	8.0
2003	3.726.180	1.635.029	5.361.209	6.4
2004	5.446.994	2.493.528	7.940.522	7.9
2005	6.333.455	3.806.396	10.139.851	8.5
2006	6.849.160	4.057.033	10.906.193	7.2
2007	8.364.071	4.921.307	13.285.378	7.8
2008	10.167.844	5.840.259	16.008.103	8.4
2009	11.188.110	6.130.478	17.318.588	8.8
2010	13.686.425	7.302.537	20.988.962	8.9
2011	16.497.595	8.613.324	25.110.919	8.8
2012	18.120.754	9.929.272	28.050.026	8.8
2013	21.200.997	11.574.128	32.775.125	8.9
2014	22.912.411	16.518.060	39.430.471	9.6
2015	26.507.107	20.057.996	46.565.103	9.9
2016	29.833.607	22.766.041	52.599.648	9.9
2017	34.368.100	26.259.130	60.627.230	9.7

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm

Tablo 31 incelendiğinde, miktarsal anlamda genel olarak düzenli bir artış olduğu dikkat çekmektedir. Fakat belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay oranında % 40-50 oranında bir düşüş yaşanması (Tablo 20'de görüldüğü üzere) ve büyükşehir belediyelerine ayrılan oranlarda geçmiş yıllara kıyasla yaşanan bazı cüzi iyileşmeler nedeniyle, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan miktarın toplam vergi gelirleri içerisindeki payı düşmüştür. Bu değişimde genel bütçe vergi geliri tahsilatında veya tahsilatın artış hızında teknolojik gelişmelerle birlikte yaşanan iyileşmelerin de etkili olabileceği belirtilmelidir. Neticede bazı yıllar % 14 seviyelerine gelen bu oran 2000'li yılların başından itibaren bir düşüş trendi içerisine girmiş ve günümüzde % 8-10 seviyelerinde kendine yer edinmiştir. Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı miktarın toplam vergi gelirleri içerisinde kapladığı alanda yaşanan bu düşüş, özellikle belediyelerin öz gelirlerinde yaşanan artış ile telafi ediliyorsa, mali özerklik açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Tablo 32: Belediye Gelirlerinin Oransal Analizi (1925-1985)

Yıllar	Belediye Öz Gelirleri/Toplam Belediye Gelirleri	Yardım+Borç+Ceza/ Toplam Belediye Gelirleri	Belediyelerin GBVG Payları/Toplam Belediye Gelirleri
1925	55.25	9.94	34.81
1930	47.55	18.92	33.51
1935	51.61	7.37	41.01
1938	56.17	7.41	36.42
1956	43.09	23.13	33.78
1960	51.61	22.72	25.67
1965	51.68	18.38	29.94
1970	55.92	18.85	25.23
1977	36.93	23.70	39.37
1980	36.62	28.43	34.94
1982	33.01	22.25	44.75
1985	22.25	26.21	50.94
Ortalama	45.14	18.94	35.86

Kaynak: Çınar ve Güler, 2004: 53-54

1925-1985 yılları arasında belediye gelirlerinin içsel analizinin yapıldığı Tablo 32'ye göre, 1925 yılında % 55.25 olan öz gelir/toplam gelir oranının, 1985 yılına gelindiğinde % 22.25 oranına kadar düştüğü görülmektedir. Öz gelirlerdeki bu azalışın ise genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay ile telafi edildiği gözlemlenmektedir. Nitekim 1925 yılında GBVG/toplam gelir oranı % 34.81 iken, 1985 yılında bu oran % 50.94 seviyelerine kadar çıkmıştır. Ayrıca aynı dönemde yardım, borç ve ceza gelirlerinde de artış olduğu görülmektedir. Söz konusu eğilim mali özerklik bakımından olumsuz bir gelişmedir (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 449).

Tablo 33: Belediye Gelirlerinin Oransal Analizi (1986-2016)

Yıllar	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/ Toplam Belediye Geliri	Belediye Vergileri/ Toplam Belediye Geliri	Belediye Harçları/ Toplam Belediye Geliri	Harcamalara Katılma Payı/ Toplam Belediye Geliri	Mülk ve Teşebbüs Gelirleri/ Toplam Belediye Geliri	Cezalar/ Toplam Belediye Geliri	Diğer Gelirler*/ Toplam Belediye Geliri
1986	44.2	13.9	5.0	-	-	-	-
1987	42.9	11.6	4.6	-	-	-	-
1988	43.5	10.2	3.6	-	-	-	-
1989	51.0	10.3	5.1	-	-	-	-
1990	51.4	12.3	4.2	-	-	-	-
1991	53.7	7.7	3.5	-	-	-	-
1992	50.7	6.6	3.4	-	-	-	-
1993	44.9	4.8	3.4	-	-	-	-
1994	44.5	13.9	2.8	-	-	-	-

Tablo 33: (devamı)

Yıllar	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/ Toplam Belediye Geliri	Belediye Vergileri/ Toplam Belediye Geliri	Belediye Harçları/ Toplam Belediye Geliri	Harcamalara Katılma Payı/ Toplam Belediye Geliri	Mülk ve Teşebbüs Gelirleri/ Toplam Belediye Geliri	Cezalar/ Toplam Belediye Geliri	Diğer Gelirler*/ Toplam Belediye Geliri
1995	47.4	10.8	3.4	-	-	-	-
1996	50.1	7.9	2.8	-	-	-	-
1997	48.1	6.3	2.6	-	-	-	-
1998	48.8	10.9	2.2	-	-	-	-
1999	49.8	10.1	2.4	-	-	-	-
2000	53.1	8.6	2.7	-	-	-	-
2002	50.1	12.4	2.3	1.0	17.7	2.0	11.6
2003	43.8	18.1	2.2	1.0	18.2	2.2	12.8
2004	52.4	13.3	2.7	1.2	16.4	2.5	10.0
2005	53.6	11.2	4.6	1.2	15.3	2.1	10.0
2006	46.0	11.4	5.1	1.2	14.8	1.9	18.0
2007	44.2	10.4	5.2	1.4	15.8	1.8	19.0
2008	48.6	11.1	4.7	1.3	14.6	1.9	16.0
2009	49.8	9.1	4.4	1.3	15.4	1.9	16.7
2010	50.6	12.0	5.1	1.6	14.1	1.8	13.5
2011	50.9	12.4	4.3	1.3	13.2	1.6	14.6
2012	51.9	11.8	4.3	1.4	14.4	1.6	10.5
2013	51.1	10.9	4.3	1.5	14.8	1.5	11.5
2014	54.5	11.2	3.6	1.7	10.7	1.3	11.0
2015	61.4	11.3	3.6	1.1	10.3	1.4	10.9
2016	60.1	11.2	3.8	1.3	10.4	1.4	11.8
Ortalama	49.7	10.7	3.7	1.3	14.4	1.8	13.2

Kaynak: Ulusoy ve Akdemir, 2014: 277, https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni. *Borçlanma, Faiz Gelirleri, Sermaye Gelirleri ve Alacaklardan Tahsilatlardan oluşmaktadır.

Tablo 31'e göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından yerel yönetimlere aktarılan payların toplam vergi gelirleri içerisindeki oranında bir azalma yaşandığı gözlenmiştir. Fakat Tablo 33'e bakıldığında genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payın toplam belediye gelirleri içerisindeki oranı bazı yıllar dalgalanmalar yaşasa da 1980'li yıllarda % 40-44 seviyelerinde iken (Tablo 32'ye göre 1925 yılında % 34 seviyelerinde), günümüzde % 60 seviyelerine kadar gelmiş ve çok büyük bir artış sergilemiştir. 1925-1985 döneminde toplam belediye gelirleri içerisinde ortalama % 35.86'lık bir yere sahip olan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat payı, 1986-2016 döneminde

ortalama % 50 düzeylerine ulaşmıştır. 1986 yılında belediye vergilerinin toplam belediye gelirleri içerisindeki payı yaklaşık % 14 düzeylerindedir. Zaman zaman ciddi dalgalanmalar yaşayan ve önemli krizlerin yaşandığı 2000'li yılların başında % 18'e ulaşan söz konusu oran, günümüzde % 10-11 seviyelerine kadar düşmüştür. Belediye harçları konusunda da aynı değerlendirme yapıldığında, yine dalgalı bir seyir izleyen harçların toplam belediye gelirleri içerisindeki payında 2005 sonrası artış yaşanmış, son yıllarda ise % 4'ün altına düşen bir trend içerisine girildiği görülmüştür. Harcamalara katılma paylarının toplam belediye gelirleri içerisindeki payı % 1-1.5 düzeylerindedir ve belediyeler açısından önem derecesinde son sıralarda yer almaktadır. Aynı değerlendirme ceza gelirleri içinde yapılabilir ve ceza gelirleri 2004 yılından sonra gittikçe azalan bir trend içerisine girmiştir. Mülk ve teşebbüs gelirleri ise uygun verilerin elde edildiği 2002 yılında % 17-18 seviyelerinde iken gittikçe azalan bir eğilim izlemiş ve günümüzde % 10 seviyelerine kadar düşmüştür. Benzer bir süreç borçlanma, faiz gelirleri, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilatlar[116] kalemlerinin birleşmesinden oluşan "diğer gelirler" alanında da yaşanmıştır (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 450).

Sonuç olarak belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki belediye vergileri, harçları, cezaları, harcamalara katılma payları, mülk ve teşebbüs gelirleri ile diğer gelirleri genellikle azalış göstermiş veya dönemsel dalgalanmalar yaşayarak genel seviyesini korumuştur. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı dışındaki gelir kalemlerinde yaşanan bu değişim, belediyelerin merkezi kaynaklara olan bağımlılığını gün geçtikçe arttırmış ve tüm belediyeler açısından oransal bağımlılık düzeyi, 6360 sayılı Kanun ve proje nitelikli yardımlarla birlikte % 60-65 aralığına gelmiştir (Yılmaz, 2015: 19, Ağcakaya ve Berkay, 2014, Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 11).

Belediyelerin genel olarak öz gelirlerinin ve özellikle vergi gelirlerinin çok düşük seviyede olduğuna işaret eden bu tablo, mali yerelleşme ve özerklik akımının tersi yönde bir işleyişi göstermektedir. Mali özerklik açısından belediyelerin çok zayıf olduğunu gösteren

116 Büyük ölçüde takipli alacakların tahsili ile ilgili bir gelir grubudur (Can ve Gündüzöz, 2011: 31). Alacaklardan tahsilâtlar, genel bütçeli idareler ile mahalli idareler (İl Özel İdareleri, Belediyeler, Köyler, Mahalli İdare Birlikleri ve Bağlı İdarelerden oluşmaktadır) ve diğer yurtiçi alacaklardan (dernek, birlik, kurum, kuruluş, kamu ortaklıkları, özel teşebbüs ve hane halkları gibi birimlerden oluşmaktadır) ilgili mahalli idarece yapılan tahsilâtlardan oluşmaktadır.

veriler[117], merkezi yönetim ile belediyeler arasında yaşanacak birtakım anlaşmazlıklarda zarar görecek tarafın belediyeler olacağının açık bir ifadesidir. Bu nedenle belediyeler merkezi yönetim ile arasını iyi tutmaya çalışmakta, idari ve siyasi açıdan merkeze bağımlı hale gelmektedir. Ayrıca söz konusu durum, mali özerklik üzerinden elde edilebilecek kazanımlardan mahrum kalınmasına zemin hazırlamaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 450).

Tablo 34: Tüm Belediyelerin Bütçe İstatistikleri (%)[118]

Yıllar	Vergi Gelirleri/Belediye Geliri	Harçlar/Belediye Geliri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri/Belediye Geliri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler/Belediye Geliri	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/Belediye Geliri	Sermaye Gelirleri/ Belediye Geliri	Alacaklardan Tahsilatlar/ Belediye Geliri	Gelir/Gider	Vergi Geliri/Gider	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/Gider
2006	11.38	5.06	14.77	1.81	46.0	8.93	1.62	94.14	10.71	43.3
2007	10.36	5.19	15.83	2.45	44.2	8.03	0.27	91.54	9.48	40.5
2008	11.09	4.75	14.58	1.93	48.6	6.47	0.14	83.13	9.22	40.4
2009	9.13	4.39	15.36	1.40	49.8	4.63	2.55	86.56	7.91	43.1
2010	12.0	5.11	14.09	1.30	50.6	7.40	0.49	99.30	11.91	50.3
2011	12.38	4.51	13.17	1.54	50.9	8.23	0.31	99.05	12.26	50.4
2012	11.77	4.25	14.41	1.43	51.9	6.62	0.72	96.05	11.31	49.9
2013	10.87	4.33	14.83	1.52	51.1	9.19	0.16	89.94	9.78	46.0
2014	11.23	3.62	10.77	1.77	54.5	5.51	5.20	98.86	11.10	53.9
2015	11.37	3.65	10.40	2.0	61.4	6.80	0.20	97.83	11.12	60.1
2016	11.23	3.86	10.40	2.0	60.1	7.21	0.88	88.74	9.97	53.3
Ort.	11.16	4.43	13.51	1.74	51.7	7.18	1.14	93.19	10.43	48.3

Kaynak: https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni. Tarafımızca hesaplanmıştır.

117 Türkiye'de merkezi yönetim vergi gelirlerinden belediyelere yapılan transferler esas olarak "şartsız" transfer niteliğindedir. Sadece bu yönüyle bakıldığında, dikey ve yatay eşitliği sağlamayı amaç edinen transfer uygulamasının mali özerklik açısından çok büyük bir olumsuzluk oluşturmadığı da zaman zaman ifade edilebilmektedir (Yılmaz, 2015: 23).

118 Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) hazırladığı faaliyet raporlarında Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden aldığı verileri kullanmaktadır. Fakat raporlarda "Vergi Gelirleri" diye ifade ettiği veriler, vergi gelirleri ile harçların birlikte değerlendirilmesi sonucu (Ekonomik kod 2 ve Ekonomik kod 4 sınıflamalarında açıkça görülmektedir) elde edilmiş verilerdir. Oysa vergi ve harçlar öz gelirler olmakla birlikte, aynı gelir sınıflamasına dâhil edilemez. Bu nedenle Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün "Vergi Gelirleri" ile ilgili istatistiki değerlendirmeleri mali özerklik çerçevesinde yanıltıcı olmaktadır. Çünkü belediyelerin vergi gelirleri/toplam gelir oranı olması gerekenden daha yüksek görünmektedir.

2006 yılından itibaren uygun verilerin elde edildiği Tablo 34'e göre vergi gelirlerinin toplam belediye gelirleri içerisindeki payı ortalama % 11.16'dır. Diğer gelir kalemleri genellikle azalış trendi içerisinde veya oransal olarak (gelir kalemleri ayrı ayrı incelediğinde) çok küçük boyutlardadır. Vergi gelirleri ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payları çıkardığımızda kalan gelirlerin toplam belediye gelirleri içerisindeki payı ortalama % 25-30 seviyeleri arasında değişmektedir. Tablo 34'e göre toplam belediye gelirlerinin belediye giderlerini karşılama oranı ortalama olarak % 93.19'dur. Bütçe açığı ve sürdürülebilirliği açısından olumlu olarak değerlendirebileceğimiz bu oran üzerinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payların etkisi büyüktür (ortalama % 51.74 oranında ve artış trendi içerisinde). Nitekim yalnızca vergi gelirleri ele alındığında toplam belediye giderlerini karşılama oranı ortalama % 10-11 seviyelerine düşmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payların giderleri karşılama oranı ise % 40 seviyelerinden, 2016 itibariyle % 54 seviyelerine kadar yükselmiştir (ortalama % 48.3). Harçlar, harcamalara katılma payları, cezalar, mülk ve teşebbüs gelirleri ve yardımlar gibi gelir kaynaklarına kıyasla daha istikrarlı ve düzenli bir kaynak olarak değerlendirilen vergilerin giderleri karşılama oranının bu seviyede olması, belediyelerin en önemli öz gelir kaynağı açısından ne kadar güçsüz ve yetersiz olduğunu göstermektedir. Vergi gelirleri ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payların dışındaki gelirlerin toplam belediye giderlerini karşılama oranı ise ortalama % 28'dir ve bu oran 2006 yılından beri azalış eğilimi sergilemektedir. Merkezi transferlere olan bağımlılığın harcamalar üzerinden somutlaştırılması bakımından önemli değerlendirmeler olarak düşünülmesi gereken bu tespitler, belediye seviyelerine göre değişebilmektedir.

Tablo 35: Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe İstatistikleri (%)

Yıllar	Vergi Gelirleri/Belediye Gelirleri	Harçlar/Belediye Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri/Belediye Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler/Belediye Gelirleri	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/Belediye Gelirleri	Sermaye Gelirleri/Belediye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilatlar/ Belediye Gelirleri	Gelir/Gider	Vergi Geliri/Gider	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/Gider
2006	0.96	1.36	9.48	0.75	58.9	12.6	3.30	97.7	0.93	57.6
2007	1.39	1.39	11.34	0.79	57.2	6.8	0.46	91.3	1.27	52.3
2008	1.14	1.14	9.60	0.54	63.8	4.2	0.24	80.1	0.91	51.1
2009	0.98	1.22	11.9	0.34	57.1	4.1	5.99	83.0	0.82	47.4
2010	0.96	1.19	10.49	0.44	64.8	10.6	1.26	96.3	0.92	62.4
2011	1.0	1.14	8.37	0.77	65.9	11.2	0.81	99.9	1.0	65.9
2012	0.99	0.50	10.99	0.92	68.9	5.4	1.87	102.3	1.02	70.5
2013	1.05	0.52	14.03	0.66	67.3	7.4	0.41	91.3	0.96	61.5
2014	0.99	0.51	9.77	0.50	66.8	3.5	10.91	98.2	0.97	65.5
2015	0.98	0.60	10.38	0.85	78.3	5.6	0.43	94.4	0.93	74.0
2016	0.94	0.65	9.31	0.68	77.5	6.2	1.85	83.5	0.67	64.7

Kaynak: https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni. Tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 35'e göre büyükşehir belediyeleri vergi gelirlerinin toplam büyükşehir belediye gelirleri içerisindeki payı yaklaşık % 1 seviyesindedir. Büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri vergi gelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki payının bu kadar düşük olmasının sebebi, vergi kaynaklarının sadece eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi ve yangın sigorta vergisi ile sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinden büyükşehir belediyelerine % 20 oranında pay verilmektedir (İpek, 2015: 431, Arıkboğa, 2016: 281). Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payın toplam büyükşehir belediye gelirleri içerisindeki payı ise % 57 – 78 aralığında değişmekte ve 2009 yılından sonra önemli bir artış ivmesi yakaladığı görülmektedir. Sadece bu iki veri ele alındığında büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinin çok az olduğu ve dolayısıyla merkezi transferlere yüksek oranda bağımlı olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Nitekim belediyelerin en düzenli ve istikrarlı öz gelir kaynağı olarak düşünülen vergilerin, top-

lam büyükşehir belediyesi giderlerini karşılama oranı son yıllarda % 1'in altına düşmüştür. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payın giderleri karşılama oranı ise son yıllarda % 65-74 aralığına kadar yükselmiştir.

Tablo 36: Büyükşehir Dışı İl Belediyelerinin Bütçe İstatistikleri (%)

Yıllar	Vergi Gelirleri/Belediye Gelirleri	Harçlar/Belediye Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri/ Belediye Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler/Belediye Gelirleri	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/ Belediye Gelirleri	Sermaye Gelirleri/Belediye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilatlar/ Belediye Gelirleri	Gelir/Gider	Vergi Geliri/Gider	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/ Gider
2006	9.08	5.45	30.49	1.87	39.7	5.9	0.925	84.0	7.63	33.4
2007	7.57	5.22	31.44	2.0	35.6	11.9	0.003	93.1	7.05	33.1
2008	10.8	4.21	28.69	1.15	38.7	10.2	0.02	85.7	9.32	33.1
2009	9.15	4.56	29.25	1.44	45.7	3.9	0.033	89.4	8.18	40.9
2010	9.24	5.92	27.60	1.34	46.0	3.2	0.01	100.0	9.24	46.0
2011	9.35	3.81	27.39	2.06	47.9	4.0	0	92.2	8.62	44.2
2012	8.95	3.81	27.94	1.40	47.0	5.0	0	92.4	8.27	43.5
2013	8.14	3.48	24.85	1.13	49.6	7.3	0	90.6	7.37	45.0
2014	8.36	3.44	22.42	1.84	54.7	4.1	0.001	100.1	8.37	54.7
2015	7.72	3.13	21.31	2.14	56.2	5.2	0	103.1	7.97	58.0
2016	7.42	2.99	22.42	2.66	55.5	4.9	0	94.37	7.01	52.3

Kaynak: https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni. Tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 36'da il belediyelerinin gelirleri gösterilmektedir. Tabloya göre vergi gelirlerinin toplam il belediye gelirleri içerisindeki payı, özellikle 2010 yılı sonrası bir azalış eğilimi içerisine girmiş ve % 7-8 seviyelerine kadar düşmüştür. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payların oranı ise 2006 yılında yaklaşık % 40 seviyesinde iken, günümüzde % 56 seviyelerine ulaşan bir artış göstermiştir.

İl belediyeleri ile ilgili dikkate değer bir diğer nokta mülk ve teşebbüs gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payının vergi gelirlerinden daha önemli boyutlarda olduğu gerçeğidir. Fakat 2006 yılın-

dan günümüze bu gelir kaynağında da yaklaşık % 8-10'luk bir azalış yaşandığı görülmektedir. Vergi gelirlerinin il belediyeleri toplam giderlerini karşılama oranı yaklaşık % 7 seviyelerine kadar düşmüştür. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payın giderleri karşılama oranı ise 2006 yılında % 33.4 iken, son yıllarda % 52-58 düzeylerine kadar yükselmiştir.

Tablo 37: İlçe ve Belde Belediyelerinin Bütçe İstatistikleri (%)

Yıllar	Vergi Gelirleri/Belediye Gelirleri	Harçlar/Belediye Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri/ Belediye Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler/Belediye Gelirleri	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/Belediye Gelirleri	Sermaye Gelirleri/Belediye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilatlar/ Belediye Gelirleri	Gelir/Gider	Vergi Geliri/Gider	GBVG Tahsilatından Alınan Pay/Gider
2006	20.25	7.96	15.84	2.66	36.8	6.6	0.403	93.7	18.97	34.51
2007	18.50	8.28	15.88	3.90	35.6	8.1	0.169	91.4	16.91	32.56
2008	18.72	7.34	15.19	3.17	39.3	7.3	0.086	85.0	15.91	33.38
2009	16.47	7.21	15.26	2.34	44.1	5.3	0.035	89.2	14.68	39.31
2010	21.25	7.99	13.84	1.96	40.6	5.9	0.005	101.4	21.55	41.16
2011	21.60	7.20	13.68	2.0	40.3	6.9	0.005	99.7	21.54	40.15
2012	20.59	7.46	13.92	1.82	40.2	7.9	0.006	92.1	18.97	37.01
2013	19.11	7.48	13.05	2.27	38.9	11.0	0.005	87.9	16.81	34.23
2014	22.40	6.90	10.03	3.26	41.6	7.8	0.002	98.0	21.96	40.78
2015	22.23	6.72	8.58	3.39	45.5	8.1	0.045	97.9	21.76	44.55
2016	22.30	7.25	9.54	3.49	43.1	8.5	0.022	93.8	20.93	40.48

Kaynak: https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni. Tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 37'ye göre ilçe ve belde belediyeleri tarafından elde edilen vergi gelirlerinin bu belediyelerin toplam geliri içerisindeki payı % 18-23 seviyesindedir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payların oranı ise 2006 yılında % 36 iken, günümüzde artış göstererek % 40-45 bandına kadar yükselmiştir. Yine önemli diğer iki gelir kaynağının mülk ve teşebbüs gelirleri ile sermaye gelirleri olduğu görülmektedir. Sermaye gelirleri dalgalı bir seyir izlemekte,

mülk ve teşebbüs gelirleri ise genel bir azalış eğilimi göstermektedir. İlçe ve belde belediyelerinde vergi gelirlerinin toplam giderleri karşılama oranı % 20 düzeylerindedir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payın giderleri karşılama oranı ise 2006 yılında % 34.51 iken, son yıllarda % 40-45 düzeylerine kadar artış göstermiştir.

Tablo 35, Tablo 36 ve Tablo 37'de yer alan (oransal bakımdan) en önemli gelir kaynakları üzerinden karşılaştırmalı bir analiz yapmak gerekirse (gelir kaynakları bakımından ortalama bir sıralama gerçekleştirilmiştir)[119]:

Vergi Gelirleri/Toplam Gelir: BB<BDİB<İBB

GBVGTAP/Toplam Gelir: İBB<BDİB<BB

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri/Toplam Gelir: BB<İBB<BDİB

Harçlar/Toplam Gelir: BB<BDİB<İBB

Sermaye Gelirleri/Toplam Gelir: BDİB<BB<İBB

Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler/Toplam Gelir: BB<BDİB<İBB

Vergi Gelirleri/Toplam Gider: BB<BDİB<İBB

GBVGTAP/Toplam Gider: İBB<BDİB<BB'dir.

Belediyelerin mevcut mali düzenlemeler kapsamında vergilendirme yetkisi yoktur. Dolayısıyla tahsil ettikleri vergiler ile ilgili oranlar, matrahlar, indirimler, muafiyetler ve istisnalar konusunda söz hakkına sahip değildirler. Vergisel düzenlemeler daha çok merkezi düzeyde kanunla (TBMM) ve kanunun çizdiği sınırlar dâhilinde Bakanlar Kurulu (yeni uygulamada Cumhurbaşkanı) tarafından gerçekleştirilmektedir. Mali özerklik konusunda yapılan düzenlemelerde en önemli kısıtlardan biri olan vergilendirme yetkisine sahip olmama durumu, genel olarak öz gelirlerin, öz gelirler içerisinde de vergi gelirlerinin sınırlı düzeyde kalmasına zemin hazırlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 276).

Anlatılanlara ilave olarak vergilendirme ile ilgili yetki merkezi yönetim tarafından kullanılsa bile kanunlarla yapılan tahsis sonucu belediyelerin öz gelir potansiyeli güçlendirildiğinde (bazı vergi kaynaklarının geliri tamamen yerel birimlere bırakıldığında), yani özel-

119 Büyükşehir Belediyeleri; (BB), Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri; (BDİB), İlçe ve Belde Belediyeleri ise (İBB) şeklinde kodlanmıştır.

likle vergi gelirlerinin toplam gelir içerisindeki payı arttığında (en yüksek) veya genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının toplam gelir içerisindeki payı azaldığında (en düşük) mali anlamda nispeten güçlü, bağımsız veya özerk belediyeler elde edilebilir.

Bu değerlendirmede vergi gelirlerinin alınmasının nedeni, öz gelirler içerisinde en düzenli, sağlıklı, sürdürülebilir ve istikrarlı finansman araçları olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Öz gelirler mali özerkliğin güçlenmesinin temel koşullarından biri olmakla birlikte, belediyelerin ürettiği kamusal hizmetlerin sürekliliği ve kalitesi, bütçe dengesinin kurulması, katılımcı bütçe oluşturulması, birikmiş borçların ödenmesi ve borç-faiz sarmalından kurtulmak açısından önem arz etmektedir (Yılmaz vd., 2012: 252).

Tablo 38: Yerel Yönetimlerin ve Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelir Analizi (%)

Yıllar	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
	Öz Gelir/ Toplam Gelir	**Öz Gelir/ Toplam Gelir**	**Öz Gelir/ Toplam Gelir**	**Öz Gelir/ Toplam Gelir**	**Öz Gelir/ Toplam Gelir**
Belediyeler	47.43	48.11	43.68	39.36	40.49
Belediyeye Bağlı İdareler	89.61	89.81	88.63	84.73	87.04
İl Özel İdareleri	9.78	8.98	8.37	8.64	7.71
Mahalli İdare Birlikleri	47.64	34.01	28.47	23.61	26.99
Mahalli İdareler Toplam	46.92	46.02	49.34	44.49	45.96
Yıllar	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
	Öz Gelir/ Toplam Gelir	**Öz Gelir/ Toplam Gelir**	**Öz Gelir/ Toplam Gelir**	**Öz Gelir/ Toplam Gelir**	**Öz Gelir/ Toplam Gelir**
Büyükşehir Belediyeleri	30.79	32.35	32.74	24.12	24.26
İl Belediyeleri	52.51	49.95	43.46	42.85	43.33
İlçe ve Belde Belediyeleri	58.89	59.85	55.14	53.78	56.34
Belediyeler Toplam	47.43	48.11	43.68	39.36	40.49

Kaynak: MİGM, 2017: 93-94, MİGM, 2016: 88-89, MİGM, 2014: 135-137

Tablo 38'e göre belediyeye bağlı idarelerin (Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlükleri ile EGO, İETT ve ESHOT[120]) dışındaki tüm yerel

120 Sadece büyükşehir belediyelerinde vardır ve toplam 33 tane bağlı idare bulunmaktadır (http://www.tbb.gov.tr/ belediyelerimiz/bagli-idareler/).

birimlerin öz gelir/toplam gelir oranı % 50'nin altındadır. Yerel yönetimler bir bütün olarak ele alındığında öz gelir/toplam gelir oranının yine % 50'nin altında olduğu ve 2015 yılında önceki yıla göre yaklaşık % 5'lik bir azalmanın yaşandığı görülmektedir. 2016 yılında ise yaklaşık % 1.50'lik bir artış yaşanmıştır. Söz konusu oranın % 40 ve üstü seviyelerde olmasının en önemli nedeni, faaliyetlerini hizmet karşılığı aldığı ücretlerle finanse eden belediyeye bağlı idarelerin varlığıdır.

Belediyeler kendi içinde incelendiğinde ise tüm belediye seviyelerinde öz gelir/toplam gelir oranının 2012-2013 döneminde % 48 düzeylerine ulaştığı, sonraki yıllarda ise azalış trendine girdiği görülmektedir. Bununla birlikte önceki yıla kıyasla 2016 yılında öz gelir/toplam gelir oranı, yaklaşık % 1.13'lük bir artış yaşamıştır. Öz gelir/toplam gelir oranının en düşük olduğu belediye grubu, büyükşehir belediyeleridir. Büyükşehir belediyeleri 2012-2013 dönemine kıyasla % 6-8 aralığında öz gelir kaybı yaşamıştır. İl belediyelerinde ise 2012-2013 dönemine kıyasla öz gelir kaybı % 6-10 aralığında değişmektedir. İncelenen yıllarda öz gelirler açısından en az kaybın yaşandığı belediye seviyesi, ilçe ve belde belediyeleridir.

Şekil 8: Mali Açıdan Güçlü ve Zayıf Belediyeler

Vergi Geliri/Toplam Gelir Oranı Yüksek	**Mali Açıdan Güçlü ve Bağımsız (Mali Özerlik Yüksek)**	**GBVG/Toplam Gelir Oranı Düşük**
	İlçe ve Belde Belediyeleri	
	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri	
	Büyükşehir Belediyeleri	
Vergi Geliri/Toplam Gelir Oranı Düşük	**(Mali Özerklik Düşük) Mali Açıdan Zayıf ve Bağımlı**	**GBVG/Toplam Gelir Oranı Yüksek**

Tablo 35, Tablo 36 ve Tablo 37'deki veriler çerçevesinde oluşturulan ve sadece vergiler ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payların esas alındığı Şekil 8'de görüldüğü üzere, mali anlamda en güçlü ve bağımsız belediyeler sıralamasında birinci sırada; ilçe ve belde belediyeleri, ikinci sırada; büyükşehir dışı il belediyeleri ve üçüncü sırada ise büyükşehir belediyeleri bulunmaktadır.

Vergi gelirleri, mülk ve teşebbüs gelirleri, harçlar, faizler ve cezalar, harcamalara katılma payları, ücretler ve sermaye gelirlerinden oluşan öz gelirler ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylar ve alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin toplamı bir bütün

olarak kıyaslandığında ise (Tablo 38), sıralamada yine bir değişiklik olmamaktadır. Özellikle il belediyelerinin ilçe ve belde belediyelerine kıyasla öz gelir açısından zayıf olmasının nedeni, büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen emlak ve çevre temizlik vergisinin diğer belediyelere göre daha yüksek oranlarla tahsil edilmesidir. Nitekim Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. ve 18. maddelerinde, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehirlerde bina ve arazi vergisi oranlarının % 100 artırımlı uygulanacağı ve Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesi gereği çevre temizlik vergisinin büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanacağına dair hükümler bulunmakta ve fiilen uygulanmaktadır (Arıkboğa, 2016: 286).

2017 verilerine göre Türkiye'de toplam nüfusun yaklaşık % 94'ü belediye sınırları içerisindedir. % 94'lük bu oranın % 82.5'i ise büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer almaktadır. Anakentleşmenin (metropolleşme) bir göstergesi olarak ifade edilebilecek bu durum, büyükşehir belediyelerini en önemli hizmet birimleri haline getirmektedir. Fakat nüfusun büyük kısmına hizmet vermek zorunda olan büyükşehir belediyeleri mali açıdan merkezi transferlere en fazla bağımlı ve öz gelirleri en düşük (örneğin 2006-2016 döneminde vergi gelirlerinin toplam gelire oranı ortalama olarak % 1) yerel birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler dâhil edildiğinde bağımlılık biraz daha artmaktadır (Gündüzöz, 2012: 367). Süreç gittikçe yerel hizmet sunumunda büyükşehir modelini cazip hale getirmekle birlikte, ilgili birimlerin mali açıdan daha bağımsız ve özerk hareket etmeleri durumunda elde edilebilecek birtakım olumlu edinimlerden mahrum kalınmasına sebebiyet vermektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 453).

Tablo 39: Belediye Seviyelerine Göre Harcama Analizi (%)

Yıllar	Büyükşehir Belediyeleri/ Yerel Yönetimler	Büyükşehir Belediyeleri/ Belediyeler	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri/ Yerel Yönetimler	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri/ Belediyeler	İlçe ve Belde Belediyeler/ Yerel Yönetimler	İlçe ve Belde Belediyeler/ Belediyeler
2006	25.4	38.7	7.43	11.33	32.8	50.0
2007	26.2	39.9	7.25	11.05	32.2	49.1
2008	26.8	39.8	7.41	10.99	33.2	49.2
2009	28.3	44.1	6.77	10.52	29.3	45.5
2010	26.5	40.1	7.41	11.23	32.2	48.7
2011	25.5	37.9	8.03	11.92	34.0	50.4
2012	24.3	35.8	8.09	11.93	35.6	52.5
2013	25.9	37.8	8.08	11.81	34.8	50.8
2014	36.1	48.0	5.18	6.89	31.6	45.8
2015	35.3	47.6	5.17	6.99	34.6	46.8
2016	37.5	49.7	5.25	6.97	32.7	43.5
Ort.	28.9	41.8	6.90	10.1	33.0	48.4

Kaynak: https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni. Tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 39'a göre toplam yerel yönetim harcamalarının son yıllarda yaklaşık % 75'i belediyelerce yapılmaktadır. Belediyelerin toplam harcamalarına bağlı idareler ve mahalli idare birlikleri de ilave edilirse, söz konusu oran daha da artmaktadır. Özellikle 2009 yılından sonra yakalanan artış eğiliminde, belediyelerin mali yapısını güçlendirmeye yönelik çıkarılan kanunların (örneğin 5779 sayılı Kanun) ve 2008 Küresel Krizi'nin etkisini azaltma amaçlı gerçekleştirilen harcamaları artırma çabalarının etkili olduğu ifade edilebilir. Belediyelerin dışındaki yerel birimlerin toplam harcama potansiyeli ise % 24.7'dir. Bu durum nüfusun büyük kısmına (2017 itibariyle % 94) hitap eden belediyelerin sorumluluğunun somut bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Fakat belediye seviyelerine göre durum değişmektedir. Tablo 39'a göre ortalama veriler üzerinden bir değerlendirme yapıldığında, belediyelerin ve yerel yönetimlerin toplam harcamaları içerisinde en fazla harcama yapan birimin ilçe ve belde belediyeleri, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir dışı il belediyeleri olarak sıralandığı görülmektedir. Ancak 2014 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinin, ilçe ve belde belediyelerini geçtiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Ayrıca 2006 ile 2016 yılları kıyaslandığında büyükşehir belediyeleri harcamalarının belediyelerin toplam harcamaları içerisindeki oranı yaklaşık % 11-12'lik bir artış göstermiştir. İlçe ve belde belediyeleri ile büyükşehir dışı il belediyeleri ise aynı kıyaslama kapsamında % 5-7'lik bir azalış yaşamıştır. Dikkat edildiğinde 6360 sayılı Kanun ile diğer belediyelerin harcama potansiyellerinde yaşanan kaybın, büyükşehir belediyeleri bünyesine geçtiği ortaya çıkmakta ve bu durum ilgili belediyelerin önemini gün geçtikçe artırmaktadır.

Anlatılanlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, 2014 yılına kadar harcama potansiyeli en yüksek olan ilçe ve belde belediyeleri, öz gelirler bakımından da güçlüdür ve birinci sıradadır. Büyükşehir dışı il belediyeleri harcama potansiyeli açısından son sırada olmasına rağmen öz gelirler bakımından ikinci sırada yer almaktadır. Büyükşehir belediyeleri 2014 yılına kadar harcama potansiyeli açısından ikinci sıradayken, 6360 sayılı Kanun sonucu 2014'te ilk sıraya yükselmiştir. Fakat öz gelirler bakımından büyükşehir belediyeleri son sıradadır ve merkezi transferlere bağımlılığı çok yüksektir. Görüldüğü üzere özellikle büyükşehir belediyeleri seviyesinde öz gelirlerin harcamalara kıyasla çok yetersiz olduğu bir tablo ortaya çıkmakta ve yerel düzeydeki hizmetler ve finansmanı bakımından merkezi yönetimin ne kadar önemli olduğu anlaşılmaktadır.

Oysa belediyelerin merkezi idareye bağımlı olmaksızın sahip olduğu öz gelirleri arttıkça mali özerkliği sağlanmakta ve bu durum belediyelerin hizmet planlamasını daha iyi yapabilmesine, daha rahat hareket edebilmesine ve etkin hizmet sunmasına, katılımcı bütçe oluşturabilmesine, hesap verebilirlik ve saydamlığın artmasına ve kendi girişimci güçlerinin gelişmesi gibi birçok pozitif gelişmeye (Şekil 3'e bakınız) katkı sağlamaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 3, Tortop, 2008a: 13).

Tablo 40: Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirleri Analizi (Bin TL/%)

Yıllar	Yerel Yönetim Gelirleri	Yerel Yönetim Harcamaları	Yerel Yönetim Vergi Gelirleri	Vergi Geliri/ Toplam Gelir	Vergi Geliri/ Toplam Harcama
2006	31.724.905	33.008.797	2.317.618	7.31	7.02
2007	35.474.232	39.383.398	2.453.415	6.92	6.23
2008	38.841.851	45.941.555	2.855.927	7.35	6.22
2009	42.477.177	48.227.119	2.482.332	5.84	5.15
2010	53.582.118	52.226.305	4.110.380	7.67	7.87
2011	63.415.789	61.011.336	5.044.450	7.95	8.27
2012	69.263.300	69.298.699	5.314.071	7.67	7.67
2013	83.376.231	87.589.594	5.863.401	7.03	6.69
2014	87.170.755	84.172.983	7.022.368	8.06	8.34
2015	97.706.380	99.659.563	8.206.183	8.40	8.23
2016	109.374.491	121.184.088	9.103.493	8.32	7.51

Kaynak: https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni. Tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 40 incelediğinde ise yerel yönetimlerin toplam vergi gelirlerinin[121] toplam yerel yönetim gelir ve harcamaları içerisindeki payı, tüm belediyelerin aynı dönemdeki değerlerinin altındadır (Tablo 34). Tabloya göre vergi gelirlerinin gelir ve harcamalar içerisindeki payı % 10 seviyesini hiç geçmemiştir. Bu durum belediyelerin dışındaki yerel birimlerin vergi gelirleri ve mali özerklik açısından (vergi dışında elde ettiği öz gelirler nedeniyle mali özerklik seviyesi yüksek olan bağlı idareler bu kapsama alınamaz[122]) belediyelerden daha kötü bir seviyede olduğuna işaret etmektedir.

2.5. Türkiye'de Belediyelerin Mali Durumu Hakkındaki Nihai Değerlendirme

Tortop'a göre (2008a: 14) "ülke düzeyindeki sorunların çözümünde başarılı olmak için yerel yönetimlerdeki uygulamalarda ba-

121 Harç gelirleri dâhil değildir.

122 Bağlı İdareler mülk ve teşebbüs geliri, bağış ve yardım ile özel gelirler, faiz, pay, ceza, sermaye geliri ve alacaklardan tahsilat gibi kalemlerden gelirler elde etmektedir. Fakat vergi geliri elde edememektedir. Sadece 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan Su ve Kanalizasyon İdareleri, çevre temizlik vergisi tahsil edip ilgili belediyelere aktarmaktadır. Buna rağmen öz gelir/toplam gelir oranı 2016 yılı itibariyle % 87 civarındadır ve mali anlamda yüksek bir özerkliğe sahiptir. Mahalli İdare Birlikleri'de (Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayetler Hizmet Birliği, Marmara Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, İç Anadolu Belediyeler Birliği, Akdeniz Belediyeler Birliği, İstanbul Boğazı Belediyeler Birliği vb. birlikler ile Turizm, Sulama ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'nden oluşmaktadır) 2013 yılının ilk çeyreğinden beri vergi geliri elde edememektedir. Öz gelir/toplam gelir oranı ise 2016 yılı itibariyle % 27 düzeyindedir.

şarılı olmak gerekir. Vatandaşların çok yakın oldukları ve beşikten mezara kadar en çok ilişkili olduğu kuruluşlar, yerel yönetimlerdir. Vatandaşların ülke düzeyinde mutlu olmalarının yolu, yerel düzeydeki hizmetlerden memnun olmaları ile başlar. Bu nedenle yerel hizmetlerle ilgili olarak vatandaşların yakınmalarını dinlemek, bunları gidermek için çaba göstermek ve doğru olanları, haklı olanları yerine getirerek veya yanlışları düzeltme yoluna giderek yerel yönetimlerde nitelikli ve kaliteli yönetimi gerçekleştirmenin yollarını aramak gereklidir." Ayrıca en önemli yerel yönetim birimi olan belediyeler hakkında Tortop (2008b: 15), "belediyeler modern yönetim kurallarına ve halkın beklentilerine yanıt verecek doğrultuda yönetildikleri ve kendilerine gerekli olanaklar ve kaynaklar sağlandığı takdirde, ülkenin önemli sorunlarının çözümlenmesinde ve ulusal gelirin artmasında önemli katkılar sağlayabilirler." demektedir. Bu iki ifade incelendiğinde yerel yönetimler ve özellikle belediyeler hakkında şu yorum yapılabilir. Ulusal sorunların çözümünde ve ulusal kalkınmanın sağlanmasında en önemli yönetim birimlerinden biri olan belediyelerin, nitelikli hizmet sunarak vatandaş memnuniyetini artırması için gerekli olanak ve kaynaklara sahip olması şarttır.

Türkiye'de üstlendikleri hizmetler, yaptıkları harcamalar ve hitap ettiği nüfus potansiyeli itibariyle yerel yönetimler içerisinde en önemli konumda olan idareler, belediyelerdir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 2). Özellikle köyden kente göçün artması (kentleşme) ve anakentlerin (metropol) ortaya çıkması ile birlikte kentsel hizmetlere olan talebin ve hizmetlerdeki nitelik arayışının artması belediyeleri daha önemli birimler haline getirmiştir. Bu öneme binaen belediyelerin kentsel altyapı hizmetlerini ve diğer görevlerini yerine getirebilmeleri ve kentleri daha yaşanır kılmaları yolunda merkezi yönetim ile aralarında dengeli ve ilkelere dayalı bir görev ve gelir paylaşımının yapılması şart olmuştur. Zaten günümüzde yerel yönetimler maliyesindeki genel eğilim yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarının ve yetkilerinin arttırılması yönündedir. Bu genel eğilim kapsamında son yıllarda Türkiye'de kamu yönetimindeki yeniden yapılandırma çabaları çerçevesinde özellikle belediyelerin mali yapılarının sağlamlaştırılması ve bütçe sisteminin sağlıklı olarak işletilmesine ilişkin çalışmalar yapılmaktadır (Aktaş, 2011: 92, Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 12, Öz, 2012: 64).

Çağdaş yerel yönetim anlayışı doğrultusunda bir belediyenin sürdürülebilir biçimde, yeterli miktar ve kalitede, vatandaş tercihleri ile tutarlı hizmet sunabilmesi, yeterli gelirlere sahip olmasının yanı sıra öz gelirlerinin yüksek olması ile yakından ilişkilidir. Öz gelirlerin artırılması genel eğilimi mali yerelleşme ve mali özerklik akımları ile şekillenmekte ve genel olarak öz gelirler, öz gelirler içerisinde ise vergi gelirlerinin artırılması için reformlar gerçekleştirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 282, Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 2).

Tarihsel süreçte yerel yönetimlerin vergi gelirleri tek bir vergiye, çoğunlukla emlak vergisine dayanmaktadır (Öz, 2012: 64). Fakat günümüzde yerel yönetimlere ve belediyelere yüklenen hizmet potansiyeli sınırlı vergi kaynakları ile etkin biçimde karşılanamamaktadır. Ortaya çıkan dengesizlik mali kapasite yetersizliği olarak adlandırılmakta ve çoğunlukla merkezi transferler ile giderilmeye çalışılmaktadır. Mali yerelleşme ve mali özerklik akımının tersi yönünde işleyen bu süreçte önemli olan bir diğer nokta, merkezi transferlerin bağımlılık oluşturmayacak şekilde dizayn edilebilmesidir (Yılmaz ve Beriş, 2006: 95).

Türkiye'de:

- 2017 verilerine göre toplam nüfusun % 94'ü belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır.

- % 94'lük bu nüfusun % 82.5'i ise büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindedir.

- Belediye harcamaları 1925-1997 arası yıllarda GSMH'ye oranla ortalama % 1.82 iken, 2006-2016 yılları arasında GSYH'ye oranla ortalama % 3.08 olmuştur. Belediye gelirleri ise sırayla % 1.64'ten % 2.87'ye çıkmıştır. Ayrıca gelir-gider dengesizliği mevcuttur.

- 2016 yılı itibariyle toplam yerel yönetim harcama ve gelirlerinin yaklaşık % 75'i belediyelerin egemenliği altında gerçekleşmektedir. Ayrıca 2006 yılına kıyasla hem harcama hem de gelirler bakımından % 10'luk bir artış yaşanmıştır.

- Toplam belediye harcamalarında 2016 yılı itibariyle en büyük pay % 49.7 ile büyükşehir belediyelerindedir. İkinci sırada % 43.5 ile

ilçe ve belde belediyeleri, üçüncü sırada ise % 6.97 ile büyükşehir dışı il belediyeleri vardır.

- Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan pay miktarsal olarak düzenli biçimde artmasına rağmen, toplam vergi gelirleri içerisinde kapladığı alan bakımından oransal bir düşüş vardır.

- Fakat toplam belediye gelirleri içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay 1925'te % 34 iken, 2015 ve 2016'da % 60'ı geçmiştir. Yardım, bağış ve özel gelirler eklendiğinde merkezi transfer ve gelirlere bağımlılığın ne kadar ciddi boyutta olduğu daha iyi anlaşılmaktadır. Ayrıca 1925'te % 55 olan öz gelir oranı, 2015 ve 2016 itibariyle % 35-40 aralığına kadar düşmüştür.

- Öz gelirler içerisindeki en düzenli, istikrarlı, sağlıklı ve sürdürülebilir kaynaklar olarak değerlendirilen vergi gelirlerinin, toplam gelirlere ve harcamalara oranı 2016 yılı itibariyle tüm belediyeler açısından % 11-12 aralığında, büyükşehir belediyeleri açısından % 1'in altında, büyükşehir dışı il belediyeleri açısından % 7-8 aralığında ve ilçe ve belde belediyeleri açısından % 20-23 aralığındadır.

- Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki oranı ise 2016 yılı itibariyle tüm belediyeler açısından % 60.1, büyükşehir belediyeleri açısından % 77.5, büyükşehir dışı il belediyeleri açısından % 55.5 ve ilçe ve belde belediyeleri açısından % 43.1'dir.

- Belediye gruplarının hepsi açısından genel bir değerlendirme yapılırsa, genel olarak öz gelir oranının, öz gelirler içerisinde de vergi geliri oranının oldukça düşük olduğu, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların ise yüksek olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

- Fakat en çok dikkat çeken nokta, belediye sınırları içerisindeki nüfusun % 82.5'ine hitap eden ve toplam belediye harcamalarının yaklaşık yarısını (% 49.7) gerçekleştiren büyükşehir belediyelerinde vergi gelirlerinin toplam gelir ve harcamalara oranının % 1'in altında kalmasıdır. Ayrıca genel olarak öz gelirlerinin, özelde ise vergi gelirlerinin çok düşük olması büyükşehir belediyelerini, yardım ve bağışlarda dâhil edildiğinde yaklaşık % 80 oranında merkezi kaynaklara bağımlı hale getirmektedir. Vergilendirme yetkisine sahip olmayan, hizmet, harcama ve nüfus potansiyeli düzenli olarak artan belediyeler, söz konusu tespitlerle birlikte baş-

ta büyükşehir belediyeleri düzeyinde olmak üzere "çok sınırlı bir mali özerklik düzeyine sahiptir", sonucuna ulaşmak mümkündür.

Öz gelirlerin miktarı ekonomik faaliyet ve yerel emlak değeri ile ilişkilidir ve dolayısıyla bir ilin kalkınma seviyesi ile yüksek korelasyona sahiptir. Ekonomik kalkınma seviyesi, nüfus büyüklüğü ve gelir paylaşımı kurallarındaki farklılıklardan dolayı Türkiye'de, yerel gelirler yüksek oranda büyük kentsel belediyelerde ve Batı bölgelerinde yoğunlaşmıştır (LAR Projesi II. Aşama, 2011: 9). Bu nedenle Doğu, Güneydoğu ve Kuzeydoğu Anadolu bölgelerindeki belediyelerimizin merkezi transferlere bağımlılığı Türkiye ortalamasından daha yüksektir. Ayrıca katma değerin ve vergi gelirlerinin önemli kısmının batı bölgelerinden elde edildiği düşünüldüğünde, özellikle belediyelerin hizmetlerini yerine getirirken aldığı merkezi payların da önemli ölçüde batıdan doğuya doğru bir kaynak transferi olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Türkiye'deki belediyeler bölgesel farklılıklarda göz önüne alındığında kendi kendilerine gelir oluşturma potansiyeline çok fazla sahip değildirler. Sahip oldukları potansiyeli kullanmak isteyip istemedikleri de tartışma konusudur. Çünkü bütün mali özerklik söylemlerine rağmen belediyelerimizin (özellikle ilçe belediyeleri veya küçük ölçekli belediyeler) kendi hizmet alanlarında ve yetkileri dâhilindeki vatandaşlardan birikmiş vergi borçlarının (emlak ve çevre temizlik vergisi gibi) veya vergi dışı gelirlerinin tahsilatı konusunda, yeniden seçilme kaygısıyla çekingen veya ihmalkâr davrandıkları söylenebilir (Emil ve Yılmaz, 2012: 2-15, Arıkboğa, 2015: 14, Güngör, 2016: 16).

Kaynakların daha etkin ve verimli kullanımı yoluyla; ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde, katılımcılık yoluyla; demokratikleşme, hesap verebilirlik, saydamlık, finansal disiplin ve mali ve siyasi sorumluluk bilinci üzerinde oluşacak pozitif birtakım gelişmelerin odak noktası konumuna gelen belediyelerin, anlatılan sorunlarının çözülmesi için yeterli gelirlere ve mali özerkliğe sahip olması önemlidir. Bu nedenle sonraki bölümde belediyelerin gelir yetersizliği sorununu çözmek ve merkezi transferlere bağımlılığını azaltmak amacıyla, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin örneklem olarak incelenmesi kararlaştırılmıştır. İnceleme sürecinde yerel vergi geliri/toplam gelir oranı yüksek olan ülkelerden düşük olanlara doğru bir sıralama yapılmıştır. Gerçekleştirilen inceleme çerçevesinde ilgili ülkelerde yerel düzeyde uygulanan farklı vergi türleri ve vergileme sistemleri

ele alınarak, Türkiye'deki belediyelerin gelir sorununu çözme yolunda vergi gelirlerini artırma odaklı alternatif çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır. Nihai amaç, Türkiye'deki belediyeleri görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip kılma yolunda yapısal bir dönüşüm sağlamaktır. Bu dönüşüm ise öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin artışını esas almaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDEKİ YEREL VERGİ YAPILARI

3.1. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Bakışı

20. yüzyılda Batı Avrupa'da yönetsel sistemin değişimi, refah devletinin gelişimine bağlı olarak şekillenmiştir. Refah devleti anlayışının devlete yüklediği geniş hizmet sorumluluğunun altından merkezi yönetimin tek başına kalkma durumunun olanaksızlığı, yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere refah politikalarının topluma aktarılması açısından önemli görevler yüklemiştir. Bu nedenle İngiltere ve Fransa gibi Avrupa'nın öncü devletleri başta olmak üzere birçok Avrupa devletinde yerel harcamalarda ciddi artışlar yaşanmıştır. Bu kapsamda Avrupa'da refah devletinin gelişimini izlemek, bize yerel yönetimlerin yaşadığı değişimi gösterecektir. Refah devleti anlayışının etkili olduğu bu dönemde Avrupa'da hizmetlerin yerine getirilmesinde sorumlulukların merkezi seviyenin altındaki kademelere aktarılması yönünde doğal bir eğilim bulunmaktadır. Bu eğilim nedeniyle yerel birimler gün geçtikçe daha fazla hizmet üstlenir hale gelmiş ve refah devletinin en önemli birimlerinden birisi olmuştur (Şinik, 2012: 10-13).

Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini daha etkin biçimde yerine getireceği kabulü ve II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa'nın birçok ülkesinde demokratik mekanizmaları yeniden kurma çabası, yerel yönetimlerin öneminin artmasına neden olmuştur. Söz konusu dönemde demokratik ve güçlü bir Avrupa için yerel yönetimlerin önemli olduğu ve özerk olması gerektiği ifade edilmeye başlanmıştır (Şinik, 2012: 17).

1970'li yılların başında ise refah devleti uygulamalarının oluşturduğu maliyetlerin artışı yerel yönetimleri de olumsuz etkilemiş ve özellikle yerel politikada yerel yönetimlerin rolleri azalmış piyasa mekanizmasının rolü artmıştır. Piyasanın tek başına ekonomide başarılı olamayacağı gerçeğini farklı yıllarda gerçekleşen ekonomik ve siyasi krizler neticesinde tecrübe edinen ülke ekonomileri, uluslararası kuruluşların desteği ile oluşturulan, "yönetişim" adındaki bir olgu ile yeniden yapılanma çabası içine girmiştir. Bu yapılanma yerel

yönetim, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör iş birliğine dayanmaktadır. Bu süreçte merkezin görevi ise düzenleme ve denetlemedir (Şinik, 2012: 21-23).

Yaşanan bazı iniş ve çıkışlara rağmen söz konusu süreç yerel yönetimleri yeniden ön plana çıkarmıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel demokrasi gibi kavramlar Avrupalıların paylaştıkları temel kurucu değerlerdir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra daha fazla somutlaşan bütünleşme fikrinin sağlanması için yerel ve bölgesel yönetimler arası bütünleşme önem arz etmektedir (Keleş, 2010: 12, The Congress of Local and Regional Authorities, 2017: 8). Ayrıca Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler bölgesel dengesizliklerin azaltılması ve yerel toplulukların kendilerini temsil etmesi noktasında önemli işlevler üstlenmektedir (Kaya, 2006: 202). Anlatılanlar kapsamında yüzyıllardır kent demokrasilerinin ve yerel özerkliğin beşiği olan Avrupa, bu alandaki engin deneyimlerini günümüzde Avrupa Birliği adı verilen entegrasyonun bünyesinde daha yüksek standartlara kavuşturmanın ve yerelleşmeyi birlik düzeyinde kurumsallaştırmanın argümanlarını aramaktadır. Bu doğrultuda merkez – yerel yönetim ilişkileri konusunda ilk ve en iyi incelenmesi gereken coğrafya, Batı Avrupa merkezli Avrupa Birliği'dir (Parlak, 2014: 8).

Yerel yönetimlere ve onların yaşadığı değişimlere etki eden en önemli unsurların başında Avrupa Birliği gelmektedir (Negiz, 2015: 319). Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği tarafından oluşturulan anlaşma, şart vb. metinlerle yapılan düzenlemeler, merkezi yönetimleri yerel yönetimlerle ilgili birçok konuda değişiklik yapmaya yöneltmektedir. Ayrıca topluluğun birlik haline dönüşmesi ve topluluk müktesebatının uygulanması için ulusal kamu yönetimlerinin belirli standartlara uyması gerektiği bilinmektedir.

Avrupa Birliği uluslar üstü bir kuruluş olarak ilk bakışta yerel yönetimlerle ilişkisiz görülebilir. Buna rağmen Avrupa Birliği'nin kendi üyesi olan ülkelerin benimsediği yerel yönetim kalıplarını etkilemesi için bazı pro-aktif nedenleri vardır. Pro-aktif açıdan AB üç nedenden ötürü yerel yönetimlerle doğrudan ilgilenir. Bunlar (OECD, 2002: 12-13):

- Avrupa Birliği üstlendiği fonksiyonlardan çoğunun yerine getirilmesi konusunda yerel yönetimlere bağlıdır. Örneğin sağlık, eğitim, ulaşım ve çevre gibi. Bu fonksiyonlar genellikle yerel yönetimlerin ilgi alanıdır.

- Yerel yönetimler Avrupa Birliği siyasi kararlarının yerine getirilmesi için ek kaynaklar harcamak zorundadırlar.

- Avrupa Birliği'nin amaçlarından biri vatandaşlara daha yakın ve daha demokratik bir yapı olmaktır. Eğer yerel yönetimlerle yakın bir ilişki kurulabilirse bu amaç başarılabilir.

Belirtilen faktörlerin hepsi Avrupa Birliği karar alma sürecine yerel yönetimlerin resmi katılımda bulunması anlamına gelmektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği içerisinde yerelleşme konusunda saydamlık, yerellik ve yakınlık ilkelerinin desteklenmesi ihtiyacı vardır. Yerel yönetimler konusunda Avrupa Birliği'nin doğrudan ilgisi bir yana, yerel yönetimlerin organizasyonu ve yapısı üye ülkeler Avrupa Birliği'ndeki gelişmelere tepki gösterdiğinde bile etkilenebilir. Böyle tepkilerin oluşması için birkaç neden vardır. Bunlar (OECD, 2002: 13):

- İlave bir yönetim seviyesi olarak AB, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki devam eden güç ve fonksiyon paylaşımının yeniden gözden geçirilmesi için üye ülkelere liderlik yapabilir.

- Bazı merkezi yönetimlerin AB üyeliğini merkezi yönetim gücünde kayba neden olan bir olgu olarak anlama olasılığı vardır. Bu nedenle yerel yönetimler üzerindeki kontrolünü ve gücünü genişleterek, onlar üzerindeki genel yetkilerini muhafaza etmek gibi bir davranış merkezi yönetimlere cazip gelebilmektedir.

- AB fikirlerin karşılıklı etkileşiminin arttığı bir kulüptür. Bu nedenle herkesin birbirinden öğrenmesi gereken şeyler olduğu konusunda artan bir baskı olabilir.

Avrupa Birliği makroekonomik istikrar eğilimini muhafaza etme amacıyla yerel yönetimleri etkiler. Ayrıca Avrupa Birliği'nin genişleme politikaları sonucu üye ülkelerle başvuru yapan ülkeler arasında bir etkileşim gerçekleşmektedir. Üye ülkeler başvuru yapan ülkelerin Birliğe adaptasyonuna yardımcı olurken, başvuru yapan ülkelerdeki yerel yönetim yapılarından da etkilenebilmektedir (OECD, 2002: 13-14). Avrupa Birliği üyesi ülkelerde tek düze bir yönetim yapısı bulunmamasına rağmen yüzyıllardır devam eden devlet gelenekleri neticesinde hukuk devleti, temsili demokrasi, yerelin demokrasinin beşiği sayılması, yerel yöneticilerin seçimle işbaşına gelmesi ve ihtiyaçların halka en yakın kuruluşlarca gerçekleştirilmesi gibi ortak prensiplerin benimsendiği görülmektedir (Negiz, 2015: 314). Ayrıca Avrupa Birliği'nin farklı yerel yönetim yapılanmalarını ortak prensipler çerçevesin-

de etkileyeceği ve farklılıkların giderilerek, Avrupa hukukunun tek şekilde uygulanmasını sağlayacağı iddia edilmektedir (Kaya, 2006: 202).

Türkiye'nin kurucu üye olduğu Avrupa Konseyi'nin organlarından biri Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'dir. Bu yapı yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden bir danışma organıdır. Kongre 28'i aynı zamanda AB üyesi olan 47 Avrupa Konseyi üyesi ülkede yerel ve bölgesel demokrasinin geliştirilmesinden sorumludur. Ayrıca yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliği idealinin gerçekleşmesine katkıda bulunmaları için yardımcı olur. Kongre'nin diğer bir rolü, yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliğinin artırılmasına, yerel ve bölgesel yönetişimin iyileşmesine, yerel ve bölgesel seviyede adil ve özgür seçimlerin yapılmasına ve yerel, bölgesel ve ulusal yönetimler arası iş birliğinin ve diyaloğun geliştirilmesine ilişkin öneriler sunmaktır (The Congress of Local and Regional Authorities, 2017: 6-9, The Congress of Local and Regional Authorities, 2015: 2-5, https://www.coe.int/en/web/congress/overview).

Ayrıca Kongre siyasi yetkilerin ve mali kaynakların belediyelere ve bölgelere aktarılması yoluyla yetki devrini teşvik etmektedir (The Congress of Local and Regional Authorities, 2017: 16). Kongre icraatını yaparken ekonomik kriz ve bu krizin yerel yönetimler üzerindeki etkisi bağlamında, yerel ve bölgesel demokrasinin güçlenmesi ve güvence altına alınmasına katkıda bulunmaktadır. Kongre gelecek yıllarda yeni trendlere özellikle dikkat gösterecek ve belediyelerin yetkileri ve özerkliğine getirilecek herhangi bir kısıtlamayla mücadele edecektir (The Congress of Local and Regional Authorities, 2017: 9). Bu kapsamda Kongre'nin yaptığı en önemli referans çalışmalardan biri; idari, mali ve denetimsel birçok hüküm ihtiva eden ve onaylayan ülkeleri bağlayıcı nitelikteki, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır[123]. 15.10.1985 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bütün Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim geleneklerini birleştirmeyi amaçlayan, üye ülkelerin yerel yönetimlerini ve yönetimlerarası ilişkilerini hukuki, idari, siyasi ve mali yönden düzenlemeye tabi tutan bir metindir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 44, Kaya, 2006: 256). Bu şart, yerel yönetimlerin güçlenmesi, halkın yönetime katılımı ve dolayısıyla demokrasinin gelişimini sağlayan temel yapı

123 Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi 47 Avrupa Konseyi üyesi ülkede, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uygulanması ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinden/izlenmesinden sorumludur (https://www.coe.int /en/web/congress/overview).

taşlarından biridir. Şartın öne çıkan ilkesi "hizmette halka yakınlık, yerindelik veya yerellik" olarak ifade edilen "Subsidiarity" ilkesidir (Şinik, 2012: 45-58, Özer ve Akçakaya, 2014: 484). İlke, AB'nin oluşumu ve gelişimi sürecinde yerel ve bölgesel yönetimlere dair düzenlemelerin kaynağı konumundadır (Özer ve Akçakaya, 2014: 474).

Avrupa Birliği yerel yönetimler konusunda Avrupa Konseyi ile aynı görüşleri paylaştığını ve aynı ilkeleri benimsediğini zaman zaman düzenlendiği konferansların sonuç bildirilerinde ifade etmiştir. "Halka Yakın, Demokrasi ve Dayanışma İlkelerine Dayalı Bir Avrupa Birliği İçin Yerel Yönetimler Konferansı (1994)" ve "Avrupa Birliği'nde Bölgesel ve Yerel Yönetimler ve Avrupa Parlamentosu Konferansı (1996)" gibi çalışmalarda daha demokratik, halka yakın ve dayanışma içerisindeki bir Avrupa Birliği için yerel yönetimlerin önemli olduğu, ekonomik ve toplumsal uyum için yerel yönetimler arası ilişkilerin artırılması gerektiği vurgulanmıştır (Özer ve Akçakaya, 2014: 471). Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Antlaşması'nda Birliğin temel kurallarından biri haline gelen Subsidiarity ilkesine yer verilmiş ve kavramın güncellik kazanması sağlanarak, demokrasi açığı ve merkeziyetçi yapılanma eleştirileri giderilmeye çalışılmıştır. 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması ile yerel ve bölgesel yönetimlerin yasama, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde daha etkin kılınması için yasal bir çerçeve geliştirilmeye çalışılmış, yetki devri ve yerellik ilkesi gereğince yerel yönetimler güçlendirilmiştir (Şinik, 2012: 70-89, Keleş, 2010: 14, Özer ve Akçakaya, 2014: 475, https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_ on_european_union_en.pdf).

Avrupa Birliği vatandaşlarına yakın olmaları dolayısıyla yerel ve bölgesel yönetimler, Avrupa Birliği kurumları ve vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulması ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görülmektedir. Avrupa Birliği Bölgeler Komitesine göre aday ülkelerde yerel ve bölgesel yönetimlerin kapasitelerinin güçlendirilmesi ve entegrasyon sürecine hazırlanması önem taşımaktadır. Bu kapsamda yerel ve bölgesel yönetimler özerk olmalı ve görevlerini yerine getirme adına yeterli mali kaynak sağlanmalı, yönetim seviyeleri arasında iş birliği geliştirilmeli, kararlar mümkün olduğu kadar vatandaşlara yakın ve en uygun seviyede alınmalı ve böylece bu birimlerin Avrupa Birliği karar alma ve bütünleşme sürecine daha aktif katılımına olanak verilmelidir. Ayrıca AB genişleme sürecinin başarısı için hem aday hem de üye ülkelerdeki

yerel ve bölgesel yönetimler katılım öncesi müzakerelere dâhil olmalıdır (Negiz, 2015: 315-319, Committee of the Regions, 2009: 1-2).

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan "Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap" adlı çalışmada, AB politikalarının tüm yönetim düzeylerinde yer alan aktörlerin dâhil edilerek tasarlanması gerektiği ifade edilmiştir. Çok düzlemli yönetişim (multi-level governance) olarak adlandırılan bu sistemde AB kurumlarının, üye ve aday ulus devletlerin yapması gerekenler yanında, yerel düzeydeki yönetim birimlerinin yapması gerekenlerde belirtilmiştir. AB çok düzlemli yönetişim sistemi idari ve mali etkinliğe sahip, yeterli gelir kaynakları olan, yönetim yapı ve süreçlerini re-organize eden, nitelikli ve uzman personel istihdam edebilen, planlamaya endeksli yürütmeye odaklanmış, optimal hizmet alanına göre büyüklükleri gözden geçirilen, hizmet standartlarına göre sorumluluklarını yerine getiren güçlü yerel yönetimlerin varlığını gerekli kılmaktadır (Negiz, 2015: 317-319).

Avrupa Birliği'nin başlıca amaçlarından biri, üye ülkeleri ve bu ülkede yaşaya nüfusu tek pazarda birleştirmektir. Tek pazarın gerçekleşmesi ülkelerin ekonomik ve sosyal yönden bütünleşmesi ile ilgilidir. Karar mekanizmalarının tabana yayılması, yetki genişliği, yerinden yönetim ve yerel yönetimlerin özerkliği tek pazarın gerçekleşmesini etkileyen en önemli unsurlardır (Tortop vd., 2014: 472-473). Bu nedenle Avrupa Birliği yerel özerklik ve yerinden yönetim anlayışının tüm ülkelerde yaygınlaşmasını istemektedir (Özer ve Akçakaya, 2014: 473). Ayrıca Avrupa Birliği'nin yerel özerklik ve yerinden yönetim anlayışının yaygınlaşması sağlamak, üye ülkelerin yerel yönetim standartlarını Birlik standardına yakınlaştırmak, belirli bir yerel çevredeki kaynakların artmasına katkıda bulunabilecek olan bütün girişimleri teşvik etmek, yerel ve bölgesel yönetimlerin çevre ve ulaştırma altyapılarına destek olmaları için yapısal, bölgesel ve uyum odaklı fonlarla desteklenmesini sağlamak gibi amaçları bulunmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014: 478-481).

Özetle Avrupa Birliği:

- Refah devleti anlayışı sonucu artan hizmet yükü,
- Hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda yerel yönetimlerin daha etkin olması,
- Yönetişim kavramı altında gerçekleştirilen yönetimsel yeniden yapılanma çabası,

- Makroekonomik istikrarı koruma ve bölgesel dengesizlikleri azaltma düşüncesi,
- Serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılması, ayrımcı uygulamaların ve haksız rekabetin sonlandırılması güdüsü,
- AB ülkeleri arasında sağlanmaya çalışılan tek pazar ve bütünleşme fikri,
- Yerel yönetimlerin daha demokratik birimler olduğuna dayanan inanç ve
- Birliği halka yakınlaştırma gayesiyle, subsidiarity ilkesi çerçevesinde yerinden yönetimi ve yerel özerkliği teşvik etmekte, söz konusu olguların üye ve aday ülkelerce benimsenmesi ve en etkin biçimde uygulanmasını talep etmektedir (Karakılçık, 2015: 47). Yerel yönetimlerin entegrasyon sürecine hazırlanması ve AB bütünleşme sürecine daha aktif katılımı için anlaşma, şart ve fonlarla destekler sağlamakta ve yol göstermektedir. Belirtilen amaçlar için idari ve mali etkinliğe sahip, yeterli mali kaynaklarla donatılmış ve mali özerkliği yüksek yerel birimlerin varlığını arzu etmekte, bu doğrultuda kamu yönetim sistemlerini değiştirmek istemektedir.

Türkiye hem üyesi olduğu Avrupa Konseyi hem de üyesi olmaya çalıştığı AB'nin çeşitli düzenlemelerini kabul ederek idari sisteminde hukuksal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmektedir. AB'ye adaylık süreci Türkiye'nin yerel yönetim sisteminin yerinden yönetim anlayışını esas alan, etkin, verimli, şeffaf ve katılımcı yönetim ilkelerine göre yapılanan ve kendilerinden beklenen hizmetleri Birliğin o alandaki müktesebatına uygun biçimde yerine getirebilecek idari, mali ve kurumsal kapasiteye sahip yerel yönetimlerden oluşmasını gerekli kılmaktadır (Negiz, 2015: 320-322). Bu reform sürecinde AB özellikle Subsidiarity ilkesi ile Türkiye üzerinde daha fazla demokrasi adına yönlendirici ve etkili olmaktadır (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 316).

Yerel yönetimler ve yerel demokrasi konusundaki geniş tecrübe, uzun yıllara dayanan tarihi bağlantılar, ortak siyasi - ekonomik amaç ve ilişkiler, üye olunan uluslararası kuruluşlar ve bu kuruluşların düzenlendiği kongre, anlaşma, şart vb. metinler, Türkiye'de yerel düzeyde yapılacak reformlar için Avrupa'yı ve Avrupa Birliği'ni önemli bir örneklem haline getirmektedir. Bu nedenle uzun süredir devam eden ve sistemli biçimde uygulanan tüm engellemelere rağmen Avrupa Birliği tam üyeliği amacından vazgeçmeyen Türkiye'de, belediyelerin

gelir yetersizliği sorununu çözmek ve bu idarelerin merkezi transferlere bağımlılığını azaltmak amacıyla yerel vergi geliri/toplam gelir oranı yüksek olan ülkelerden düşük olanlara doğru sıralama yaparak, Birlik ülkelerini incelemek rasyonel bir adım olacaktır. Gerçekleştirilen inceleme çerçevesinde ilgili ülkelerde yerel düzeyde uygulanan farklı vergi türleri ve vergileme yapıları ele alınarak, Türkiye'deki belediyelerin gelir sorununu çözme yolunda vergi gelirlerini artırma odaklı alternatif çözüm önerileri sunmaya çalışmak, Türkiye için birkaç noktada katkı sağlayacaktır. Bunlar:

- Belediyeleri görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip kılma yolunda öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin artışını esas alan yapısal bir dönüşüm sağlama,
- Yapısal dönüşüm neticesinde mali özerklik sonucu elde edilebilecek muhtemel faydalardan maksimum düzeyde yararlanma,
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda genel hatları ifade edilen, Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında sık sık vurgulanan ve AB'ye tam üyelik sürecinde gelecek dönemlerde karşılaşılması muhtemel yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin finansmanı ile ilgili değişikliklere hazırlıklı olarak, tam üyelik ve bütünleşme sürecini kolaylaştırma[124],
- Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin finansmanı ile ilgili çıkarılacak uyum yasalarına bilimsel nitelikli bir altyapı oluşturma,
- Yerel demokrasi konusunda artan farkındalığı ve talepleri karşılama,
- Yerel vergi politikalarında sağlanan uzlaşı ile tek pazar kapsamındaki ticaretin ve rekabetin önündeki engelleri kaldırma ve
- Üyelik gerçekleştikten sonra AB ülkeleri ile ulusal ve yerel düzeyde gerçekleştirilen tüm idari, siyasi, ticari ve turistik ilişkilerde birlik ve kolaylık sağlanmasıdır.

3.2. Avrupa Birliği Ülkelerinin Yerel Yönetim Yapıları

Avrupa Birliği ulusal önceliklere ve toplu çıkarlara daha iyi hizmet etmek için yerel önceliklerin ve egemenliğin gönüllü olarak birleştirildi-

124 Avrupa vergi hukukunun bütünleştirilmesi fikri karşısında, yerel vergi politikalarından ödün verilmesi gerekebilir (Kaya, 2006: 203).

ği benzersiz bir proje olarak değerlendirilmektedir (European Commission, 2017: 26). Yerinden yönetime, yerelliğe, yerel demokrasi ve yerel özerkliğe son derece önem veren bu benzersiz projenin üye ülkelerinde, merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında (görev – yetki bölüşümü, gelir bölüşümü ve denetim-idari vesayet konularında) belirlenmiş standart bir ast-üst ilişkisi yoktur. Bazen aynı ülke içinde farklı uygulamalara bile rastlanmaktadır. Yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konularda aktif bir aktör olarak rol aldığı AB literatüründe bölgeler, üye devletler ve AB'den oluşan üç kademeli bir yapılanmadan bahsedilir ve yerel yönetimler bir kademe olarak kabul edilmeyip bölgeler içerisinde mütalaa edilir (Kaya, 2006: 200, Parlak, 2014: 25). Avrupa Birliği yerel yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmaz. Bu nedenle üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar bulunması doğaldır. Ancak AB sınırları içerisinde yerel yönetimler için ortak bir yönetişim kavramı geliştirilmektedir. Bu anlayışın en temel özelliği, yerel yönetimler için demokratik ve katılımcı bir yönetimin desteklenmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 36, Türkoğlu, 2009: 57).

AB'deki yerel yönetim yapısı üç ana modelle açıklanabilir. Bunlar: Fransız Modeli, Anglo-Amerikan Modeli ve Orta ve Kuzey Avrupa Modeli'dir (Kaya, 2006: 201, Parlak, 2014: 20-21, Parlak ve Ökmen, 2015: 74-76). Fransız Modeli: Avrupa anakarasının ana modeli olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimlerin anayasa ile güvence altına alınmış bir statüsü vardır. Yerel yönetimlerin varlık nedeni işlevsel olmaktan çok siyasaldır. Yerinden yönetim hakkı anayasada yer almakla birlikte, bu hakkın layıkıyla kullanılabilmesi için gerekli olan idari ve mali yetkiler merkezi yönetimin elindedir. Devlet yerel yönetimlerin üzerinde hem yerindelik hem de hukukilik denetimi yapabilmektedir (örneğin Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz, Lüksemburg, Yunanistan). Anglo-Amerikan Modeli: Yerinden yönetim hakkı anayasal bir hak değildir. Bir başka ifadeyle kurulmaları parlamento eliyle, yani yasayla gerçekleştirilir. Ancak uygulamada yerel yönetimler Fransız Modeli'nden daha fazla özerkliğe sahiptir. Devletin denetimi ise hukukilik denetimi ile sınırlıdır (örneğin İngiltere ve İrlanda). Orta ve Kuzey Avrupa Modeli: Yerinden yönetim hakkı çok kuvvetlidir. Yerel yönetimler anayasal, idari, mali ve pratik olarak özerkliğe sahiptir. Yerel yönetimlerin genel olarak kendilerine yasa ile verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde genel yetkileri bulunmaktadır (örneğin İsveç, Norveç, Danimarka, Almanya, Avusturya

ve Hollanda). Avrupa Birliği ülkelerinin yerel yönetim yapılanmalarında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar üzerinde siyasi, tarihi, etnik ve geleneksel faktörlerin son derece etkili olduğu devlet yapısı (üniter-bölgesel-federal) kriteri, önemli ölçüde belirleyicidir. Bu nedenle AB ülkelerinin devlet yapısı hakkında genel bir bilgi edinmenin faydalı olacağı düşünülmektedir.

Tablo 41: Avrupa Birliği Ülkelerinin Devlet Yapısı ve Siyasi Sistemi

Ülkeler	**Devlet Yapısı**	**Siyasi Sistem**	**Avrupa Birliği'ne Üyelik Tarihi**
Belçika	Federal	Federal Parlamenter Anayasal Monarşi	1958
Bulgaristan	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2007
Çekya	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2004
Danimarka	Üniter	Parlamenter Anayasal Monarşi	1973
Almanya	Federal	Federal Parlamenter Cumhuriyet	1958
Estonya	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2004
İrlanda	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	1973
Yunanistan	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	1981
İspanya	Üniter/Bölgesel	Parlamenter Anayasal Monarşi	1986
Fransa	Üniter	Yarı-Başkanlık Sistemi (Cumhuriyet)	1958
Hırvatistan	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2013
İtalya	Üniter/Bölgesel	Parlamenter Cumhuriyet	1958
Güney Kıbrıs[125]	Üniter	Başkanlık Sistemi (Cumhuriyet)	2004
Letonya	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2004
Litvanya	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2004
Lüksemburg	Üniter	Parlamenter Anayasal Monarşi	1958
Macaristan	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2004
Malta	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2004
Hollanda	Üniter	Parlamenter Anayasal Monarşi	1958
Avusturya	Federal	Federal Parlamenter Cumhuriyet	1995
Polonya	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2004
Portekiz	Üniter/Bölgesel	Yarı-Başkanlık Sistemi (Cumhuriyet)	1986
Romanya	Üniter	Yarı-Başkanlık Sistemi (Cumhuriyet)	2007
Slovenya	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2004
Slovakya	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	2004
Finlandiya	Üniter	Parlamenter Cumhuriyet	1995
İsveç	Üniter	Parlamenter Anayasal Monarşi	1995
Birleşik Krallık	Üniter	Parlamenter Anayasal Monarşi	1973

Kaynak: http://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en, European Committee of the Regions/Division of Powers

125 Avrupa Bölgeler Komitesine göre "üniter başkanlık cumhuriyeti" olarak tanımlanan Kıbrıs'ın devlet yapısı (European Committee of the Regions/Division of Powers) siyasi hadiseler nedeniyle net değildir.

Tablo 41 incelendiğinde Avrupa Birliği'nin 3 federal, 22 üniter ve 3 üniter/bölgesel ülkeden oluştuğu görülmektedir. Bu noktada üniter devlet ile federal devlet arası bir yapılanma olarak ifade edilen ve "bölgesel devlet" olarak sınıflandırılan İspanya, İtalya ve Portekiz hakkında bilgi verilmesi gerekmektedir.

Avrupa Birliği resmî sitesine göre İspanya "değişen derecelerde özerklikleri olan 2 özerk şehir ve 17 özerk topluluktan oluşan üniter bir devlettir". OECD tarafından hazırlanan İspanya Ülke Profili raporunda ise İspanya şöyle tanımlanmaktadır: "1978 Anayasasına göre İspanya, özerkliği anayasal olarak kabul edilmiş üç kademeli bir yerel yönetim sistemine sahip (madde 137[126]) üniter bir devlettir. Gerçekte ise İspanya bölgesel topraklardaki belediyelerin ve illerin organizasyonuna karar verme imkânı da dâhil olmak üzere, geniş bir özerkliğe sahip olan özerk toplulukları ile yarı federasyondur (quasi-federal country). Bununla birlikte federasyonların aksine belediye ve illerin fonksiyonları ve finansmanına bölgesel anayasa veya kanunlarla değil, ulusal kanunlarla yön verilmektedir. Yerel yönetimler merkezi hükümet ve bölgeler tarafından müştereken yönetilmektedir" (Country Profile/Spain, 2016: 1, OECD, 2018: 4, DEXIA ve CEMR, 2012: 6, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/spain_en). Avrupa Bölgeler Komitesi'ne göre İspanya "1978 Anayasası altında parlamenter monarşi ile idare edilen yüksek derece yerelleşmiş üniter bir devlet olarak tanımlansa da "Estado de las Autonomías (Özerklikler Devleti)" olarak da bilinen bölgeselleşmiş bir devlettir" (European Committee of the Regions/ Division of Powers).

Avrupa Birliği resmî sitesinde İtalya'nın üniter ya da federal olduğuna dair bir ifade bulunmamaktadır. OECD tarafından hazırlanan İtalya Ülke Profili raporunda ise İtalya şöyle tanımlanmaktadır: İtalya "belediyeler, iller ve bölgelerden oluşan üç kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Özellikle 2001 yılındaki anayasa reformu ve 2009 yılındaki Mali Federalizm Yasası bölgelere artan bir özerklik verdiği için İtalya genellikle bölgeselleşmiş devlet olarak bilinmektedir" (Country Profile/Italy, 2016: 1, DEXIA ve CEMR, 2012: 6, DEXIA, 2008: 4). Avrupa Bölgeler Komitesi'ne göre ise İtalya şöyle

126 "Devlet bölgesel olarak şehir, il ve kurulabilecek özerk topluluklar halinde teşkilatlanmıştır. Bütün bu organlar kendi işlerinin yönetimiyle ilgili özyönetim hakkına sahiptir" (http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulke ana/pdf/14-%C4%B0SPANYA%20533-584.pdf).

tanımlanmaktadır: "1947 Anayasasına göre İtalya Cumhuriyeti yerel özerklik ve yerelleşme ilkelerini kabul etmekle birlikte üniter bir devlettir. Bununla beraber günümüzde İtalya bölgeselleşmiş bir devlet olarak bilinmektedir. Bu bağlamda bölgeselleşme faşist merkezileşme dönemine tepki olarak II. Dünya Savaşı'ndan sonra kademeli olarak oluşturulmuştur" (European Committee of the Regions/Division of Powers).

Avrupa Birliği resmî sitesinde Portekiz'in üniter ya da federal olduğuna dair bir ifade bulunmamaktadır. OECD tarafından yapılan istatistiki sınıflandırmalarda üniter devlet kategorisine alınan Portekiz, OECD tarafından hazırlanan Portekiz Ülke Profili raporunda ise şöyle tanımlanmaktadır: "Portekiz, 1976 Anayasası ile yerel yönetim ve yerelleşme ilkelerini kabul eden, çift kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Bu kademeler; 2 deniz aşırı özerk bölge (Azores ve Madeira) ve 308 belediyeden oluşmaktadır. AB seviyesinde en uzak bölgeler olarak kabul edilen iki özerk bölge, özel statü ve yasama yetkisine sahiptir" (Country Profile/Portugal, 2016: 1, DEXIA ve CEMR, 2012: 6). Avrupa Bölgeler Komitesi'ne göre Portekiz "asimetrik bölgeselleşmiş" bir devlet olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca Portekiz'de merkezi, bölgesel (özerk bölgeler) ve yerel düzey (belediyeler ve mahalleler) olmak üzere üç yapılı bir yönetim sistemi vardır. Özerk bölgelerin kendi siyasi ve idari statüleri ile yasama özerklikleri[127] bulunmaktadır. Geniş yasama yetkilerinden yararlanarak merkezi yönetimin yetkisi altındaki iç güvenlik, savunma ve dış politika alanlarının dışında kendi politikalarını tanımlayabilirler (European Committee of the Regions/Division of Powers). Bu ifadeler Portekiz hakkındaki "üniter devlet" tanımlamasını zayıflatarak, bölgesel devlet tanımlamasını güçlendirmektedir (DEXIA, 2008: 5). Çünkü halk sorunlarının çözümü açısından kendi özerk bölgelerindeki yasama yetkisini merkezi yönetimin yanında önemli bir iktidar gücü olarak düşünmektedir.

Anlatılanlara ilave olarak Türkiye'deki akademik yazında İspanya, Portekiz ve İtalya, klasik üniter devlet ile federal devlet arasında

127 Portekiz Anayasası'nın 6. maddesinde "Devletin yapısı üniterdir ve özerk ada özyönetim sistemine ve katmanlı yetki ilkesine, yerel yönetimlerin özerkliğine ve kamu yönetiminde demokratik yerinden yönetim ilkesine saygı çerçevesinde örgütlenir ve fonksiyonunu yerine getirir. Azor adaları ve Madeira takımadaları kendi siyasi ve idari statüleriyle ve özyönetim kurumları ile özerk bölgelerdir" denilmektedir (http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ ulkeana/pdf/13-PORTEK%C4%B0Z%20 439-532.pdf). Devlet üniter olarak ifade edilse de fiili olarak bölgesel bir yapılanmanın olduğu ve yerel seviyede yasama gücünün bulunduğu görülmektedir.

bir ara formül olarak görülen "bölgesel devlet" olarak kabul edilmektedir (Nalbant, 1996: 63, Metin ve Erece, 2016: 690, Çavuşoğlu, 2002, Arslan, 2016: 15-16). Türkiye'nin üniter devlet yapısı ile benzeşmeyen, yerel seviyede yasama gücü bulunan ve üniter/bölgesel devlet olarak tanımlanan İspanya, Portekiz ve İtalya ile yine yerel seviyede yasama gücü bulunan ve federal devletler olan Belçika, Almanya ve Avusturya'nın yerel vergi yapıları incelenirken, devlet yapılanmaları ile yerel seviyedeki yasama gücünün, yerel gelir ve vergi sistemi üzerinde önemli ölçüde etkili olduğu unutulmamalıdır.

Avrupa Bölgeler Komitesi'ne göre Finlandiya ve Birleşik Krallık, yerel seviyede yasama gücü bulunan diğer AB üyesi ülkelerdir. Finlandiya OECD'nin istatistiki sınıflandırmalarında üniter devlet kategorisinde yer almaktadır. 311 belediye ve 19 bölgesi bulunan Finlandiya'da sadece Aland Adası Bölgesi'nin 1921 yılından beri özerkliği bulunmaktadır. Kendi parlamentosu ve hükümeti olan Aland Adası'nın yasama gücü de vardır. Sadece Aland Adası Bölgesi'nin özerk olduğu 19 bölgeli bir yapılanma olmasına rağmen Avrupa Bölgeler Komitesi ve OECD, Finlandiya hakkında "bölgesel devlet" ifadesini kullanmamaktadır. Avrupa Bölgeler Komitesi'ne göre Finlandiya "yerelleşme temelleri üzerine örgütlenmiş üniter bir devlet" olarak tanımlanmaktadır (European Committee of the Regions/Division of Powers, OECD, 2018: 3-4).

Birleşik Krallık OECD tarafından hazırlanan Birleşik Krallık Ülke Profili raporunda "dört kurucu ülkeden oluşan üniter bir devlet" olarak tanımlanmaktadır. Avrupa Bölgeler Komitesi ise Birleşik Krallığı "asimetrik yerelleşmiş üniter bir devlet" olarak ifade etmektedir. 1998'deki devolüsyon süreci sonucunda Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda meclisleri yasama gücü elde etmelerine rağmen, mutlak egemenlik İngiliz parlamentosuna aittir. Üniter bir devlet olarak ifade edilmekle birlikte Birleşik Krallığın "Brexit[128]" süreci kapsamın-

128 23 Haziran 2016'da Birleşik Krallık vatandaşları Avrupa Birliği üyeliğinin devam etmesi veya sona erdirilmesi ile ilgili yapılan referandumda oy kullanmıştır. Referandum sonucunda % 51.89 oranıyla AB'den ayrılma lehine bir karar alınmıştır. Bu karardan dokuz ay sonra 29 Mart 2017'de İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'dan oluşan Birleşik Krallık resmi olarak Lizbon Anlaşmasının 50. maddesi kapsamında, AB'den ayrılma niyetiyle Avrupa Konseyi'ne bilgi vermiştir (Carmona vd., 2017: 1, https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness_en). Ayrılık taraftarları ve dünya kamuoyu tarafından "Brexit" olarak adlandırılan bu sonuç, "Britain" (Britanya) ve "exit" (çıkış) kelimelerinin birleşmesinden oluşmaktadır ("Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU", 2018, Koç, 2016: 1). Ayrıca bu süreçte İngiltere'de yönetim değişmiş, David Cameron istifa etmiş (referandumu kaybetmesi durumunda istifa edeceğini ilan etmişti) ve yeni Başbakan Theresa May olmuştur ("Brexit: All you need to know about the

da Avrupa Birliği'nden ayrılacağı belirtilmektedir (Country Profile/ United Kingdom, 2016: 1, European Committee of the Regions/Division of Powers). Dolayısıyla yerel gelir ve vergi sistemi hakkında yapılan değerlendirmelerde, Finlandiya ile Birleşik Krallık'ta bulunan yerel seviyedeki yasama gücünün varlığını da dikkate almak gerekmektedir.

Anlatılanlar kapsamında AB ülkelerindeki yerel yönetim yapısı ve yerel yönetim sayıları hakkında Tablo 42'nin yardımıyla birtakım somut bilgiler edinmek mümkündür.

UK leaving the EU", 2018). Brexit süreci sonrasında AB ile İngiltere arasında en az iki yıl sürecek müzakerelerin yapılması beklenmekte ve müzakere sonucuna göre AB'nin ilk kez bir üyesini kaybederek coğrafi anlamda küçülmesi ihtimali bulunmaktadır (Denk, 2016: 121). Bu süreçte ayrılık kararının bir domino etkisi yaratması (örneğin Fransa'da Front National'in lideri Marine Le Pen'in Brexit hakkındaki değerlendirmeleri) en kötü senaryo olarak görülmektedir (Alpan, 2017: 287-288). Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Lizbon Anlaşması) 50. maddesi ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma'nın 238. maddesine göre İngiltere ve AB arasında gerçekleşen müzakereler sonucunda oluşacak anlaşmanın AB tarafından kabul edilmesi için AB üyesi ülkelerin % 72'sinin onayı alınmakla birlikte, onay veren ülkelerin AB nüfusunun % 65'ini temsil etmesi gerekmektedir (nitelikli çoğunluk). Anlaşma Birlik adına Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey tarafından akdedilir. AB'den çekilen üye devletin Avrupa Birliği Zirvesi'ndeki veya Konsey'deki temsilcisi, Avrupa Birliği Zirvesi veya Konsey'de kendisini ilgilendiren görüşmelere ve kararlara katılamaz (https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf). İngiltere ve AB'nin iki yıl içinde bir anlaşma üzerinde uzlaşamaması ve tek bir AB ülkesinin bile müzakereleri uzatmama yönünde karar alması durumunda İngiltere, AB ile hiçbir anlaşma yapamadan Birlik'ten ayrılacaktır. Fakat müzakerelerin iki yılda bitirilememesi durumunda tüm AB ülkelerinin rızasıyla müzakereler bir yıllığına uzatılabilecektir ("Brexit süreci nasıl işleyecek?", 2017). Sonuç olarak müzakereler yolunda ve takvime uygun biçimde ilerlerse İngiltere'nin 29 Mart 2019'da birlikten çıkışı gerçekleşecek ve 30 Mart 2019 itibariyle Birleşik Krallık üçüncü bir ülke haline gelecektir. İngiltere hükümetinin müzakerelerin herhangi bir noktasında fikrini değiştirme ve ayrılıktan vazgeçme ihtimali bulunmakla birlikte ayrılık gerçekleşirse, İngiltere'nin AB'ye tekrar üye olmak istemesi durumunda diğer aday ülkeler gibi tekrar başvuru sürecinden geçmesi gerekecektir. Mevcut durumda ayrılık sürecini yöneten Başbakan Theresa May referandum sürecinde Brexit'e karşı olmasına rağmen İngiliz halkının istediği bu diyerek ayrılık kararına saygı duymaktadır ("Brexit süreci nasıl işleyecek?", 2017, "Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU", 2018). 16 Eylül 2016'da Avrupa Birliği Konseyi'nin Bratislava'da yapılan zirvesine Birleşik Krallık (İngiltere) davet edilmemiş ve 27 üyenin katılımıyla yapılan zirvede Brexit sonrası stratejiler ele alınmıştır (Denk, 2016: 19). Ayrıca Avrupa Birliği Komisyonu tarafından oluşturulan "White Paper on The Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025" adlı çalışma, 2025'e kadar AB'nin geleceği ile ilgili düşünceleri ve senaryoları ele almakla birlikte, bu analizi 27 AB üyesi ülke için gerçekleştirmekte ve Birleşik Krallığı çıkış aşamasındaki bir ülke olarak değerlendirmektedir. Çalışmadaki her senaryonun başlangıç noktası 27 üye devletin bir Birlik olarak birlikte ilerlemesine bağlanmıştır (European Commission, 2017: 15). Görüldüğü üzere AB'nin resmî kurumları tarafından yapılan çalışmalarda bile artık Birleşik Krallık, AB üyesi bir ülke olarak değerlendirilmemektedir. Fakat bahsedilen çıkış süreci tamamlanmadığı için Birleşik Krallığın AB üyesi ülkeler kapsamında yerel vergi yapısı analiz edilmiştir.

Tablo 42: Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Yönetim Kademeleri ve Sayıları

2017-2018	Belediye Düzeyi (1. Kademe)	Orta Düzey (2. Kademe)	Bölge veya Eyalet Düzeyi (3.Kademe)	Toplam
Federasyonlar ve Yarı Federasyonlar				
Avusturya	562	-	8	570
Belçika	589	10	6	605
Almanya	11.054	401	16	11.471
İspanya	8.124	50	17	8.191
Üniter Ülkeler				
Çekya	6.258	-	14	6.272
Danimarka	98	-	5	103
Estonya	79	-	-	79
Finlandiya	311	-	1	312
Fransa	35.357	101	18	35.476
Yunanistan	325	-	13	338
İrlanda	31	-	-	31
İtalya	7.960	-	20	7.980
Letonya	119	-	-	119
Lüksemburg	102	-	-	102
Hollanda	380	-	12	392
Polonya	2.478	380	16	2.874
Portekiz	308	-	2	310
Slovakya	2.930	-	8	2.938
Slovenya	212	-	-	212
İsveç	290	-	21	311
Birleşik Krallık	391	27	3	421
Hırvatistan	555	-	21	576
Romanya	3.181	-	42	3.223
Bulgaristan	265	-	-	265
Litvanya	60	-	-	60
Macaristan	3.178	-	19	3.197
Güney Kıbrıs	380	-	-	380
Malta	68	-	-	68
Türkiye	1.397	-	81	1.478
AB 28	86.840	969	263	88.072

Kaynak: OECD, 2018: 3, OECD ve UCLG, 2016

Tablo 42 incelendiğinde AB'de yerel yönetimlerin bir, iki veya üç kademeli bir yapılanma çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. İlk kademe belediye düzeyi olarak adlandırılmaktadır. İlgili düzey kapsamında en fazla yerel birime sahip olan ülkeler Fransa, Almanya, İspanya, İtalya, Çekya, Romanya, Macaristan, Slovakya ve Polonya'dır.

AB'deki toplam belediyelerin yaklaşık % 41'i Fransa'ya aittir. Belediye düzeyi kapsamında şehirler, kasabalar, köyler, topluluklar ve yerel meclisler gibi yapılanmaların da yer aldığı bilinmektedir. Daha sonra belediyeler ile bölgeler arasında yer alan orta düzey yerel yönetimler gelmektedir. Almanya, Fransa, Belçika, İspanya, Polonya ve Birleşik Krallık'ta farklı adlar altında (il, kırsal ilçe vb.) orta düzey yerel birimler bulunmaktadır. Bölge veya eyalet düzeyi hem federal hem de üniter ülkelerde karşılaşılan bir yerel düzey olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu düzeydeki yerel birimler federal ülkelerde; eyalet, üniter ve bölgesel ülkelerde ise; il, bölge, konsey veya özerk topluluk gibi adlar alabilmektedir. AB üyesi altı ülkede belirtilen her kademeye ait yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Dokuz ülkede sadece belediye düzeyine ait yerel birimler mevcuttur. Kalan 13 ülkede ise yalnızca 1. ve 3. kademe yerel yönetim birimleri vardır. Yerel yönetim düzeyleri arasında ülkeden ülkeye değişen birtakım farklılıklar veya özel statüye sahip uygulamalar (özellikle başkentlerde) bulunmaktadır. Anlatılanlara ilave olarak AB'de yerel yönetimlerin sayıları ölçek ekonomisi ve alan optimalitesi gereği gün geçtikçe azaltılmaktadır. Yerel yönetim sayılarının azaltılması yönünde bir eğilim olduğu için yerel yönetimlerin birleştirilmesi politikaları teşvik edilmektedir. Bu sayede küçük nüfuslu yerel birimlerin sayılarının azaltılması, metropolitan alanların ve bölgesel yönetimlerin ise genişletilmesi planlanmaktadır (DEXIA ve CEMR, 2012: 6-10, DEXIA, 2008: 5, DEXIA, 2006: 6-7).

AB üyesi ülkelerde 1970'lerin sonlarından itibaren görülen yerelleşme akımı neticesinde, yerel yönetimlerin sorumlulukları veya ekonomi içerisindeki yerel kamu sektörü payı artış göstermiştir. Örneğin AB üyesi ülkelerdeki toplam yerel yönetim kamu harcamaları 2000 yılında 1.390 milyar Euro'dur. 2005 yılında ise 1.740 milyar Euro'nun üstüne çıkmıştır. Bu veriler 2005 yılında Avrupa Birliği GSYH'sinin % 15.8'ini, toplam kamu harcamalarının ise % 33.7'sini temsil etmektedir. Ancak ekonomi içerisindeki yerel kamu sektörü payı ülkeden ülkeye değişmektedir. Federal ülkelerde, Nordik ülkelerinde ve bölgeselleşmiş ülkelerde yerel yönetimler, toplam kamu harcamalarının % 30'undan fazlasını gerçekleştirmektedir (DEXIA, 2008: 6-7).

Sonraki dönemde yaşanan küresel krizin sosyal etkilerini giderme adına 2008 ve 2009'da artan yerel yönetim bütçesi, 2010 yılının başından itibaren bir azalış trendi içerisine girmiştir. Harcamaların

büyük kısmı personel giderleri ile mal ve hizmet alımları konusunda gerçekleşmektedir (DEXIA ve CEMR, 2012: 19-20). Fakat harcama alanlarının toplam bütçe içerisindeki payı yerel yönetim kademelerine aktarılan sorumluluklara göre farklılaşmaktadır. Farklılıklara rağmen sorumlulukların yerel yönetim seviyeleri arasındaki dağılımını konusunda genel bir tablo oluşturmak mümkündür.

Tablo 43: Yerel Yönetim Kademeleri Arasında Sorumlukların Dağılımı: Genel Bir Şema

Belediye Düzeyi (1. Kademe)	**Orta Düzey (2. Kademe)**	**Eyalet veya Bölge Düzeyi (3. Kademe)**
Geniş Açıdan Sorumluluklar: • Genel sorumluluk maddesi. • Kanunlar vasıtasıyla aktarılan ek sorumluluklar.	**Özelleşmiş ve daha sınırlı belediye üstü sorumluluklar.** **Küçük belediyelere yönelik yardımlarda önemli bir rol üstlenilmesi.** **Merkezi yönetim veya bölgeler tarafından delege edilmiş sorumlulukların yerine getirilmesi.**	**Ülkelerin özellikle federal veya üniter yapısına bağlı olarak artan veya azalan ve farklı yapıdaki sorumluluklar.**
Toplum Hizmetleri: • İlk ve okul öncesi eğitim. • Kent planlaması ve yönetimi. • Yerel hizmet ağları. • Yerel yollar ve kentsel kamu ulaşımı. • Sosyal işler. • Birincil ve koruyucu sağlık hizmetleri. • Eğlence ve kültür. • Kamu düzeni ve güvenliği. • Yerel ekonomik kalkınma, turizm ve ticaret fuarları. • Çevre. • Sosyal konutlar. • İdari ve ruhsat hizmetleri.	**Coğrafi alana ve fonksiyonel seviyeye göre belirlenen sorumluluklar:** • İkincil (orta) veya özelleşmiş eğitim. • Belediye üstü sosyal ve gençlik refahı. • İkincil hastaneler. • Atık toplama ve arıtma. • İkincil yollar ve kamu ulaşımı. • Çevre.	**Bölgelerin ilgi alanlarına göre hizmetler:** • İkincil/yüksek öğretim ve mesleki eğitim. • Mekânsal planlama. • Bölgesel ekonomik kalkınma ve inovasyon. • Sağlık. • Özel grupların desteklenmesi ve istihdam hizmetleri gibi sosyal konular. • Bölgesel yollar ve kamu ulaşımı. • Kültür, miras ve turizm. • Çevresel koruma. • Sosyal konutlar. • Kamu düzeni ve güvenliği. • Yerel yönetimlerin denetlenmesi (federal ülkelerde)

Kaynak: OECD, 2016: 179

Tablo 43'ten görüleceği üzere yerel yönetim kademeleri sorumlu olduğu coğrafi alana, mali gücüne ve ülke yapısına göre yasalarla belirlenmiş veya delege edilmiş temel birçok kamusal hizmeti yerine getirmektedir.

3.3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Finansmanı

Önemli yapısal farklılıklar bulunmasına rağmen daha etkin hizmet sunmanın ve demokrasiyi güçlendirmenin yolu yerel yönetimlerden geçmekteyse, yerel yönetimlerin etkili, adil ve ülkenin ekonomik zorunlulukları ile uyumlu bir finans sistemine sahip olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle yerellik, yerelleşme ve yerel finans ilkeleri birbirine bağlıdır (Council of Europe, 1997: 5). Avrupa'daki tüm ülkelerin yerel yönetimlerinde uygulanan genel bir finans modeli yoktur. Her bir ülkenin kendi özel ihtiyaç ve çözümleri vardır. AB'de mali kaynakların paylaşımına uzlaşma yoluyla karar verilmektedir. Ayrıca Avrupa'da belediyeler kendi öz kaynaklarını geliştirme ve bu kaynakları kullanabilme bakımından ileri aşamadırlar. Tüm farklılıklara rağmen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin mali kaynakları ile ilgili genel ilkeleri liste halinde belirlemektedir (Council of Europe, 1997: 5, Kaya, 2006: 206, Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 36). Şartın liste halindeki mali hükümleri özet olarak, yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olması gerektiğini vurgulamaktadır.

Genel anlamda yerel yönetimlerin mali özerkliği, toplam yerel yönetim gelirleri içerisindeki vergi gelirleri oranına; yerel mali bağımlılık ise toplam yerel yönetim gelirleri içerisindeki merkezi transferlerin payına bağlıdır. Yerel yönetimlere merkezden yapılan transferler ile yerel yönetimlerin kendi vergi gelirleri birbirinin alternatifi olmamakla birlikte, yerel yönetimlerin vergi özerkliğinin artması merkezi transferlere olan ihtiyacı azaltmaktadır. Ayrıca transferler koşulsuz ve zorunlu olsalar bile yerel yönetimlerin kendi vergi gelirlerine göre daha az mali özerklik sağlamaktadır (Bağlı, 2014: 39-42, Arıkboğa, 2017: 48).

Anlatılanlar doğrultusunda yerel yönetimlerin gelir yapısının merkezi ödeneklere (transferlere) kıyasla daha fazla vergilere dayanması gerektiğini ifade eden argümanlar vardır. Bunlar (OECD, 2002: 31-32):

• Eğer yerel yönetimler büyük ölçüde merkezi yönetim ödeneklerine dayanırsa, bu durum yerel yönetimlerin merkezi yönetim gelirlerine güvendiği anlamına gelir. Merkezi yönetim yerel yönetimler için gerekli tutarı kendi vergilerinden karşılar ve yerele aktardığı miktarların nasıl harcandığı konusunda kendi mükelleflerine hesap vermek zorundadır. Bu sebeple merkezi yönetim yerele aktardığı kaynakların nasıl harcandığı konusuyla ilgilenme ve müdahale etme[129] ihtiyacı duyar. Neticede süreç yerel yönetimlerin gelirlerini yerel halkın istekleri doğrultusunda harcama imkânını zorlaştırır.

• Eğer yerel yönetimler büyük ölçüde merkezi yönetim ödeneklerine dayanırsa, yerel yönetim sınırları içerisindeki seçmenler sunulan hizmetlerin vergi maliyeti konusunda yanılırlar. Bir başka ifadeyle yüksek yerel yönetim harcamaları düşük yerel vergilerle finanse edilirse, seçmenler yerel yönetim hizmetlerini ucuz olarak algılayabilir ve aşırı hizmet seviyesi için oy kullanabilirler.

• Eğer yerel yönetimler büyük ölçüde merkezi yönetim ödeneklerine dayanırsa, harcama düzeylerini yerel isteklerle tutarlı biçimde değiştirme konusunda zorluklar yaşayacaklardır. Aslında yerel yönetimlerin gelirleri önemli oranda vergilere dayansa bile vergi matrah ve oranlarını değiştiremedikçe (vergilendirme yetkisinin olmaması) yerel istekler doğrultusunda harcama seviyesini değiştirme konusunda zorluklar çekeceklerdir. Bu nedenle yerel yönetim harcamalarını % 20-25 oranlarında artırmak isteyen tipik bir yönetim, vergi oranlarını iki katından daha fazla artırma ihtiyacı duyabilecektir.

• Eğer yerel yönetimler büyük ölçüde merkezi yönetim ödeneklerine dayanırsa, kendi seçmenleri adına harcadıkları paranın karşılığı konusunda daha az dikkatli davranabilirler. Hizmetlerdeki her bir eksikliğin sebebi olarak "ödeneklerin yetersiz olduğunu" iddia edip, merkezi yönetimi kendi zayıf performansından sorumlu hale getirmeye çalışabilirler.

Belirtilenler yerel yönetim gelirlerinin mümkün olduğu kadar

129 Merkezden aktarılan yardımlar yerel birimleri üst düzey politikalara göre hareket etme konusunda zorlamaktadır. Bu durum küreselleşme süreci ile birlikte sınırlanması gereken bir unsur olarak görülmekle birlikte AB vb. birçok uluslararası kuruluş bu görüşü benimsemektedir. Ayrıca yardımların denetleme amacı taşıdığı ve teknik gereklilikler ileri sürerek hükümet politikalarının gerçekleştirilmesini teşvik ettiği yönünde bir bakış açısı mevcuttur. Bu nedenle mümkün olduğunca genel amaçlı yardımlara odaklanılması gerektiği savunulmaktadır (Çınar ve Güler, 2004: 79).

vergilere dayanması ve merkezi transferlerin/ödeneklerin azaltılması gerektiğini belirten noktalardır. Ancak bu konuda çok ileri gidilmemesi için iki argüman bulunmaktadır. Bunlar (OECD, 2002: 32):

- Yerel yönetimlerin harcama konusundaki ihtiyaçları ve vergilendirilebilir kaynakları değişkenlik göstermektedir. Bunun neticesinde yönetimler merkezi ödenekler ile yoksul ve muhtaç alanlara yardım etmeye çalışırlar. Bu alanlar artıkça daha fazla ödeneğe ihtiyaç duyulur ve böylece toplam ödenek miktarı artış gösterir (teorik olarak yoksul ve muhtaç alanlara aktarılan pozitif ödenekler, diğer alanlara yapılan negatif ödenekler ile finanse edilir. Böylece ihmal edilebilir bir toplam ödenek miktarı ile önemli düzeyde bir eşitleme sağlamak mümkündür. Ancak siyasi açıdan negatif ödenekler popüler olmadığı için nadiren kullanılmaktadır).

- Merkezi yönetimler ülkelerindeki makroekonomik performansı idare etmekle mükelleftir. Makroekonomik performans için araçlara ihtiyacı vardır ve toplam vergiler temel bir maliye politikası aracıdır. Eğer bir merkezi yönetim vergilerinin büyük bir kısmını yerelleştirirse, maliye politikasını kullanma konusunda zayıf kalacaktır.

Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler, yerel demokrasi ve yerel mali özerklik ile ilgili yönlendirici temel görüşleri, OECD tarafından belirtilen ve yerel yönetim gelirlerinin transferlere kıyasla daha fazla vergilere dayanması gerektiği ile ilgili argümanlara rağmen, AB ülkelerinde mali özerklik açısından ağırlıklı olarak vergilere dayanan ortak bir yerel finans sistemi henüz oluşturulamamıştır. Bir diğer ifadeyle AB üyesi ülkelerdeki yerel yönetimlerin gelir yapılarında siyasi, idari, mali ve geleneksel birçok faktöre bağlı çeşitli farklılıklar bulunmaktadır.

Örneğin 2005'te yerel yönetim vergi gelirleri GSYH'nin ortalama % 6.6'sını, tüm kamu sektörü vergi gelirlerinin ise 1/4'ünü oluşturmaktadır. Ancak veriler ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Malta yerel yönetimlerinin hiç vergi geliri yoktur. İsveç ve Danimarka'da ise yerel yönetim vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı % 16'yı aşmaktadır AB'de yerel yönetim bütçe gelirlerinin ortalama % 47'si vergilerden oluşmaktadır (DEXIA, 2008: 8).

2011 yılına gelindiğinde yerel yönetim bütçe gelirlerinin ortalama % 41.6'sının vergilerden oluştuğu görülmektedir (2010 yılında %

39.5'ti). Finlandiya, Fransa, Letonya, Avusturya, Almanya, İspanya ve İsveç'te yerel vergilerin toplam gelirler içerisindeki payı % 46'dan fazladır. Özerk toplulukların finansal durumuyla ilgili reform sonrası süreçte İspanya'da, toplam gelirler içerisindeki vergi gelirleri payı on puan artış göstermiştir. Yalnızca İspanya bölgelerinde ilgili oran 2010'da % 43 iken, 2011'de % 58 olmuştur (DEXIA ve CEMR, 2012: 15).

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri kendilerine ait vergiler (own-source/autonomous taxes) ile paylaşılan vergilerden (shared taxes) oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin matrah ve oranlar üzerinde sınırlandırabilir bir söz hakkının olduğu kendine ait vergi gelirleri, bazı ülkelerde belirli ulusal vergilere ek vergi (surtax) konulması suretiyle elde edilmektedir (örneğin İtalya ve Belçika). Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri 2005 yılında yerel yönetim vergi gelirlerinin % 57'sini, toplam yerel yönetim gelirlerinin % 27'sini ve ulusal vergilerin % 15'ini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirlerinde çok farklı kaynaklar olmasına rağmen en yaygın, en uygun ve en eski kaynak emlak vergisidir. Emlak vergisi sürekli, görünür, fayda esasına dayalı ve matrahı yerelleşmiş (immovable) bir kaynak olarak bir bölgede sunulan kamu hizmetleri ile yakından bağlantılıdır. Vergi ülkelerin büyük kısmında uygulanmakla birlikte, oran ve matrah gibi temel konularda farklılıklar olabilmektedir. Farklılıklara rağmen belediyeler için önemli bir gelir kaynağıdır (DEXIA, 2008: 8, DEXIA ve CEMR, 2012: 14, Marcou ve Wollman, 2008: 145, Freire ve Garzon, 2014: 158).

Yerel yönetimlerin kendilerine ait gelirlerinde ikinci en yaygın vergi, yerel işletme vergisidir (yaklaşık 10 ülkede var). Çok önemli bir kaynak olan bu vergi İtalya, Almanya, Macaristan ve Lüksemburg gibi ülkelerde uygulama yer almaktadır. Ayrıca ilgili vergi, ülkelerin yerel yönetim gelirlerine % 15 – 30 arası bir katkı sağlamaktadır. İsveç, Danimarka ve Finlandiya gibi Nordik ülkelerinde ise yerel kişisel gelir vergisi (belediye gelir vergisi) önemli bir kaynak olarak ön plana çıkmaktadır. Bazı ülkelerde bu kaynak ulusal gelir vergisinin üzerine ek vergi uygulanması yoluyla elde edilmektedir (örneğin İtalya ve Belçika). Evsel atıklar, miras, taşıt ve mülkiyet işlemleri gibi alanlar üzerine konulan vergiler de yerel yönetim gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır (DEXIA, 2008: 9, DEXIA ve CEMR, 2012: 15, Mello: 2010: 169, Freire ve Garzon, 2014: 172).

Paylaşılan vergi sistemi Avrupa'da çok yaygındır. Sistem yerel yönetimlerin ulusal vergi hasılatının belirli bir yüzdesini alması esasına dayanmaktadır. Vergi ulusal seviyede toplanmakta ve daha sonra merkezi yönetim (devlet) ile yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Avrupa'da yaklaşık 20 ülkede uygulanmaktadır. Ancak özellikle federal, bölgeselleşmiş ve yeni AB üyesi olmuş devletlerde (Orta ve Doğu Avrupa'da) önemli bir role sahiptir. İlgili ülkelerde merkezi transferlerin yerini alması sonucunda yerel yönetimlerin özerkliği ve yerelleşme adına adımlar atılmış olmaktadır. Avrupa'da paylaşılan vergiler 2005 yılında yerel yönetim vergi gelirlerinin % 43'ünü, toplam yerel yönetim gelirinin ise % 20'sini oluşturmaktadır. Özellikle kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisinin paylaşılan vergiler sınıfında en yaygın kullanılan vergiler olduğu görülmektedir. Paylaşım mekanizmaları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, Baltık ülkelerinde (Slovenya ve Slovakya gibi) kişisel gelir vergisinin, federal devletlerde ve İspanya'da katma değer vergisinin, Çekya'da ise kurumlar vergisinin mali açıdan önemli bir role sahip olduğu görülmektedir (DEXIA, 2008: 9, DEXIA ve CEMR, 2012: 15, Mello: 2010: 169). Paylaşılan vergi gelirlerinin toplam gelirler ve vergi gelirleri içerisindeki payı, uygulandığı ülkelerin sayısı, paylaşım esasları ve sınıflama yöntemleri zamanla değişmiştir. Bazı ülkelerde paylaşılan vergiler özellikle 2014 yılında yapılan ulusal hesap sistemi değişiklikleri kapsamında transfer kategorisi altında ifade edilmeye başlanmıştır.

Transferler yerel yönetim finansmanı açısından önemli bir diğer gelir kaynağıdır. Sınıflandırılması ülkeden ülkeye değişmekle birlikte 2005 yılında transferler, AB'deki yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin % 37'sini oluşturmuştur. Sonraki yıllarda % 46.4'e kadar çıkan oran, 2011'de % 44.1 seviyesine inmiştir. Yerel yönetimlerin başlıca finansman kaynaklarından biri olan transferler Malta, Romanya, Hollanda ve Bulgaristan gibi bazı ülkelerde toplam yerel gelirinin % 70'den fazlasını oluşturmaktadır (DEXIA, 2008: 9, DEXIA ve CEMR, 2012: 15). Zamanla oransal değişimler yaşanmasına rağmen ilgili ülkelerden Malta, merkezi transferlere bağımlılık konusunda hala ilk sırada yer almaktadır.

Yerel kamu hizmetleri karşılığı alınan bedeller ve ücretler 2011 yılında Avrupa yerel yönetim kamu sektörü gelirlerinin % 10.6'sını oluşturmaktadır. Özellikle Güney Kıbrıs, Yunanistan, Finlandiya, İr-

landa ve Lüksemburg'da ilgili oran % 15'in üzerine çıkmaktadır. Fakat oranlar ülkelerin gelirleri sınıflama farklılıklarına göre değişmektedir. Örneğin Avrupa ülkelerinin çoğunda "yerel vergi" olarak düşünülen gelirler, Lüksemburg ve Yunanistan'da "diğer gelirler" sınıfında yer almaktadır. Ayrıca finansal (mevduat ve yatırımların faizleri gibi) ve fiziksel varlıkların (arazi gelirleri gibi) işletilmesi ve satışı sonucu elde edilen gelirler 2011 yılında yerel gelirlerin % 1.6'sını oluşturmaktadır. İlgili oran Almanya, Finlandiya, Hollanda, Portekiz ve Avusturya'da % 2'nin üzerine çıkmaktadır (DEXIA ve CEMR, 2012: 15).

Anlatılanlar kapsamında Avrupa Birliği ülkelerinde ortak bir yerel yönetim gelir ve sınıflama yapısının henüz oluşturulamadığı sonucunu elde etmek mümkündür. Bazı farklılıklar olmakla birlikte, en güncel veriler ve gruplandırmalar üzerinden AB ülkelerinin yerel gelir yapısını incelemek önem arz etmektedir.

Tablo 44: Yerel Yönetim Harcama ve Gelirlerinin Rasyo Analizi - I (2004-2016 Yılları Arası Ortalama Değer)"

Ülkeler	Yerel Yönetim Geliri/ GSYH	Ülkeler	Yerel Yönetim Harcaması/ GSYH
Danimarka	34.3	**Danimarka**	34.3
İsveç	24.0	**İsveç**	24.1
Finlandiya	21.0	**Finlandiya**	21.5
İtalya	14.8	**İtalya**	15.1
Hollanda	14.4	**Hollanda**	14.8
Polonya	13.2	**Polonya**	13.5
Hırvatistan	11.9	**Hırvatistan**	11.9
Çekya	11.8	**Çekya**	11.8
Birleşik Krallık	11.5	**Birleşik Krallık**	11.8
Fransa	11.2	**Fransa**	11.3
AB (28 ülke)	11.2	**AB (28 ülke)**	11.3
Macaristan	10.6	**Macaristan**	10.4
Letonya	10.0	**Letonya**	10.4
Estonya	9.5	**Estonya**	9.7
Romanya	9.0	**Romanya**	9.1
Slovenya	9.0	**Slovenya**	9.1
Litvanya	8.8	**Litvanya**	8.9
Avusturya	8.2	**Avusturya**	8.3
Almanya	7.6	**Almanya**	7.6
Bulgaristan	7.3	**Bulgaristan**	7.4
Belçika	7.1	**Belçika**	7.1
Slovakya	6.6	**Slovakya**	6.7
Portekiz	6.4	**Portekiz**	6.6

İspanya	6.2	**İspanya**	6.3
İrlanda	5.5	**İrlanda**	5.5
Lüksemburg	5.2	**Lüksemburg**	5.0
Türkiye*	4.2	**Türkiye***	4.4
Yunanistan	3.6	**Yunanistan**	3.5
Güney Kıbrıs	1.8	**Güney Kıbrıs**	1.8
Malta	0.6	**Malta**	0.6

Kaynak: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database, http://www.bumko.gov.tr/TR,183/genel-yonetim-butcesi.html, https:// www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni *2006-2016 yılları arası ortalama değer. "Yıllık veriler esas alınarak tarafımızca hazırlanmıştır. Almanya, Avusturya, Belçika ve İspanya'daki eyalet yönetimleri/özerk yönetimler oransal analize dâhil değildir.

Tablo 44'e göre yerel yönetim gelir ve harcamalarının GSYH içerisindeki payı açısından AB ortalaması ile Türkiye arasında yaklaşık 3 katlık bir fark bulunmaktadır. Oransal açıdan Türkiye'den geri olan ülkeler Yunanistan, Güney Kıbrıs[130] ve Malta'dır. Oransal açıdan Türkiye'den üstün olmakla birlikte AB ortalamasının altında olan ülkeler ise Macaristan, Letonya, Estonya, Romanya, Slovenya, Litvanya, Avusturya, Almanya, Bulgaristan, Belçika, Slovakya, Portekiz, İspanya, İrlanda ve Lüksemburg'dur. Danimarka, İsveç, Finlandiya, İtalya, Hollanda, Polonya, Hırvatistan, Çekya, Birleşik Krallık ve Fransa ise AB ortalamasının üzerinde değerlere sahiptir. AB üyesi ülkelerden Malta[131], Güney Kıbrıs ve Lüksemburg yüzölçümü ve nüfus gibi öl-

130 Mevcut durumda Kıbrıs'ın AB üyeliği konusu Türkiye nezdinde tartışmalıdır ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi Türkiye tarafından resmi olarak tanınmamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı'nın GKRY'nin AB üyeliği ile ilgili açıklamasındaki temel vurgular şöyledir: "6 Nisan 2003 tarihli Katılım Antlaşması uyarınca 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ye katılacak olan yalnızca Rum tarafıdır. Zira 16 Nisan 2003 tarihli Katılım Antlaşması Ada'nın siyasi ve hukuki bölünmüşlüğünü esas alarak birleşik bir Kıbrıs'ın AB'ye üye olmasına imkân vermemektedir. Böylece uluslararası bir sorun Avrupa Birliği'ne ithal edilmiş olmaktadır. 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ye katılacak olan Rumlar, Kıbrıs Türklerini veya Kıbrıs'ın tamamını temsil etmeye yetkili olmadıkları gibi, eşit statüye sahip Kıbrıs Türkleri veya Kıbrıs Adası'nın tamamı üzerinde yetki veya egemenlikleri de bulunmamaktadır. "Kıbrıs Cumhuriyeti" Kıbrıs Türklerine zorla empoze edilemez. Kendi anayasal düzenleri altında ve kendi sınırları içerisinde örgütlenmiş bulunan Rumlar, Kıbrıs Türklerini veya Kıbrıs'ın tamamını temsil eden yasal hükümet olarak kabul edilemez" (http://www.mfa.gov.tr/tc-disisleri-bakanligi_nin-gkry_nin-ab-uyeligi-ile-ilgili-aciklamasi-_1-mayis-2004_.tr.mfa). Oysa Avrupa Birliği "Kıbrıs bir başkanlık cumhuriyetidir. Başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır. Fiilen bölünmüş bir ada olarak katılmasına rağmen Kıbrıs'ın tamamı AB toprağıdır. AB seyahat belgelerine sahip veya uygun olan Kıbrıslı Türkler, AB vatandaşıdır" demektedir (https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/cyprus_en). Bir diğer ifadeyle AB tüm adayı temsilen GKRY'yi birliğe kabul etmiştir. Türkiye tarafından resmi olarak tanınmayan GKRY, Türkiye'nin AB'ye katılım sürecini siyasi amaçlarla bloke etmeye çalışmaktadır (https://www.ab.gov.tr/65.html).

131 Malta en yoğun nüfuslu ülke olmasına rağmen AB'nin nüfus ve alan açısından en küçük üyesidir (Country Profile/Malta, 2016: 1).

çek kriterleri bakımından oldukça küçük ülkeler olarak kabul edilmektedir (http://www.statistiques.public.lu/stat/ReportFolders/ ReportFolder.aspx?IF_Language=eng&Main Theme=1&FldrName=1).

Tablo 45: Yerel Yönetim Harcama ve Gelirlerinin Rasyo Analizi - II (2016)

Ülkeler	Yerel Yönetim Harcamaları/Toplam Kamu Harcamaları	Ülkeler	Yerel Yönetim Gelirleri/ Toplam Kamu Gelirleri
Danimarka	65.0	**Danimarka**	66.1
İsveç	50.6	**İsveç**	48.5
Finlandiya	40.2	**Finlandiya**	40.7
Hollanda	31.7	**Polonya**	34.0
Polonya	31.3	**Hollanda**	31.6
İtalya	28.9	**İtalya**	31.0
Romanya*	26.0	**Hırvatistan***	29.0
Çekya	25.8	**Romanya***	28.0
Hırvatistan*	25.8	**Çekya**	27.9
Letonya	25.5	**Letonya**	26.0
Birleşik Krallık	24.2	**Birleşik Krallık**	25.1
Litvanya*	23.3	**Litvanya***	24.4
AB (28 ülke)	23.3	**AB (28 ülke)**	24.4
Estonya	23.1	**Estonya**	23.6
Bulgaristan*	21.0	**Bulgaristan***	22.3
Fransa	19.8	**Fransa**	21.3
Slovenya	18.2	**Slovenya**	19.4
Almanya	18.0	**Slovakya**	18.1
Avusturya	16.8	**Almanya**	18.1
Slovakya	15.8	**Avusturya**	17.2
İspanya	13.7	**İspanya**	16.9
Belçika	13.3	**Belçika**	14.3
Macaristan	12.9	**Portekiz**	14.2
Portekiz	12.6	**Macaristan**	14.1
Lüksemburg	11.7	**Lüksemburg**	12.0
Türkiye	10.3	**Türkiye**	10.8
İrlanda	7.6	**İrlanda**	8.1
Yunanistan	7.1	**Yunanistan**	7.7
Güney Kıbrıs*	3.7	**Güney Kıbrıs***	4.6
Malta*	1.7	**Malta***	1.7

Kaynak: OECD, 2018: 7-18, OECD ve UCLG, 2016

Almanya, Avusturya, Belçika ve İspanya'daki eyalet yönetimleri/ özerk yönetimler oransal analize dâhil değildir. *Litvanya, Romanya,

Bulgaristan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs ve Malta'ya ait veriler, 2013 yılı verileridir. Türkiye'ye ait veriler ise 2015 yılına aittir.

Tablo 45'e göre yerel yönetim gelir ve harcamalarının toplam kamu gelir ve harcamaları içerisindeki payı açısından AB ortalaması ile Türkiye arasında yaklaşık 2-2.5 katlık bir fark bulunmaktadır. Oransal olarak Türkiye'den geride olan ülkeler İrlanda, Yunanistan, Güney Kıbrıs ve Malta'dır. Yerel yönetim gelir ve harcamalarının toplam kamu gelir ve harcamaları içerisindeki payı açısından AB ortalamasının üzerinde olup, en yüksek oransal değerlere sahip olan ülkelerin başında ise Danimarka, İsveç, Finlandiya, Hollanda, Polonya, İtalya, Çekya, Romanya, Hırvatistan, Birleşik Krallık, Letonya ve Litvanya gibi üniter yapılı ülkeler gelmektedir. Ayrıca AB ortalamasının üzerindeki ve altındaki ülkeler kapsamında Tablo 44 ile Tablo 45 büyük oranda tutarlılık arz etmektedir.

Tablo 46: Yerel Yönetim Vergi Gelirlerinin Rasyo Analizi (2016)

Ülkeler	Yerel Yönetim Vergi Geliri / Toplam Vergi Geliri	Ülkeler	Yerel Yönetim Vergi Geliri/GSYH
İsveç	32.9	**İsveç**	13.5
Finlandiya	32.6	**Danimarka**	12.5
Danimarka	26.8	**Finlandiya**	10.2
Çekya	26.2	**Letonya**	5.9
Letonya	26.0	**İtalya**	5.8
Polonya	20.9	**Fransa**	5.8
Fransa	20.1	**Çekya**	5.2
İtalya	19.8	**Hırvatistan***	4.5
Hırvatistan*	17.8	**Polonya**	4.3
Slovenya	15.7	**AB (28 ülke)**	4.0
İspanya	14.9	**Slovenya**	3.5
AB (28 ülke)	14.9	**İspanya**	3.3
Almanya	13.4	**Almanya**	3.2
Portekiz	10.0	**Portekiz**	2.5
Macaristan	8.9	**Macaristan**	2.3
Belçika	7.5	**Belçika**	2.2
Hollanda	5.9	**Birleşik Krallık**	1.6
Birleşik Krallık	5.8	**Lüksemburg**	1.5
Lüksemburg	5.4	**Hollanda**	1.4
Romanya*	5.3	**Avusturya**	1.2
Avusturya	4.5	**Romanya***	1.0
Bulgaristan*	4.1	**Yunanistan**	0.9
Yunanistan	3.4	**Bulgaristan***	0.8
Slovakya	2.9	**Güney Kıbrıs***	0.6
Litvanya*	2.7	**Slovakya**	0.5

Türkiye	2.6	**Türkiye**	0.5
Güney Kıbrıs*	2.4	**İrlanda**	0.4
İrlanda	2.2	**Litvanya***	0.4
Estonya	1.5	**Estonya**	0.3
Malta*	0	**Malta***	0

Kaynak: OECD, 2018: 20, OECD ve UCLG, 2016

Almanya, Avusturya, Belçika ve İspanya'daki eyalet yönetimleri/özerk yönetimler oransal analize dâhil değildir. * Litvanya, Romanya, Bulgaristan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs ve Malta'ya ait veriler, 2013 yılı verileridir. Türkiye'ye ait veriler ise 2015 yılına aittir.

Tablo 46'ya göre Türkiye ile AB arasında yerel yönetim vergi gelirleri/GSYH oranı açısından 8 kat, yerel yönetim vergi gelirleri/toplam vergi geliri oranı açısından ise 5.7 katlık bir fark mevcuttur. Oransal açıdan genel olarak Türkiye'den geride olan ülkeler Estonya, Litvanya, İrlanda, Güney Kıbrıs ve Malta'dır. Dikkat çeken bir diğer nokta, Malta'nın hiç vergi geliri olmamasıdır. AB ortalamasının üzerinde olup, en yüksek oransal değerlere sahip ülkeler sıralamasında Danimarka, İsveç ve Finlandiya'nın yeri neredeyse hiç değişmemektedir. Tablo 44 ve Tablo 45'te daha yüksek oransal değerlere sahip olup üst sıralarda yer alan Hollanda, Romanya, Birleşik Krallık ve Estonya gibi ülkeler, Tablo 46 çerçevesinde daha alt sıralarda yer edinmektedir. Toplam yerel gelir ve harcama istatistikleri bakımından üst sıralarda yer alan bazı ülkelerin, yerel vergiler ile ilgili istatistiklerde alt sıralara gerilemesi gelir kalemlerinin ayrıntılı incelenmesini gerektirmektedir.

Tablo 47: Yerel Yönetim Gelirlerini Oluşturan Alt Kalemler (2016)

Ülkeler	ISO KODU	Vergiler/ Toplam Gelir	ISO KODU	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	ISO KODU	Diğer Gelirler/ Toplam Gelir	ISO KODU	Öz Gelir
Letonya	**LVA**	60.8	**MLT**	94.4	**IRL**	30.9	**LVA**	69.9
İsveç	**SWE**	55.1	**LTU**	89.4	**CYP**	27.5	**FIN**	69.1
Fransa	**FRA**	51.7	**EST**	84.5	**PRT**	27.3	**FRA**	68.9
İspanya	**ESP**	51.6	**ROU**	81.9	**FIN**	22.9	**PRT**	68.2
Çekya	**CZE**	46.4	**BGR**	81.5	**BEL**	20.4	**SWE**	67.2
Finlandiya	**FIN**	46.2	**SVK**	74.2	**LUX**	20.3	**ESP**	62.9
Slovenya	**SVN**	41.4	**NLD**	73.2	**AUT**	20.2	**CZE**	62.1
Portekiz	**PRT**	40.9	**TR**	71.8	**SVN**	19.2	**CYP**	61.1
İtalya	**ITA**	40.2	**GBR**	67.0	**DEU**	19.1	**SVN**	60.6
Almanya	**DEU**	38.8	**AUT**	65.3	**SVK**	18.5	**DEU**	57.9
Hırvatistan*	**HRV**	36.6	**GRC**	64.9	**FRA**	17.2	**ITA**	53.0
AB (28 ülke)	**EU-28**	36.4	**DNK**	59.3	**NLD**	16.7	**EU-28**	51.7

Macaristan	**HUN**	36.0	**HRV**	57.9	**GBR**	16.7	**BEL**	51.4
Danimarka	**DNK**	35.4	**POL**	57.6	**CZE**	15.7	**IRL**	50.7
Güney Kıbrıs*	**CYP**	33.6	**HUN**	51.8	**TR**	15.3	**LUX**	48.6
Polonya	**POL**	32.7	**LUX**	51.4	**EU-28**	15.3	**HUN**	48.1
Belçika	**BEL**	31.0	**IRL**	49.3	**ITA**	12.8	**POL**	42.4
Lüksemburg	**LUX**	28.3	**BEL**	48.7	**SWE**	12.1	**HRV**	42.1
Yunanistan	**GRC**	24.5	**EU-28**	48.3	**HUN**	12.1	**DNK**	40.7
İrlanda	**IRL**	19.8	**ITA**	47.0	**EST**	12.0	**GRC**	35.0
Birleşik Krallık	**GBR**	16.3	**DEU**	42.7	**ESP**	11.3	**AUT**	34.7
Avusturya	**AUT**	14.5	**SVN**	39.5	**GRC**	10.5	**GBR**	33.0
Türkiye	**TR**	12.9	**CYP**	38.9	**POL**	9.7	**TR**	28.2
Romanya*	**ROU**	10.8	**CZE**	37.9	**LVA**	9.1	**NLD**	26.8
Bulgaristan*	**BGR**	10.1	**ESP**	37.2	**BGR**	8.4	**SVK**	25.8
Hollanda	**NLD**	10.1	**PRT**	32.9	**ROU**	7.3	**BGR**	18.5
Slovakya	**SVK**	7.3	**SWE**	32.8	**MLT**	5.6	**ROU**	18.1
Litvanya*	**LTU**	5.4	**FRA**	31.1	**HRV**	5.5	**EST**	15.5
Estonya	**EST**	3.5	**FIN**	30.8	**DNK**	5.3	**LTU**	10.6
Malta*	**MLT**	0	**LVA**	30.2	**LTU**	5.2	**MLT**	5.6

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD ve UCLG, 2016

Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. Almanya, Avusturya, Belçika ve İspanya'daki eyalet yönetimleri/özerk yönetimler oransal analize dâhil değildir. *Litvanya, Romanya, Bulgaristan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs ve Malta'ya ait veriler, 2013 yılı verileridir. Türkiye'ye ait veriler ise 2015 yılına aittir.

Tablo 47'ye göre Türkiye'de yerel yönetim vergi gelirlerinin toplam yerel gelirler içerisindeki payı % 12.9'dur ve AB ortalamasının yaklaşık 1/3'ü düzeyindedir. Vergi geliri/toplam gelir kıyaslamasında Türkiye'nin gerisinde olan ülkeler Romanya, Bulgaristan, Hollanda, Slovakya, Litvanya, Estonya ve Malta'dır. Oransal açıdan Türkiye'den üstün olup, AB ortalamasının altında olan ülkeler Danimarka, Güney Kıbrıs, Polonya, Belçika, Yunanistan, Macaristan, Lüksemburg, İrlanda, Birleşik Krallık ve Avusturya'dır. AB ortalamasının üzerinde olup, en yüksek oransal değerlere sahip olan ülkeler ise Letonya, İsveç, İspanya, Fransa, Finlandiya, İtalya, Çekya, Portekiz, Almanya, Slovenya ve Hırvatistan'dır.

Tablo 47'de dikkat çeken önemli bir diğer nokta, vergi geliri oranı düşük olan ülkelerin hibe ve sübvansiyon geliri oranının yüksek olmasıdır. Türkiye söz konusu tabloya göre Malta, Litvanya, Estonya, Romanya, Bulgaristan, Slovakya ve Hollanda'dan sonra en yüksek hibe ve sübvansiyon

geliri elden eden 8. ülkedir. AB ortalamasının üzerinde olmakla birlikte, en yüksek oransal değerlere sahip olan bu ülkelerin merkezden transfer edilen kaynaklara olan bağımlılığı açıkça ortaya çıkmaktadır. AB ortalamasının altında olup, hibe ve sübvansiyon geliri oranı en düşük olan ülkeler ise Letonya, Finlandiya, Fransa, İsveç, Portekiz, İspanya, Çekya, Güney Kıbrıs, Slovenya, Almanya ve İtalya olarak şekillenmektedir.

Diğer gelirler bakımından Türkiye, AB ortalaması ile aynı oransal büyüklüğe sahiptir. AB ortalamasının üzerinde olup, en yüksek oransal değerlere sahip olan ülkelerin başında İrlanda, Güney Kıbrıs, Portekiz ve Finlandiya gelmektedir. Diğer gelirler açısından en düşük oransal değerlere sahip olan ülkeler ise Litvanya, Danimarka, Hırvatistan ve Malta'dır.

Türkiye hibe ve sübvansiyon geliri ile diğer gelirler içerisinde yer alan mülk gelirleri ve sosyal katkıların dışındaki kıyaslamaların hepsinde AB ortalamasının altında kalmıştır. Mülk gelirleri ile sosyal katkıların toplam gelirler içerisindeki payı ise 2015 yılında % 4.3'tür (OECD, 2018: 19). Anlatılanlar kapsamında Türkiye, vergilendirme yetkisi olmayan, vergi geliri/toplam gelir oranı düşük ve mali bağımlılığı yüksek bir yerel yönetim profili çizmektedir. Ortaya çıkan bu profil nedeniyle Türkiye, toplam öz gelirler bakımından da AB ortalamasının altında yer almaktadır.

Toplam öz gelirler bakımından en düşük oransal değere sahip olan ülke (hiç vergi gelirine sahip olmamanın da oluşturduğu etki sonucunda), Malta'dır (% 5.6). Malta'nın toplam öz geliri diğer gelirlerine eşittir. AB ortalamasının üzerinde olmakla birlikte, en yüksek toplam öz gelir oranına sahip olan ülkelerin başında ise Letonya, Finlandiya, Fransa, Portekiz, İsveç, İspanya, Çekya, Güney Kıbrıs, Slovenya, Almanya ve İtalya gelmektedir.

Bu çalışmanın amacı Türkiye'deki belediyelerin gelir yetersizliği sorununu çözecek, merkezi transferlere bağımlılığı azaltacak ve yerel vergi gelirlerini artıracak alternatif vergisel önerilerde bulunmaktır. Bu nedenle yerel vergi geliri/toplam gelir oranı yüksek olanlardan düşük olanlara doğru Birlik ülkelerinin incelenmesi kararlaştırılmıştır. Çünkü yerel yönetim vergi gelirleri yüksek olan ülkelerin Türkiye'deki belediyelerin gelir sorununu çözme yolunda ve vergi gelirlerini artırma odaklı alternatif çözüm önerileri sunma noktasında daha

zengin ve ideal bir yerel vergi yapısına sahip olma ihtimali bulunmaktadır. Anlatılanlar çerçevesinde sonraki başlık altında yerel vergi gelirlerinin toplam yerel gelirler içerisindeki oranı en yüksek olan ülkelerden başlayarak, Avrupa Birliği üyesi 28 ülkenin yerel vergi yapıları incelenmiştir.

3.4. Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Vergi Yapıları: Ülke Uygulamaları[132]

Tablo 47'ye göre yerel vergi gelirinin toplam yerel gelirler içerisindeki oranı en yüksek olan ülkeler sırayla: Letonya (% 60.8), İsveç (% 55.1), Fransa (% 51.7), İspanya (% 51.6), Çekya (% 46.4), Finlandiya (% 46.2), Slovenya (% 41.4), Portekiz (% 40.9), İtalya (% 40.2), Almanya (% 38.8), Hırvatistan (% 36.6), Macaristan (% 36.0), Danimarka (% 35.4), Güney Kıbrıs (% 33.6), Polonya (% 32.7), Belçika (% 31.0), Lüksemburg (% 28.3), Yunanistan (% 24.5), İrlanda (% 19.8), Birleşik Krallık (% 16.3), Avusturya (% 14.5), Romanya (% 10.8), Bulgaristan (% 10.1), Hollanda (% 10.1), Slovakya (% 7.3), Litvanya (% 5.4), Estonya (% 3.5) ve Malta'dır (% 0). Sonraki başlıklar altında yapılan ülke analizleri, belirtilen sıralama doğrultusunda gerçekleştirilmiştir.

3.4.1. Letonya

Letonya Cumhuriyeti 18 Kasım 1918'de bağımsız bir ülke olarak kurulmuştur. Sovyet döneminde kesilen bağımsızlık dönemi 1991'de yeniden başlamıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği[133] konusundaki yasal düzenlemeler 1918'de yeni ülke resmiyet kazandıktan hemen sonra gerçekleştirilmiştir (Vilka, 2012: 365). 1990'lı yılların başında Letonya'da siyasi, ekonomik ve idari alanlarda keskin bir dönüşüm

132 Bu başlık altındaki bilgilerde ağırlıklı olarak OECD ve UCLG tarafından ortak biçimde hazırlanan ve Ekim 2016'da yayınlanan "Country Profile" raporlarından ve Avrupa Komisyonu'na ait "Taxes in Europe Database v3" veri tabanından yararlanılmıştır. Raporlarda geçen "Subnational Government" terimi konsolide edilmemiş alt sektörlerin toplamı olarak ifade edilmekte ve federatif yönetimler veya eyaletler (S.1312) ile yerel ve bölgesel yönetimlerden (S.1313) oluşmaktadır. İlgili yönetim birimleri ile ilişkili kamu kuruluşları da kapsama dâhildir (OECD, 2018: 24, DEXIA ve CEMR, 2012: 2). Üniter yapılı ülkelerde federatif yönetimler veya eyaletler olmadığı için kavram doğrudan yerel yönetim olarak çevrilmiştir. Türkiye'nin idari yapısı ile benzeşmeyen federal ve üniter/bölgesel ülkeler incelenirken yazılan "yerel yönetim" ifadesinin kapsamına ilgili ülkelerdeki eyaletlerin, bölgelerin veya özerk toplulukların dâhil olduğu unutulmamalıdır.

133 1992 Anayasası'nda yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili açık anayasal bir esas bulunmamaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesine göre yerel yönetim aktivitelerine vatandaş katılımı konusundaki 101. madde, yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına almaktadır (Country Profile/Latvia, 2016: 1).

yaşanmıştır. Ekonomik dönüşüm planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişe yöneliktir. İdari reform ise yerel ve merkezi seviyeler arasında fonksiyonların paylaşımı ile sonuçlanmıştır. Bu süreç başlangıçta yerelleşme yönünde bir eğilim sergilemiş, sonra merkezileşme eğilimi görülmüştür (Bauby ve Smilie, 2010: 75). Letonya'nın idari örgütlenmesi nispeten yenidir. 2009'da gerçekleştirilen karasal örgütlenme reformu sonucunda iki düzeyli belediye yapısından tek düzeyli belediye yapısına doğru bir değişim yaşanmıştır. 524 adet yerel birim (belediyeler, kırsal bölgeler, ilçe kasabaları, cumhuriyet şehirleri), 110 ilçe/belediye (novads) ve 9 cumhuriyet şehri[134] (republikas pilseta) olmak üzere toplam 119 adet belediye seviyesindeki yerel birim altında birleştirilmiştir (Country Profile/Latvia, 2016: 1, Vilka, 2012: 366, Governatori, 2012: 125, CEMR, 2013: 40, Committee of the Regions, 2015: 32). Ayrıca 2002 yılında beş planlama bölgesi kurulmuştur. Yasal statüleri olmayan bu birimler yerel yönetim temsilcilerinden oluşan dolaylı olarak seçilmiş bölgesel yönetimlere (meclislere) sahiptir (Country Profile/Latvia, 2016: 1, CEMR, 2016: 50).

1994 tarihli Yerel Yönetim Yasası, özerk bütçeler konusundaki 1995 tarihli Yasa ve özerk finansmanın dengelenmesi konusundaki 1998 tarihli Yasa (halen revize edilmekte) ile tamamlanmıştır. Yerel yönetimlerin başlıca gelir kaynağı, vergilerdir. Paylaşılan vergiler ise yerel yönetim vergi gelirlerinin temelini oluşturmaktadır. Bu kapsamda Letonya'da hiç yerel vergi bulunmadığını vurgulamak önemlidir. Vergiler ve Harçlar Kanunu[135] yalnızca devlet (merkezi yönetim) vergileri için yasal altyapı oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri, dört farklı devlet (merkezi yönetim) vergisinden alınan paylardan oluşmaktadır. Bu vergiler, kişisel gelir vergisi (pay, yerel yönetim alanında toplanan vergilerin yaklaşık % 80'nidir ve her yıl tekrar görüşülür[136]), doğal kaynak vergileri[137], piyango ve şans oyunları vergisi[138], arazi ve binalar üzerine uygulanan emlak vergisidir (pay %

134 Cumhuriyet şehirleri minimum 25000 nüfusa sahip olmakla birlikte sosyal ve kültürel altyapı, ulaşım ve toplumsal yargılama imkânları ve gelişmiş ticari aktivitelere sahiptir. Bu şehir statüsü onlara belirli yönetimsel ve finansal bağımsızlıklar kazandırmaktadır. İlçelerin/belediyelerin nüfusu ise en az 4000 kişidir ve en az 2000 kişinin yaşadığı bir köyden oluşmalıdır (Country Profile/Latvia, 2016: 1).

135 İlgili Kanun'un 2. bölümünün 8. maddesinde devlete (merkezi yönetime) ait vergiler belirtilmiştir (https://likumi .lv/ta/en/en/id/33946).

136 Ayrıntılı bilgi için bakınız (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

137 Vergiye tabi konu alanına göre yerel yönetimlere aktarılan oranlar % 40 ile % 100 arasında değişmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

138 Elde edilen gelirin % 25'i kumar oyununun organize edildiği yerdeki yerel yönetimin bütçesine, % 75 ise devlet bütçesine aktarılmaktadır. Devlet ölçeğinde gerçekleşen bir

100'dür) (Country Profile/Latvia, 2016: 2, Vilka, 2012: 378-379, Governatori, 2012: 127, Alcidi vd., 2014: 122, European Commission, 2012: 260-261, EIPA ve ECR, 2012: 546).

Yerel yönetimler pay aldıkları vergilerde merkezi yönetim tarafından belirlenmiş vergi oranlarını değiştirememektedir. Ancak 2013 yılından beri yerel yönetimlere (belediyelere) emlak vergisi oranlarının düzenlenmesi konusunda artan bir özerklik verilmiştir. Bu kapsamda belediyeler % 0.2 - 1.5 aralığında değişen oranlar uygulayabilirler. Özel koşullar altında vergi oranın üst sınırı % 3'e kadar çıkmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin verginin matrahı ile indirim ve muafiyetleri konusunda merkezi yönetim ile birlikte takdir hakkı bulunmaktadır. Emlak vergisi geliri 2016 yılında GSYH'nin % 0.88'ini, toplam vergi gelirinin ise % 2.82'sini oluşturmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3). Kişisel gelir vergisi yerel yönetim vergi gelirlerinin % 85'ine, emlak vergisi ise % 14'üne tekabül etmektedir. Dolayısıyla söz konusu iki kaynak yerel yönetimler için oldukça önemlidir (Country Profile/Latvia, 2016: 2).

Tablo 48: Letonya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Letonya (2016)	60.8	30.2	9.1	69.9
Letonya (2015)	58.6	31.8	9.6	68.2
Letonya (2013)	56.1	34.1	9.8	65.9
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Anlatılanlar doğrultusunda Tablo 48 incelendiğinde, 2016 yılında Letonya'da yerel yönetimlerin vergiler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının üzerinde olduğu, hibe ve sübvansiyonlar ile diğer gelirler konusunda ise AB ortalamasının altında olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Merkezi transferlere bağımlığı düşük olan

piyangodan elde edilen gelir devlet bütçesine, piyango yerel ölçekli ise yerel yönetim bütçesine dâhil edilmektedir. 1 Ocak 2018 itibariyle telekomünikasyon yoluyla organize edilen kumar oyunlarından elde edilen tüm gelir devlet bütçesine dâhil edilmektedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Letonya yerel yönetimlerinin özellikle vergi gelirleri nedeniyle mali özerkliği yüksek bir yerel yönetim yapısı sergilediği görülmektir. Bununla birlikte 2013 yılına kıyasla mali özerklik açısından olumlu bir vergi geliri ve toplam öz gelir artışı yaşandığı sonucu çıkarılmaktadır.

3.4.2. İsveç

İsveç yerel karar alma süreci açısından çok uzun bir geçmişe sahiptir. Orta çağda kırsal alanlarda ve şehirlerde gelişmiş bir yerel özerklik sistemi vardır. Fakat 17. yüzyıldaki monarşik yapılanma merkezileşmenin güçlenmesine neden olmuştur. 18. yüzyılda ise yerel özerklik ile ilgili bazı konular kiliselere kadar genişletilmiştir. Kiliseler yerel birimler içerisinde örgütlenmiştir ve kilisenin (papazın) sorumlu olduğu alan (socken) şehir yönetimlerine (stad) dâhildir. Hem kiliseler (papazlar) hem de şehirler yoksullara yardımlardan sorumludur. Kırsal alanlarda 1807 ve 1843 yıllarında çıkarılan yönetmelikler sonucu yerel özerklik daha net biçimde görülür hale gelmiştir. Bu dönemde şehir yönetimleri ile ilgili bir düzenleme yapılmamakla birlikte, bir tüzel kişilik olarak belediyeler henüz oluşturulmamıştır. Bunun yerine bir şehir veya kilise bölgesindeki sakinler özerk yönetimin gerçek özneleri olarak kabul edilmiştir (Madell, 2012: 637).

İsveç üniter ve yerelleşmiş bir devlettir. Anayasa'da yerel yönetimlerin özerkliği kabul edilmektedir. 1809'a kadar Finlandiya ile tek bir ulus niteliğinde olan İsveç'te, yerel yönetimlerin özerkliği konusundaki tarihi tecrübeler orta çağa kadar uzanmaktadır (Bauby ve Smilie, 2010: 124). Anayasa'nın 7. maddesinde İsveç'in iki kademeli[139] bir yerel yönetim sistemine sahip olduğu belirtilmektedir. Yerel yönetimler[140] aralarında hiyerarşik bağlantı bulunmayan 290 beledi-

139 Belediyeler ve il konseyleri 1862 tarihli ilk Yerel Yönetim Yasası ile oluşturulmuştur (Bauby ve Smilie, 2010: 124).

140 Yerel yönetimler eğitim/öğretim, sosyal ve sağlık sektöründeki çalışanların ücretlerinden sorumlu olmakla birlikte kamu çalışanlarının % 75'inden fazlasını istihdam etmektedir. Yerel yönetim harcamalarının yaklaşık % 55'i (en büyük harcama alanı) sosyal koruma ve sağlık hizmetleri alanına yapılmaktadır. Daha sonra eğitim gelmektedir. İl konseylerinin temel harcama alanı sağlık hizmetleridir (% 90). Belediyelerin başlıca harcama alanı ise sosyal koruma ve eğitimdir. Diğer harcama alanları yerel yönetim harcamaları içerisinde düşük bir paya sahip olmasına rağmen, kendi alanlarında toplam kamu harcamaları açısından önemli bir paya sahiptir (özellikle barınma ve toplumsal refah ile kültür ve eğlence alanlarında). Diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında ekonomik işler ve ulaşım alanlarında yapılan harcamalar daha düşüktür (Country Profile/Sweden, 2016: 2). Anlatılanlar temel kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirildiğini ve bu hizmetler kapsamında yapılan toplam harcamalar açısından yerel yönetimlerin ön planda olduğunu göstermektedir. Bir başka ifadeyle harcamalar bakımından yerelleşmiş bir yapı mevcuttur. Toplam kamu harcamaları ve GSYH'nin içerisindeki yerel yönetim harcamalarının payı açısından İsveç, federal OECD ülkelerinin birçoğundan yüksek paya sahiptir (Country Profile/Sweden, 2016: 1). Bu görünüm ise gelirlerin yerelleşmesini gerektirmektedir.

ye (kommuner) ve 21 il konseyi/bölgeden (landsting/regioner) oluşmaktadır. Üst seviyede il konseyi veya bölge olarak bilinen bölgesel yönetim organları bulunurken, alt seviyede belediyeler yer almaktadır. Ayrıca Anayasa'nın 7. maddesine göre ilgili yerel yönetimler bağımsız karar alma güçlerini kendi seçilmiş meclisleri vasıtasıyla yürütmektedir. Bir bölge aynı zamanda genişletilmiş sorumlulukları olan il konseyidir. Bir diğer ifadeyle bölgesel kalkınma konusunda sorumlulukları artırılmış 13 il konseyi[141], bölge yönetimi statüsüne sahiptir (resmi olarak il konseyi olmalarına rağmen kendilerini bölge olarak tanımlayabilirler). Sadece Gotland adasının (yine bölge olarak adlandırılır) özel bir durumu vardır ve buradaki belediyeler il konseylerinin sorumluluklarını da yerine getirmektedir. Ayrıca söz konusu yerel yönetimlerin önemli ölçüde özerklikleri ve bağımsız vergileme güçleri bulunmaktadır (Country Profile/Sweden, 2016: 1, OECD, 2018: 3-4, Committee of the Regions, 2015: 58, https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncil sandregions.1088.html, Alcidi vd., 2014: 195).

Yerel yönetim gelirlerinin büyük kısmı vergilendirme ve diğer gelirlerden sağlanmakla birlikte, 1/3'ünden daha düşük bir kısmı transferlerden oluşmaktadır. Belediyeler ve il konseyleri oldukça benzer bir gelir yapısına sahiptir. Yerel yönetim vergi gelirlerinin neredeyse tamamı yerel kişisel gelir vergisinden (belediye gelir vergisi) sağlanmaktadır. Söz konusu vergi merkezi kişisel gelir vergisinden bağımsız olarak uygulanan yerel yönetimlere ait bir vergidir. Bu vergi işsizlik yardımları ve sağlık sigortası ödemeleri, emekli maaşları, ücretler ve aylık maaşlar gibi alanlardan elde edilen gelirlere uygulanmaktadır (Country Profile/Sweden, 2016: 2). Verginin matrahı merkezi idare tarafından belirlenirken, oranı yerel yönetimler tarafından (merkezi idare ile iş birliği içinde) belirlenmekte ve yerel birimler arasında değişkenlik göstermektedir (Akdemir ve Karakurt, 2016: 147). Ayrıca ilgili vergi yerel yönetimler için en önemli vergi türüdür. Örneğin 2013 yılında yerel yönetim vergi gelirlerinin % 97'sini bu vergi oluşturmuştur (toplam yerel gelirlerin ise yaklaşık 2/3'dür) (Country Profile/Sweden, 2016: 2).

İsveç'te yerel yönetimlerin ikinci önemli vergi geliri kaynağı, emlak vergisidir. Dünya'daki birçok ülkenin aksine İsveç'te emlak vergisi

141 Gävleborg, Halland, Jämtland, Jönköping, Kronoberg, Skåne, Västra Götaland, Örebro, Västmanland, Norrbotten, Uppsala, Västernorrland ve Östergötland (https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting.431.html).

daha çok merkezi niteliğe sahip bir vergidir. Bu kapsamda verginin oranı, matrahı, indirim ve muafiyetleri merkezi idare tarafından belirlenmektedir (Akdemir ve Karakurt, 2016: 147). Özel konutlar veya apartmanlar üzerinden alınan ve "belediye emlak ücreti/emlak vergisi ücreti" olarak adlandırılan kaynaktan elde edilen gelir, yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Ücret olarak ifade edilmesine rağmen resmi olarak devlet emlak vergisi kapsamındadır. Ticari ve endüstriyel mülkler, rüzgâr türbinleri, hidroelektrik santraller, apartmanlar ve konutlar için boş araziler ise devlet emlak vergisine tabidir. Bir diğer ifadeyle yerel ve merkezi yönetimler arasında emlak vergisi matrahı üzerinden bir paylaşım gerçekleştirilmiştir (European Commission/Taxes in Europe Database v3, https://www.global propertyguide.com/Europe/Sweden/Taxes-and-Costs). Örneğin 2018 yılında özel konutlarda mülkün değerleme bedelinin % 0.75'i oranında (2018'de maksimum tutar 7.812 SEK), apartmanlarda ise mülkün değerleme bedelinin % 0.3'ü oranında (2018'de maksimum tutar 1.337 SEK) vergi alınmaktadır. Vergileme mülkün değerleme bedeline oran uygulama yoluyla veya maktu bir bedel tespiti ile gerçekleşmektedir (https://www.vismaspcs.se/visma-support/visma-skatte program/content/online-help/infobanken/fastig hetsskatt-avgift-inkomstaret-2018.htm).

Belediyeler ve il konseyleri aynı vergi tabanına sahiptirler. Ayrıca sahip oldukları vergi oranlarını (yerel kişisel gelir vergisinde) bağımsız bir şekilde belirleyebilirler. Ulusal parlamentonun vergi oranlarını sınırlama yetkisi olsa da mevcut durumda herhangi bir limit uygulanmamaktadır (Country Profile/Sweden, 2016: 2, https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncil sandregions/localselfgovernment.1305.html, Wagenaar-Kroon ve Mosler-Törnström, 2014). 2018 yılında yerel kişisel gelir vergisinin ortalama toplam oranı % 32.12'dir. Bunun % 20.74'ü belediyelere, % 11.39'u ise il konseyleri/bölgelere aittir[142]. Ayrıca 2018 yılında yerel kişisel gelir vergisinde en yüksek oran Dorotea belediyesinde iken (% 35.15), en düşük oran Vellinge belediyesinde (% 29.19) uygulanmaktadır (http://www.scb.se/oe0101-en). Teknik olarak vergiler merkezi yönetim tarafından toplanmakta ve her bir vergi tabanı ve vergi oranı esas alınarak tekrar yerel birimlere dağıtılmaktadır (Governatori, 2012: 167, European Commission, 2012: 295).

142 Toplam oran ile yerel birimlere ait oranların toplamı arasında oluşan farklılığın nedeni rakamların yuvarlanmasıdır (http://www.scb.se/oe0101-en).

Tablo 49: İsveç'in Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
İsveç (2016)	55.1	32.8	12.1	67.2
İsveç (2015)	53.5	32.6	13.9	67.4
İsveç (2013)	54.3	30.9	14.7	69.0
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 49'a göre İsveç'te yerel yönetimlerin 2016 yılında vergi geliri ve toplam öz gelir oranı AB ortalamasının üzerindedir. Hibe ve sübvansiyonlar ile diğer gelirler konusunda ise AB ortalamasının altında olan İsveç yerel yönetimlerinin merkezi transferlere bağımlılığı düşük olduğundan, mali özerklik açısından AB ortalamalarına göre iyi durumda olduğu söylenebilir. Fakat 2013 yılı ile karşılaştırıldığında İsveç yerel yönetimlerinin, mali özerklik açısından cüzi bir güç kaybına uğradığı görülmektedir.

3.4.3. Fransa

Yerelleşme temelleri üzerine örgütlenmiş fakat merkezi otoritenin baskın olduğu üniter bir devlet olan Fransa'daki idari yapılanma, bölgeler için zorunlu birleşmelerin başladığı Ocak 2015'teki bölgelerin sınırlandırılması ile ilgili Yasa sonrası önemli ölçüde değişmiştir. 1 Ocak 2016'dan beri Fransa anakarasında 22 yerine 13 bölge bulunmaktadır. Ayrıca Fransa'nın 5 tane çevre dışı (en dıştaki/deniz aşırı) bölgesi vardır (Guadeloupe, Guyana, Martinique, Mayotte ve Reunion). Orta düzeyde reform sürecinin bazı noktalarında değinilen illerin kaldırılması düşüncesi terk edilmiştir ve tartışmalar 2020 yılına ertelenmiştir. Yerel düzeyde OECD'deki tüm belediyelerin % 27'sini, AB'dekilerin ise % 41'ini Fransız belediyeleri oluşturmaktadır. Ayrıca belediyelerin % 86'sında 2000'den az nüfus bulunmaktadır. Bu kapsamda Fransa'da belediyeler arası iş birliği güçlü biçimde desteklenmiştir ve günümüzde dördüncü yerel düzey benzeri bir yapılanma şeklinde, 2145 adet belediyeler arası iş birliği yapısı oluşturulmuştur.

Söz konusu yapılar kendi kaynakları olan vergi gelirlerini almaktadırlar. 2015 yılında yerleşim alanları olarak tarihi belediyeler korunurken, belediye birleşmelerini teşvik etmek amacıyla "commune nouvelle (yeni belediye)" durumu yeniden etkinleştirilmiştir. Metropoller ve bölgesel kamu eylemlerinin modernizasyonu konusundaki 2014 tarihli Yasa ile en büyük belediyeler (metropolis/büyükşehir: şu anda sayısı 15) için yeni bir statü getirilmiştir. Anlatılanlar doğrultusunda üç kademeli bir yerel yönetim yapısına[143] sahip Fransa'da 35.357 belediye (communes), 101 il (départements) ve 18 bölge (régions) bulunmaktadır (Country Profile/France, 2016: 1, OECD, 2018: 3-4, European Committee of the Regions/Division of Powers).

Fransa'da paylaşılan vergiler 2003-2004 yerelleşme Yasaları ve özellikle yerel işletme vergisini kaldıran ve yerel vergi sistemini büyük ölçüde değiştiren 2010 yılındaki yerel vergi reformundan beri artmasına rağmen, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin büyük kısmı kendilerine ait vergilerden oluşmaktadır. Reform illerin ve bölgelerin vergileme gücünü azaltmanın dışında, yerel yönetim kademeleri arasında bir vergi uzmanlaşması sonucu da ortaya çıkarmıştır (Country Profile/France, 2016: 2, DEXIA ve CEMR, 2012: 8).

2010 yılında yerel işletme vergisinin yerine "bölgesel ekonomik katkı" adında yeni bir vergi getirilmiştir. Bu vergi kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlar: İşletme emlak vergisi (CFE) ve işletme katma değer vergisidir (CVAE). İşletme emlak vergisi (CFE), taşınmaz malın yıllık kira bedeli üzerinden alınmaktadır. Vergiden yararlanan yerel otoriteler tarafından her mali yıl için belirlenen oranların, bina veya arazinin kira değeriyle çarpılması sonucu ödenecek vergi miktarı bulunmaktadır. İşletme katma değer vergisi (CVAE) ise, işletmenin oluşturduğu katma değerin belirli bir yüzdesinin (vergi oranı: % 1.5) vergilendirilmesine dayanmaktadır. İşletme katma değer vergisinde yıllık cirosu belirli seviyesinin altındaki şirketlere vergi indirimi yapılabilmektedir. Ayrıca söz konusu iki verginin birleşimi (bölgesel ekonomik katkı) işletme katma değerinin % 3'ünü aşamamaktadır. Bölgesel ekonomik katkı vergisinin matrahı ile indirimleri ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenirken,

143 Ağustos 2015 itibariyle Cumhuriyetin Yeni İdari Örgütlenme Yasası (NOTRe) önceki yerelleşme reformları (1982-83 yerelleşme yasaları, 2003-04 yasaları ve 2010 idari reformu) vasıtasıyla oluşturulan idarelerarası yetki dağılımlarını açıklığa kavuşturmuştur. Belediyeler için devam ederken, bölgeler ve iller için genel yetki maddesi kaldırılmıştır. Şu anda Fransa'da bölgelerin ve illerin özelleşmiş yetkileri bulunmaktadır (Country Profile/France, 2016: 1).

oranlar üzerinde yerel yönetimlerin değişiklik yapma gücü vardır. Vergi geliri merkezi yönetim ile bölgeler, iller ve belediyeler arasında paylaşılmaktadır[144] (European Commission/Taxes in Europe Database v3, Governatori, 2012: 113, European Commission, 2012: 250, Akdemir, 2014a: 108).

Belediyelerin vergi gelirleri arasında emlak vergisi (binalar[145] ve arazi[146] üzerine), yerel ikamet vergisi[147], ikinci ev vergisi[148], işletme emlak vergisi (CFE) ve işletme katma değer vergisi (CVAE) gibi temel vergiler bulunmaktadır (Country Profile/France, 2016: 2). Bunların dışında belediyeler maden lisansı vergisi, yüksek gerilim hattı direkleri üzerinden götürü vergi, elektrik nihai tüketim vergisi, mülkiyet işlemleri vergisi[149], iletişim/ağ şirketleri vergisi (IFER)[150] ve eğlence, oyun ve gösteri vergisi gibi kaynaklardan da gelir elde etmektedir. Ayrıca belediyeler evsel atık vergisi, süpürme vergisi, turist vergisi, maden sularından alınan ek vergi, ticari arazi vergisi ve su alanlarının yönetimi ile sellerin önlenmesi konusunda vergiler alabilirler. Anlatılanlara ilave olarak deniz aşırı iki yönetim olan Saint-Martin ve Saint-Barthélemy'de (Guadeloupe) belediyeler taşıt kayıt/tescil vergisi üzerinden ek vergi alabilmektedir (https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid =58CB72AADE3CC96AC4E389DA-A4E48247.tplgfr36s_1?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20140101).

---

144 Vergi geliri yerel ve merkezi birimler arasında paylaşılmaktadır. Ayrıca yalnızca oranlar üzerinde yerel yönetimlerin söz hakkı vardır. Bu etkenlere rağmen ilgili vergi paylaşılan vergiler sınıfına dahil değildir (Governatori, 2012: 113-114, European Commission, 2012: 250-251).

145 Verginin oranı ile indirim ve muafiyetlerini yerel yönetimler belirlemektedir. Matrah ise merkezi yönetim tarafından tespit edilmektedir. Elde edilen gelirin tamamı yerel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

146 2011'den beri bölgelerde ve il yönetimlerinde arazi vergisi uygulaması yoktur. Arazi vergisi geliri belediyeler ve belediyeler arası iş birliği kuruluşları arasında paylaşılmaktadır. Verginin oranı ile indirim ve muafiyetlerini yerel yönetimler belirlemektedir. Matrah ise merkezi yönetim tarafından tespit edilmektedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

147 Mobilyalı olarak ikamete tahsis edilen konutlar ve onların tamamlayıcı alanları, oturan kişinin sahip veya kiracı olduğuna bakılmaksızın bu vergiye tabidir. Verginin matrahı merkezi yönetim tarafından, oran ile muafiyet ve indirimler ise yerel yönetimler tarafından belirlenmektedir. Ayrıca tüm gelir yerel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3, Mutluer ve Öner, 2009: 72, Nadaroğlu, 2001: 89).

148 2015 yılından itibaren konut erişiminin zor olduğu alanlardaki belediyeler ikinci ev vergisinin kendilerine ait kısmını % 20 oranında artırabilmektedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

149 Belirli kayıt işlemleri üzerindeki ek vergiyi ifade etmektedir.

150 Söz konusu vergi enerji üretimi, telekomünikasyon (radyo istasyonları vb.) ve ulaşım altyapısı faaliyetleri ile ilgilidir.

İllerin vergi gelirleri emlak vergisi (binalar üzerine), işletme katma değer vergisi (CVAE), iletişim/ağ şirketleri vergisi (IFER), maden lisansı vergisi ve mülkiyet işlemleri vergisinden[151] oluşmaktadır (Country Profile/France, 2016: 2, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;j sessionid=58CB72AADE3CC96AC4E389DAA4E48247.tplgfr36s_1?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20140101).

Bölgesel (Korsika dâhil) vergi gelirleri ise iletişim/ağ şirketleri vergisi (IFER), taşıt kayıt/tescil sertifikası vergisi, sürücü belgesi vergisi, çıraklık vergisi ve işletme katma değer vergisini (CVAE) kapsamaktadır. Bölgeler ve iller sigorta sözleşmeleri vergisi ve petrol ürünleri vergisi gibi dolaylı vergilerden paylar almaktadır (Country Profile/France, 2016: 2, DEXIA ve CEMR, 2012: 18, Governatori, 2012: 114). Enerji ürünleri üzerinden alınan vergide bölgesel otoriteler kendi oranlarını marjinal olarak değiştirebilirler. Deniz aşırı illerde petrol ürünleri için özel bir vergi bulunmaktadır. Sigorta sözleşmeleri vergisi ise sigorta şirketleri üzerine uygulanmaktadır. Vergi oranı riske bağlı olarak % 7 ile % 30 arasında değişkenlik göstermektedir (iller pay almaktadır) (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Fransa'da yerel yönetimler tütün ürünleri üzerinden alınan vergiden de gelir elde etmektedir. Fakat bu gelir Korsika ve deniz aşırı illerdeki yerel yönetimlerin, Korsika ve deniz aşırı illerde satılan tütün ürünlerinden elde ettiği gelir ile sınırlıdır (European Commission/Taxes in Europe Database v3). Bunlara ilave olarak Korsika bölgesel yönetimi bölgeye gidiş ve gelişlerde kullanılan hava ve deniz taşımacılığı üzerinden vergi almaktadır (sadece Korsika'yı kapsamakta). Korsika meclisi tarafından belirlenen maksimum limit yolcu başına 4.57 Euro'dur. Guyana bölgesinde ise altın madeni çıkarımı işleminden vergi alınmaktadır. Vergi matrahı çıkarılan altının net ağırlığıdır (https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=58CB72AADE3CC96AC4E389DAA4E 48247.tplgfr36s_1?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20140101).

151 Vergi oranları merkezi yönetim tarafından belirlenmekle birlikte, belirli koşullar altında iller oranları değiştirebilmektedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Tablo 50: Fransa'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Fransa (2016)	51.7	31.1	17.2	68.9
Fransa (2015)	50.0	32.9	17.1	67.1
Fransa (2013)	47.9	35.0	17.1	65.0
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 50'ye göre 2016 yılında Fransa'da toplam yerel yönetim gelirlerinin % 51.7'sini vergiler oluşturmaktadır. % 17.2 oranında ise diğer gelirlerin ağırlığı vardır. Vergiler, diğer gelirler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının üzerinde olan Fransa'da, hibe ve sübvansiyon gelirinin oranı AB ortalamasının altındadır. Bu nedenle mali açıdan merkezi yönetime bağımlılık AB ortalamasına kıyasla düşüktür. Ayrıca 2013 yılına kıyasla vergi gelirleri bakımından çok sınırlı bir iyileşme yaşanmış ve yerel yönetimler mali özerklik açısından biraz daha güçlenmiştir.

3.4.4. İspanya

1978 Anayasasına göre İspanya özerkliği anayasal olarak kabul edilmiş üç kademeli bir yerel yönetim sistemine sahip (137. madde) üniter bir devlettir. Gerçekte ise İspanya bölgesel topraklardaki belediyelerin ve illerin organizasyonuna karar verme imkânı da dâhil olmak üzere, geniş bir özerkliğe sahip olan özerk toplulukları ile yarı federasyondur (quasi-federal country)[152]. Bununla birlikte diğer federasyonların aksine belediye ve illerin fonksiyonları ve finansmanına bölgesel anayasa veya kanunlar tarafından değil, ulusal kanunlar tarafından karar verilmektedir. Bölgesel seviyede ikiye ayrılmış asimetrik bir yerelleşme vardır. Genel rejime tabi 15 özerk topluluk ile gelir ve harcama özerkliğine sahip Bask Bölgesi ve Navarra şeklinde (foral regime) bir bölgesel yapılanma bulunmaktadır. Ayrıca özellikle 2000 yılından beri

152 Avrupa Bölgeler Komitesine göre İspanya, 1978 Anayasası altında parlamenter monarşi idare edilen yüksek derece yerelleşmiş üniter bir devlet olarak tanımlansa da "Estado de las Autonomías (Özerklikler Devleti)" olarak da bilinen "bölgeselleşmiş" bir devlettir (European Committee of the Regions/Division of Powers).

genel rejime tabi 15 özerk topluluğun bazı farklı özelliklere sahip olmasına imkân veren özel statüleri vardır. Belediyelerin ve illerin ise bir bölgeden diğerine değişen farklı organizasyon yapılarına sahip oldukları görülmektedir. Son zamanlarda 27/2013 sayılı Yerel Yönetimlerin Sürdürülebilirliği ve Rasyonelleşmesi Kanunu (LRSAL) ile gönüllülük esasına dayalı bir zeminde belediyelerin birleştirilmesine yönelik teşvikler getirilmiştir. Bununla birlikte İspanya'da kendi tüzel kişiliği olmayan ve belediyelerin yetki aktarımı yaptığı belediye organları olarak, 3719 belediye altı kuruluş bulunmaktadır. Ayrıca İspanya'nın özerk topluluklarından daha az, fakat belediyelerinden daha fazla güce sahip olan ve Kuzey Afrika'da bulunan iki otonom kente (Ceuta ve Melilla) sahip olduğu bilinmektedir. Netice'de 8124 belediye (municipios), 50 il (provincias) ve 17 özerk topluluktan (comunidades autónomas) oluşan yerel yönetimler, merkezi yönetim ve bölgeler tarafından müştereken yönetilmektedir (Country Profile/Spain, 2016: 1, OECD, 2018: 3-4, http://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/ Paginas/index.aspx#organizacionterritorial).

İspanya'da son mali yerelleşme reformu ile yerel yönetimlerin finansal yapısı değiştirilmiştir. Reform sonucunda toplam yerel yönetim gelirleri içerisindeki vergi gelirleri önemli ölçüde artmış, transferler ise azalmıştır. 2011'den beri yürürlükte olan ve özerk toplulukların finansal yapısında büyük değişiklikler gerçekleştiren 22/2009 sayılı Kanun oldukça önemlidir. Belediyelerin ve illerin finansmanına ilişkin kanunun revize edilmesi ise Aralık 2013'te kabul edilmiştir (Country Profile/Spain, 2016: 2, DEXIA ve CEMR, 2012: 18).

İspanya'da Bask Bölgesi ve Navarra'nın özerkliği vardır. Bu bölgeler tüketim vergileri, katma değer vergisi ve ithalat vergileri dışındaki tüm vergilerden yararlanırlar. Diğer özerk topluluklar ise üzerinde payının olduğu bazı vergileri merkezi yönetim ile paylaşmaktadır (Country Profile/Spain, 2016: 2, http://www.minhafp.gob.es/en-GB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica /Paginas/Regimen%20foral.aspx).

Paylaşılan vergiler kapsamında diğer özerk topluluklar kişisel gelir vergisinin % 50'si, KDV'nin % 50'si, petrol, alkol ve tütün üzerindeki tüketim vergilerinin ise[153][154] % 58'ini almaktadırlar. Bunla-

153 Tütün üzerinden alınan tüketim vergisi Kanarya Adaları, Ceuta ve Melilla'da uygulanmamaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

154 Kanarya Adaları, Ceuta ve Melilla'da fermente edilmiş içecekler ve şarap vergisi bulunmamaktadır. Ayrıca Ceuta ve Melilla'da bira vergisi, alkollü içecekler vergisi ve ara ürünler üzerinde vergi yoktur (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

ra ilave olarak belirli ulaşım/nakliye araçları üzerine özel vergi[155], elektrik vergisi[156] hidrokarbon perakende satış vergisi, taşıt vergisi[157], şans oyunları vergisi, sermaye transferi vergisi[158], damga vergisi, veraset ve intikal vergisi[159] ve servet vergisinden[160] elde edilen gelirin tamamı (%100'ü) özerk topluluklara aittir. Bahsedilen vergiler, gelirler açısından özerk topluluklara devredilen/tahsis edilen vergiler niteliğindedir (Governatori, 2012: 106, http://www.minhafp.gob.es/enGB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx, DEXIA, 2006: 16, European Committee of the Regions/Division of Powers).

Ayrıca yerleşik olmayan tüzel kişiler, şirketler, kuruluşlar veya sermaye grupları vb. birimlerin, İspanya sınırları içerisinde elde ettikleri gelirlerden % 25 oranında kurumlar vergisi alınmaktadır. Bu vergi gelirinden (Bask ve Navarra özerk toplulukları dışındaki) özerk topluluklar ulusal kanunlara uygun biçimde faydalanmaktadır. Bask ve Navarra bölgesi özerk toplulukları ise ulusal kanunla eşit düzeyde vergiyi yönetme hakkına sahiptir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Özerk toplulukların kendilerine ait vergi gelirlerinde standart bir sistem yoktur. Bir diğer ifadeyle vergi gelirleri/türleri topluluklar arasında değişkenlik göstermektedir. Örneğin 2018 yılında Katalonya'da boş ev vergisi, turizm işletmelerinde konaklama vergisi, paketlenmiş şekerli içecekler vergisi, karbondioksit emisyonu vergisi ve büyük ti-

155 Kanarya Adaları'nda azaltılmış oran uygulanmaktadır. Verginin matrahı ile muafiyet ve indirimleri merkezi yönetim tarafından belirlenirken, oranlar konusunda bölgelerin söz hakkı bulunmaktadır. Vergi İspanya Devlet Vergi Ajansı tarafından toplanmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

156 Hidrokarbon vergisinden merkezi yönetim ve bölgeler yararlanmaktadır. Elektrik vergisinden ise sadece bölgeler yararlanmaktadır. Hidrokarbon vergisi ve kömür vergisi Kanarya Adaları, Ceuta ve Melilla'da uygulanmamaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

157 Verginin matrahı ile indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Özerk yönetimlerin ise oranlar konusunda merkezi yönetim ile birlikte değişiklik yapma gücü vardır. Toplanan verginin tüm geliri özerk yönetimlere aittir. Kanarya Adaları'nda azaltılmış oran uygulanmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

158 Özerk toplulukların oranlar ile indirim ve muafiyetler konusunda yetkileri bulunmaktadır. Bazı özerk topluluklarda oranlar % 7'ye kadar (maksimum oran) çıkmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

159 16 basamaktan oluşan artan oranlı bir vergi tarifesi vardır. İlk basamaktaki oran % 7.65, en son (yüksek) basamaktaki oran ise % 34'tür. Vergiyi Ceuta ve Melilla dışındaki özerk topluluklar toplamaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

160 Özerk topluluklar (Ceuta ve Melilla hariç) sadece vergiyi yönetmekle ve toplamakla kalmaz, aynı zamanda bu alanda bazı yasama yetkilerine de sahiptir. Bask ve Navarra bölgesi özerk topluluklarının bu vergi ile ilgili kendi yasaları vardır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

cari kuruluşlar vergisi gibi uygulamalar vardır. Madrid'de ise yerel işletme vergisi üzerine ek vergi, atık vergisi ve yetkili catering kuruluşlarının makinelerinin kurulumu vergisi gibi örnekler bulunmaktadır. Kanarya Adaları'nda petrol türevi yakıtlar üzerine özel vergi, Galicia'da hava kirliliği vergisi, Andalusia'da tehlikeli ve radyoaktif atıkların saklanması vergisi ve tek kullanımlık plastik poşet vergisi, IIIes Balears, Asturias ve Murcia'da bingo oyunu ödülü vergisi, Aragon'da su kirliliği vergisi ve çeşitli çevresel vergiler ve Estremadura'da avdan elde edilen kar üzerine vergi gibi çeşitli uygulamaların olduğu görülmektedir. Vergisel farklılıkların elde edilen özerkliğin bir sonucu olduğu bilinmektedir (http://www.minhafp.gob.es/en-GB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/tri butospropiosautonomicos.aspx).

Belediyeler ise vergi gelirlerinin önemli bir bölümünü kendi sahip olduğu vergilerden elde etmektedir. 75000'den fazla yerleşenin olduğu geniş alanlarda belediyelerin paylaşılan vergi gelirleri de (kişisel gelir vergisi, KDV ve tüketim vergisi) bulunmaktadır. Belediyelerin kendilerine ait vergileri, emlak vergisi[161], taşıt vergisi[162], yerel işletme vergisi[163] ve iki opsiyonel vergiden oluşmaktadır. Opsiyonel vergiler, inşaat, tesisler ve altyapı vergisi ile kentsel nitelikli arazinin değer artış vergisidir[164]. Taşınmaz mallar üzerinden alınan vergiler GSYH'nin % 1.4'ü ve belediye vergi gelirlerinin % 38'ini oluşturmaktadır. İllerin ise bazı paylaşılmış vergi gelirlerini (kişisel gelir vergisi, KDV ve tüketim vergisi) alma ve yalnızca yerel işletme vergisi üzerine ek vergi uygulama yetkisi bulunmaktadır (Country Profile/Spain, 2016: 2, http://www.minhafp.gob.es/en-GB/Areas% 20Tematicas/Financiacion%20Local/paginas/Financiacion%20local.aspx, Moreno,

161 Vergi oranı kentsel mülklerde % 0.4, kırsal mülklerde ise % 0.3'tür. Ancak yerel yönetimler oranları kanunda belirtilen şartlara uygun biçimde ve belirli sınırlar çerçevesinde artırıp azaltabilirler. Verginin matrahı ile indirim ve muafiyetlerini merkezi yönetim belirlemektedir. Yerel yönetimler tarafından toplanan verginin tüm geliri yine ilgili birimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

162 Verginin matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin ise oranlar ile indirim ve muafiyetler konusunda değişiklik yapma gücü vardır. Yerel yönetimlerce toplanan verginin tüm geliri yine ilgili birimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

163 Yerel işletme vergisinde verginin matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin ise oranlar ile indirim ve muafiyetler konusunda değişiklik yapma gücü bulunmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

164 Verginin matrahını merkezi yönetim belirlemektedir. Oranlar ile muafiyet ve istisnalar üzerinde ise hem yerel yönetimlerin hem de merkezi yönetimin takdir hakkı vardır. Yerel yönetimler tarafından toplanan verginin tüm geliri yine ilgili birimlere aittir. Ayrıca yerel yönetimlerin vergiyi uygulamamayı tercih etme hakkı bulunmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

2012: 621, Governatori, 2012: 108, Bosch ve Durán, 2008: 9-10).

Kişisel gelir vergisi 2013 yılında özerk toplulukların vergi gelirlerinin % 68'ini oluşturmuştur. Genel olarak kişisel gelir vergisi ve KDV belediye vergi gelirlerinin % 13'ünü, İl vergi gelirlerinin ise % 15'ini temsil etmektedir. Yerel işletme vergisinin % 10'luk bir payı vardır (Country Profile/Spain, 2016: 2). Anlatılanlar kapsamında paylaşılan vergilerin özerk topluluklar için daha önemli olduğu sonucunu çıkarmak mümkündür.

Tablo 51: İspanya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
İspanya (2016)+	39.8	51.0	9.1	48.9
Sadece Yerel Yönetim (2016)	51.6	37.2	12.0	62.9
Sadece Yerel Yönetim (2015)	51.8	37.0	11.2	63.0
Sadece Yerel Yönetim (2013)	50.4	37.7	11.9	62.3
AB (2016)+	41.1	44.1	14.8	55.9
AB/Sadece Yerel Yönetim (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016.

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. + Özerk toplulukların dâhil olduğu seviyedir.

Tablo 51 incelediğinde, 2016 yılında İspanya'da özerk toplulukların dışındaki yerel birimlerin (sadece yerel yönetimler) vergi geliri oranının daha yüksek, hibe ve sübvansiyon geliri oranının ise daha düşük olduğu görülmektedir. Bu nedenle özerk toplulukların dışındaki yerel birimlerin mali bağımlılığı daha az, mali özerkliği ise daha yüksektir. Ayrıca sadece yerel yönetimler ele alındığında toplam öz gelirler bakımından AB ortalamalarının üzerinde değerlere ulaşılmaktadır.

3.4.5. Çekya

Üniter bir devlet olan Çekya aralarında hiyerarşik bağ bulunmayan iki kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Bölgeler 2000 yılında kurulmuştur (Bölgeler Yasası, 129/2000). Belediyeler 128/2000 sayılı Belediye Yasası ile düzenlenmiştir. Birinci düzey yerel yönetimler belediyeler, kasabalar (mesto) ve 25 nizami şehri (statutarni mes-

to) içermektedir. Sonuncusu bir parlamento yasası ile verilen özel bir statüye sahiptir ve kendi belediye başkanı, konseyi veya kurulları ile belediye altı seviyede ilçeler oluşturabilmektedir. Fakat sadece sekiz şehir bu opsiyona sahiptir. Anlatılanlar kapsamında Çekya'da 6258 belediye (obce) ve başkent Prag'da dâhil olmak üzere 14 bölge (kraj) bulunmaktadır. Prag ise özel bir statüye sahiptir. Bu kapsamda hem belediye hem de bölge niteliği bulunmaktadır (Country Profile/Czech Republic, 2016: 1, OECD, 2018: 3-4, EIPA ve ECR, 2012: 139). Her ikisi de 2002 yılında değiştirilen Belediye ve Bölge Yasası, özerk ve delege edilmiş (merkezi yönetim adına icra edilen sorumluluklar) sorumluluklar arasında bir ayrım yapmaktadır. Belediyeler eşit statüye sahip olmakla birlikte delege edilmiş sorumluluklar çerçevesinde üç kategoriye ayrılmıştır. Genişletilmiş güçleri (ORP) olan 205 belediye, yetkili bir belediye yönetimi olan 183 belediye de dâhil olmak üzere bazı delege edilmiş güçlere sahip 1036 belediye ve kalan temel belediyelerdir (Country Profile/Czech Republic, 2016: 1).

Vergi gelirleri yerel yönetim gelirleri açısından önemli bir kaynak olmasına rağmen, vergi gelirlerinin çoğu paylaşılan vergiler sınıfında olduğu için yerel yönetimler gelirleri üzerinde çok az bir özerkliğe sahiptir. Genel olarak yerel yönetimler, özellikle bölgeler merkezi yönetim fonlarına (paylaşılan vergilendirme ve ödenekler) bağımlıdır. Yerel yönetimler ağırlıklı olarak paylaşılan vergilerle (243/2000 sayılı Yerel Finans Yasası'na göre dağıtılan) finanse edilmektedir. Hem bölge hem de belediye seviyesinde başlıca paylaşılan vergiler, kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi ve serbest meslek sahiplerinin gelir vergisidir (Country Profile/Czech Republic, 2016: 2, Governatori, 2012: 71). Ayrıca oranı ve matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenen piyango, kumar ve bahis vergisinden de belediyeler pay almaktadırlar (European Commission/Taxes in Europe Database v3). Vergi gelirleri artan gelirin bir yüzdesi olarak tahsis edilmekte ve sonra kompleks bir formüle göre yerel yönetimler arasında tekrar dağıtılmaktadır. Bölgelerin payı yasada belirlenmiştir. Belediyelerin payı ise farklı kriterlere göre hesaplanmaktadır ve bu kriterlerin en önemlilerinden biri demografidir. Finans Yasası'nda yapılan son değişiklikler birkaç vergi üzerinde yerel yönetimlerin payını artırmıştır. Belediyelerin vergi gelirleri bölgelere kıyasla daha yüksektir. Çünkü belediyeler kendilerine ait vergileri toplayabilmektedirler (bölgelerin vergi gelirleri yalnızca paylaşılan vergilere dayanmaktadır) (Country Profile/Czech Republic, 2016: 2).

Belediyelere ait vergiler ise yerel şirketlerden elde edilen gelir vergisi, arazi ile binalar üzerine uygulanan emlak vergisi[165], eğlence vergisi (konaklama vergisi dahil)[166], köpek vergisi[167] ve motorlu taşıtlar vergisinden[168] oluşmaktadır (Country Profile/Czech Republic, 2016: 2). İlgili vergilerin matrah ve oranlarının tespitinde merkezi yönetimin önemli bir etkisi vardır. Ayrıca 2009'da vergi oranları konusunda belediyelere bazı özerklikler vermek için marjinal oran uygulaması getirilmiştir. Yerel yönetimler için en önemli finans kaynakları paylaşılan vergiler sınıfında KDV, kendi vergi gelirleri sınıfında (belediyelerde) ise emlak vergisidir (Country Profile/Czech Republic, 2016: 2, Alcidi vd., 2014: 49, Governatori, 2012: 72). Emlak vergisi 2016'da GSYH'nin % 0.22'sini, toplam vergi gelirinin % 0.63'ünü oluşturmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Tablo 52: Çekya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Çekya (2016)	46.4	37.9	15.7	62.1
Çekya (2015)	41.4	43.5	15.0	56.4
Çekya (2013)	48.5	35.0	16.5	65.0
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 52'ye göre 2016 yılında Çekya'da yerel yönetimlerin vergi gelirleri, diğer gelirleri ve toplam öz gelirleri AB ortalamasının

165 Verginin matrahı ile indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Oranlar üzerinde ise yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile birlikte takdir hakkı bulunmaktadır. Ayrıca tüm gelir yerel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

166 Eğlence Vergisi biletle girilen yerlerde giriş ücretinden, geçici ikamet sağlayan yerlerde ise gün/yatak kriterine göre alınmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3). Bu kapsamda verginin içerisine "konaklama vergisi de dahil edilmiştir" demek doğru olacaktır.

167 Köpek vergisi, köpek sahiplerinden köpek sayısına göre alınmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

168 Bir motorlu araçla belirlenen yerlere giriş izni alan gerçek ve tüzel kişilerin ödediği vergileri kapsamaktadır. Vergi iznin geçerli olduğu gün sayısına göre hesaplanmaktadır. Elde edilen gelirin tamamı yerel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

üzerindedir. Hibe ve sübvansiyon gelirleri ise AB ortalamasının altındadır. 2013-2015 arası dönemde vergi gelirleri ile diğer gelirlerde yaşanan azalma sonucu artan mali bağımlılık düzeyi, 2016 yılında kısmi bir azalış göstermiştir. Çünkü yerel yönetimlerin vergi gelirleri ile diğer gelirleri tekrar bir artış ivmesi yakalamıştır.

3.4.6. Finlandiya

Yerelleşme temelleri üzerine örgütlenmiş üniter bir devlet olan Finlandiya[169], 1999 Anayasası ile özerkliği genişletilmiş 311[170] belediyeden (kuntaa) oluşan bir yerel yönetim sistemine sahiptir. 19 adet bölgesel konsey olmakla birlikte yalnızca birinin (Aland Adası Bölgesi) 1921 yılından beri özel bir idari özerkliği bulunmaktadır. Diğer 18 bölge ise ortak belediye kurulları tarafından yönetilmektedir. Bölgesel özerklik tecrübesi 2005 ve 2012 yılları arasında Kainuu bölgesi kapsamında uygulanmaya çalışılmıştır. Finlandiya'da son yıllarda birçok belediye reformu gerçekleştirmiştir. Özellikle 2005-2007 arasında uygulanan ve belediye birleşmelerini ve belediyeler arası iş birliğini teşvik eden PARAS reformu önemlidir. Belediyelerin sayısı 1976'da 475, 2002'de 448 iken düzenli biçimde günümüzdeki sayıya indirilmiştir. 2015 yılında başlayan yeni bir bölgesel reform, mevcut 18 bölgesel konseyin (maakunnan liitto*)* üzerinde yeni, özerk ve seçilmiş bir bölgesel seviye oluşturmayı amaçlamaktadır. Reformun Ocak 2019'da yürürlüğe girmesi planlanmaktadır (Country Profile/Finland, 2016: 1, OECD, 2018: 3-4, CEMR, 2016: 26-27, European Committee of the Regions/Division of Powers, https://www.localfinland.fi/ex pert-services/finnish-municipalities-and-regions).

Finlandiya'da belediyeler kendi gelirleri üzerinde önemli ölçüde özerkliğe sahiptir. Gelirin ana kaynağı vergidir ve vergi gelirleri OECD'deki üniter ülkeler ortalamasının (% 37) üzerinde ve OECD ortalaması (% 44) ile uyumlu bir seviyeye sahiptir. Mevcut reform çerçevesinde bölgesel finansman konusunda yeni bir kanun geliştirilmek-

169 Finlandiya en yerelleşmiş OECD ülkelerinden biridir. Kamu personel harcamalarındaki yerel yönetim payı açısından en yüksek orana sahip ülkeler arasındadır (çoğu federal ülke gibi). Personel harcamaları yerel yönetim harcamalarının yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Finlandiya'da yerel yönetimler harcamaların büyük kısmından sorumludur. İki en büyük harcama alanı, sağlık hizmetleri ve sosyal korumadır. Bu alanları eğitim takip etmektedir. Belediye çalışanlarının yarısından fazlası sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetlerde çalışmaktadır. Bu durum belediye personel harcamalarının yüksekliğini açıklamaktadır (bu harcamalar öğretmen ücretlerini de içermektedir) (Country Profile/Finland, 2016: 1-2).

170 2017 yılının başından itibaren Finlandiya'da 311 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin 16'sı Aland Adası Bölgesi içerisindedir (http://vm.fi/en/municipal-structure).

tedir. Sağlık ve sosyal korumanın finansmanı ile yakından bağlantılı reformun amacı, bölgelerin finansmanında merkezi yönetime birincil sorumluluğu vermektir (Country Profile/Finland, 2016: 2).

Finlandiya'da yerel yönetimler sundukları hizmetleri vergiler, merkezi yönetim transferleri, satış gelirleri ve çeşitli ücret ve harçlardan elde edilen gelirler ile finanse etmektedir. Tüm belediye gelirinin yaklaşık yarısı belediye gelir vergisi ve emlak vergisi ile kurumlar vergisi üzerinden alınan paydan oluşmaktadır (https://www.localfinland.fi/expert-services/finnish-municipalities-and-regions//local-government-finances, Pereira ve Overmeire, 2017: 32, Akdemir ve Karakurt, 2016: 144).

Kamu vergi gelirlerinin ve GSYH'nin yüzdesi olarak OECD ortalamalarının üzerinde olan yerel vergi gelirleri, çoğunlukla yerel yönetimlerin kendilerine ait vergilerinden oluşmaktadır. Yalnızca bir vergi merkezi yönetim ile paylaşılmaktadır. Bu vergi, 1993 yılında oluşturulan kurumlar vergisidir ve örneğin 2013 yılında yerel yönetim vergi gelirinin % 7'sini temsil etmektedir. Belediyelere dağıtılan pay belediye ekonomisine uyum sağlamak amacıyla düzenli biçimde ayarlanmaktadır (2003'te % 20 iken 2011'de % 32 olmuş, kriz boyunca ve 2013'te % 30 olarak ayarlanmıştır). 2018'de belediyelere ait oran % 31.35'tir (Country Profile/Finland, 2016: 2, http://vm.fi/en/business-taxation).

Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri arasındaki en büyük pay, belediye gelir vergisine aittir (vergi gelirinin % 86'sı). Vergi matrahına merkezi yönetim karar vermektedir. Fakat belediyeler oranlar üzerinde tamamen kontrol sahibidir (Country Profile/Finland, 2016: 2). Bir diğer ifadeyle belediyeler vergi oranlarını yıllık olarak belirleme yetkisini elinde bulundurmaktadır. 2018 yılında vergi oranları % 17 ile % 22.5 arasında değişmektedir. Ortalama oran ise % 19.86'dır (http://vm.fi/en/taxation-of-earned-income). Ayrıca belediyelerin (beş vergiden oluşan) emlak vergisi uygulama yetkisi bulunmaktadır (yerel vergi gelirinin % 7'si). Bunlardan en önemlileri, genel emlak vergisi ve sürekli ikamet edilen binaların vergisidir. Vergiler merkezi vergi idaresi tarafından toplanmakta ve her belediye merkezi yönetim tarafından konulmuş alt ve üst limitler çerçevesinde sahip olduğu emlak vergisi oranlarını belirlemektedir (Country Profile/Finland, 2016: 2, Governatori, 2012: 157, Mäenpää, 2012: 196-197, http://vm.fi/en/real-estate-taxation, European Commission/Taxes in Europe Database v3, European Committee of the Regions/Division of Powers).

Tablo 53: Finlandiya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Finlandiya (2016)	46.2	30.8	22.9	69.1
Finlandiya (2015)	45.5	29.3	25.2	70.7
Finlandiya (2013)	44.5	30.5	25.1	69.6
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 53'e göre 2016 yılında Finlandiya'da yerel yönetimler vergi gelirleri, diğer gelirler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının üzerindedir. Toplam yerel gelirlerin yaklaşık yarısı vergi gelirlerinden, 1/4'ü ise diğer gelirlerden (diğer gelirlerin % 22 gibi büyük bir kısmı tarife ve ücret gelirlerinden sağlanmaktadır. Kalan kısım ise mülk gelirlerinden ibarettir) oluşmaktadır (Country Profile/Finland, 2016: 2). Hibe ve sübvansiyon geliri AB ortalamasının altında olan Finlandiya, diğer ülkelere kıyasla mali açıdan özerk bir yerel finans yapısına sahiptir.

3.4.7. Slovenya

Slovenya 1991 Anayasası ile özerk olarak kabul edilen ve belediyelerden[171] (občine) oluşan tek kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Birçok OECD ülkesinde görülen kalıpların aksine belediye sayısı son yirmi yıldır artmaktadır. 1993'te 147 olan belediye sayısı günümüzde 212'ye yükselmiştir. Bu artışı durdurmak için 2005 yılında hükümet belediyelerin en az 5000 nüfusa sahip olması gerektiği yönünde yeni bir kriter oluşturmuştur. Belediyeler arasında 11 kent belediyesi (mestna občine) özel bir statüye sahiptir. Bu birimlerde ayrıca 6035 adet belediye altı yerleşim birimi bulunmaktadır (yerel topluluklar ve isteğe bağlı ilçeler). Anayasa kanunlar vasıtasıyla özerk bölgelerin kurulmasına imkân sağladığı için bölgeselleşme reformları uzun süredir tartışılmaktadır. 13 bölge oluşturmayı planlayan 2008 yılındaki kanun tasarısı referandumla reddedilmiştir. 6 bölge oluşturulması için yeni

171 1993 tarihli Yerel Özerklik Kanunu ilk yerelleşme reformu çerçevesinde 2005 yılında yenilenmiştir. Bu yeni kanun belediyelerin sorumlulukları da dâhil olmak üzere belediye mevzuatının ilkelerini belirlemektedir (Country Profile/Slovenia, 2016: 1).

bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Fakat proje bölgelerin finansmanı, sorumlulukları, boyutları ve sayısı konusundaki konsensüs yetersizliğinden dolayı 2011 yılında terkedilmiştir. Ülke devleti temsil eden 58 idari bölgeye ayrılmaktadır (Country Profile/Slovenia, 2016: 1, OECD, 2018: 3-4, Grad, 2012: 579, EIPA ve ECR, 2012: 849).

Belediyelerin finansmanı ile ilgili 1 Ocak 2007'de yeni bir Kanun (Law on Financing of Municipalities/Zakon o financiranju občin/ ZFO-1[172]) yürürlüğe girmiş ve 1998 yılındaki kanun değiştirilmiştir. Yeni kanun dikey eşitleme sistemini konsolide etmek ve mali özerkliklerini artırmak amacıyla belediyelere ek kaynaklar getirmiştir. Belediye vergileri paylaşılan vergiler ve kendilerine ait vergilerden oluşmaktadır. Paylaşılan vergiler kapsamında belediyeler kişisel gelir vergisinden pay almaktadır (örneğin bu pay 2013 yılında belediye vergi gelirlerinin % 78'ini oluşturmaktadır). 2007 yılındaki reforma kadar kişisel gelir vergisinin payı toplam kişisel gelir vergisi gelirinin % 35'idir. Reformdan sonra bu pay ilgili kanun ile % 54'e çıkarılmış ve dikey vergi eşitlemesi güçlendirilmiştir. Yeni sistem kalkınma kriteri ve demografik genişlik temelinde hesaplanan belediyelerin kanuni görevlerini finanse etmek için gerekli kişi başı miktarlara ve cari harcama ihtiyacına dayanmaktadır (yatırım hariç). Sistem beş yıllık bir geçiş dönemi boyunca uygulanmaktadır. Kişi başı miktar belediyeler ile merkezi yönetim arasında her yıl müzakere edilmektedir. Belediyelerin Finansmanı Kanunu'na göre belediyelerin kendilerine ait vergi gelirleri arasında emlak vergisi, veraset ve intikal vergisi, emlak alım-satım vergisi, gemi/tekne vergisi ve şans oyunları vergisi vardır. Emlak vergisi şu anda reform aşamasındadır (2013 yılında yerel vergi gelirinin % 13'ünü, GSYH'nin % 0.5'ini oluşturmuştur). Reform kapsamında 2014 yılında yeni bir Emlak Vergisi Kanunu kabul edilmiş fakat Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlükten kaldırılmıştır. Reform emlak vergisinin belediyeler ile merkezi yönetim arasında paylaşımını esas alan bir sistem kurmayı planlamıştır (reform kapsamında artık belediyeler vergi tabanı ve vergi muafiyetlerini belirleyemeyecekti). Kanunun yürürlükten kaldırılması üzerine Slovenya hükümeti alternatif emlak vergisi reformu hazırlamayı planlamaktadır[173]. Anlatılanlar kapsamında belediyelerin finansmanı bakımından en önemli vergi kaynaklarının kişisel gelir vergisi ve emlak vergisi olduğu söylenebilir (Country Profile/Slovenia, 2016: 2,

172 Kanunun 6. maddesinde vergi gelirlerinden bahsedilmektedir.

173 2014 yılındaki iptal süreci sonrası birtakım değişiklikler yapılmıştır. 1 Ocak 2018 itibariyle Slovenya emlak vergisi sistemi mülkiyet sahipliği üzerine iki mali görev yüklemektedir. Bunlardan biri emlak vergisidir. Diğeri ise arsa kullanım harcıdır (Ministry of Finance, 2018: 22-23).

Law on Financing of Municipalities, 2007, Brezovnik vd., 2016: 45-46, Grad, 2012: 57, Pevcin, 2012: 709). Ayrıca Turizmin Gelişimini Teşvik Kanunu'na (Zakon o spodbujanju razvoja turizma/ZSRT[174]) göre belediyelerin "turist vergisi" adında bir gelir kaynağının daha olduğu görülmektedir (Law on the Promotion of Tourism Development, 2004).

Slovenya'da belediyeler vergi oranları ve matrahları üzerinde özerkliğe sahip değildir. Fakat belediyelerin yerel kamu hizmetleri için yapılan ödemeler, çevresel harçlar, para cezaları ve imtiyazlar dâhil olmak üzere belediye ücretleri üzerinde özerk biçimde karar verme hakları vardır (Governatori, 2012: 161). Belediye finansmanı "yeterli harcama ve yeterli finansman" ilkesine dayanmaktadır. Daha önce ifade edildiği üzere harcama seviyesi bir dizi demografik, coğrafik ve gelişmişlik kriterine bağlı olarak belediyelere aktarılan yetkilere göre şekillenmektedir. Yeterli finansman ilkesi mali kaynakları yeterli harcama seviyesi ile tutarlı biçimde eşitlemeyi amaçlamaktadır. Eğer kişisel gelir vergisi payından ve kendilerine ait vergilerden elde ettiği gelirler belediyelerin harcamalarını finanse etme konusunda yetersiz kalıyorsa, eşitleme transferleri şeklinde merkezi makamlardan ek fonlar alınabilmektedir (Country Profile/Slovenia, 2016: 2, Alcidi vd., 2014: 179, Governatori, 2012: 161).

Tablo 54: Slovenya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Slovenya (2016)	41.4	39.5	19.2	60.6
Slovenya (2015)	37.7	45.4	17.0	54.7
Slovenya (2013)	42.4	41.2	16.4	58.8
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ev UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 54'e göre 2016 yılında Slovenya'da belediyeler vergi gelirleri ve diğer gelirler bakımından AB ortalamasından üstündür. Merkezi

174 Kanunun 24 – 32. maddelerinde verginin miktarı, muafiyetler ve belediye bütçesine intikali konusundaki hükümlerden bahsedilmektedir.

transferler (hibe ve sübvansiyon) bakımından ise AB ortalamasının altındadır. Toplam öz gelir bakımından AB ortalamasının üzerinde olan Slovenya'nın, 2016 yılında merkezi transferlere bağımlılığı azalış trendi içerisine girmiştir. Merkezi transfer oranı, belediyelerin kişisel gelir vergisi payından ve kendilerine ait vergilerden elde ettikleri gelirlerin yetersiz olduğunu ve eşitleme transferleri ile bu yetersizliğin giderilmeye çalışıldığını göstermektedir.

3.4.8. Portekiz

Portekiz 1976 Anayasası ile yerel yönetim ve yerelleşme ilkelerini kabul eden çift kademeli yerel yönetim sistemine sahip bir ülkedir. Bu kademeler 2 deniz aşırı özerk bölge (regiões autónomas; Azores ve Madeira) ve 308 belediyeden (municipios) oluşmaktadır. Belediyelerin 19'u Azores, 11'i ise Madeira özerk bölgesinde bulunmaktadır. AB seviyesinde en uzak bölgeler olarak kabul edilen iki özerk bölge, özel statü ve yasama yetkisine sahiptir. Anayasa Portekiz'i kapsayan alanda özerk bölgeler kurulmasına imkân vermektedir. Ancak 8 özerk bölge oluşturma önerisi 1998 yılında yapılan referandum ile reddedilmiştir. Belediyeler 3091 belediye altı (freguesias) yapılanmaya bölünmüştür. Belediye altı yapılanmaların 155'i Azores, 54'ü ise Madeira özerk bölgesindedir. Belediye altı yapılanmaların sayısı 2012-2013 yılında gerçekleştirilen reform ile 4259'dan 3091'e düşürülmüştür. Portekiz yönetimsel amaçlarla 5 anakara bölgesine ayrılmıştır. Ayrıca 2011 yılına kadar ülke 18 idari bölge şeklinde taksim edilmiştir. Siyasi ve idari yapılanma çerçevesinde Avrupa Bölgeler Komitesi Portekiz'i "asimetrik bölgeselleşmiş" bir devlet olarak tanımlamaktadır. Çünkü Portekiz özerk bölgelerinin kendi siyasi ve idari statüleri ile yasama özerklikleri bulunmaktadır. Geniş yasama yetkilerinden yararlanarak (merkezi yönetimin yetkisi altındaki iç güvenlik, savunma ve dış politika alanlarının dışında) kendi politikalarını tanımlama imkânına sahiptirler (Country Profile/Portugal, 2016: 1, European Committee of the Regions/Division of Powers, http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/).

Portekiz Anayasası'nın 238. maddesi, Bölgesel Finans Kanunu ve Yerel Finans Kanunu'nda mali hükümlere yer verilmektedir. 2013'te kabul edilen ve 2014'ten beri uygulamada olan Yerel Finans Kanunu[175]

175 İlgili Kanunun 14. maddesinde belediye gelirlerinden bahsedilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız (http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1989&tabela=leis&so_miolo=).

yerel vergi sistemi ile merkezi yönetim transfer sistemini değiştirmiş (transferlerin hesaplanmasındaki yöntem değişti) ve yeni mali kurallar ile denetleme ve iş birliği mekanizmaları getirmiştir. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri sınırlıdır ve GSYH'nin % 2.4'ünü oluşturmaktadır (ortalama olarak OECD'de % 7.0'dır. OECD'deki sadece üniter ülkelerde GSYH'nin % 4.9'udur). Ancak iki özerk bölgenin vergi özerkliği bulunmaktadır. Onlar kendi bölgelerinde oluşan neredeyse tüm ulusal vergi gelirlerini (kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi ve motorlu taşıtlar vergisi dâhil) ellerinde bulundurdukları/yararlandıkları gibi, yeni vergilerde oluşturabilirler. Ayrıca 2013 yılında Bölgesel Finans Kanunu ile azaltılsa da vergi oran ve tabanları üzerinde güçlü bir kontrole sahiptirler (Country Profile/Portugal, 2016: 2).

Belediyelerin hem kendine ait vergi gelirleri hem de paylaşılan vergi gelirleri vardır. 2007 Yerel Finans Kanunu'ndan beri belediyeler kişisel gelir vergisinden pay almaktadır. Bu pay yerel sakinlerden toplanan verginin % 5'i ile sınırlandırılmıştır ve belediyeler bu yüzdeyi azaltmaya karar verebilirler (Country Profile/Portugal, 2016: 2, European Commission/Taxes in Europe Database v3). Ayrıca belediyeler matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenen taşıt (dolaşım) vergisinden bölgelerle birlikte yararlanmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Belediyelerin kendine ait vergileri ise emlak vergisi, emlak işlemleri vergisi, belediye transfer vergisi (taşınmaz mülklerde), belediye turist vergisi[176] ve kurumlar vergisi üzerindeki ek belediye vergisidir (derrama) (Country Profile/Portugal, 2016: 2, Gonçalvez ve Moniz, 2012: 520, Wienen ve Çukur, 2012). Ayrıca 2017'de uygulamaya giren ve mülkler üzerindeki damga vergisinin yerini alan, 1 milyon Euro'nun üzerinde değere sahip olan taşınmazlardan (inşaat için arazi vergisi) alınan "ek emlak vergisi" adı altında bir vergi kaynağı daha bulunmaktadır (Moore Stephens Europe, 2018: 37).

Belediyeler kurumlar vergisi üzerine % 1.5 oranında ek vergi uygulayabilmektedir. Söz konusu oran maksimum sınır olup zararlar

176 Vergi Lizbon'daki otellerde ve diğer yerel konaklama tesislerinde kalan yerli ve yabancı turistlerden alınmaktadır. Maksimum toplam 7 Euro olmak üzere gecelik 1 Euro alınmaktadır (http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/ MUNICIPIO/Camara_Municipal/Financas/Taxas_Municipais/flyerTMT_UK_web.pdf). Porto'da ise verginin miktarı 2 Euro'dur. 13 yaş ve üzerindeki kişiler vergiye tabidir. Ayrıca ilgili vergi kapsamında Başkent Lizbon'a havayolu ve denizyolu ile gelen tüm turistlerden kişi başına 1 Euro tahsil edilmektedir (Doğan, 2017: 274, http://theportugalnews.com/news/porto-introduces-tourist-tax-of-2-per-night-from-march/44260).

düşülmeden önce kar miktarına uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin ilgili verginin matrahı dışındaki konularda (oran ve indirim gibi) söz hakkı bulunmaktadır (Moore Stephens Europe, 2018: 22, European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Emlak vergisi belediyeler tarafından arazi ve binaların üzerinden yıllık olarak alınmaktadır. Belediyeler emlak vergisi oranını kentsel veya kırsal mülkün vergiye tabi değerine göre belirleme konusunda serbesttir. Kırsal mülklerde oran % 0.8 iken, kentsel mülklerde oran % 0.3 - % 0.45 arasında değişmektedir. Vergi matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenen emlak vergisinden elde edilen gelir 2016'da GSYH'nin % 0.79'unu, toplam vergi gelirinin ise % 2.32'sini oluşturmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3). 4.9 milyon mülkün yeniden değerlemesini içeren büyük bir girişim sayesinde yakın gelecekte emlak vergisi gelirlerinin artacağı beklenmektedir (Country Profile/Portugal, 2016: 2).

Anlatılanlara ilave olarak 2013 tarihli Yerel Finans Kanunu ile 2018 yılından itibaren emlak işlemleri vergisi kaldırılmıştır. Bu alandaki azalış merkezi yönetim tarafından yapılan ek transferler ile telafi edilecektir (Country Profile/Portugal, 2016: 2).

Tablo 55: Portekiz'in Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Portekiz (2016)	40.9	32.9	27.3	68.2
Portekiz (2015)	39.0	36.5	24.5	63.5
Portekiz (2013)	34.3	40.6	25.1	59.4
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 55'e göre 2016 yılında Portekiz'de yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam yerel gelirler içerisindeki payı AB ortalamasının üzerinde, hibe ve sübvansiyonların toplam yerel gelirler içerisindeki payı ise AB ortalamasının altındadır. Diğer gelirler açısından yüksek

bir orana sahip olan Portekiz, toplam öz gelirler ve mali özerklik açısından AB ortalamalarına göre iyi konumdadır. Ayrıca 2013 yılından beri mali özerklik konusunda pozitif bir gelişme yaşandığı görülmektedir. Bu pozitif gelişme vergi gelirleri ile diğer gelirlerdeki artış, hibe ve sübvansiyon gelirlerindeki azalıştan kolayca çıkarılmaktadır.

3.4.9. İtalya

İtalya, 14 metropoliten şehrin de (città metropolitane) dâhil olduğu 7960 belediye (comuni), 84 il (province) ve 20 bölgeden (regioni) oluşan üç kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir (OECD, 2018: 3-4). Özellikle 2001 yılındaki Anayasa reformu ve 42/2009 sayılı Mali Federalizm Kanunu bölgelere artan bir özerklik verdiği için İtalya genellikle "üniter/bölgeselleşmiş devlet" olarak bilinmektedir. İtalya 15 genel statülü bölge (RSO), daha fazla yasama ve mali özerkliğe sahip 5 özel statülü bölge (RSS) olmak üzere 20 bölgeye sahip asimetrik yerelleşmiş bir devlettir. Özel statülü bölgeler: Aosta Vadisi, Friuli-Venezia Giulia, Sardunya, Sicilya ve Trentino-Alto Adige/Südtirol'dur. Son bölge her biri özel statüye sahip iki kente ayrılmıştır. İl ve belediyeler bölgesel mevzuatla idare edilmemektedir (özel statülü bölgeler hariç). Metropoliten şehirler, iller ve belediyeler bölgelere kıyasla daha sınırlı bir özerkliğe sahiptir. Bölgeselleşme faşist merkezileşme dönemine tepki olarak II. Dünya Savaşı'nda sonra kademeli olarak kurulmuştur. Ayrıca İtalya'da il düzeyinde kaymakamlıklara dayalı bir devlet bölgesel yönetim birimi bulunmaktadır. Bahsedilen yapılanma çerçevesinde ve yerel yönetimlerin üstlendikleri sorumluluklar kapsamında İtalya, Nordik ülkeleri ve Japonya'dan sonra en üniter yerelleşmiş ülkeler arasında yerini almaktadır (Country Profile/Italy, 2016: 1, OECD, 2018: 4, European Committee of the Regions/Division of Powers).

2001 yılındaki Anayasa reformu ve 42/2009 sayılı Mali Federalizm Kanunu İtalya'nın kademeli olarak yerelleşmesini konusunda bir dönüm noktası olmuştur. Reformun amacı, yerel yönetimlerin mali özerkliğini, hesap verebilirliğini ve verimliliğini arttırmak ve ülke çapında yerel yönetim hizmetlerinin yeterliliğini garanti altına almaktır. Bu çerçevede yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarını karşılama amacıyla ulusal vergilerdeki paylar ve yerel yönetimlerin kendilerine ait vergileri artırılmıştır (bu gelişme merkezi yönetim transferleri ile bir değişim yaşanmasına neden olmuştur) (Country

Profile/Italy, 2016: 2, DEXIA ve CEMR, 2012: 18, Vandelli, 2012: 355).

İtalya'da yerel yönetimlerin hem kendilerine ait hem de paylaşılan vergi gelirleri bulunmaktadır. Bununla birlikte bölgelerin kendilerine ait alanlarda yasama gücü vardır ve yerel vergiler oluşturabilir, vergi oranları üzerinde değişiklikler yapabilir ve bölgesel vergiler üzerinde yerel yönetimlerle iş birliği için programlar oluşturabilirler. Fakat temel ilkeler üzerinde merkezin (devletin) kontrolü vardır. Ayrıca yerel yönetimlerin finansmanı konusunda ülke genelinde farklılıklar bulunmaktadır (özellikle özel statülü bölgelerde) (Wienen ve Dickson, 2017: 29).

Bölgesel vergilerde üretim çıktısı üzerindeki bölgesel vergi veya bölgesel işletme vergisi (IRAP) ilk sırayı almaktadır. Şimdiye kadar bölgeler için en önemli kaynak olan verginin temel oranı 1 Ocak 2015'ten itibaren % 3.9'dur. Bölgeler oranı artırıp azaltabilirler (% 0.92'ye kadar). Bazı iş alanlarında ise özel oranlar uygulanabilmektedir. Bunun dışında bölgeler, bölgesel taşıt vergisi[177], bölgesel kayıt/tescil vergisi, hava taşıtlarından yayılan gürültü emisyonu üzerine bölgesel vergi (IRESA), atık yakma ve depolama üzerine bölgesel vergi, kamusal deniz alanlarında devlet imtiyazları üzerine bölgesel vergi, üniversite öğrenim hakkı için bölgesel vergi, devlet kamusal alan malları üzerindeki imtiyazlarda bölgesel vergi ve taşıt yakıtları üzerine bölgesel vergi gibi çeşitli vergi geliri kaynaklarına sahiptir. Ayrıca bölgeler bazı devlet vergileri üzerine ek vergiler koyabilmektedir. Bu yüzden devletin vergi baskısı/tazyiki ülke genelinde homojen bir yapıya sahip değildir. Bir diğer ifadeyle baskı bölgelerin mali kararlarına göre değişmektedir. Bu konuda özel statülü bölgeler için özel kurallar bulunmaktadır. Anlatılanlar kapsamında en önemli ek vergi, kişisel gelir vergisi üzerindeki bölgesel ek vergidir (IRPEF). İlgili verginin temel oranı % 1.23'tür. Devletin belirlediği sınırlar içerisinde oransal değişiklikler yapılabilmektedir. Ayrıca muaf kuruluşlar üzerindeki bölgesel ikame vergisi ve yakıt olarak kullanılan doğal gaz üzerindeki tüketim vergisi üzerine bölgesel ek vergiler konulabilmektedir (Wienen ve Dickson, 2017: 48-49, www.finanze.gov.it). Bunlara ilave olarak özel statülü bölgeler ve merkezi yönetim belirli

177 Bölgesel yönetimlerin verginin matrahı ile indirim ve muafiyetleri üzerinde merkezi yönetim ile birlikte takdir hakkı bulunmaktadır. Verginin oranı ise merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Elde edilen tüm gelir bölgesel yönetimlere aittir. Vergiyi İtalyan Otomobil Kulübü ve her bölgenin görevlendirdiği diğer organlar toplamaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

ulusal vergileri paylaşmaktadır (kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV, damga vergisi ve tüketim vergisi). Paylaşılan vergiler özel statülü bölgelerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Çünkü bu bölge sınırları içerisinde toplanan ulusal ve bölgesel vergilerin büyük kısmı ilgili bölgelerin bütçelerinde kalmaktadır. Ayrıca transferlerin büyük bölümü otomatik olduğu için bölgeler, çoğu bölgesel vergiyi artırma ihtiyacı da duymamaktadırlar (Wienen ve Dickson, 2017: 50, Country Profile/Italy, 2016: 2).

İllerin vergileri, araç kayıt/tescil vergisi (MTV kapsamında)[178], araç sigorta vergisi ve çevrenin korunması ve restorasyonu amacıyla alınan ve yerel atık vergisini tamamlayıcı fonksiyona sahip çevre koruma vergisinden (TEFA) oluşmaktadır (Wienen ve Dickson, 2017: 33, Country Profile/Italy, 2016: 2).

Belediyelerin kendilerine ait vergi kaynaklarının başında tek belediye vergisi ve kişisel gelir vergisi üzerindeki ek vergi gelmektedir. Bunlara ilave olarak belediyelerin sorumluluğu altındaki vergiler, reklam ve afiş vergisi, turist vergisi, belediye inşaat lisansı vergisi ve kamusal alanların ve boşlukların kullanımı vergisidir. Kamusal alanların ve boşlukların kullanımı vergisi daha sonra ücrete dönüştürülmüştür. Ayrıca İtalya'da bazı küçük ada belediyelerinde toplanan ve alternatif turist vergisi olarak bilinen "karaya çıkış katkısı" adında bir gelir kaynağı daha bulunmaktadır. Bazı belediyelerin oranlar üzerinde hareket alanı vardır. Kişisel gelir vergisi üzerindeki ek vergide maksimum oran % 0.8'dir. Başkent Roma'da ise % 0.9'dur (Wienen ve Dickson, 2017: 30-31, www.finanze.gov.it, Country Profile/Italy, 2016: 2).

2014'te uygulanmaya başlanan tek belediye vergisi (single municipal tax) üçe ayrılmaktadır. Bunlar: Belediye Emlak Vergisi (IMU), Yerel Hizmetlerin Finansmanı Vergisi (TASI) ve Atık Vergisi'dir (TARI). Belediye emlak vergisinde vergilenebilir matrah mülkün değerine bağlıdır. Verginin normal oranı % 0.76'dır. Ancak belediyeler bu oranı maksimum % 0.3 oranında artırıp azaltabilirler. Ayrıca vergide bir yıldan diğerine değişkenlik gösteren özel muafiyetler bulunmaktadır. 2006'da kaldırılan ve 2012'de tekrar getirilen emlak vergisi, 2013'te GSYH'nin % 1.3'ünü oluşturmaktadır. Yerel hizmetlerin finansmanı vergisi tüm vatandaşlara eşit biçimde sunulan temizlik,

178 Verginin matrahı ile indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin ise oranlar üzerinde merkezi yönetim ile birlikte takdir hakkı vardır. Tüm gelir yerel yönetimlere (illere) aittir. Vergiyi İtalyan Otomobil Kulübü toplamaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

cadde aydınlatma ve yeşil alanlar gibi hizmetlerin finansmanı için alınmaktadır. Atık vergisi ise atıkların toplanması ve bertaraf edilmesi ile ilgilidir (Wienen ve Dickson, 2017: 30-31, www.finanze.gov.it, Country Profile/Italy, 2016: 2).

Tablo 56: İtalya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
İtalya (2016)	40.2	47.0	12.8	53.0
İtalya (2015)	43.0	43.9	13.2	56.2
İtalya (2013)	44.0	43.6	12.5	56.5
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 56'ya göre 2016 yılında İtalya'da yerel yönetimlerin vergi gelirleri oranı AB ortalamasının üzerinde, hibe ve sübvansiyon geliri ile diğer gelirlerin oranı ise AB ortalamasının altındadır. Toplam öz gelirler bakımından küçük bir farkla AB ortalamasının üzerinde yer alan İtalya, 2013 yılından beri mali özerklik açısından güç kaybetmektedir.

3.4.10. Almanya

1949 Temel Yasası uyarınca kurulan, 2006 ve 2009 yılında yeniden düzenlenen Alman federal sistemi, işbirlikçi federalizm ilkesine dayanmaktadır. Federal Almanya'da üç kademeli bir yerel yönetim sistemi vardır. 16 eyaletten (länder) oluşan düzeyin altında 401 ilçeden (kreise) oluşan bir yerel yönetim düzeyi (intermediate level), daha alt düzeyde ise 11054 adet belediye (gemeinden) bulunmaktadır. 401 ilçeden 294'ü kırsal ilçe, 107'si ise ilçeden bağımsız şehir konumundadır (Country Profile/Germany, 2016: 1, OECD, 2018: 3-4). Yerel yönetimlerin statüsü anayasal olarak güvence altına alınırken kendi topraklarını yönetme hakkı da verilmiştir. Bir diğer ifadeyle eyaletlerin[179] kendi anayasaları vardır. Belediyeler ise eyalet yöneti-

179 Eyaletler ulusaltı yönetim birimleridir. Uluslararası çalışmalarda kullanılan "Subnational" ifadesi "3.4. Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Vergi Yapıları: Ülke

mi tarafından belirlenen kanuni sınırlar içerisinde kendini yönetme hakkına sahiptir. Bu nedenle bir alandan diğerine değişen organizasyon yapıları ile karşılaşılmaktadır. Son on yılda eyaletler tarafından birkaç bölge ve belediyenin birleştirilmesi politikası yürütülmüştür. Sonuçta Almanya'da belediye sayısı 1990 ile 2016 yılları arasında üçte bir oranında azalış göstermiştir (Country Profile/Germany, 2016: 1, OECD, 2018: 4, EIPA ve ECR, 2012: 313).

Almanya Anayasası (Basic Law/Grundgesetz) federal yönetim ile eyaletler arasındaki yönetimlerarası transferler, eşitleme prensipleri ve paylaşılan vergiler gibi birçok konuda ayrıntılı açıklamalara yer vermektedir. Yerel yönetimlerin finansmanı eyaletler tarafından belirlenmesine rağmen Anayasa, belediyeler ile ilgili özel hükümler de barındırmaktadır. 2009 Federalizm reformu (Föderalismusreform II) bazı finansal düzenlemeleri değiştirmiştir. Yerel yönetimlerin finansmanı temel olarak vergi gelirlerine dayanmaktadır. Yerel yönetim geliri, kamu vergi geliri ve GSYH'deki vergi geliri payı OECD ortalamasının üzerindedir. Ancak yerel yönetimlerin vergi özerkliği nispeten düşüktür. Çünkü federal yönetim paylaşım düzenlemeleri, vergi oranları ve matrahları üzerinde özel bir yasama gücüne sahiptir[180] (Country Profile/Germany, 2016: 2). Nitekim Almanya Anayasası'nın 105. maddesinin 2a fıkrasına göre eyaletler, federal yasayla düzenlenen vergilerle aynı cinsten olmayan harcama ve tüketim üzerindeki yerel vergiler konusunda yasama yetkisine sahiptirler. Buna ilave olarak eyaletlerin gayrimenkul alım vergisinde vergi oranını belirleme gücü bulunmaktadır (Basic Law, 1949).

Yerel yönetimlerin vergi sistemi hem kendilerine ait hem de paylaşılan vergi gelirlerine dayanmaktadır. 2013 yılında paylaşılan vergiler tüm yerel yönetim vergi gelirlerinin yaklaşık % 55'ini oluşturmaktadır. Eyaletler yerel yönetim vergi gelirlerinin yaklaşık 3/4'ünü elde etmekte ve eyalet vergi gelirlerinin büyük kısmı paylaşılan vergilerden sağlanmaktadır. Bunlar özellikle kişisel gelir vergisi[181] (2015'te yaklaşık 76 milyar Euro), katma değer vergisi (2015'te yaklaşık 95 milyar Euro) ve kurumlar vergisidir (Country Profile/Germany,

Uygulamaları" başlığındaki 132. dipnotta yapılan açıklamalar doğrultusunda "yerel yönetim" olarak ifade edilmiştir.

180 Bu sayede eyaletler arasındaki mali rekabet önlenmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 135).

181 Eyaletlerin federal yönetim ile paylaştığı nihai stopaj vergisi, sermaye geliri üzerindeki stopaj vergisi, yerleşik olmayanların gelirleri üzerindeki stopaj vergisi ve ücret vergisi, gelir vergisi kapsamındadır (Federal Ministry of Finance, 2016: 72).

2016: 2, European Committee of the Regions/Division of Powers).

Almanya Anayasası'nın 106. maddesinin 3. fıkrasına göre federal yönetim ve eyaletler, kurumlar ve gelir vergisinden elde edilen gelirleri eşit şekilde paylaşmaktadır. Federasyon ve eyaletlerin katma değer vergisindeki payları ise Federal Konseyin onayına bağlı federal bir yasayla tespit edilmektedir (Basic Law, 1949). Ayrıca paylaşılan vergiler Eşitleme Yasası tarafından tanımlanan eyaletler arasındaki formül temelli mali eşitleme sisteminin bir parçasıdır ve Eyalet KDV gelirlerinin % 25'i eşitleme amacıyla kullanılmaktadır (Country Profile/Germany, 2016: 2).

Almanya Anayasası'nın 106. maddesinin 2. fıkrasına ve Maliye Bakanlığı'nın raporuna göre eyaletlerin kendilerine ait vergileri, veraset ve intikal vergisi (2015'te yaklaşık 6.2 milyar Euro), gayrimenkul transferi vergisi (2015'te yaklaşık 11.2 milyar Euro), bahis ve piyango vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, bira vergisi, kumarhane vergisi ve yangından korunma vergisidir (yangın sigortası primlerinin tahsilatı üzerinden ödenir) (Basic Law, 1949, Federal Ministry of Finance, 2016: 30-31, European Committee of the Regions/Division of Powers). Fakat Almanya Anayasası'nın 106b maddesi çerçevesinde motorlu taşıtlar vergisi, 1 Temmuz 2009 tarihinden itibaren Anayasa'da yapılan değişiklikler sonucu hem gelir hakkı hem de verginin yönetimi açısından federal yönetime aittir. Yaşanan gelir kaybını telafi etme adına eyaletler federal yönetimin vergi gelirlerinden bir miktar alma hakkı elde etmiştir. Ayrıntılar Federal Konseyin onayına bağlı federal bir yasayla düzenlenmektedir (Basic Law, 1949, Federal Ministry of Finance, 2016: 99).

Almanya Anayasası'nın 106. maddesinin 5-5a fıkrasına göre belediye düzeyinde başlıca yerel olarak paylaşılan vergiler (yerel vergi gelirinin yaklaşık % 40'ı) kişisel gelir vergisi ve KDV'dir (Basic Law, 1949, Country Profile/Germany, 2016: 2, European Committee of the Regions/Division of Powers). Belediyelerin kendilerine ait başlıca vergileri ise yerel işletme vergisi (yerel vergi gelirinin % 41'i), emlak vergisi[182] (yerel vergi gelirinin % 13'ünü, GSYH'nin % 0.4'ünü oluşturur, OECD'deki en düşük seviyelerden biridir), köpek vergisi (hundesteuer), eğlence vergisi, ikinci ev vergisi, kültür veya yatak vergisi[183], av-

182 Verginin oranını yerel yönetimler belirlemektedir. Matrah ile indirim ve muafiyetler üzerindeki takdir hakkı ise merkezi yönetime aittir. Tüm geliri yerel yönetimler elde etmektedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

183 Konaklama zamanına, oda sayısına, konaklama tipine ve odanın gecelik ücretine göre alınan bir konaklama vergisi türüdür (https://www.etoa.org/events/policy/regulation-and-taxation/tourist-taxes, Bozdoğanoğlu, 2013: 135, Doğan, 2017: 273).

lanma ve balık tutma vergisi, lisans/ruhsat vergisi ve meşrubat/içecek vergisidir (Federal Ministry of Finance, 2016: 30-31, Country Profile/ Germany, 2016: 2, European Commission, 2012: 229, Schefold, 2012: 245-246). Bununla birlikte bahsedilen vergilerin bir kısmı bütün eyaletlerde uygulanmamaktadır. Örneğin ikinci ev vergisi sadece birkaç yerel yönetim tarafından kullanılan bir vergi türüdür. Yerel vergiler konusundaki eyalet yasaları vergilendirme konusundaki yasal altyapıyı oluşturmaktadır. Bu yasalar yerel yönetimlere yönetmelik çıkarma hakkı verir ve bir yerel verginin uygulanması veya uygulanmaması ile verginin nasıl yapılandırıldığı hakkında ayrıntılı bilgi sahibi olunmasını sağlar. Anlatılanlara ilave olarak eyaletler belirli vergilerin uygulanması konusunda yerel yönetimleri zorlayabilir (Federal Ministry of Finance, 2016: 94). Ayrıca Almanya Anayasası'nın 106. maddesinin 6. fıkrasına göre "eğer bir eyalette belediye yoksa tüketim ve harcamalarla ilgili yerel vergilerin yanı sıra, emlak ve ticaret vergilerinden (yerel işletme vergisi) elde edilen gelirler de eyalet adına tahakkuk edecektir. Federal yönetim ve eyaletler ticaret vergilerinden elde edilen gelirin paylaşımına katılabilirler (yani gelirden pay alabilirler). Paylaşımın ayrıntıları Federal Konseyin onayını gerektiren federal bir yasayla düzenlenir" denilmektedir (Basic Law, 1949, Federal Ministry of Finance, 2016: 121).

Tablo 57: Almanya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Almanya (2016)[+]	56.9	26.4	16.8	73.7
Sadece Yerel Yönetim (2016)	38.8	42.7	19.1	57.9
Sadece Yerel Yönetim (2015)	38.7	41.5	19.8	58.5
Sadece Yerel Yönetim (2013)	38.9	40.3	20.8	59.7
AB (2016)[+]	41.1	44.1	14.8	55.9
AB/Sadece Yerel Yönetim (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. [+] Eyaletlerin dâhil olduğu seviyedir.

Tablo 57'de görüldüğü üzere 2016 yılında Almanya'da paylaşılan vergilerin etkisiyle eyaletlerin dâhil olduğu seviyede yerel yönetim toplam gelirinin % 56.9'u vergilerden, % 26.4'ü hibe ve sübvansiyonlardan, % 16.8'i ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. 2016 yılında eyaletlerin olmadığı yerel birimlerde vergi gelirlerinin düştüğü, hibe ve sübvansiyonların ise önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Bu nedenle yerel mali bağımlılık düzeyi yükselmesine rağmen değerler AB ortalamalarına kıyasla iyi düzeydedir. Bu sonuca toplam öz gelirler üzerinden yapılacak bir değerlendirmeyle de ulaşılabilir.

3.4.11. Hırvatistan

Eski Yugoslavya'dan ayrılarak bağımsızlığını elde eden ve üniter bir devlet olan Hırvatistan'ın günümüzdeki idari yapılanması, bölgelerin idari ayrımını geri getiren (1922'de kaldırılmıştı) 1992 ve 1993 yılındaki bir dizi yasa ve 1990 Anayasası esas alınarak oluşturulmuştur. Ülke idari bölgeler ile belediye ve illerden oluşan çift kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Başkent Zagreb dâhil 21 idari bölge (županijas), 428 belediye (općina) ve 127 il (grad) bulunmaktadır. Zagreb hem idari bölge hem de il statüsündedir (Country Profile/Croatia, 2016: 1, CEMR, 2016: 17-18). 10000'den fazla nüfusa sahip belediyelere il statüsü verilmektedir. Ortalama olarak illerde yaklaşık 24000 nüfus varken, belediyelerde bu sayı 3000'dir. Ayrıca Hırvatistan'da il ve belediye konseyleri tarafından kurulan 6762 yerleşim yeri bulunmaktadır. Kamu yönetimi reformunun parçası olarak daha büyük bölgeler ve belediyelerin oluşturulacağı yerel ve bölgesel yönetimler reformu mevcut durumda tartışılmaktadır. Yerel yönetim sistemi, yönetim ve yerel özerklik konusunda 1992 ve 1993 yılında çıkarılmış kanunlar aracılığıyla oluşturulmuştur. 2002 yılında yerelleşme konusunda atılan yeni adımlar ile en güçlü mali kapasiteye sahip 32 il ve idari bölgeye yeni finansal araçlar ve sorumluluklar transfer edilmiştir. İdari bölgelere, illere ve bireysel temeller üzerine kurulu bazı diğer birimlere doğru sorumlulukların yerelleşmesi son on yılda aşamalı olarak artmıştır. Güçlü yerelleşme sürecine rağmen yerel yönetim harcamalarının GSYH ve kamu harcamaları içerisindeki oranı AB ortalamasının altındadır (Country Profile/Croatia, 2016: 1).

Yerel ve Bölgesel Özerk Yönetim Finansmanı Kanunu yerel yönetim gelir çeşitlerini ve dağılımlarını tanımlamaktadır. En büyük

gelir kaynağı kişisel gelir vergisidir. Kişisel gelir vergisi, hem vergi geliri (ek vergi) hem de transfer olarak (vergi paylaşımı düzenlemeleri) hizmet veren bir gelir kaynağıdır. Vergi gelirinin % 75'i ulusal hükümete borçlu olan kişisel gelir vergisi mükelleflerinin ödeyeceği miktarın üzerine % 18'e ulaşan (örneğin Zagreb'de) ek kişisel gelir vergisi koyarak elde edilen gelirden sağlanmaktadır (Country Profile/Croatia, 2016: 2, European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Diğer vergiler arasında emlak vergileri (toplumsal harçlar) vardır. Bu vergiler belediyeler, iller ve merkezi yönetim arasında paylaşılır. Emlak vergisi hasılatının % 60'ı yerel yönetimlere (iller ve belediyeler) verilmekte, % 40'ı ise merkezi yönetime kalmaktadır (örneğin 2013 yılında yerel yönetim vergi gelirlerinin % 15'ini oluşturur). Emlak vergileri ile ilgili bir reform kapsamında uygun biçimde tekrarlanan bir emlak vergisi getirilmesi amacı devam etmektedir (Country Profile/Croatia, 2016: 2, World Bank, 2013: 20, European Committee of the Regions/Division of Powers).

Vergi sisteminde yapılan reformlar çerçevesinde 2016 yılında Yerel Vergiler Yasası oluşturulmuş ve 2017 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Yerel Vergiler Yasası[184] ve ilgili diğer yasalar[185] kapsamında 2018 yılı itibariyle idari bölgeler, veraset ve intikal vergisi, motorlu taşıtlar vergisi (motorlu kara taşıtları vergisi)[186], bot/gemi vergisi ve kumar/slot makineleri vergisi (oyun ve eğlence amacıyla kullanılan makineler) gibi gelir kaynaklarına sahiptir. İller ve belediyelerin ise 2018 yılı itibariyle tüketim vergisi[187], yazlık ev/tatil evi vergisi[188], kamu arazisinin kullanımı vergisi ve emlak transferi vergisi[189] gibi gelir kaynakları bulunmaktadır. Daha önce belediyeler tarafından uygulanan "şirket adı vergisi" ise işletmelerin üzerindeki yükü

184 3. ve 20. maddelerde vergilerden bahsedilmektedir.
185 Real Property Transaction Tax Act: OG 115/16 (Regulation: OG 1/17, 33/17-corr.)
186 Elde edilen gelir vergi mükellefinin ikamet ettiği bölgesel yönetime aittir. Gelirin tamamından bölgesel yönetimler yararlanmaktadır. Vergi Hırvatistan'daki tüm bölgesel yönetimlerde zorunludur. Matrah ile indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim belirlemektedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).
187 Tüketim vergisini catering işletmelerindeki gerçek ve tüzel kişiler ödemektedir. Vergi bar ve restoranlarda satılan alkollü ve alkolsüz içeceklerin perakende fiyatları üzerinden hesaplanmaktadır. Vergi oranı ise % 3'e kadar çıkmaktadır (Institute of Public Finance, 2018: 5).
188 Vergi yazlık evin sahibi gerçek ve tüzel kişiler tarafından ödenmektedir. Vergi matrahı kullanılabilir metre kare, binanın yaşı ve altyapı durumuna bağlıdır (Institute of Public Finance, 2018: 5).
189 Emlak transferi vergisinin oranı ve matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenmekle birlikte, vergiye ait gelirler tamamen yerel yönetimlere aittir. Vergi oranı ise % 4'tür (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

azaltmak amacıyla kaldırılmıştır. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin vergi özerkliği sınırlıdır. Çünkü vergi matrahları ve oranları merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel birimlerin ise merkezi yönetim tarafından belirlenen limitler çerçevesinde oranlara karar verme yetkisi vardır (https://www.porezna-uprava.hr/en/EN_porezni_sustav/Pages/THE-CROATIAN-TAX-SYSTEM .aspx, Institute of Public Finance, 2018: 4-5, Local Taxes Act, 2016, World Bank, 2013: 20).

Yerel yönetimlere aktarılan merkezi transferler konusunda en önemli kaynak yine kişisel gelir vergisidir. Yerel yönetimler üstlenilen fonksiyonlara ve kalkınma endekslerine bağlı olarak kendi sınırları içerisinde oluşan kişisel gelir vergisinin % 56.5 - 90'ı arasında bir tutarı alabilmektedirler (Country Profile/Croatia, 2016: 2).

Tablo 58: Hırvatistan'ın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Hırvatistan+	36.6	57.9	5.5	42.1
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. + 2013 yılı verisi.

Tablo 58'e göre Hırvatistan'da yerel yönetimler yaklaşık % 58 oranında merkezi yönetim transferlerine bağımlı bir yapı sergilemektedir. Vergi gelirleri AB ortalamasından çok küçük bir farkla üstün olan Hırvatistan'ın, diğer gelirleri ve toplam öz gelirleri ise AB ortalamasının altındadır. AB ortalamasının 1/3 oranındaki diğer gelirlerin büyük kısmı belediyelere ait varlıkların kiralanması ve satışı ile mal ve hizmet satışı sonucu elde edilen gelirlerden sağlanmaktadır (Country Profile/Croatia, 2016: 2).

3.4.12. Macaristan

Macaristan yerelleşme temelleri üzerine kurulmuş üniter bir devlettir (EIPA ve ECR, 2012: 419) ve iki kademeli bir yerel yöne-

tim sistemine sahiptir. Bu sistem bölgesel seviyedeki 19 idari bölge/il (megyék) ve belediye seviyesindeki 3178 belediye yönetiminden (települési önkormányzatok) oluşmaktadır. Belediye yönetimi Başkent Budapeşte ve onun 23 ilçesi, idari bölge seviyesindeki şehirler, şehirler ve köylerden oluşmaktadır. Budapeşte idari bölge dışındadır. Çünkü Budapeşte 1991'den beri özel bir statüye sahiptir ve bir idari bölgeye benzer biçimde örgütlenmiştir. 2012 yılındaki Anayasa reformu ve 2011 tarihli Yerel Yönetim Yasası (2013'den beri geçerli) yerel yönetimlerin finansal kaynaklarını, fonksiyonlarını ve faaliyet alanlarını azaltarak ciddi biçimde değiştirmiştir. Buna paralel olarak 2013'deki büyük devlet reformu başkentteki üç ilçe de dâhil olmak üzere 175 adet ilçe (járás) şeklinde yeni bir idari yapı oluşturmuştur. Yerel seviyedeki bu yeni merkezi yönetim büroları daha önce belediyeler tarafından gerçekleştirilen birçok fonksiyonu üstlenmiş ve yerel yönetimlerin yasal ve finansal denetiminden sorumlu olmuştur. Yerel Yönetim Yasası yerel yönetimlerin sorumluluklarını keskin biçimde azaltmıştır. Bu kapsamda su işleri, kamu hijyeni, sosyal koruma (yaşlılar, aileler vb. için sosyal ödenekler), sağlık hizmetleri (ücretsiz sağlık hizmetleri, hastaneler, özel klinikler hariç) ve eğitimdeki (ilk ve ortaöğretim) çeşitli fonksiyonlar tekrar merkezileştirilmiştir. Yerel yönetim harcamalarının büyük kısmının tekrar merkezileşmesinin bir sonucu olarak GSYH ve kamu harcamaları içerisindeki yerel yönetim harcama payı azalmıştır (Country Profile/Hungary, 2016: 1).

Yeni Yerel Yönetim Yasası yerel yönetimlerin finansal kaynakları ve borçlanma kurallarını değiştirmiştir. İdari bölgelerin vergi uygulama/koyma yetkisi yoktur. Belediyeler ise kendi yetki alanlarında vergi uygulayabilmektedir. Yerel vergi gelirlerinin en büyük kısmı (en önemli belediye vergisi) yerel işletme vergisinden elde edilmektedir (örneğin 2013 yılında yerel vergi gelirinin % 74'ü). Bu vergi belediye alanında kayıtlı ve yerleşmiş şirketlere uygulanmakta ve şirketlerin gayri safi karı esas alınmaktadır (geçici ve sürekli ticari aktivitelerde). Vergi oranı belediyeler tarafından belirlenmekle birlikte % 2 ile sınırlıdır. Ayrıca yerel işletme vergisi yerel yönetimlerin ekonomi politikaları (kalkınma, yatırım ve teşvik) açısından önemli bir araçtır. 2016 yılında vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı % 1.71, toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ise % 4.36'dır (Country Profile/Hungary, 2016: 2, European Commission/Taxes in Europe Database v3, Steiner, 2016: 12).

Emlak vergisi ikinci en yüksek vergidir (yerel vergi gelirinin % 18'i, GSYH'nin % 0.4'ü). Bina vergisi ve arazi vergisinin dâhil olduğu emlak vergisi mülklerin sahipleri tarafından ödenmektedir. Ödeme sürecinde ya alan veya taban alanı ya da düzeltilmiş piyasa değeri esas alınmaktadır. Vergi oranları her bir belediye tarafından belirli limitler dâhilinde tespit edilmektedir[190]. Ayrıca yerel seviyede kasaba vergisi[191], hane halkı (özel kişi) toplumsal vergisi[192] ve turist vergisi gibi bazı küçük vergiler bulunmaktadır (Country Profile/Hungary, 2016: 2, Steiner, 2016: 12, http://doingbusinessinhungary.com/taxation#municipal-taxes, Beer-Tóth, 2009: 250-251, Erdös, 2009: 5).

Anlatılanlara ilave olarak paylaşılan vergiler kapsamında belediyeler matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenen motorlu taşıtlar vergisinden yararlanmaktadır. İlgili vergi yılda iki kez olmak üzere (15 Mart ve Eylül'de) yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3, Deloitte, 2017b: 25, Country Profile/Hungary, 2016: 2).

Tablo 59: Macaristan'ın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Macaristan (2016)	36.0	51.8	12.1	48.1
Macaristan (2015)	28.1	61.7	10.2	38.3
Macaristan (2013)	22.5	67.1	10.4	32.9
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 59'a göre 2016 yılında Macaristan'da yerel yönetimler % 51.8 oranında merkezi yönetim transferleri ile finanse edilmektedir.

190 Yerel yönetimlerin verginin matrahı ile indirim ve muafiyetleri konusunda merkezi yönetim ile birlikte takdir hakkı bulunmaktadır. Tüm gelir yerel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

191 Hâlihazırda bir yasa ile üzerinde yerel vergiler de dâhil herhangi bir kamusal vergi yükü olmayan, vergiye tabi objelerin üzerindeki vergilere kasaba vergisi denir (http://doingbusinessinhungary.com/taxation#municipal-taxes).

192 Bir dairenin kiralama hakkını elinde bulunduran, bir yapıya veya araziye sahip olan özel kişilerin ödedikleri vergidir (http://doingbusinessinhungary.com/taxation#municipal-taxes).

2011 reformu çeşitli sorumlulukların yeniden merkezileşmesi ile bağlantılı olarak transfer sistemini değiştirmiş ve miktarını azalmıştır. Nitekim 2013'te merkezi transferlere bağımlılık % 67.1 iken, 2016 yılında bu oran % 51.8'e düşmüştür (Country Profile/Hungary, 2016: 2). Ayrıca 2013 yılına kıyasla vergi gelirlerindeki artıştan kaynaklı bir öz gelir iyileşmesi yaşandığı görülmektedir.

3.4.13. Danimarka

Yerelleşme temelleri üzerine örgütlenmiş üniter bir devlet olan ve uzun bir yerel özerklik geçmişi bulunan Danimarka, karasal yapılanmasını önemli ölçüde değiştiren 2007 yılındaki reform[193] ("Yapısal Reform" olarak adlandırılmaktadır) sonucunda iki kademeli bir yerel yönetim sistemine sahip olmuştur. Önceden var olan 14 il idaresi kaldırılmış ve yerine 5 bölge (regioner) oluşturulmuştur. Önceki 271 belediye ise mevcut 98 belediye (kommuner) altında birleştirilmiştir. İfade edilen iki kademe arasında hiyerarşik bağlantı yoktur. Anayasa göre devletin gözetimi altında belediyelerin özerkliği ilkesi kabul edilmiştir. Ayrıca Danimarka'da kendi yasama meclislerine sahip iki özerk bölge (Faroe Adaları ve Grönland) bulunmaktadır. 2007 yılındaki reform belediyeler, bölgeler ve merkezi yönetim arasındaki sorumlulukların dağılımını da önemli ölçüde değiştirmiştir. Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin temel alanlarda sayısız kamu hizmeti ve yardımı sağlayan bir birim olması Danimarka'yı OECD'nin en üniter yerelleşmiş ülkesi haline getirmiştir. Bu kapsamda GSYH'nin ve kamu harcamalarının içerisindeki toplam yerel yönetim harcama payı çoğu federal OECD ülkesini bile geçmiştir (Country Profile/Denmark, 2016: 1-2, Greve, 2012: 135, EIPA ve ECR, 2012: 163, European Commission, 2012: 220, SKL International, 2016: 4-5).

2007 yılındaki reform yerel yönetimlerin finansmanında büyük değişiklikler meydana getirmiştir. Önceki illerin aksine yeni bölgelerin vergi koyma yetkisi olmadığı için yerel yönetim gelirleri içerisinde vergilemenin payı azalmıştır (2005'te % 82 iken, 2013'te 1/3'e düştü). Vergiler belediyeler için temel finans kaynağı iken, hibe ve sübvansiyonlar mevcut durumda bölgelerin temel finans kaynağı

193 1970 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformunda illerin sayısı 68'dan 14'e, belediyelerin sayısı ise 1300'den 275'e düşürülmüştür (https://english.oim.dk/responsibilities-of-the-ministry/economics-of-municipalities-and-regions/ structural-reform/).

olmuştur. Bir diğer ifadeyle bölgesel finansman başlıca merkezi yönetim ve belediye katkılarından yapılan transferlerden sağlanmaktadır. Transfer sisteminde sağlık sektörü, bölgesel kalkınma ve eğitim/sosyal kurumlar belirleyicidir. Reformdan beri yalnızca belediyeler vergi koyabilmektedir ve vergiler belediye gelirlerinin % 70'ini temsil etmektedir. Belediyelerin sahip olduğu önemli vergiler, yerel kişisel gelir vergisi (örneğin 2013'te belediye vergi gelirinin % 89'unu oluşturmaktadır) ve arazi vergisidir (örneğin 2013'te belediye vergi gelirinin % 11'ini oluşturmaktadır). Yerel gelir vergisi (kommuneskat) ulusal gelir vergisi ile birlikte merkezi yönetim tarafından toplanırken, arazi vergisi belediyeler tarafından toplanmaktadır. Arazi vergisi[194] (kjendomsskat/grundskyld) oranları belediyeler arasında değişkenlik göstermektedir. Bir diğer ifadeyle belediyeler Maliye Bakanlığı'nın tespit ettiği limitler çerçevesinde arazi vergisi ve yerel gelir vergisi oranlarını belirleyebilmektedir. 2018 yılında yerel gelir vergisi oranı % 22.5 ile % 27.8 arasında değişmektedir. Verginin 2018 yılındaki ulusal ortalaması ise % 24.91'dir (Country Profile/Denmark, 2016: 2, European Commission/Taxes in Europe Database v3, European Commission, 2012: 221-222, SKAT, 2016: 9-10).

Ayrıca yerel yönetimler matrah ve oranı merkezi yönetim tarafından belirlenen kurumlar vergisinden (kelskabsskat) 2018 yılı itibariyle % 15.24 oranında pay almaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3, Akdemir ve Karakurt, 2016: 142). Yine matrah ve oranı merkezi yönetim tarafından belirlenen "ölen kişilerin mülkleri üzerindeki devlet gelir vergisi" gelirinin ise 2/3'ünü merkezi yönetim alırken, 1/3'ünü yerel yönetimler almaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Belirtilen vergilerin dışında yerel yönetimlerin "kilise vergisi" adında bir gelir kaynağı daha vardır. Danimarka nüfusunun yaklaşık % 80'i Danimarka Ulusal Evanjelik (Protestan) Lüteriyen Kilisesi (Folkekirken) üyesidir. Bu üyeler kilise vergisi (kirkeskat) ödemektedir. Bu vergi belediyelerdeki kiliselerin idaresi ve bakımı için alınmaktadır. Verginin boyutu belediyeler arasında değişmekte ve vergi diğer doğrudan vergilerle birlikte toplanmaktadır. Başka kilise ya da dini kuruluşların üyeleri katkıda bulunabilmekle birlikte yapılan katkıların vergiden düşülmesine izin verilmektedir. 2018 yılında ki-

194 Verginin matrahı ile indirim ve muafiyetlerini merkezi yönetim belirlemektedir. Elde edilen gelirden bölgesel yönetimlerde yararlanmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

lise vergisi oranı (ulusal ortalama) % 0.68'dir. (SKAT, 2016: 9, http://www.skat.dk/skat.aspx?oid=2656&lang=us, European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Tablo 60: Danimarka'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Danimarka (2016)	35.4	59.3	5.3	40.7
Danimarka (2015)	34.9	59.8	5.3	40.2
Danimarka (2013)	34.3	60.3	5.4	39.7
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 60'a göre 2016 yılında Danimarka'da yerel yönetimler gelir kaynakları açısından yaklaşık % 60 oranında merkezi yönetim transferlerine bağımlıdır. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri AB ortalamasına çok yakın iken, diğer gelirleri ve toplam öz gelirleri AB ortalamasının altındadır. Merkezi transferlere bağımlılığın yüksek olmasında bölgelerin vergi koyma yetkisinin bulunmamasının etkili olduğu bilinmektedir.

3.4.14. Güney Kıbrıs

16 Ağustos 1960'ta bağımsız bir cumhuriyet olan Kıbrıs, tek kademeli ve iki kategoriden oluşan bir yerel yönetim sistemine (belediye kademesi: belediyeler/demos ve topluluklar/koinotites) sahiptir. Adanın kuzeyinde 9 belediye ve 137 topluluk vardır. Adanın geri kalanında ise 30 belediye ve 350 topluluktan oluşan bir yerel yapılanma mevcuttur. Ayrıca (Güney) Kıbrıs idari amaçlar için kurulmuş ve İçişleri Bakanlığı'nın parçası olma niteliğine sahip 6 bölgeye (eparchies) ayrılmıştır. Yerel yönetimlerin idaresi ile ilgili en önemli kanun 1985 yılında oluşturulan 111 sayılı Belediye Kanunu'dur. İlgili Kanun çıkarıldığı günden beri 25 kez değiştirilmiştir. Topluluklar ise 1999 tarihli ve 86 sayılı Topluluklar Kanunu ile yönetilmektedir (Country Profile/Cyprus, 2016: 1, Alcidi vd., 2014: 44, http://www.clgf.org.uk/regions/clgf-europe/cyprus/).

Yerel yönetimlerin sahip olduğu tüm vergi geliri, (yerel) emlak vergisi[195], belediye meslek vergisi, otel konaklama vergisi ve eğlence vergisi gibi temel vergilerden sağlanmaktadır. 2013 yılında yerel vergi gelirlerinin % 55'ini temsil eden emlak vergisi taşınmaz malın piyasa değerine bağlı olarak hesaplanmaktadır. Artan vergi oranı değer kategorisine bağlı olarak % 0.6 – 1.9 arasında değişmektedir. 1985 yılında uygulamaya giren belediye meslek vergisi çalışan sayısı, sermaye ve ciroya bağlı olarak şirketlere uygulanmaktadır. Belediyelerin gelir kaynakları arasında yer alan vergiler ve diğer gelirler (harç, resim ve ücret gibi) toplam gelirin büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Merkezi transferler ise yaklaşık % 40'lık bir yüzdeye sahiptir (Country Profile/Cyprus, 2016: 2, Coucounis, 2012: 104, Governatori, 2012: 124, http://www.ucm.org.cy/Webcontent.aspx? Code=EN.ABOUT.LocalAuthorities&Language=English).

Tablo 61: Güney Kıbrıs'ın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Güney Kıbrıs+	33.6	38.9	27.5	61.1
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. + 2013 yılı verisi.

Tablo 61'e göre Güney Kıbrıs'ta yerel yönetim toplam gelirinin % 33.6'sı vergilerden, % 38.9'u hibe ve sübvansiyonlardan, % 27.5'i ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. Vergiler ile hibe ve sübvansiyon gelirleri bakımından AB ortalamasının altında kalan Güney Kıbrıs, diğer gelirler ve toplam öz gelirler açısından AB ortalamasının üzerindedir. Toplam öz gelirlerin ve mali özerkliğin yüksek olmasında diğer gelirlerin önemli bir katkısı bulunmaktadır.

3.4.15. Polonya

Yerelleşme temelleri üzerine örgütlenmiş üniter bir devlet olan Polonya, 1997'de onaylanan Anayasa'da kabul edildiği üzere üç ka-

195 Taşınmazlar üzerindeki mülkiyet vergisi (IPT) 2017 yılında kaldırıldı (Howarth, 2016). Fakat toplulukların ve belediyelerin elde ettiği yerel emlak vergisi kaldırılmadı. Emlak değerine bağlı olarak ödenmeye devam etmektedir (Howarth, 2018).

demeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Bölgesel seviye (voyvodalıklar) 1999 tarihli Yerel Yönetim Organizasyon Yasası ile oluşturulmuştur. Orta seviye yerel yönetimler 1975'te kaldırılan ve 1999'da tekrar oluşturulan illerden oluşmaktadır. İllerin arasından 314'ü kırsal il, 66'sı ise il statüsüne sahip kentsel belediyedir. 100.000'den fazla nüfusu olan yerler hem belediye hem de illerin sorumluluklarını yerine getirmektedir. 1990 yılında yeniden kurulan belediyeler üç sınıfa ayrılmaktadır. Bunlar: Kentsel belediyeler, kırsal belediyeler ve karma belediyelerdir. Belediyeler alt düzey idari rol çerçevesinde tüzükleri ve görevleri her bir belediye tarafından tanımlanan belediye altı birimler oluşturabilirler (kentsel belediyelerde osiedle veya dzielnica; kırsal alanlarda sołectwo). Anlatılanlar kapsamında mevcut durumda Polonya'da yerel yönetim birimi olarak 16 bölge (województwo), 380 il (powiat) ve 2478 belediye (gmina) bulunmaktadır. Yerelleşme süreci toplam kamu harcamaları içerisindeki yerel yönetim harcama payını arttırmıştır. Ayrıca yerel yönetimler özellikle eğitim sektöründe temel kamu işvereni konumundadır. Yerel yönetim harcamalarının en önemli kısmı belediyeler tarafından yapılmaktadır. Belediyeleri iller takip etmekte sonra bölgeler gelmektedir (Country Profile/Poland, 2016: 1-2, EIPA ve ECR, 2012: 693, Sauer, 2013: 6).

Mali hükümler 1999 tarihli Yerel Yönetim Gelir Yasası'nda ortaya konulmaktadır (2003 ve 2004 yılında yenilendi). 2004 reformuyla yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki finansal ilişkiler ciddi biçimde değiştirilmiş ve yerel yönetimlere daha fazla mali özerklik verilmiştir. Ancak yerel yönetimlerin merkezi yönetim transferlerine bağımlılığı devam etmektedir. Bölgeler ve iller çoğunlukla transferlere dayalı biçimde merkezi yönetim tarafından finanse edilmektedir. Belediyeler ise daha farklılaştırılmış bir gelir yapısına sahiptir (Country Profile/Poland, 2016: 2).

Yerel yönetim vergi sistemi hem paylaşılan vergilerden (her üç seviye için) hem de yerel birimlerin kendi sahip olduğu vergilerden (yalnızca belediye seviyesi için) oluşmaktadır. Paylaşılan vergi geliri, kişisel gelir vergisi (yerel yönetim vergi gelirinin % 48'i) ve kurumlar vergisi (yerel yönetim vergi gelirinin % 9'u) payından elde edilmektedir (Country Profile/Poland, 2016: 2). Elde edilen gelir kendi sorumluluk alanlarında toplanan toplam gelirin sabit bir yüzdesine göre yerel yönetimlere dağıtılmaktadır. Kişisel gelir vergisinde belediyelerin, illerin ve bölgelerin payı sırasıyla % 39.34, % 10.25 ve %

1.60'tır. Kurumlar vergisinde ise sırayla % 6.71, % 1.40 ve % 14.75'tir. Tüm yerel yönetim seviyelerinde (özellikle il ve bölgelerde) paylaşılan gelirler büyük öneme sahiptir (Law on Revenues of Local Government Units, 2003[196], Kotarba ve Kołomycew, 2014: 21-22, Kulesza ve Sześcıło, 2012: 498-499, Sauer, 2013: 14-15, Governatori, 2012: 147). Belediyelerin kendine ait vergileri arasında orman vergisi[197], tarım vergisi ve arazi ile binalar üzerine uygulanan emlak vergisi[198] bulunmaktadır. Taşınmaz mallar üzerindeki bu üç vergi 2013'te yerel yönetim vergi gelirinin % 31'ini, GSYH'nin % 1.2'sini oluşturmaktadır (Country Profile/Poland, 2016: 2). Diğer belediye vergileri ise ulaşım araçları vergisi (MTV kapsamında)[199], medeni hukuk işlemleri üzerine vergi, veraset ve intikal vergisi, damga vergisi[200] ve vergi kartı şeklinde gerçek kişilerin ödediği gelir vergileridir. Belediyeler bazı vergilerde belirli muafiyetlere ve istinaslara izin vermek ve kanunen tespit edilen limitler kapsamında vergi oranlarını belirlemek serbestisine sahiptir (Law on Local Taxes and Fees[201], 1991, Law on Revenues of Local Government Units[202], 2003, Sauer, 2013: 14-15, Kotarba ve Kołomycew, 2014: 21-22, European Commission, 2012: 279, Kulesza ve Sześcıło, 2012: 498-499, Governatori, 2012: 147).

196 İlgili Yasanın en güncel halinin 4, 5 ve 6. maddelerinde paylaşım oranlarından bahsedilmektedir (Law on Revenues of Local Government Units, 2003).

197 Orman alanlarının yönetimi ve sahipliği ile ilgili bir vergidir. Özellikle kırsal belediyeler için önemli bir gelir kaynağıdır. Bilimsel çalışmalarda "eko-vergi" olarak ifade edilmektedir (Pater, 2013: 323-325).

198 Verginin oranını yerel yönetimler, matrahını ise merkezi yönetim belirlemektedir. İndirim ve muafiyetler ise merkez – yerel ortaklığı ile tespit edilmektedir. Yerel yönetimler tarafından toplanan verginin tüm geliri, yine ilgili birimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

199 Verginin oranını yerel yönetimler, matrahını ise merkezi yönetim belirlemektedir. İndirim ve muafiyetler ise merkez – yerel ortaklığı ile tespit edilmektedir. Tüm gelir yerel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

200 Matrahı, oranı ve indirim ile muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenen, fakat sadece yerel yönetimlerin yararlandığı vergidir. Vergi geliri 2016 yılında GSYH'nin % 0.023'ünü, toplam vergi gelirinin ise % 0.069'unu oluşturmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

201 İlgili Yasanın en güncel halinin 1. maddesinin 1. ve 2. fıkrasında yerel vergi gelirlerinden (emlak vergisi ve ulaşım araçları vergisi) bahsedilmektedir (Law on Local Taxes and Fees, 1991).

202 İlgili Yasanın en güncel halinin 4. maddesinin 1. fıkrasında belediyelerin vergi gelirlerinden bahsedilmektedir (Law on Revenues of Local Government Units, 2003).

Tablo 62: Polonya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Polonya (2016)	32.7	57.6	9.7	42.4
Polonya (2015)	32.7	57.3	9.9	42.6
Polonya (2013)	31.8	57.9	10.3	42.1
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 62'ye göre 2016 yılında Polonya'da yerel yönetimler gelir kaynakları açısından yaklaşık % 58 oranında merkezi yönetim transferlerine bağımlıdır. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri, diğer gelirleri ve toplam öz gelirleri ise AB ortalamasının altındadır. Dolayısıyla Polonya'da yerel yönetimler mali özerklik bakımından AB ortalamasının gerisindedir. Vergi gelirleri bakımından 2016 yılında sınırlı bir iyileşme yaşanmış ve AB ortalamalarına daha yakın değerlere ulaşılmıştır. Diğer gelirlerde ise tam tersi bir eğilim vardır.

3.4.16. Belçika

1831 Anayasasının kabulünden bu yana gerçekleşen altı anayasal revizyon Belçika'yı aşamalı olarak üniter bir devletten federal bir devlete dönüştürmüştür (özellikle 1970'den beri). 2011 yılında başlayan ve 2014'ten beri faal olan 6. reform ülkenin federal yapısını daha da güçlendirmiştir. Üç kademeli bir yerel yönetim yapısına sahip Belçika'da 6 federal eyalet[203] (3 bölgesel yönetim/regions/gewesten: Flanders, Wallonia ve başkent bölgesi Brüksel, 3 topluluk yönetimi/communautés/gemeenschappen: Flamanca, Almanca ve Fransızca konuşan topluluklar), 10 il (provinces) ve bölgesel mevzuatla idare edilen ve bireylere en yakın yönetim seviyesi olan 589 belediye (communes/gemeenten) bulunmaktadır. Belediyelerin sayısı 1831'de ülke kurulduğunda 2739 iken, 1975 sonrası yaşanan belediye birleşmeleri sonucu günümüzdeki sayıya ulaşmıştır. Her bölge kendi sınırları içerisindeki belediyeleri denetleme yetkisine sahiptir. Federal yönetim ve toplulukların belediye-

203 Eyaletler ulusaltı yönetim birimleridir. Uluslararası çalışmalarda kullanılan "Subnational" ifadesi "3.4. Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Vergi Yapıları: Ülke Uygulamaları" başlığındaki 132. dipnotta yapılan açıklamalar doğrultusunda "yerel yönetim" olarak ifade edilmiştir.

ler üzerinde yaptıkları denetim sahip oldukları güç ve yetki alanları ile sınırlıdır. Bölgelerin kendi yasama ve yürütme organları vardır. Bunlar bölgesel parlamento ve bölgesel yönetim olarak bilinmektedir. Flanders'ta topluluk ve bölge kurumlarının birleştirildiği unutulmamalıdır. Yani Flanders'ta bir parlamento ve bir hükümet vardır. Belçika'daki topluluklar genel olarak dil temelli bir yapılanma çerçevesinde oluşturulmuştur. Özerkliklerindeki artış ile tutarlı olarak 6. reform kapsamında eyaletlere ilave sorumluluklar transfer edilmiştir. Artan sorumluluklara rağmen toplam kamu harcamaları içerisindeki yerel yönetim payı, OECD'deki 9 federal ülke ortalamasının altındadır (Country Profile/Belgium, 2016: 1, https://www.belgium.be/en/about _belg ium/government/regions, https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/Communes).

2011'de düzenlenen ve etkileri 2014'ten itibaren görülmeye başlanan 6. reform kapsamında bölgelerin ve toplulukların finansmanını düzenleyen 1989 tarihli Özel Finansman Yasası (daha önce 1993 ve 2001'de değiştirildi) revize edilmiş ve bölgesel finansal özerklik güçlendirilmiştir. Reform önceden görülen dikey mali dengesizlikleri azaltmak için bölgelerin ve toplulukların kendi gelir kaynaklarını genişletmiştir. Yerel düzeydeki başlıca bölgesel vergiler[204] emlak vergisi[205], trafik hizmetlerine giriş vergisi (MTV kapsamında)[206], veraset ve intikal vergisi ve emlak satış kaydı vergisidir. 2014 yılında gerçekleştirilen topluluklar ve bölgelerin finansmanı ile ilgili reformdan sonra bölgesel finansal özerklik güçlenmiş ve bölgeler büyüyen yüzdelerde ek kişisel gelir vergisi (kişisel gelir vergisi üzerindeki bölgesel ek vergi) toplayabilir hale gelmişlerdir. Kişisel gelir vergisinin bölgeselleşmesi gelecekte bölgelerin başlıca kaynağı olacağını göstermektedir. Ayrıca bölgeler ilgili vergi konusunda kendi kurallarını oluş-

204 Trafik dolaşım vergisi, hizmete giriş üzerine vergi, oyun makineleri lisansı vergisi, bahis ve kumar vergisi ve eurovinyet gibi bölgesel vergiler, gelir vergisi kapsamına alınmış veya bir diğer ifadeyle gelir vergisi içerisine asimile edilmiştir (Federal Public Service Finance, 2017: 192-193).

205 Verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetlerini bölgesel yönetimler belirlemektedir. İller ve belediyeler, bölgesel yönetime ait olan söz konusu verginin üzerinden ek vergi yöntemiyle gelir elde etmektedir. Vergi oranı Flanders'ta nominal kira değerinin % 2.5'i, Wallonia ve Brüksel bölgesinde ise % 1.25'tir. (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

206 Verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetlerini bölgesel yönetimler düzenlemektedir. Ayrıca vergiye ait tüm gelir yine bölgesel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3). Bunlara ilave olarak 2016 yılında bölgelerin gelirleri arasında yer alan Eurovignet uygulaması kaldırılmıştır. Bunun yerine "the kilometer-levy" adında bir uygulamaya geçilmiştir. Fakat tüm gelirini bölgelerin elde ettiği bu kaynak, bir vergi olarak değil ücret olarak düşünülmelidir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

turabilmektedir. 2018 yılında başkent bölgesinde ek vergi oranı % 32.59'dur (Country Profile/Belgium, 2016: 2, Deloitte, 2017a: 27, Federal Public Service Finance, 2017: 21, European Commission/Taxes in Europe Database v3, European Commission, 2012: 212-213).

Toplulukların başlıca gelir kaynağı ise kişisel gelir vergisi ve KDV'nin paylaşılması (KDV yalnızca topluluklar için) sonucu elde edilen vergi gelirleridir (federal yönetim tarafından toplanır ve yerel yönetimlere transfer edilir). İller ve belediyelerin federal düzeyde paylaşılan vergi gelirleri yoktur. Fakat bölgelere verilen genel veya özel amaçlı transferlerden (belediye ve il fonları en önemlileri) yararlanabilirler. Belirtilenler onların toplam finansmanının yarısını temsil eder. Geri kalan bölüm ise kendi vergi gelirlerinden oluşur. Bu vergi gelirleri öncelikle federal veya bölgesel seviyede uygulanan temel vergiler üzerindeki ek vergilerden oluşmaktadır (örneğin kişisel gelir vergisi, taşıt vergisi, emlak vergisi ve GSM/telekomünikasyon kuleleri üzerindeki vergiler gibi). Ayrıca yerel seviyede uygulanmakla birlikte yerel otoritelerin üzerinde takdir hakkının olduğu atık ve eğlence vergileri, banka kuruluşları üzerine vergiler, hurdalıklar üzerine vergiler, avlanma lisansı üzerine vergiler, ikinci ev vergisi, şehir/turist vergisi[207], terkedilmiş binalar üzerine vergi ve gömü/define vergisi gibi (bazıları belirli koşullar altında uygulanabilen) gelir kalemleri illerin ve belediyelerin bütçelerinde yer almaktadır. Yerel vergilere açık sisteminden dolayı Belçika diğer ülkelerden farklıdır. Yerel yönetimlerin oranlar ve vergi tabanları üzerinde geniş bir hareket alanı vardır ve yeni yerel vergiler oluşturabilirler. Bu nedenle bölgelerde, topluluklarda, illerde ve belediyelerde farklı vergi çeşitlerine rastlanmaktadır. Bahsedilen çeşitliliğe rağmen iller ve belediyelerin kendilerine ait başlıca yerel vergileri (bölgesel) emlak vergisi, taşıt vergisi[208] (trafik dolaşım vergisi) ve kişisel gelir vergisi üzerindeki ek vergidir (Country Profile/Belgium, 2016: 2, European Commission, 2012: 212, Federal Public Service Finance, 2017: 13-16, European Committee of the Regions/Division of Powers, Hammar ve Wüthrich-Pelloli, 2014, Deloitte, 2017a: 27).

---

207 Belçika'da ulusal seviyede otel ve restoranlara azaltılmış KDV uygulanmaktadır. Standart oran % 21 iken, azaltılmış oran % 6'dır. Yerel seviyede ise belediyeden belediyeye değişmekle birlikte şehir/turist vergisi uygulaması bulunmaktadır. Oda sayısı, otel sınıfı ve gecelik konaklama fiyatı gibi faktörler vergilemede dikkate alınmaktadır (https://www.etoa.org/events/policy/regulation-and-taxation/tourist-taxes, Bozdoğanoğlu, 2013: 133-134, Doğan, 2017: 273).

208 Verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetlerini bölgesel yönetimler düzenlemektedir. Vergiye ait gelirden bölgesel ve yerel yönetimler beraber yararlanmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Tablo 63: Belçika'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Belçika (2016)[+]	26.1	56.9	17.0	43.1
Sadece Yerel Yönetim (2016)	31.0	48.7	20.4	51.4
Sadece Yerel Yönetim (2015)	30.5	49.6	19.9	50.4
Sadece Yerel Yönetim (2013)	31.1	51.9	17.0	48.1
AB (2016)[+]	41.1	44.1	14.8	55.9
Sadece Yerel Yönetim (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. [+] Eyaletlerin dâhil olduğu seviyedir.

Tablo 63'e göre 2016 yılında Belçika'da eyaletlerin dâhil olmadığı yerel yönetim düzeyinde vergi gelirleri ve diğer gelirler oranının daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu nedenle AB ortalamalarına daha yakın bir toplam öz gelir düzeyi elde edilmekte ve merkezi transferlere olan mali bağımlılık azalmaktadır. Eyaletlerin dâhil olduğu seviyede ise merkezi transferlere olan mali bağımlılık 2016 yılında % 60 seviyelerine yaklaşmaktadır. Genel olarak diğer gelirler bakımından küçük farklarla AB ortalamalarının üzerine çıkılsa da, vergi gelirleri bakımından AB ortalamalarının altında kalınmıştır.

3.4.17. Lüksemburg

Lüksemburg Büyük Dukalığı mevcut durumda 102 belediyeden (komün - communes) oluşan tek kademeli yerel yönetim sistemine sahip üniter bir devlettir. 1868 Anayasası'nın 107. maddesi ile yerel yönetimlerin özerkliği kabul edilmiştir. Bir diğer ifadeyle belediyelerin merkezi yönetimin kontrolü altında kendi varlıklarını ve çıkarlarını yönetme yetkisi bulunmaktadır. Londra Antlaşması'nın imzalandığı 1839 tarihinden beri bağımsız ve egemen bir devlet olan ve parlamenter anayasal monarşi ile idare edilen Lüksemburg'da belediyelerin geçmişi 1789 Fransız Devrimi'ne kadar uzanmaktadır. 2009 yılında belediye birleşmelerini teşvik çalışmaları hızlanmış ve belediye sayısı günümüzde 102'ye kadar indirilmiştir. Lüksemburg nispeten merkezileşmiş bir ülkedir. Belediye harcamalarının GSYH ve toplam genel yönetim harcamaları içerisindeki payı OECD ortalamasının altındadır. Bu kapsamda İrlanda, Türkiye, Yeni Zelanda

ve İsrail gibi ülkelerle benzerlik göstermektedir (http://www.luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/systeme -politique/territoire/communes/index.html, Country Profile/Luxembourg, 2016: 1, Alcidi vd., 2014: 132, EIPA ve ECR, 2012: 601).

Lüksemburg Büyük Dukalığı'nda yerel yönetimlerin sahip olduğu vergilerin başında 2013 yılında belediye vergi gelirlerinin % 91'ini temsil eden ve 1936'da oluşturulan belediye ticaret vergisi (impôt commercial communal - ICC) gelmektedir. Bu vergi yalnızca ticari şirketlerin karı üzerine uygulanmaktadır. Her belediye merkezi yönetim tarafından onaylanmış vergi tabanına uygulanacak bir oran belirlemektedir. Vergi oranı lokasyona bağlı olarak % 6.75 ile % 12 arasında değişmektedir (Country Profile/Luxembourg, 2016: 2, Deloitte, 2016: 17, Governatori, 2012: 136).

İkinci en yüksek vergi arazi ve binaların üzerinden alınan ve yerel vergi gelirinin % 5'ini oluşturan emlak vergisidir (impôt foncier - IF). Vergi oranı mülkün üniter değerine ve tipine bağlı olarak % 0.7 ile % 1 arasında değişmektedir. Toplam belediye gelirleri içerisinde küçük bir paya sahip diğer yerel vergiler[209] ise gayrimenkul transfer vergisi üzerine ek vergi, köpek vergisi, şans oyunları/kumar vergisi, turist vergisi, eğlence vergisi, yoğun sektörlerde inşaat üzerine vergi ve ikinci ev vergisidir (Country Profile/Luxembourg, 2016: 2, Deloitte, 2016: 20, Governatori, 2012: 136). Ayrıca paylaşılan vergi sistemi kapsamında belediyeler matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenen kişisel gelir vergisinden pay almaktadırlar (European Commission/Taxes in Europe Database v3, Akdemir, 2014a: 97).

Yönetimlerarası transferler kapsamında merkezi yönetimden belediyelere ödenek aktarımı da (Fonds Communal de Dotation Financière - FCDF) yapılmaktadır. FCDF olarak kısaltılan bu fon, taşıt vergisinin % 20'si, KDV gelirinin % 10'u ve kişisel gelir vergisinden elde edilen gelirin % 18'inden oluşmaktadır (Country Profile/Luxembourg, 2016: 2, Chirtoacă ve Hollinger, 2015, Governatori, 2012: 135, Goerens, 2012: 424).

---

209 Yerel vergi çeşitleri ile ilgili ilave bilgiler Lüksemburg resmi istatistik sitesindeki "vergi ve sosyal katkılar" başlıklı tablolardan elde edilmiştir (http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=13224&IF_Language=eng&MainTheme=5&FldrName=3&RFPath=75).

Tablo 64: Lüksemburg'un Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Lüksemburg (2016)	28.3	51.4	20.3	48.6
Lüksemburg (2015)	26.0	53.0	21.0	47.0
Lüksemburg (2013)	25.6	55.1	19.3	44.9
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 64'e göre 2016 yılında Lüksemburg'da yerel yönetim toplam gelirinin % 28.3'ü vergilerden, % 51.4'ü hibe ve sübvansiyonlardan, % 20.3'ü ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. Vergiler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının altında kalan Lüksemburg, hibe ve sübvansiyonlar ile diğer gelirler açısından ise AB ortalamasının üstündedir. Ayrıca 2013 yılına kıyasla öz gelirler açısından sınırlı bir iyileşme yaşanmıştır.

3.4.18. Yunanistan

Yunanistan, yerelleşme temelleri üzerine örgütlenmiş üniter bir devlettir. Yerelleşmiş yönetim ve öz yönetimin yeni yapısı üzerine 3852/2010 sayılı Kanun'dan beri (Kallikratis reformu) Yunanistan, 325 belediye (1033 belediye ve topluluğun yerine) ve 13 bölgeden oluşan (54 kaymakamlığın yerine) aralarında hiyerarşik bağlantı bulunmayan iki kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Söz konusu reform belediye içi yerelleşmeler sağlamanın dışında yetkilerin dağıtıldığı varlıklar olarak tarihi toplulukların muhafazasına da katkı sunmuştur. 325 yeni belediye yerel topluluklara (2000'den daha az nüfusuna sahip topluluklar) ve belediye topluluklarına (2000'den daha fazla nüfusuna sahip topluluklar) bölünmüştür. Yunanistan'ın "Athos Dağı Manastırları" adında özerk bir idari yapılanması bulunmaktadır. Ayrıca Yunanistan yetkilerin dağıtıldığı/yerelleşmiş yedi devlet idaresi (İçişleri Bakanlığı tarafından atanan bir genel sekreter tarafından yönetilir) ve idari amaçlarla 74 bölgesel birime ayrılmıştır. Yunanistan'da belediyeler "dimos", bölgeler ise "peripheries" olarak adlandırılmaktadır. Kallikratis reformu aynı zamanda beledi-

ye ve bölgelere yeni ve genişletilmiş güçler veren bir yerelleşme sürecidir. Bölgesel planlama ve kalkınma sorumluluğu 13 yeni özerk bölgeye verilmiştir. Ayrıca onlar Avrupa Birliği'nin bölgesel operasyonel programları konusunda yetkili makamları da yönetmektedir. Kallikratis reformu çerçevesinde sorumluluklar transfer edilmesine rağmen Yunanistan OECD'nin en merkezileşmiş ülkeleri arasında yer almaktadır (Şili, İrlanda, Yeni Zelanda ve Türkiye ile birlikte) (Country Profile/Greece, 2016: 1, Governatori, 2012: 99-100, European Committee of the Regions/Division of Powers, DEXIA ve CEMR, 2012: 7, EIPA ve ECR, 2012: 350-351).

Yerel yönetimlerin[210] finansal kaynakları sınırlıdır ve harcama sorumluluklarını yetersiz biçimde yansıtmaktadır. Ancak Kallikratis reformu ile yerel yönetimlerin kaynakları değiştirilmiş, genel transferlerin payı azaltılmış ve onlara daha fazla vergi geliri tahsis edilmiştir. Reform ile genel transferlerin payı azaltılmasına rağmen Yunanistan'da yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı merkezi yönetim transferleridir (Kendrikoi Autoteleis Poroi - KAPs). Merkezi yönetim transfer sisteminde (belediyeler için) kişisel gelir vergisi, katma değer vergisi ve emlak vergisi gibi kaynakların toplam hasılatı etkili olmaktadır (bölgelerde sadece kişisel gelir vergisi ve katma değer vergisi hasılatı etkilidir). Ayrıca bölgelerin hiç vergi geliri yoktur ve tamamen merkezi yönetim transferlerine bağımlıdır. Belediyelerin vergi gelirlerinin tamamı ise kendilerine ait vergilerden oluşmaktadır. Eski sistemde belediye vergi gelirinin yaklaşık % 90'ı emlak vergisinden sağlanmaktaydı. Ancak 2014 yılında yeni bir emlak vergisi (Birleşik Emlak Vergisi/EN.F.I.A: temel vergi ve ek vergi olarak iki unsurdan oluşur) oluşturulmuştur (Country Profile/Greece, 2016: 2, Pereira ve Mosler-Törnström, 2015, Deloitte, 2018a: 2-3).

Yapılan yeni düzenleme kapsamında artık belediyelerin emlak vergisi geliri bulunmamaktadır. Matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetimin tarafından belirlenen emlak vergisi gelirinin tamamı merkezi yönetime aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3). Yerel yönetim birimleri ilgili vergiden yalnızca merkezi yönetim tarafından yapılan transferler kapsamında dolaylı olarak yararlanabilmektedir.

210 Yerel yönetimler – belediyeler önceki uygulamada kişisel gelir vergisinden % 20 oranında pay alırken, kişisel gelir vergisi üzerinde yapılan son değişiklikler neticesinde bu uygulama kaldırılmıştır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Anlatılanlara ilave olarak belediyelerin gelirleri arasında atık yönetimi ve cadde temizleme vergisi, yol ve cadde aydınlatma vergisi, bira vergisi, mülkiyet transfer vergisi üzerine ek vergi[211], reklam vergisi ve turist vergisi (geçici ikamet, geceleme veya kalma olarak ifade edilen bu vergi, kıyı bölgelerinin birkaçında önemli bir gelir kaynağıdır) gibi bazı kaynaklar yer almaktadır (Country Profile/Greece, 2016: 2, Pereira ve Mosler-Törnström, 2015, Hlepas, 2012: 275).

Tablo 65: Yunanistan'ın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Yunanistan (2016)	24.5	64.9	10.5	35.0
Yunanistan (2015)	23.9	65.2	10.9	34.8
Yunanistan (2013)	23.3	66.9	9.7	33.0
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 65'e göre 2016 yılında Yunanistan'da yerel yönetimler gelir kaynakları açısından yaklaşık % 65 oranında merkezi yönetim transferlerine bağımlıdır ve bu oran AB ortalamasının üzerindedir. Dolayısıyla vergiler, diğer gelirler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının altında kalan Yunanistan yerel yönetimleri, mali özerklik bakımından zayıf bir yapılanma ortaya koymaktadır.

3.4.19. İrlanda

İrlanda'nın yerel yönetim tarihi Birleşik Krallığın yerel yönetim tarihi ile neredeyse aynıdır. Çünkü 1922'ye kadar İrlanda Birleşik Krallığın bir parçasıdır (Scannell, 2012: 309). Parlamenter demokrasi ile yönetilen ve üniter bir devlet olan İrlanda'da yerel yönetimlerin özerkliği 1999 Anayasası ile kabul edilmiştir. 2014 yılında İrlanda'da eski kasaba sınırlarını esas alan, artan demokratik yönetişimi ve ye-

211 Mülkiyet/emlak transfer vergisi transfer edilen mülkün değeri üzerine uygulanır. Oranı % 3'tür. Bir belediye mülkiyet transfer vergisi oranı (% 3) kadar ek vergi alabilmektedir. Yeni binaların satın alımından KDV uygulanıyorsa bu vergi tarh edilmez (Deloitte, 2018a: 3).

rel yönetimlerin harcama verimliliğinin rasyonelleşmesini amaçlayan önemli bir idari reform gerçekleştirilmiştir. 2014 yılındaki Yerel Yönetim Reform Yasası'nın ardından eski 114 yerel meclis 31 yerel yönetim birimi altında birleştirilmiştir. 31 yerel meclisin içerisinde 3 kent meclisi, 2 kent ve ilçe meclisi, 26 ilçe meclisi bulunmaktadır. Reform kapsamında 80 kasaba konseyi kaldırılmıştır. Ayrıca reform üç bölge meclisi ile yer değiştiren sekiz bölgesel yönetimi de feshetmiştir. Bunlara ilave olarak 2014 reformu kapsamında ilçe altı yönetişimin ulusal temsil sistemi çerçevesinde 95 adet belediye ilçesi oluşturulmuştur (http://www.housing.gov .ie/local-government/reform/local-government-reform, http://www.housing.gov.ie/local-governm ent/administration/local-government-administration, CEMR, 2016: 40, Country Profile/Ireland, 2016: 1, OECD, 2018: 3-4).

Belediye ilçeleri ilgili ilçe meclislerinin bir parçasıdır. 2014 yılındaki Yerel Yönetim Reform Yasası ile değiştirilen 2001 tarihli Yerel Yönetim Yasası sorumlulukların dağılımı konusunda yasal bir altyapı sağlamaktadır. 2014 yılındaki Yerel Yönetim Reform Yasası'nın ardından yerel yönetimlere özellikle planlama, yerel ve toplumsal kalkınma ve yerel seviyede girişimciliği ve ekonomik kalkınmayı destekleme gibi konularda yeni sorumluluklar verilmiştir. Anlatılanlara rağmen yerel meclislerin çok sınırlı bir harcama sorumluluğu vardır. Bu nedenle İrlanda; Yunanistan, Şili ve Yeni Zelanda ile birlikte OECD'nin en merkezileşmiş ülkeleri arasında yer almaktadır (Country Profile/Ireland, 2016: 1-2, European Committee of the Regions/Division of Powers).

Son yıllarda artış göstermesine rağmen İrlanda'da yerel meclislerin vergi geliri oldukça sınırlıdır. Merkezi yönetim transferleri yerel meclis gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Ayrıca yerel meclislerin kullanım harcı ve ücretlerinden elde ettiği gelirler önemli ölçüde artış göstermiştir. Yerel vergi gelirlerinin büyük kısmı yerel yönetimlerin sahip olduğu sadece bir kaynaktan sağlanmaktadır. Bu kaynak "commercial rate" olarak adlandırılan bir yerel emlak vergisidir. Bir diğer ifadeyle yerel vergi gelirleri özellikle emlak vergilerinden oluşmaktadır (ticari mülkler üzerine uygulanmakta). Temmuz 2013'ten beri yerel yönetimler ikamet edilen mülkler üzerine uygulanan yeni bir emlak vergisi geliri daha elde etmişlerdir (önceki uygulamada bu vergi "household charge" olarak adlandırılmaktaydı). Bu iki vergi tek bir yerel vergidir. Söz konusu verginin uygulanması

ve oranları her bir yerel otoritenin konusunun sınırları içerisindedir. 2015'ten itibaren yerel yönetimlere yerel mülkiyeti ve finansal özerkliklerini artırmak amacıyla yerel emlak vergisi oranları konusunda yeni yetkiler aktarılmıştır. Her bir mülkün değerlemesinde kullanılan ve değerleme ofisleri tarafından belirlenen yıllık değerleme oranına (oranlar kapsamında ödenebilir miktarı elde etmek için), her bir yerel otoritenin seçilmiş üyeleri tarafından yıllık bütçelerinde karar verilmektedir. Piyasa değeri 1 milyon Euro'ya kadar olan mülklerde oran % 0.18 iken, 1 milyon Euro'yu aşan mülklerde oran % 0.25 olarak belirlenmiştir (Country Profile/Ireland, 2016: 2, http://www.citizensinformation.ie/en/money_and_tax/tax/housing_taxes_and_reliefs/local_property_tax.html, Deloitte, 2017c: 30, Scannell, 2012: 326, EIPA ve ECR, 2012: 455).

2015'ten beri ulusal olarak toplanan emlak vergisi hasılatının % 20'si, 1999'da oluşturulan Yerel Yönetim Fonu vasıtasıyla ve eşitleme amacıyla merkezi transferler kapsamında yeniden yerel yönetimlere dağıtılmaktadır. Kalan % 80'i ise doğrudan yerel yönetimler tarafından alıkonulmaktadır (Country Profile/Ireland, 2016: 2, http://www.housing.gov.ie/local-government/ administration/finance/local-government-finance). Bir diğer ifadeyle elde edilen tüm gelirden yerel yönetimler yararlanmaktadır. Fakat % 20'lik kısım eşitleme transferi niteliğindedir.

Benzer bir uygulama motorlu taşıtlar vergisi konusunda da geçerlidir. Motorlu taşıtlar vergisinin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Tahsil edilen vergi gelirinden merkezi yönetim ile yerel yönetim ortak biçimde yararlanmaktadır. Vergi kapsamında elde edilen gelir merkezi yönetim tarafından yönetilen Yerel Yönetim Fonuna dahil edilmektedir. İlgili fon üzerinden yerel yönetimlere ödenek tahsisi yapılmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelir transfer sınıflaması altında yer almaktadır (Country Profile/Ireland, 2016: 2, European Commission/Taxes in Europe Database v3). Anlatılanlara ilave olarak Çevre, Toplum ve Yerel Yönetim Bakanlığı tarafından atık depolama tesisindeki atıkların bertaraf edilmesi maksadıyla her ton başına bir vergi uygulanmaktadır. Oranı, matrahı ve muafiyet ile indirimleri merkezi yönetim tarafından belirlenen bu vergi, katı atık depolama vergisidir. İlgili vergi gelirinden yerel yönetimler yararlanmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Tablo 66: İrlanda'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
İrlanda (2016)	19.8	49.3	30.9	50.7
İrlanda (2015)	20.8	46.6	32.6	53.4
İrlanda (2013)	21.7	47.8	30.5	52.2
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 66'ya göre 2016 yılında İrlanda'da yerel yönetimlerin vergi gelirleri AB ortalamasının altındadır. Yerel yönetimlerin vergi gelirlerini aşan ve AB ortalamasının üzerinde olan diğer gelirler, ağırlıklı olarak ücret ve harçlardan oluşmaktadır (Country Profile/Ireland, 2016: 2). Merkezi transferlerin oranı ise yaklaşık % 50'dir. Ele alınan önceki yıllara kıyasla toplam öz gelirler bakımından bir azalış yaşandığı görülmektedir.

3.4.20. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık dört kurucu ülkeden (İngiltere, Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler) oluşan üniter bir devlettir. Dört ülkeden oluşması nedeniyle sık sık "Birleşik Devlet" şeklinde de tanımlanmaktadır (Himsworth, 2012: 663).

1998'deki devolüsyon sürecinden itibaren Birleşik Krallık'ta Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler kendi seçilmiş meclisleri ve hükümetlerine sahiptir. İngiltere'de seçilmiş bölgesel meclislere sınırlı siyasi gücün devredilmesi projesi 2004'te İngiltere'nin kuzeydoğu doğusunda yapılan ilk referandumun reddi sonrasında süresiz olarak askıya alınmıştır. İdari yapılanması son derece karmaşık ve farklı olan Birleşik Krallık'ta yerel yönetim sistemi şöyledir: İngiltere'de yerel sistem en alt seviyedeki 326 ilçe meclisi (metropolitan ilçeler, Londra ilçeleri, metropoliten olmayan ilçeler, üniter otoriteler dâhil) ve ara seviyedeki 27 il meclisi ile Büyük Londra Yönetimi'nden oluşmaktadır. Ayrıca gücün devredildiği uluslar olarak (devolved nations) Galler'de 22 üniter meclis, İskoçya'da 32 üniter meclis ve Kuzey İrlanda'da ise 11 yerel/üniter meclis bulunmaktadır (Country Profile/United Kingdom, 2016: 1, OECD, 2018: 3-4, https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works).

İngiltere, İskoçya ve Galler'de yerel vergi gelirleri barınma amacı dışında (non-domestic properties[212]) kullanılan arazi, bina veya bina bölümünden alınan işyeri/iş vergisi payından (business rates - national non-domestic rates) ve ikamet amacıyla kullanılan (domestic properties[213]) mülklerden alınan belediye (meclis/konut) vergisinden (council tax[214]) oluşmaktadır. Her iki vergi de taşınmaz mallar üzerinden alınan emlak vergisidir ve GSYH'nin % 1.6'sını oluşturur. Belediye vergisi belediyelerin sundukları hizmetleri finanse edebilmeleri için mülkün kira değeri, evin değeri, ikamet eden kişinin durumu ve gelir seviyesine dayanarak çeşitli sınıflar altında (council tax band) ikamet eden kişiden alınan ve Büyük Britanya'da uygulanan (Kuzey İrlanda'da farklı bir sistem vardır) en önemli yerel vergidir. Belediye vergisinden elde edilen gelir 2016 yılında GSYH'nin % 1.53'ünü, toplam vergi gelirinin ise % 4.54'ünü oluşturmaktadır (Country Profile/United Kingdom, 2016: 2, European Commission/Taxes in Europe Database v3, Adam vd., 2007: 25, Sandford, 2014: 17). Ayrıca yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık % 25'i belediye vergisinden sağlanmaktadır. Kalan gelirler merkezi yönetim transferleri ve hizmet sunumu nedeniyle alınan harçlardan elde edilmektedir (Alcidi vd., 2014: 205, Koçak, 2008: 147).

Barınma amacı dışında kullanılan arazi, bina veya bina bölümünden alınan işyeri/iş vergisi payı (business rate[215]) yerel yönetimler tarafından merkezi yönetim adına toplanmaktadır. Vergi toplandıktan sonra gücün devredildiği uluslara (İskoçya ve Galler) ve İngiltere'ye kişi başı miktarlar, sosyal yapı ve diğer faktörler esas alınarak Birleşik Krallık yönetimi tarafından tekrar dağıtılmaktadır. Yerel yönetimler kendi sınırları içerisinde toplanan verginin % 50'sini almaktadırlar. 2017/2018 döneminde işyeri vergisi gelirlerinin % 100'ünü alma adına yerel yönetimler için belirli alanlarda pilot programlar yürütülmektedir. İngiltere'de 2011'deki finansal reform bahsedilen her iki verginin yerelleşmesi yoluyla yerel yönetimlerin vergileme gücünü artırmıştır (2013 itibariyle) (Country Profile/United Kingdom, 2016:

212 Mağaza, büro, bar, depo, fabrika vb.

213 Bir ailenin ikamet ettiği konut/ev.

214 Belediye vergisi (council tax) önceki uygulamada "general rate" olarak adlandırılmaktaydı (Uzun, 2010: 87). 1990'da yürürlüğe giren kısa ömürlü ve tartışmalı baş vergisinin yerine 1993 yılında getirildi (Watt, 2004: 610, Himsworth, 2012: 676, Adam vd., 2007: 25, Sandford, 2014: 17). Verginin matrahı ve oranını yerel yönetimler belirlemektedir. Muafiyet ve istisnalar konusunda ise yerel-merkez iş birliği vardır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

215 Verginin matrahı ve oranını merkezi yönetim belirlemektedir. Muafiyet ve istisnalar konusunda ise yerel-merkez iş birliği vardır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

2, European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Kuzey İrlanda'da yerel vergi gelirleri ikamet amacıyla veya bu amacın dışında kullanılan mülklere uygulanan vergiler olarak ifade edilen ve "district rate" olarak adlandırılan emlak vergisinden sağlanmaktadır (Country Profile/United Kingdom, 2016: 2). Her yerel meclis kendi alanlarında geçerli olacak yıllık emlak vergisi oranını belirlemektedir. Buradan elde edilen gelirler kendi alanlarındaki yerel hizmetleri finanse etmek için doğrudan yerel meclislere gitmektedir (http://www.assemblyresearchmatters.org/2018/03/22/what-are-rates-and-why-do-we-pay-them/).

Kuzey İrlanda'da ikamet amacıyla veya bu amacın dışında kullanılan mülklere uygulanan "regional rate" adında bir gelir kaynağı daha bulunmaktadır. İlgili kaynağa ait oranlar Kuzey İrlanda Hükümeti tarafından yıllık olarak belirlenmektedir. Elde edilen gelir hükümetin sorumluluğu altındaki merkezi kamu hizmetlerini finanse etmek amacıyla kullanılmaktadır. Her iki kaynak (regional rate - district rate) bölgesel yönetim ajansı tarafından birleştirilerek toplanmaktadır (http://www.assemblyresearchmatters.org/2018/03/22/what-are-rates-and-why-do-we-pay-them/, European Commission/Taxes in Europe Database v3, https://www.nidirect.gov.uk/articles/what-rates-pay-for#toc-2). Bir diğer ifadeyle merkezi yönetim ile yerel yönetimler aynı matrah üzerinden, fakat farklı isimler altında gelir elde etmektedir. Özetle ilgili birimler arasında matraha dayalı bir paylaşım vardır.

Tablo 67: Birleşik Krallığın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Birleşik Krallık (2016)	16.3	67.0	16.7	33.0
Birleşik Krallık (2015)	14.9	68.1	17.0	31.9
Birleşik Krallık (2013)	14.3	69.1	16.6	30.9
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 67'ye göre Birleşik Krallık'ta yerel yönetimlerin finansman konusunda büyük ölçüde hibe ve sübvansiyonlara bağımlılığı söz konusudur (Kuzey İrlanda dışında). Birleşik Krallık yerel yönetimleri diğer gelirler bakımından AB ortalamasının üzerinde olmasına rağmen, vergi gelirleri ve toplam öz gelirler açısından AB ortalamasının altında kalmaktadır. 2013 yılına kıyasla öz gelirler açısından çok sınırlı bir iyileşme yaşandığı görülse de mali yerelleşme seviyesinin oldukça düşük olduğu ifade edilebilir.

3.4.21. Avusturya

Federal bir devlet olan Avusturya'da Viyana dâhil 9 eyalet[216] (bundesländer) ve 2098 belediyeden (gemeinden) oluşan iki kademeli bir yerel yönetim yapısı vardır (OECD, 2018: 3-4). 1920 Anayasası ve Federal Anayasa Kanunu, Avusturya federal sisteminin belediyelerin öz yönetim hakkını ve eyaletlerin özerkliğini kabul ettiğini belirtmektedir. Eyalet yasaları ile idare edilen belediyeler nizami/kanuni şehirler (statutarstädte), kasabalar, pazarlar ve köylerden oluşmaktadır. Bunlara ilave olarak idari amaçlarla Avusturya eyaletleri 80 bölgeye (bezirke) ayrılmıştır. 15 nizami/kanuni şehir bir ilçenin ve bir belediyenin sorumlulukları ve gücünü bünyesine toplaması nedeniyle özel bir statüye sahiptir. Birkaç eyalette 1960 ve 1970'li yıllarda belediyelerin sayıları azaltılmıştır (Aşağı Avusturya, Carinthia ve Burgenland). Son önemli belediye reformu Ocak 2015'te Steiermark eyaletinde uygulanmaya başlamıştır (Country Profile/Austria, 2016: 1, CEMR, 2016: 8, https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/Fiscal-Federalism.html).

Yönetimlerarası mali ilişkilerin anayasal zemini, belirli bir dönem için kabul edilen Mali Denkleştirme Yasası'nın (Finanzausgleichsgesetz - FAG) desteklediği 1948 tarihli Mali Anayasal Kanun tarafından oluşturulmuştur. Mali Denkleştirme Yasası, yönetim seviyeleri arasındaki maliyet yükünü, yönetimlerarası transferleri ve vergi paylaşım kurallarının ayrıntılarını ortaya koymaktadır. Avusturya sisteminin özelliği önemli dikey mali dengesizlikler şeklinde yapılanmasıdır. Yerel yönetimler büyük ölçüde federal transferlere bağımlıdır. Yönetimlerarası transferlerin % 40'ını daha yüksek ver-

216 Eyaletler ulusaltı yönetim birimleridir. Uluslararası çalışmalarda kullanılan "Subnational" ifadesi "3.4. Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Vergi Yapıları: Ülke Uygulamaları" başlığındaki 132. dipnotta yapılan açıklamalar doğrultusunda "yerel yönetim" olarak ifade edilmiştir.

gi gelirleri payına dönüştüren 2008 tarihli Mali Denkleştirme Yasası sonrası süreçte bile bağımlılık devam etmektedir (Country Profile/Austria, 2016: 2, https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/Fiscal-Federalism.html).

Yerel yönetim vergi gelirlerinin neredeyse tamamı kuralları Mali Eşitleme Yasası tarafından belirlenen paylaşılan vergilerden elde edilmektedir (özellikle eyaletlerde). Eyaletler ve belediyeler için paylaşılan vergiler[217] katma değer vergisi, kişisel gelir vergisi, tüketim vergileri (alkol, tütün ve enerji ürünleri üzerindeki), kurumlar vergisi, sigorta vergisi ve motorlu taşıtlar vergisinden oluşmaktadır. Genel olarak paylaşılan vergilerin yaklaşık % 67-68'ini federal yönetim, % 20-21'ini eyaletler ve % 11-12'sini belediyeler almaktadır. Yerel yönetimlere tahsis edilen miktarda demografik kriterler ve vergi geliri kriteri dikkate alınmaktadır (Country Profile/Austria, 2016: 2, https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/Fiscal-Federalism.html). Ayrıca matrahı, oranı ve indirim ile muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenen mülkiyet transferi vergisi bir diğer paylaşılan vergidir. İlgili vergi gelirinin % 93.74'ü yerel yönetimlere, % 0.55'i eyaletlere ve % 5.70'i merkezi yönetime gitmektedir. 2016 yılında elde edilen vergi gelirinin GSYH içindeki payı % 0.31 iken, toplam vergi gelirleri içerisindeki payı % 0.74 seviyelerindedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri payı açısından Avusturya OECD ortalamasının en düşük seviyeleri arasındadır. Eyaletler için ihmal edilebilir bir düzeyde olmasına rağmen, belediyeler kendileri için daha yüksek öneme sahip (inşaat ve arazi üzerine uygulanan) emlak vergisini (grundsteuer) ve belediye işletme vergisini (kommunalsteuer) toplayabilirler (Country Profile/Austria, 2016: 2).

2014 yılında belediye vergi gelirinin yaklaşık % 65'ini belediye işletme vergisi, % 17'sini ise emlak vergisi oluşturmaktadır (European Committee of the Regions/Division of Powers). Ayrıca 2016 yılında belediye işletme vergisi geliri 3.015 milyon Euro'dur. Bu miktar GSYH'nin % 0.85'ini, toplam vergi gelirinin % 2.01'ini temsil etmektedir. Yine 2016 yılında emlak vergisi geliri ise 684 milyon Euro'dur. Bu miktar GSYH'nin % 0.19'unu, toplam vergi gelirinin % 0.45'ini oluşturmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

217 Avrupa Komisyonu'na ait "Taxes in Europe Database v3" isimli veri tabanından paylaşılan vergilerle ilgili ayrıntılı inceleme yapılabilir.

Mali Denkleştirme Yasası kapsamında yerel meclisler tarafından özgür biçimde yerel vergiler oluşturabilir. Bu vergiler, ikinci ev vergisi, yangından korunma vergisi, turist/konaklama vergisi, eğlence vergisi, balık tutma ve avlanma vergisi, toplumsal vergi, kamu alanlarının kullanımı vergisi, karşılıksız bağışların vergileri, park edilen arabalar ve hayvan bulundurma üzerine vergiler olarak ifade edilebilir. Vergi yönetimi çoğunlukla federal düzeyde yapılmaktadır. Tüm gelirlerin yaklaşık % 95'i federal gelir ofislerin tarafından toplanmakta, toplam vergi gelirlerinin % 1'den azı eyaletler, % 4'ten fazlası belediyeler tarafından tahsil edilmektedir (Country Profile/Austria, 2016: 2, Gamper, 2012: 38, EIPA ve ECR, 2012: 3, https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/Fiscal-Federalism.html).

Tablo 68: Avusturya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Avusturya (2016)+	9.8	74.0	16.3	26.0
Sadece Yerel Yönetim (2016)	14.5	65.3	20.2	34.7
Sadece Yerel Yönetim (2015)	14.3	66.2	19.5	33.8
Sadece Yerel Yönetim (2013)	14.9	64.6	20.6	35.5
AB (2016)+	41.1	44.1	14.8	55.9
Sadece Yerel Yönetim (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. + Eyaletlerin dâhil olduğu seviyedir.

Tablo 68'de görüldüğü üzere 2016 yılında Avusturya'da toplam yerel yönetim gelirleri içerisindeki vergi gelirlerinin oranı oldukça düşüktür. Bu nedenle hibe ve sübvansiyon gelirinin oranı yüksektir. Ayrıca yalnızca yerel yönetimler ele alındığında mali bağımlılığın azaldığı görülmekle birlikte, bağımlılık düzeyi tüm sınıflamalarda AB ortalamalarının üzerindedir.

3.4.22. Romanya

1991 Romanya Anayasası ve 195/2006 sayılı yerelleşme üzerine Çerçeve Yasa'ya göre Romanya'da yerel kamu yönetimi kamu hizmetleri ile

ilgili yetkilerin dağıtılması, yerel özerklik ve yerelleşme ilkelerine dayanmaktadır. Romanya aralarında hiyerarşi bulunmayan iki kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Romanya'da Bükreş dâhil 42 tane il düzeyi (county/judete) ve 3181 tane belediye düzeyi (320 kasaba/orase'nin 103'ü belediye/municipi'lerden oluşmakta ve 2861 komün/commune bulunmaktadır) olmak üzere 3223 yerel birim bulunmaktadır. Bükreş hem belediye hem de il statüsündedir. Bunlara ilave olarak 12957 köy vardır. Ayrıca bölgesel kalkınma amacı için 8 idari bölge ve devlet karasal yönetimi olarak 41 kaymakamlık şeklinde bir yapılanma mevcuttur. 2006 yılındaki yerelleşme yasasını değiştiren yeni büyük yerelleşme ve bölgeselleşme reformları devam etmektedir. 2014 yılında ilerleyen yıllarda yeni özerk bölgeler oluşturulması ve yerel yönetimlere yeni sorumluluklar ve gelirler aktarılması planlanan "Yerelleşme Genel Stratejisi" oluşturulmuştur. Bu strateji kapsamında önerilen plan Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Fakat yerelleşme ve bölgeselleşmenin temel amaç olduğu yeni projeler hazırlık aşamasındadır. 2006 yılında başlayan yoğun yerelleşme sürecine rağmen yerel yönetim harcamaları AB ortalamasının altında kalmaktadır (Country Profile/Romania, 2016: 1, Governatori, 2012: 169, CEMR, 2016: 67-68).

273/2006 sayılı Yerel Kamu Finansı Yasası ve 571/2003 sayılı Romanya Mali Kanunu'nun IX. başlığında yerel yönetimlere gelir tahsisinin kuralları belirtilmektedir. Yerelleşme sürecine rağmen yerel yönetimler hala merkezi yönetim transferlerine bağımlıdır. Vergi gelirleri ise oldukça sınırlıdır. 571/2003 sayılı Romanya Mali Kanunu'nun yerine getirilen 227/2015 sayılı yeni Romanya Mali Kanunu'nda 2018 yılında yapılan son değişiklikler çerçevesinde yerel vergiler, bireylerin ve tüzel kişilerin arazi ve binaları üzerine konulan emlak vergisi (vergi gelirlerinin % 68'i ve GSYH'nin yaklaşık % 0.7'si), ulaşım araçları vergisi (MTV kapsamında)[218], adli damga vergisi[219], belirli sertifika, lisans ve yetkilerin verilmesiyle ilgili vergiler, tanıtım ve reklamla ilgili vergiler ve kamu performansından elde edilen gelirler üzerine vergilerden (sanatsal performans, spor yarışmaları ve diğer eğlence aktivi-

218 Verginin matrahı ve oranını merkezi yönetim belirlemektedir. Yerel yönetimlerin muafiyet ve indirimleri merkezi yönetim ile birlikte düzenleme yetkisi vardır. Vergiden elde edilen tüm gelir yerel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

219 Mahkemeden önce bir başvuru veya yasal işlem yapmak isteyen gerçek veya tüzel kişilerin ödediği vergilerdir. Verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. İlgili vergiden elde edilen gelir 2016 yılında GSYH'nin % 0.035'ini, toplam vergi gelirinin ise % 0.13'ünü oluşturmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

teleri üzerindeki "şov/gösteri veya performans vergisi") oluşmaktadır. Bunların dışında yerel meclisler ve il meclisleri kamu alanlarının (anıt evler, tarihi, mimari ve arkeolojik anıtlar ve müze gibi yerlere girişler dâhil) geçici olarak kullanımı, yerel kamu altyapısını kullanan ekipman ve gelir getiren ekipman kullanımı veya sahipliği üzerine de vergi uygulayabilmektedir. Daha önce yerel vergiler içerisinde yer alan "otel vergisi" ise 1 Ocak 2016'dan itibaren kaldırılmıştır. Vergiler hem iller hem de belediyeler tarafından uygulanmakta ve toplanmaktadır. Emlak vergisinin oranı, matrahı (sadece inşaatlar üzerinde), indirim ve muafiyetleri konusunda yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile birlikte takdir yetkisi bulunmaktadır. Her yerel yönetim belirlenen aralıklar kapsamında oranlar üzerinde değişiklik yapabilmektedir. Ayrıca önceden yerel yönetim vergileri olarak kabul edilen paylaşılan vergiler (kişisel gelir vergisi, katma değer vergisi) 2008 ulusal hesap sistemi reformundan beri (2014 yılında uygulanmaya başladı) transfer kategorisi altında sınıflandırılmaktadır (Country Profile/Romania, 2016: 2, https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/ legislatie/Cod_fiscal_norme_2016.htm#A486, https://www.buzescu.com/romanian-tax-laws/, KPMG, 2015: 9, Tanasescu, 2012: 535).

Birtakım sınıflama değişikliklerine rağmen matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenen kurumlar vergisinden (mikro girişimcilerin gelirleri ve karları üzerinden alınan vergiden) yerel yönetimlerin yararlandığı bilinmektedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Tablo 69: Romanya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Romanya+	10.8	81.9	7.3	18.1
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. + 2013 yılı verisi.

Tablo 69'a göre Romanya'da yerel yönetim toplam gelirinin % 10.8'i vergilerden, % 81.9'u hibe ve sübvansiyonlardan, % 7.3'ü ise

diğer gelirlerden oluşmaktadır. Vergiler, diğer gelirler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının altında kalan Romanya, yüksek oranda hibe ve sübvansiyonlara bağımlı olan ülkeler arasındadır.

3.4.23. Bulgaristan

Komünist rejim çöktükten sonra Bulgaristan yerel yönetim özerkliğinin kabul edildiği Anayasa ile 1991'de parlamenter cumhuriyet haline gelmiştir. İlerleyen yıllarda ise yerel yönetimlerin idari örgütlenmesi yenilenmiş ve yeni mali düzenlemeler yapılmıştır (ISMERI EUROPA ve APPLICA, 2010: 243). Bulgaristan'da merkezi sosyalist sistem sonrası dönemde yerel demokrasiyi yeniden tesis etmek amacıyla kurulan ve 265 belediyeden (obshtini) oluşan tek kademeli bir yerel yönetim sistemi mevcuttur. Belediyeler daha küçük kasaba ve köylere ayrılmıştır. Her belediye başına ortalama 25 birim düşmektedir. Bulgaristan'ın 3 büyük şehri kendi içerisinde ilçelere bölünmüştür (Sofya'da 24, Plovdiv'de 6 ve Varna'da 5 olmak üzere). Ayrıca 28 bölgeden (oblasti) oluşan bir merkezi idare örgütlenmesi bulunmaktadır. Bu örgütler Bakanlar Kurulu tarafından atanan valiler tarafından yönetilmektedir. Bunlara ilave olarak Bulgaristan merkeziyetçi bir ülke olmasına rağmen özellikle 2000'li yılların başlarında önemli bir yerelleşme süreci başlatmış ve bu süreç AB'ye giriş yolunda gittikçe genişletilmiştir (Country Profile/Bulgaria, 2016: 1, EIPA ve ECR, 2012: 81).

2000'li yıllarda belediyelerin mali yapısını düzenlemek (belediyelerin gelir yapısı, vergileme gücü ve borçlanma gibi) ve onlara gittikçe daha fazla finansal özerklik vermek amacıyla çeşitli yasalar kabul edilmiştir. Bu kapsamda Bulgaristan'da 2003 yılında yerel paylaşım düzenlemelerini (paylaşılan vergi sistemini) kaldıran önemli bir vergi reformu gerçekleştirilmiştir. Reform neticesinde belediyelerin şu anda turizm/turist vergisi, patent/lisans vergisi, veraset vergisi, ulaşım/nakliye taşıtları vergisi (MTV kapsamında)[220], mülkiyet edinme vergisi, bağış vergisi ve emlak vergisi gibi kendilerine ait vergi gelirleri bulunmaktadır. Emlak vergisi, ulaşım/nakliye taşıtları vergisi ve mülkiyet edinme vergisi toplam yerel vergi gelirlerinin % 95'ini oluşturmaktadır. Veraset vergisi hasılatı önemsizdir. Turizm/

220 Verginin matrahı ile indirim ve muafiyetlerini merkezi yönetim belirlemektedir. Oran konusunda ise yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile birlikte söz hakkı vardır (merkez – yerel iş birliği). Tüm gelir yerel birimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

turist vergisi ve patent/lisans vergisi hasılatının birleşimi ise yerel vergi gelirlerinin % 5'inden daha azına tekabül etmektedir. 2005'e kadar yol vergisi yerel vergiler içerisinde önemli bir paya sahipken, yol pulları/vinyetleri (road vignettes) uygulamasının başlaması ile söz konusu vergi kaldırılmıştır. Emlak vergisi[221] 2013 yılında GSYH'nin % 0.3'ü ve toplam yerel vergi gelirlerinin % 38'ini temsil etmektedir. Vergi toplama görevi 2006'dan beri yerelleşmiştir. Ayrıca 2008 yılından beri belediyelerin yasayla öngörülen sınırlar dâhilinde yerel vergi oranlarını belirleme yetkisi bulunmaktadır (Country Profile/ Bulgaria, 2016: 2, Local Taxes and Fees Act, 1997, Nenkova, 2014: 347, http://www.bulgaria-tax-law.bg/local-taxes-fees.html, Vodenicharov, 2012: 83).

Tablo 70: Bulgaristan'ın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Bulgaristan+	10.1	81.5	8.4	18.5
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. + 2013 yılı verisi.

Tablo 70'e göre Bulgaristan'da yerel yönetim toplam gelirinin % 10.1'i vergilerden, % 81.5'i hibe ve sübvansiyonlardan, % 8.4'ü ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. Vergiler, diğer gelirler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının altında kalan Bulgaristan, yüksek oranda hibe ve sübvansiyon gelirlerine bağımlı olan ülkeler kapsamında yer almaktadır.

3.4.24. Hollanda

1815 Anayasası kapsamında Hollanda'da yerelleşmiş iki kademeli bir yerel yönetim sistemi bulunmaktadır. İller ve belediyeler kendi-

221 2016 yılında GSYH'nin % 0.32'sini, toplam vergi gelirlerinin ise % 1.12'sini emlak vergisi gelirleri oluşturmaktadır. Verginin matrahı ile indirim ve muafiyetlerini merkezi yönetim düzenlemektedir. Oranlar konusunda merkezin koyduğu limitler çerçevesinde yerel yönetimlerin takdir hakkı bulunmaktadır. Tüm gelir yerel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

lerine ait yasalarca (İller Yasası - Belediyeler Yasası) düzenlenmektedir. Hollanda'da 12'si il (provincies) ve 380'i belediye (gemeenten) olmak üzere toplam 392 yerel birim bulunmaktadır (OECD, 2018: 3-4, Country Profile/Netherlands, 2016: 1). Yerel yönetim sistemi bölgesel su yönetimlerinden (waterschappen) oluşan bölgesel seviyedeki fonksiyonel bir tabakayı da içermektedir. Son 30 yıldır yerelleşme akımı içerisinde olan Hollanda'da en önemli yerel yönetim seviyesi belediyelerdir. Ayrıca Hollanda'da il meclisinin başkanları (Kral'ın Temsilcisi) ve belediye başkanları doğrudan veya dolaylı olarak seçilmeyip merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. Bununla birlikte 2001 yılından bu yana belediye ve il meclisleri kendi seçimlerinde etkili olabilmektedir. Hollanda'da yıllardır belediye birleşmeleri ile ilgili süreçler işletilmektedir. Bu kapsamda 1970'te 913 olan belediye sayısı Ocak 2016'da 390'a kadar düşürülmüştür. Birçok sorumluluk alanı merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. 2007'de başlayan yerelleşme programı çerçevesinde belediyelere ve illere yeni sorumluluklar verilmiştir (Country Profile/Netherlands, 2016: 1, Governatori, 2012: 143, European Commission, 2012: 272).

Hollanda GSYH, toplam vergi gelirleri ve toplam yerel yönetim gelirleri içerisindeki yerel vergi gelirleri oranı açısından çok düşük değerlere sahiptir. Yerel vergi oranları OECD ortalamasının çok altında, hatta OECD'de en düşük seviyelerin arasındadır. Belediye vergi gelirlerinin büyük bir kısmı ikamet edilen ve ikamete uygun olmayan mülklerin sahipleri veya kullanıcıları tarafından ödenen ve mülkün değeri üzerinden alınan emlak vergilerinden (onroerende-zaakbelasting) sağlanmaktadır (2013'te yaklaşık % 50'si, GSYH'nin % 0.6'sı). 2006 yılından beri ikamet edilen mülklerin sahipleri sadece sahiplik vergisi (owner tax - the owner's part) ödemek zorundadır (kullanım için yapılan ödeme/the user's part, 2006 yılında kaldırıldı). Belediyelerin vergi oranlarını tespit etme yetkisi vardır. Vergi matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenir. Fakat matraha ait değerler her yıl yerel yönetimler tarafından güncellenmektedir. İndirim ve muafiyetler konusunda hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimin takdir yetkisi bulunmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3, Country Profile/Netherlands, 2016: 2).

Diğer vergiler ise belediye arazisinin kullanımı için ödenen vergi, su kirliliği vergisi, kanalizasyon ve çöp toplama vergisi, köpek

vergisi (hondenbelasting), park vergisi ve turist vergisidir. İl vergi gelirlerinin neredeyse tamamı merkezi yönetim tarafından sınırlandırılmış bir oran çerçevesinde motorlu taşıtlar vergisi[222] üzerine konulan ek vergiden sağlanmaktadır (Country Profile/Netherlands, 2016: 2, EIPA ve ECR, 2012: 658, Van Haaren-Dresens, 2012: 474, Bosch ve Espasa, 2006: 144, https://www.iamsterdam.com/en/living/everyday-essentials/finance/taxes, Municipalities Act, 1992, Association of Netherlands Municipalities, 2007: 55).

Tablo 71: Hollanda'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Hollanda (2016)	10.1	73.2	16.7	26.8
Hollanda (2015)	10.0	72.5	17.5	27.5
Hollanda (2013)	10.0	71.2	18.8	28.8
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 71'e göre 2016 yılında Hollanda'da yerel yönetim toplam gelirinin % 10.1'i vergilerden, % 73.2'si hibe ve sübvansiyonlardan, % 16.7'si ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. Vergiler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının altında kalan Hollanda, diğer gelirleri AB ortalamasının üzerinde olan fakat yüksek oranda merkezi transferlere (hibe ve sübvansiyonlara) bağımlı ve mali özerkliği zayıf bir yerel yönetim yapısı sergilemektedir.

3.4.25. Slovakya

1989 yılında gerçekleşen Velvet Devrimi sonrası süreçte önemli değişiklikler yaşayan Slovakya'da kamu yönetimi tarihi nispeten kısadır. 1 Ocak 1993'te kurulan ve eski Çekoslovakya'nın halefi devletlerden biri olan Slovakya, bölgeler ve belediyelerden oluşan üniter bir devlettir

222 Vergi oranı üzerinde illerin merkezi yönetimle beraber takdir hakkı bulunmaktadır. Fakat matrah ile indirim ve muafiyetler merkezi yönetim tarafından tespit edilmektedir. Ayrıca merkezi yönetim tarafından iller için belirlenmiş maksimum bir oran bulunmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

(EIPA ve ECR, 2012: 811, Buček ve Nemec, 2012: 555). Mevcut durumda Slovakya, 2930 belediye (obci) ve 8 adet özerk bölgeden (higher territorial units - samosprávne kraje) oluşan çift kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir (OECD, 2018: 3-4). 1990 tarihli Belediye Özerkliği Yasası, 1992 Anayasası ve 2001 tarihli İleri Bölgesel Birimlerin Yerel Yönetimleri Hakkındaki Yasa ile yerel birimlerin özerkliği kabul edilmiştir. Belediye düzeyi üç askeri bölgenin yanında Bratislava ve Košice'deki şehir bölgelerini, kırsal belediyeleri ve şehirleri (mesta) içermektedir. Belediyeler demografik açıdan oldukça küçüktür. Bu sorunu çözmek için yönetim, gönüllülük çerçevesinde belediyeler arası iş birliğini geliştirmeye çalışmaktadır. 2002'deki güçlü yerelleşme sürecine rağmen yerel harcama sorumluluğu bakımından Slovakya merkezileşmiş bir ülke olarak kalmıştır (Country Profile/Slovak Republic, 2016: 1).

Slovakya'da vergi gelirleri belediyelerin ve bölgelerin mali kaynaklarının yalnızca küçük bir kısmını oluşturmaktadır (OECD'deki en düşük seviyeler arasında). 2015 yılına kadar bölgeler yalnızca ticari amaçlar için kullanılan taşıtlara uygulanabilen motorlu taşıt vergisi koyma yetkisine sahiptir. Günümüzde ise bölgelerin sahip olduğu vergi geliri yoktur (Country Profile/Slovak Republic, 2016: 2, European Commission/Taxes in Europe Database v3).

582/2004 sayılı Yerel Vergiler Yasasına göre[223] belediyelerin uygulayabileceği vergiler ise emlak vergisi, köpek vergisi[224], kamusal alanların kullanımı vergisi, konaklama vergisi[225], satış makineleri (otomat) vergisi, nükleer tesis vergisi, kasabaların tarihi bölgelerine motorlu araçların girişi ve kalmasıyla ilgili vergi (MTV kapsamında)[226] ve kazanmayan oyun (slot) makineleri vergisidir[227]. Belediyeler ilgili vergi tabanları üzerinde geniş bir özerkliğe (muafiyetler, oran azaltma), tüm

223 Yasaya göre belediyeler, belediye atıkları ve küçük inşaat atıkları için yerel ücret almaktadır.

224 Gerçek kişilerin veya tüzel kuruluşların sahip olduğu 6 aydan büyük köpekler için alınan vergidir. Ödenecek vergi belediyeler tarafından belirlenmektedir. Bir diğer ifadeyle genel bir oran bulunmamaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

225 Konaklama vergisi (accommodation tax) otel vb. yerlerde geçici konaklamalar üzerinden alınan vergidir. Kalınan gece ve kişi sayısına göre Euro olarak ödenmektedir. 2016 yılında ilgili vergiden elde edilen gelirin GSYH içindeki payı % 0.014 iken, toplam vergi gelirleri içerisindeki payı % 0.043'tür (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

226 Verginin oranı, matrahı, indirim ve muafiyetleri yerel yönetimlerce düzenlenmektedir. Ayrıca vergiye ait gelirin tamamı yerel yönetimlere aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

227 Bilgisayar oyunları için elektronik makineler, mekanik makineler, elektronik makineler, slot makineleri, oyun ve eğlence için diğer cihazlar örnek olarak verilebilir. Verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri yerel yönetimler tarafından belirlenmektedir (Local Taxes and Local Fee for Municipal Waste and Minor Construction Waste, 2004).

yerel vergilerin oranlarını belirlemeye ve vergileri uygulama veya uygulamama konusunda karar verme serbestisine sahiptirler. Arazi, daire ve inşaat gibi taşınmaz mallar üzerinden alınan emlak vergisi[228] yerel yönetim vergi gelirlerinin yaklaşık % 60'ını, GSYH'nin ise yalnızca % 0.4'ünü oluşturmaktadır (OECD ortalamasının oldukça altındadır). Ayrıca emlak vergisinden elde edilen gelirin tamamı belediyelere aittir (Country Profile/Slovak Republic, 2016: 2, Local Taxes and Local Fee for Municipal Waste and Minor Construction Waste, 2004).

Merkezi yönetim (stopaj vergisi hariç) kişisel gelir vergisinden elde edilen geliri belediyelere (2018 yılında gelirin % 70'ini) ve bölge yönetimlerine (2018 yılında gelirin % 30'unu) transfer etmektedir. Özellikle belediye toplam gelirinin büyük kısmı kişisel gelir vergisinden sağlanmaktadır. Nitekim Tablo 72'de görüldüğü üzere yerel yönetim finansı ağırlıklı olarak merkezi transferlere dayanmaktadır. 2005 tarihli Yerel Finansman Yasası ile oluşturulan paylaşılan vergi sistemi (özelde kişisel gelir vergisi) ulusal hesap sisteminde yaşanan değişiklikler sonucunda transfer olarak sınıflandırılmaya başlanmıştır (Country Profile/Slovak Republic, 2016: 2, European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Ayrıca yerel yönetimlerin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenen şans oyunları vergisi gelirinden de yararlandığı görülmektedir (paylaşılan vergi sistemi kapsamında) (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Tablo 72: Slovakya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Slovakya (2016)	7.3	74.2	18.5	25.8
Slovakya (2015)	7.0	75.7	17.4	24.4
Slovakya (2013)	11.0	69.9	19.2	30.2
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

228 Emlak vergisi üçe ayrılmaktadır. Bunlar: Arazi vergisi, inşaat vergisi ve apartman/daire vergisidir. Arazi vergisinin oranı % 0.25'tir. İnşaatlarda inşaat alanının her metre karesi için alınacak vergi 0.033 Euro'dur. Apartman/daire vergisinde yine metre kare başına alınacak vergi 0.033 Euro'dur. 2016 yılında emlak vergisinden elde edilen gelirin GSYH içindeki payı % 0.41 iken, toplam vergi gelirleri içerisindeki payı % 1.28'dir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Tablo 72'ye göre 2016 yılında Slovakya'da yerel yönetim toplam gelirinin % 7.3'ü vergilerden, % 74.2'si hibe ve sübvansiyonlardan, % 18.5'i ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. Vergiler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının altında kalan Slovakya, diğer gelirleri AB ortalamasının üzerinde olan ama yüksek oranda hibe ve sübvansiyonlara (merkezi transferlere) bağımlı bir yerel gelir profili çizmektedir. Bununla birlikte 2013 yılına kıyasla Slovakya'da yerel yönetimlerin toplam öz gelirler bakımından güç kaybettiği görülmektedir.

3.4.26. Litvanya

1990'da bağımsızlığını ilan eden ve 1992'de mevcut Anayasasını kabul eden Litvanya, 1994 yılında 581 yerel yönetimin birleşmesi sonucu 60 belediyeden (savivaldybės) oluşan tek kademeli bir yerel yönetim yapısına sahiptir. Belediyeler hepsi aynı statü ve yeterliliğe sahip olmak üzere 48 ilçe (rajonas), 6 kasaba (miesta) ve 6 genel belediyeden oluşmaktadır. Belediyeler yakın hizmetleri yönetmek için "belediye semti/mahalle (seniūnijos)" olarak adlandırılan belediye altı kuruluşlar oluşturabilirler (ilgili yapıdan yaklaşık 545 adet vardır). Merkezi olarak atanmış valiler tarafından yönetilen idari bölgeler (devlet idari bölgeleri) 2010 yılında kaldırılmıştır. İdari bölgelerin yerine belediye meclis üyelerinden oluşan bölgesel kalkınma meclisi biçiminde bir yapılanma getirilmiştir. Fakat ilgili yapılanma İçişleri Bakanlığı'nın yönetimi altındadır. Belediyelerin sorumlulukları 1992 Anayasası ve 1994 tarihli Yerel Yönetim Yasası'nda (2002 yılında değiştirildi) ortaya konulmuştur. Yerel yönetim harcamalarının büyük kısmı eğitim alanına gitmektedir. Eğitim hizmetlerini sağlık bakım hizmetleri takip etmektedir. Ayrıca yerel yönetim harcamalarının GSYH ve toplam kamu harcamaları içerisindeki payı AB ortalamasının altındadır (Country Profile/Lithuania, 2016: 1-2, Šaparnienė ve Lazauskienė, 2012: 391).

Litvanya'da ulusal hesap sistemi reformuna kadar vergi geliri olarak düşünülen kişisel gelir vergisi paylaşımı, 2014 yılından beri merkezi devlet transferi olarak sınıflandırılmaktadır. 2016'da oranı artan ve sistemi değişen paylaşım geliri, toplam yerel yönetim gelirlerinin 1/3'ünü oluşturmaktadır. Kişisel gelir vergisi merkezi idare tarafından toplanmakta ve belirli kurallar çerçevesinde merkezi ve yerel idareler arasında tekrar dağıtılmaktadır. 2018 yılında ilgili vergiden elde edilen gelirin % 17.18'i devlet bütçesine, % 82.82'si ise yerel yönetim bütçesine aktarılmaktadır. Yerel yönetimlere aktarılan oranın % 78.45'i sabit/

değişmez oran iken, % 4.37'si değişkendir. Yerel yönetimlerin ilgili vergi üzerinde herhangi bir gücü/yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle ilgili vergi yerel bir vergi olarak kabul edilmemektedir (Country Profile/Lithuania, 2016: 2, European Commission/Taxes in Europe Database v3, Davulis vd., 2013: 43-44, Davulis, 2014: 64).

Ayrıca Litvanya karasında ve Litvanya'nın Baltık Denizi'ndeki ekonomik bölgesinde çıkarılan petrol ve doğal gaz kaynakları üzerinden alınan bir vergi bulunmaktadır. İlgili vergi gelirinin % 90'ı devlet bütçesine gitmektedir. Kalan % 10'u ise hidrokarbonların çıkarıldığı bölgedeki belediyenin bütçesine aktarılmaktadır. Bununla birlikte ilgili verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Günümüzde Litvanya'da yerel vergi gelirleri iki emlak vergisi (toplam yerel yönetim vergi gelirlerinin % 63'ü), damga vergisi (yerel yönetim vergi gelirinin % 22'si), çevre kirliliği vergisi ve doğal kaynaklar üzerine konulan vergilerden oluşmaktadır (her biri % 6). Belediyeler 2013 yılından beri kanunla konulan sınırlar dâhilinde veya merkezi yönetim tarafından alınan kararlar kapsamında, taşınmaz mallar[229] ve arazi[230] üzerine konulan emlak vergisi oranlarını belirleyebilmektedir. Diğer vergi oranları ise genellikle merkezi seviyede tespit edilmektedir (Country Profile/Lithuania, 2016: 2). Sonraki yıllarda bireyler ve kurumlar üzerindeki damga vergisi uygulaması kaldırılmıştır. Artık belirli işlemlerden noter ücreti alınabilmektedir (Deloitte, 2017d: 2-4). Bir yerel yönetim doğal kaynaklar[231], çevre kir-

229 Taşınmaz mallardan alınan vergi belediye bütçesine gitmektedir. Ancak bunun kapsamına devlet bütçesine giden ve ticari olmayan amaçlarla gerçek kişilerin sahip olduğu taşınmaz mülklerin (konutlar, garajlar, çiftlikler ve eğlence için kullanılan mülkler dâhil) geliri dâhil değildir. Taşınmaz malın çeşitli belediyelerin sınırları içerisinde bulunduğu durumlarda vergi, ilgili belediyelerin taşınmaz maldan sorumluluğu olduğu kısım oranında vergilendirilmektedir. Ayrıca verginin matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Oran ile indirim ve muafiyetler konusunda ise yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile birlikte takdir yetkisi bulunmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

230 Verginin matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Oran ile indirim ve muafiyetler konusunda ise yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile birlikte takdir yetkisi vardır. Elde edilen gelir tamamen belediye bütçesine gitmektedir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

231 Av hayvanlarının temini konusundaki vergi hariç olmak üzere ilgili vergi devlet bütçesine dâhildir. Verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Ayrıca önceki uygulamada gelirin % 70'i yerel yönetimlere, kalan % 30'u ise devlet bütçesine gitmektedir. 2018 yılı itibariyle ise ilgili vergiden elde edilen gelirin tamamı yerel yönetimlere aittir. Ayrıca oranlar ile indirim ve muafiyetler üzerinde yerel yönetimlerin söz hakkı vardır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

liliği[232] ve kişisel gelir üzerine vergi koymakta özgür değildir. Çünkü bu vergilerden elde edilen gelirler kanunla belirlenen oranlar çerçevesinde merkezi ve yerel bütçeler arasında dağıtılmaktadır (ilgili vergiler dağıtıcı olarak adlandırılmaktadır). Yerel bütçeler ile bağlantılı diğer vergiler ise piyango ve şans oyunları üzerindeki vergi[233], avlanan hayvanlardan elde edilen gelir üzerindeki vergi[234], işletme belgesi gerektiren herhangi bir faaliyetten alınan gelir üzerindeki vergi ve tarım için kullanılmayan devlet arazisinin satışı ve kiralanmasına[235] ilişkin vergiler olarak ifade edilebilir (Davulis, 2014: 62-63, Davulis vd., 2013: 41, Šaparnienė ve Lazauskienė, 2012: 401).

Tablo 73: Litvanya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Litvanya+	5.4	89.4	5.2	10.6
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. + 2013 yılı verisi.

Tablo 73'e göre Litvanya'da yerel yönetim toplam gelirinin % 5.4'ü vergilerden, % 89.4'ü hibe ve sübvansiyonlardan, % 5.2'si ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. Litvanya bahsedilen veriler kapsamında vergiler, diğer gelirler ve toplam öz gelirler bakımından AB ortalamasının oldukça altında kalarak, Malta'dan sonra merkezi transferlere en fazla bağımlı ikinci ülke konumundadır.

232 Mal ve ambalaj atığı ile gerçekleşen çevre kirliliği hariç olmak üzere kirlilik vergisinden elde edilen gelirin % 30'u devlet bütçesine gitmektedir. Kalan % 70 ise çevre korumaya odaklı özel programlar ile belediyelere aktarılmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

233 Ulusal olarak organize edilmiş oyunları oynayan tüzel kişilerin ödediği vergiler devlet bütçesine gitmektedir. Küçük piyango organizasyonlarına katılan tüzel kişilerin ödediği vergiler ise lisansı veren belediyenin bütçesine gitmektedir. Verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetlerini merkezi yönetim belirlemektedir (European Commission/ Taxes in Europe Database v3).

234 Doğal kaynaklar üzerinden alınan vergiler kapsamındadır.

235 Kiralanan devlet arazisine ait yıllık oran arazinin değerine bağlı olarak % 0.1 ile % 4 arasında değişmektedir (arazi açık artırmayla kiralanmamış ise). Belediyelerin ilgili aralıkta kendi oranlarını belirleme hakkı bulunmaktadır (European Commission/ Taxes in Europe Database v3).

3.4.27. Estonya

24 Şubat 1918 yılında Cumhuriyet olduğunu deklare eden Estonya bu tarihe kadar yaklaşık 200 yıl Rus Çarlık İmparatorluğu'nun bir parçası olarak kalmıştır. İlgili tarihten sonra yerel yönetimlerle ilgili arka arkaya yasalar çıkaran Estonya, yerel özerklik konusunda yaşadığı gelişmeleri 1940'da Sovyet işgali nedeniyle tamamen sonlandırmıştır. Sovyet rejimi altındaki yarım yüzyıllık merkezileşmiş yönetimden sonra (1989'da) yerel özerklik iyileştirmeleri tekrar başlamıştır (Mäeltsemees, 2016: 79). Üniter bir ülke olan Estonya 213 belediyeden oluşan tek kademeli bir yerel yönetim yapısına sahiptir ve 1992 Anayasası ile özerk yönetim ilkesi kabul edilmiştir. Belediyeler hepsi aynı yasal statüye sahip şehirleri (linnad) ve kırsal belediyeleri (vallad) içermektedir. 2004 yılından beri "Yerel Yönetim Birleşmelerinin Geliştirilmesine İlişkin Yasa" ile yerel yönetimlerin sayıları kademeli olarak ve yavaş biçimde azaltılmıştır. Fakat azalmanın oldukça yavaş olması nedeniyle merkezi yönetim 2014 yılında belediyeler arası birleşmeleri ve iş birliğini geliştiren yeni bir reform hareketi başlatmıştır (5000'in altında yerleşenin olduğu belediyelerde) (Country Profile/Estonia, 2016: 1). Ekim 2017'de tamamlanan idari reform süreci sonucunda belediyelerin sayısı 79'a düşürülmüştür. Belediyelerin 14'ü kentsel, 65'i ise kırsal belediyedir (OECD, 2018: 3-4). Tüm belediyelerin sınırlı özerklik statüsü içerisinde belediye altı girişimler oluşturma konusunda yasal imkânları bulunmaktadır. Yalnızca iki şehir ve iki kırsal belediye bu fırsatı yakalamıştır. Bunlara ilave olarak Estonya merkezi yönetim tarafından atanmış valiler tarafından yönetilen 15 idari bölgeye ayrılmıştır (Country Profile/Estonia, 2016: 1).

Estonya'da belediyeler yüksek derecede merkezi yönetim transferlerine bağımlıdır. Ulusal hesap sisteminde yapılan reform sonrasında paylaşılan vergiler transfer olarak sınıflandırılmaya başlanmıştır. İlgili değişiklik 2014 yılından beri uygulanmaktadır. 2014 yılında başlayan yerel yönetim reformu ile yerel finans sistemi revize edilmiştir. Reform, denkleştirme sisteminin yenilenmesi ve belediyelerin kendi sahip olduğu vergi gelirlerinin planlanması konusunda daha fazla öngörüde bulunmaya katkı sağlayacaktır (Country Profile/Estonia, 2016: 2).

Estonya'da belediyelerin kendi vergi kaynakları arasında arazinin (binalar hariç) kadastro değerinin (vergi değeri/takdir edilmiş

değer) % 0.1'i ile % 2.5'i arasında değişen ve belediyelerin oranları, matrahı, indirim ve muafiyetleri belirleme konusunda söz sahibi olduğu arazi vergisi (land value tax/arazi değeri vergisi) bulunmaktadır. Arazi vergisine ait gelirler 2016 yılında GSYH'nin % 0.27'si, toplam vergi gelirinin ise % 0.81'ini oluşturmaktadır (Country Profile/Estonia, 2016: 2, Deloitte, 2018b: 2-3, Wenner, 2018: 794, European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Ayrıca yerel yönetimler Yerel Vergi Yasası'na göre isteğe bağlı olan ve nadiren işe yarayan reklam vergisi, yol ve cadde kapama/işgal vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, hayvan vergisi, eğlence vergisi ve park ücretleri/vergisi gibi diğer küçük yerel vergileri de toplamaktadırlar. Yerel vergiler arasında yer alan baş vergisi, tekne vergisi, yerel gelir vergisi ve satış vergisi uygulamaları 2000, 2002 ve 2012 yıllarında kaldırılmıştır (Local Taxes Act, 1994, Hammar ve Verbeek, 2017: 32, Country Profile/Estonia, 2016: 2, Mäeltsemees, 2012: 176, Governatori, 2012: 96, European Commission, 2012: 235).

Reklam vergisi, yol ve cadde kapama/işgal vergisi ve park ücretleri/vergisi en sık uygulanan vergilerdir. Ancak yerel yönetimlerin 3/4'ünden fazlası hiç yerel vergi uygulamamaktadır (Mäeltsemees, 2016: 103, Mäeltsemees, 2012: 176). Belediye gelirinin yaklaşık % 50'si merkezi yönetim ile paylaşılan kişisel gelir vergisinden[236] sağlanmaktadır (Hammar ve Verbeek, 2017: 32, Country Profile/Estonia, 2016: 2, Mäeltsemees, 2012: 173). Kişisel gelir vergisi payından sonra gelen en önemli vergi ise arazi vergisidir. Özellikle birçok yaşlı vatandaşın veya düşük ücretli insanın çalıştığı kırsal belediyelerde arazi vergisinin önemi daha da artmaktadır (arazi vergisi/toplam gelir oranı % 1 ile % 50 arasında değişmektedir). Kişisel gelir vergisi payı ise genellikle şehirlerde daha önemli bir konuma sahiptir (kişisel gelir vergisi/toplam gelir oranı % 10 ile % 90 arasında değişmektedir) (Mäeltsemees, 2016: 99).

236 01.01.2014 tarihinden itibaren yerleşik bir gerçek kişinin vergilendirilebilir gelirinin % 11.6'sını yerel yönetimler almaktadır (kesintiler dikkate alınmamaktadır). Gelirin kalan kısmı ise merkezi yönetime aittir (European Commission/Taxes in Europe Database v3).

Tablo 74: Estonya'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	Vergiler/ Toplam Gelir	Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir	Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir	Öz Gelir
Estonya (2016)	3.5	84.5	12.0	15.5
Estonya (2015)	3.5	85.0	11.4	14.9
Estonya (2013)	3.8	85.2	11.0	14.8
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD, 2017: 18, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır.

Tablo 74'e göre 2016 yılında Estonya'da yerel yönetim toplam gelirinin % 3.5'i vergilerden, % 84.5'i hibe ve sübvansiyonlardan, % 12'si ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. Vergi gelirleri bakımından AB ortalamasının çok altında kalan Estonya, yüksek oranda merkezi transferlere (hibe ve sübvansiyonlar) bağımlı bir yerel gelir yapısına sahiptir.

3.4.28. Malta

Yerelleşmiş ve üniter bir devlet olan Malta, 1964 yılında Britanya İmparatorluğu'ndan bağımsızlığını elde etmiştir (EIPA ve ECR, 2012: 629, Aquilina ve Calleja, 2012: 435). Malta en yoğun nüfuslu ülke olmasına rağmen AB'nin nüfus ve alan açısından en küçük üyesidir. Yedi adadan oluşan bir takımada olan Malta'da insanların yerleştiği üç büyük yerleşim yeri: Malta, Gozo ve Comino'dur. Tek kademeli bir yerel yönetim sistemine[237] sahip Malta'da yerel yönetimler 1993 yılında Yerel Konsey Yasası'nın onaylanması ile oluşturulmuş ve 2001 yılında Malta Anayasası'nda yapılan bir değişiklik ile yerleşik hale gelmiştir. Mevcut durumda Malta'da 54 yerel konsey, Gozo'da ise 14 yerel konsey bulunmaktadır (Country Profile/Malta, 2016: 1, Bauby ve Smilie, 2010: 86).

Yerel Konsey Yasası 1999, 2005 ve 2009 yılında önemli ölçüde revize edilmiştir. 2009 yılında gerçekleştirilen Yerel Yönetim Reformu çerçevesinde yerel konseylerin topluluklara bölünmesi yönünde değişiklikler yapılmıştır. Üst seviyede ise bölgesel komite tarafından idare

237 Avrupa Bölgeler Komitesi'ne göre Malta'da üç kademeli bir yerel yönetim yapılanması mevcuttur. Bunlar: 5 bölge komitesi, 68 yerel konsey ve 16 idari komitedir (European Committee of the Regions/Division of Powers). Bir başka çalışmada ise yerel yapılanma bölgeler (en üst seviye), yerel konseyler (orta seviye) ve topluluklar (en alt seviye) olarak üçe ayrılmıştır (Committee of the Regions, 2015: 40).

edilen ve merkezi yönetim ile yerel konseyler tarafından delege edilmiş sorumluluklara sahip 5 bölge oluşturulmuştur. 1993 yılından beri yerel sorumluluklar kademeli olarak artmasına rağmen, yerel konseylerin mevcut durumda sorumlulukları hala sınırlıdır. Yerel Konsey Yasası'na göre 68 yerel konseyin (kunsilli lokali) kendine ait veya paylaşım yöntemiyle sahip olduğu vergi geliri bulunmamaktadır. Bu nedenle yerel gelirlerin en önemli bölümü merkezi transferlerden sağlanmaktadır (Country Profile/Malta, 2016: 1-2, Rautava ve Dickson, 2017: 13, DEXIA ve CEMR, 2012: 15, DEXIA, 2008: 8, Local Councils Act, 1993, http://www.clgf.org.uk/regions/clgf-europe/malta/).

Tablo 75: Malta'nın Yerel Gelir Yapısı (2016)

Ülke	**Vergiler/ Toplam Gelir**	**Hibeler ve Sübvansiyonlar/ Toplam Gelir**	**Diğer Gelirler*/ Toplam Gelir**	**Öz Gelir**
Malta+	0.0	94.4	5.6	5.6
AB/Sadece Yerel Yönetimler (2016)	36.4	48.3	15.3	51.7

Kaynak: OECD, 2018: 19, OECD ve UCLG, 2016

*Diğer gelirler: Tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan oluşmaktadır. + 2013 yılı verisi.

Tablo 75'e göre Malta'da yerel yönetim toplam gelirinin % 94.4'ü merkezi yönetim transferlerinden, % 5.6'sı ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. Yaklaşık % 95 oranında hibe ve sübvansiyonlara (merkeze) bağımlı olan Malta yerel yönetimleri, hiç vergi gelirine sahip olmama açısından AB'deki ilk ve tek örnektir. Ayrıca Malta'da yerel yönetimlerin vergi gelirleri olmadığı için diğer gelirler toplam öz gelirlere eşittir.

Tablo 76: Avrupa Birliği Ülkelerinin Yerel Vergi Yapıları İle İlgili Temel Tespitler

Ülkeler	Tespitler
Letonya	Yerel vergi gelirinin toplam yerel gelirler içerisindeki oranı en yüksek ülke olan Letonya'da, yerel yönetimlerin matrahı ve oranını kendilerinin belirlediği (kendilerine ait) bir vergi geliri yoktur. Paylaşılan vergiler yerel yönetim vergi gelirlerinin temelini oluşturmaktadır. Paylaşılan vergiler kapsamında en önemli vergi kişisel gelir vergisidir. Daha sonra emlak vergisi gelmektedir.
İsveç	İsveç'te yerel yönetim vergi gelirlerinin neredeyse tamamı belediye gelir vergisinden sağlanmaktadır. İkinci sırada ise oran ve matrahı merkezi idare tarafından belirlenen emlak vergisi bulunmaktadır.
Fransa	Fransa'da 2010 yılında yerel işletme vergisinin yerine getirilen "bölgesel ekonomik katkı" yerel yönetimler için önemli bir vergi geliri kaynağıdır. Bölgesel ekonomik katkı dışında belediyelerin kendilerine ait birçok vergi türü bulunmaktadır. İllerin vergi geliri yapısı belediyelerinkine benzemekle birlikte tür/sayı olarak daha azdır. Bölgeler ve iller kendilerine ait vergi gelirlerinin dışında paylaşılan vergilere de sahiptir.
İspanya	İspanya'da Bask ve Navarra bölgesi sahip olduğu özerklik kapsamında tüketim vergileri, katma değer vergisi ve ithalat vergileri dışındaki tüm vergilerden yararlanmaktadır. Diğer özerk topluluklar ise üzerinde payının olduğu bazı vergileri merkezi yönetim ile paylaşmaktadır. Kişisel gelir vergisinin özerk toplulukların finansmanındaki önemi büyüktür. Bask ve Navarra bölgesi dışındaki diğer özerk toplulukların kendilerine ait vergi gelirlerinde ise standart bir sistem yoktur. Bir diğer ifadeyle vergi gelirleri/türleri topluluklar arasında değişkenlik göstermektedir. İspanya'da belediyeler vergi gelirlerinin önemli bir bölümünü kendi sahip olduğu vergilerden elde etmektedir. 75000'den fazla yerleşenin olduğu geniş alanlarda belediyelerin paylaşılan vergi gelirleri de bulunmaktadır. Taşınmaz mallar üzerinden alınan vergiler belediye vergi gelirlerinin % 38'ini oluşturmaktadır. İllerin ise bazı paylaşılmış vergi gelirlerini alma ve yalnızca yerel işletme vergisi üzerine ek vergi uygulama yetkisi bulunmaktadır.
Çekya	Çekya'da vergi gelirleri yerel yönetim gelirleri açısından önemli bir kaynak olmasına rağmen, vergi gelirlerinin çoğu paylaşılan vergiler sınıfında olduğu için yerel yönetimler (bölge ve belediyeler) gelirleri üzerinde çok az bir özerkliğe sahiptir. Bölgelerin kendilerine ait vergi geliri yoktur. Paylaşılan vergiler kapsamında en önemli vergi ise KDV'dir. Belediyelerin kendilerine ait vergi geliri olmakla birlikte en önemlisi emlak vergisidir.
Finlandiya	Finlandiya'da yerel vergi gelirleri çoğunlukla yerel yönetimlerin kendilerine ait vergilerinden oluşmaktadır. Yalnızca kurumlar vergisi yerel yönetimlerle paylaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin kendi vergi gelirleri arasındaki en büyük pay belediye gelir vergisine/yerel kişisel gelir vergisine aittir (vergi gelirinin %86'sı). Daha sonra ise emlak vergisi gelmektedir.

Tablo 76: (devamı)

Ülkeler	Tespitler
Slovenya	Slovenya'da belediye vergileri paylaşılan vergiler ve kendilerine ait vergilerden oluşmaktadır. Bu çerçevede belediyeler kişisel gelir vergisinden pay almaktadır. Bu pay belediye vergi gelirlerinin yaklaşık 3/4'ünü oluşturmaktadır. Belediyelerin kendilerine ait vergi kaynakları arasında en önemlisi ise emlak vergisidir.
Portekiz	Portekiz'de Azores ve Madeira özerk bölgeleri kendi alanlarında oluşan neredeyse tüm ulusal vergi gelirlerini ellerinde bulundurdukları/yararlandıkları gibi, yeni vergilerde oluşturabilmektedir. Belediyelerin hem kendilerine ait hem de paylaşılan vergi gelirleri vardır. Paylaşılan vergiler kapsamında belediyeler kişisel gelir vergisinden ve MTV'den yararlanmaktadır. Belediyelerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında en dikkat çekici vergi ise kurumlar vergisi üzerindeki ek belediye vergisidir (derrama).
İtalya	İtalya'da yerel yönetimlerin hem kendilerine ait hem de paylaşılan vergi gelirleri bulunmaktadır. Bölgesel vergilerde en önemli kaynak üretim çıktısı üzerindeki bölgesel vergi veya bölgesel işletme vergisidir. Bunun dışında bölgelerin kendilerine ait ilave kaynakları bulunmaktadır. Kendilerine ait kaynaklar kapsamda kişisel gelir vergisi üzerindeki ek vergi bölgeler için önemlidir. Bunlara ilave olarak özel statülü bölgeler ve merkezi yönetim belirli ulusal vergileri paylaşmaktadır. Paylaşılan vergiler özel statülü bölgelerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. İllerin kendilerine ait üç vergi geliri kaynağı bulunurken, belediyelerde en önemli vergi geliri kaynağı tek belediye vergisi ve kişisel gelir vergisi üzerindeki ek vergidir.
Almanya	Almanya'da yerel yönetimlerin vergi sistemi hem kendilerine ait hem de paylaşılan vergi gelirlerine dayanmaktadır. Eyaletlerin kendilerine ait vergi gelirleri olmakla birlikte gelirlerin büyük kısmı paylaşılan vergilerden sağlanmaktadır. Paylaşılan vergiler kapsamında en önemli vergiler: KDV, kişisel gelir vergisi ve kurumlar vergisidir. Belediyelerde kişisel gelir vergisi ve KDV'den pay almaktadır. Belediyelerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında en önemli vergi, yerel işletme vergisidir.
Hırvatistan	Hırvatistan'da yerel yönetimler için en önemli kaynak kişisel gelir vergisidir. Kişisel gelir vergisi hem vergi geliri (ek vergi) hem de transfer olarak (vergi paylaşımı düzenlemeleri) hizmet veren bir gelir kaynağıdır. Ek vergi yöntemiyle elde edilen gelir yerel vergi gelirinin %75'ini oluşturmaktadır. Ayrıca emlak vergisi yerel yönetimler (iller ve belediyeler) ile merkezi yönetim arasında paylaşılmaktadır. Anlatılanlara ilave olarak bölgelerin, belediyelerin ve illerin kendilerine ait vergi gelirleri bulunmaktadır.
Macaristan	Macaristan'da idari bölgelerin vergi uygulama/koyma yetkisi bulunmamaktadır. Belediyeler ise kendi yetki alanlarında vergi uygulayabilmektedir. Yerel vergi gelirlerinin büyük kısmı (en önemli belediye vergisi) yerel işletme vergisinden elde edilmektedir. İkinci önemli vergi ise emlak vergisidir. Ayrıca matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri merkezi yönetim tarafından belirlenen motorlu taşıtlar vergisi geliri merkezi yönetim ile belediyeler arasında paylaşılmaktadır.
Danimarka	Danimarka'da yeni oluşturulan bölgelerin vergi koyma yetkisi olmadığı için yerel yönetim gelirleri içerisinde vergilerin payı azalmıştır. Bölgesel finansmanda transferler önemli bir fonksiyona sahiptir. Belediyelerin kendilerine ait gelirlerinde en önemli finansman kaynağı belediye gelir vergisidir. Daha sonra arazi vergisi gelmektedir. Yerel yönetimler paylaşılan vergiler kapsamında kurumlar vergisinden ve ölen kişilerin mülkleri üzerindeki devlet gelir vergisinden pay almaktadır.

Güney Kıbrıs	Güney Kıbrıs'ta yerel yönetimlerin sahip olduğu tüm vergi geliri, (yerel) emlak vergisi, belediye meslek vergisi, otel konaklama vergisi ve eğlence vergisi gibi temel vergilerden sağlanmaktadır. Emlak vergisi ve belediye meslek vergisinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı önemlidir.
Polonya	Polonya'da bölgeler ve iller çoğunlukla transferlere dayalı biçimde merkezi yönetim tarafından finanse edilmektedir. Belediyeler ise daha farklılaştırılmış bir gelir yapısına sahiptir. Yerel yönetim vergi sistemi hem paylaşılan vergilerden (her üç düzey için) hem de yerel birimlerin kendi sahip olduğu vergilerden (yalnızca belediye düzeyi için) oluşmaktadır. Paylaşılan vergilerden elde edilen gelir tüm yerel yönetim seviyeleri için önemlidir. Belediyelerin kendilerine ait gelirleri kapsamında tarım, orman ve emlak vergisinin önemli bir role sahip olduğu görülmektedir.
Belçika	Belçika'da yerel yönetimlerin hem kendilerine ait hem de paylaşılan vergi gelirleri bulunmaktadır. Bölgelerin kendilerine ait gelirlerinde kişisel gelir vergisi üzerindeki bölgesel ek vergi oldukça önemlidir. Toplulukların finansmanında kişisel gelir vergisi ve KDV'nin paylaşımı önemli rol oynamaktadır. İller ve belediyelerde ise federal veya bölgesel seviyede uygulanan vergiler üzerindeki ek vergiler (kişisel gelir vergisi, taşıt vergisi ve emlak vergisi üzerindeki ek vergiler) temel finansman kaynağı olmaktadır.
Lüksemburg	Tek kademeli bir yerel yönetim yapısına sahip Lüksemburg'da belediye vergi gelirlerinin büyük kısmı belediye ticaret vergisinden sağlanmaktadır. Belediye ticaret vergisinden sonra gelen en önemli vergi, yine emlak vergisidir. Ayrıca paylaşılan vergiler kapsamında belediyeler kişisel gelir vergisinden pay almaktadırlar.

Tablo 76: (devamı)

Ülkeler	Tespitler
Yunanistan	Kallikratis Reformu ile genel transferlerin payı azaltılmasına rağmen Yunanistan'da yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı merkezi yönetim transferleridir. Özellikle bölgelerin hiç vergi geliri yoktur ve tamamen merkezi yönetim transferlerine bağımlıdır. Belediyelerin vergi gelirlerinin tamamı kendilerine ait vergilerden oluşmaktadır. Eski sistemde belediye vergi gelirlerinde en büyük pay emlak vergisine ait iken, yeni sistemde artık yerel yönetimlerin böyle bir gelir kaynağı bulunmamaktadır.
İrlanda	İrlanda'da yerel meclislerin vergi geliri oldukça sınırlıdır. Merkezi yönetim transferleri yerel meclis gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Yerel meclislerin paylaşılan vergi geliri yoktur. Yerel vergi gelirlerinin büyük kısmı yerel yönetimlerin sahip olduğu sadece bir kaynaktan sağlanmaktadır. Bu kaynak ise emlak vergisidir.
Birleşik Krallık	Birleşik Krallık'ta yerel birimlerin en önemli finansman kaynağı emlak vergisidir. Emlak vergisini oluşturan bileşenlerden birisi olan işyeri/iş vergisi (business rate) İngiltere, İskoçya ve Galler'de merkezi yönetim ile paylaşılmaktadır. Kuzey İrlanda'da yerel yönetimlerin ikamet amacıyla veya bu amacın dışında kullanılan mülkler üzerinden elde ettiği "district rate" olarak adlandırılan bir gelir kaynağı bulunmaktadır. İlgili kaynaktan elde edilen gelir kendi alanlarındaki kamu hizmetlerinin finansmanı için doğrudan yerel birimlere gitmektedir. Ayrıca aynı matrah üzerinden elde edilen ve "regional rate" olarak adlandırılan diğer bir emlak vergisi kaynağı ile merkezi yönetimin sorumluluğu altındaki hizmetler finanse edilmektedir.

Avusturya	Federal bir devlet olan Avusturya'da yerel yönetim vergi gelirlerinin neredeyse tamamı paylaşılan ulusal vergilerden oluşmaktadır (özellikle eyaletlerde). Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirlerinin payı açısından Avusturya OECD ortalamasının en düşük seviyeleri arasındadır. Belediyelerin kendilerine ait en önemli vergi geliri, belediye işletme vergisidir. Daha sonra ise emlak vergisi gelmektedir.
Romanya	Romanya'da yerelleşme sürecine rağmen yerel yönetimler hala merkezi yönetim transferlerine bağımlıdır. Vergi gelirleri ise oldukça sınırlıdır. Yerel vergi gelirinin önemli bir kısmı emlak vergisinden elde edilmektedir. Ayrıca önceden paylaşılan vergiler olarak kabul edilen kişisel gelir vergisi ve katma değer vergisi, 2014 yılından itibaren transfer olarak sınıflandırılmaya başlanmıştır. Bazı sınıflama değişiklikleri olmasına rağmen yerel yönetimlerin kurumlar vergisinden (mikro girişimcilerin gelir ve karları üzerinden alınan vergiden) yararlandığı görülmektedir.
Bulgaristan	Bulgaristan'da 2003 yılında yerel paylaşım düzenlemelerini (paylaşılan vergi sistemini) kaldıran önemli bir vergi reformu gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile paylaştığı bir vergi bulunmamaktadır. Belediyelerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında emlak vergisi, ulaşım/nakliye taşıtları vergisi ve mülkiyet edinme vergisi toplam yerel vergi gelirlerinin büyük kısmını oluşturmaktadır. Belirtilen vergiler arasında emlak vergisi daha önemli bir konuma sahiptir.
Hollanda	Hollanda'da paylaşılan vergi sistemi yoktur. Belediye vergi gelirlerinin büyük bir kısmı emlak vergisinden sağlanmaktadır. İl vergi gelirlerinin neredeyse tamamı merkezi yönetim tarafından sınırlandırılmış bir oran çerçevesinde motorlu taşıtlar vergisi üzerine konulan ek vergiden elde edilmektedir.
Slovakya	Slovakya'da vergi gelirleri belediyelerin ve bölgelerin mali kaynaklarının yalnızca küçük bir kısmını oluşturmaktadır (OECD'deki en düşük seviyeler arasında). Önceden motorlu taşıtlar vergisi elde eden bölgelerin günümüzde sahip olduğu (kendine ait) vergi geliri yoktur. Belediyelerin kendilerine ait vergi gelirleri açısından en önemli kaynak emlak vergisidir. Ayrıca paylaşılan vergiler kapsamında kişisel gelir vergisinden ve şans oyunları vergisinden yerel yönetimlere pay aktarımı yapılmaktadır. Kişisel gelir vergisi payı, 2014 yılından beri transfer olarak sınıflandırılmaktadır.
Litvanya	Tek kademeli bir yerel yönetim yapısına sahip Litvanya'da belediyeler paylaşılan vergiler kapsamında kişisel gelir vergisinden pay almaktadır. Bu pay, 2014 yılından beri transfer olarak sınıflandırılmaktadır. Kişisel gelir vergisinin dışında paylaşılan vergiler de vardır. Belediyelerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında en önemli kaynak ise emlak vergisidir. Yerel yönetimler büyük ölçüde merkezi transferlere bağımlıdır.
Estonya	Tek kademeli bir yerel yönetim yapısına sahip Estonya'da belediyeler yüksek derecede merkezi yönetim transferlerine bağımlıdır. Paylaşılan vergiler kapsamından elde edilen kişisel gelir vergisi 2014 yılından beri transfer olarak sınıflandırılmaktadır. Belediyelerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında en önemli kaynak ise arazi vergisidir. Özellikle birçok yaşlı vatandaşın veya düşük ücretli insanın çalıştığı kırsal belediyelerde arazi vergisinin önemi daha da artmaktadır. Kişisel gelir vergisi payı ise genellikle şehirlerde daha önemli bir konuma sahiptir.
Malta	Malta'da yerel yönetimlerin kendilerine ait veya paylaşım yöntemiyle sahip olduğu vergi geliri bulunmamaktadır. Bu nedenle yerel gelirlerin büyük kısmı merkezi transferlerden sağlanmaktadır. Hiç vergi geliri elde etmemesi nedeniyle Malta AB'deki ilk ve tek örnektir.

Anlatılanlar kapsamında AB ülkelerinin yerel vergi yapıları ile ilgili en önemli noktalar Tablo 76'da özet biçimde ele alınmıştır. Tablo 76'dan görüleceği üzere AB ülkelerinde standart bir yerel vergi yapısı bulunmamaktadır. Bir standart olmamakla birlikte ortak bazı uygulamaların olduğunu söylemekte mümkündür. Bu nedenle sonraki başlık altında AB ülkelerindeki yerel vergi yapıları ile ilgili ortak bazı noktalar analiz edilmeye çalışılmıştır.

3.5. Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Vergi Yapıları İle İlgili Genel Değerlendirme

Anlatılanlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde Avrupa Birliği kapsamında ortak bir yerel yönetim yapılanması ve yerel gelir yapısı bulunmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Özellikle öz gelirler içerisindeki vergi gelirleri açısından ülkeler arasında oldukça farklı uygulamalara rastlanmaktadır. Bir diğer ifadeyle bazı ülkelerde yerel yönetimlerin hiç vergi geliri yok iken (örneğin Malta), federal ve bölgesel olarak tanımlanan devletlerde yerel yönetimlerin oldukça geniş yerel vergi kaynaklarına sahip olduğu görülmektedir.

Söz konusu farklılık üzerinde özellikle siyasi ve idari yapılanmanın oldukça etkili olduğu ifade edilebilir. Benzerlikler açısından bakıldığında ise yerel yönetimler için en uygun kaynak olarak değerlendirilen emlak vergisi AB üyesi 26 ülkede (Yunanistan ve Malta hariç) yerel yönetimlerin vergi gelirleri arasında yer almaktadır.

Tablo 77'de yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri (own-source taxes) ve paylaşılan vergi gelirleri (shared taxes) gösterilmektedir. İlgili tablo incelediğinde AB'deki yerel vergi yapısı hakkında genel bazı çıkarımlar elde etmek mümkündür.

Tablo 77: Avrupa Birliği Ülkelerindeki Başlıca Yerel Vergiler

Ülkeler	**Tüm Yerel Birimlerde Uygulanan Temel Vergi Türleri**	
	Kendilerine Ait Vergiler (Own-Source Taxes)	**Paylaşılan Vergiler (Shared Taxes)**
Letonya	-Vergi geliri yoktur.	-Kişisel Gelir Vergisi. -Emlak Vergisi. -Doğal Kaynak Vergisi. -Piyango ve Şans Oyunları Vergisi.
İsveç	-Yerel Kişisel Gelir Vergisi/Belediye Gelir Vergisi. -Emlak Vergisi.	-Vergi geliri yoktur.

Fransa	-İşletme Katma Değer Vergisi. -İşletme Emlak Vergisi. -Emlak Vergisi. -Yerel İkamet Vergisi. -İkinci Ev Vergisi. -Maden Lisansı Vergisi. -Yüksek Gerilim Hattı Direkleri Üzerinden Alınan Götürü Vergi. -Elektrik Nihai Tüketim Vergisi. -Mülkiyet İşlemleri Vergisi. -İletişim/Ağ Şirketleri Vergisi. -Eğlence, Oyun ve Gösteri Vergisi. -Evsel Atık Vergisi. -Süpürme Vergisi. -Turist Vergisi. -Maden Sularından Alınan Ek Vergi. -Ticari Arazi Vergisi. -Su Alanlarının Yönetimi ve Sellerin Önlenmesi İçin Vergi. -Taşıt Kayıt/Tescil Vergisi Üzerinden Ek Vergi. -Taşıt Kayıt/Tescil Sertifikası Vergisi. -Sürücü Belgesi Vergisi. -Çıraklık Vergisi. -Altın Madeni Üzerinden Alınan Vergi (Guyana Bölgesinde). -Hava ve Deniz Taşımacılığı Üzerinden Alınan Vergi (Korsika Bölgesinde).	-Sigorta Sözleşmeleri Vergisi. -Petrol Ürünleri Vergisi. -Tütün Ürünlerinden Alınan Vergi (yalnızca Korsika ve deniz aşırı illerde).
İspanya	-Tüm Vergiler (Tüketim Vergisi, İthalat Vergisi ve KDV dışında, Bask Bölgesi ve Navarra'da). -Emlak Vergisi. -Taşıt Vergisi. -İnşaat, Tesisler ve Altyapı Vergisi. -Kentsel Nitelikli Arazinin Değer Artış Vergisi. -Yerel İşletme Vergisi. -Yerel İşletme Vergisi Üzerindeki Ek Vergi. -Boş Ev Vergisi. -Atık Vergisi. -Turizm İşletmelerinde Konaklama Vergisi. -Büyük Ticari Kuruluşlar Vergisi. -Karbondioksit Emisyonu Vergisi. -Paketlenmiş Şekerli İçecekler Vergisi. -Hava Kirliliği Vergisi. -Bingo Oyunu Ödül Vergisi. -Su Kirliliği Vergisi. -Avdan Elde Edilen Kar Vergisi. -Tehlikeli ve Radyoaktif Atıkların Saklanması Vergisi. -Tek Kullanımlık Plastik Poşet Vergisi. -Petrol Türevi Yakıtlar Üzerine Özel Vergi. -Yetkili Catering Kuruluşları Makinelerinin Kurulumu Vergisi. -Çeşitli Çevresel Vergiler.	-Kişisel Gelir Vergisi. -Katma Değer Vergisi. -Tüketim Vergisi. -Kurumlar Vergisi. -Elektrik Vergisi. -Belirli Ulaşım/Nakliye Araçları Üzerine Özel Vergi. -Hidrokarbon Perakende Satış Vergisi. -Taşıt Vergisi. -Şans Oyunları Vergisi. -Sermaye Transferi Vergisi. -Veraset ve İntikal Vergisi. -Servet Vergisi. -Damga Vergisi.

Tablo 77: (devamı)

Ülkeler	Tüm Yerel Birimlerde Uygulanan Temel Vergi Türleri	
	Kendilerine Ait Vergiler (Own-Source Taxes)	**Paylaşılan Vergiler (Shared Taxes)**
Çekya	-Emlak Vergisi. -Köpek Vergisi. -Motorlu Taşıtlar Vergisi. -Eğlence Vergisi (Konaklama Vergisi dahil). -Yerel Şirketlerden Elde Edilen Gelir Vergisi.	-Kişisel Gelir Vergisi. -Kurumlar Vergisi. -Katma Değer Vergisi. -Piyango, Kumar ve Bahis Vergisi. -Serbest Meslek Sahiplerinin Gelir Vergisi.
Finlandiya	- Yerel Kişisel Gelir Vergisi/Belediye Gelir Vergisi. - Emlak Vergisi.	-Kurumlar Vergisi.
Slovenya	-Emlak Vergisi. -Veraset ve İntikal Vergisi. -Emlak Alım-Satım Vergisi. -Gemi/Tekne Vergisi. -Şans Oyunları Vergisi. -Turist Vergisi.	-Kişisel Gelir Vergisi.
Portekiz	-Tüm Ulusal Vergiler (Özerk Bölgelerde). -Emlak Vergisi. -Ek Emlak Vergisi. -Belediye Turist Vergisi. -Belediye Transfer Vergisi. -Kurumlar Vergisi Üzerindeki Ek Belediye Vergisi (Derrama).	- Kişisel Gelir Vergisi. - Taşıt (Dolaşım) Vergisi.
İtalya	-Üretim Çıktısı Üzerindeki Bölgesel Vergi (Bölgesel İşletme Vergisi). -Bölgesel Taşıt Vergisi. -Bölgesel Kayıt/Tescil Vergisi. -Hava Taşıtlarından Yayılan Gürültü Emisyonu Üzerine Bölgesel Vergi. -Atık Yakma ve Depolama Üzerine Bölgesel Vergi. -Kamusal Deniz Alanlarında Devlet İmtiyazları Üzerine Bölgesel Vergi. -Üniversite Öğrenim Hakkı İçin Bölgesel Vergi. -Devlet Kamusal Alan Malları Üzerindeki İmtiyazlarda Bölgesel Vergi. -Taşıt Yakıtları Üzerine Bölgesel Vergi. -Kişisel Gelir Vergisi Üzerindeki Bölgesel Ek Vergi. -Bölgesel İkame Vergisi. -Yakıt Olarak Kullanılan Doğal Gaz Üzerindeki Tüketim Vergisi Üzerine Bölgesel Ek Vergi. -Araç Kayıt/Tescil Vergisi (MTV kapsamında). -Araç Sigorta Vergisi. -Çevre Koruma Vergisi. -Belediye Emlak Vergisi. -Atık Vergisi. -Yerel Hizmetlerin Finansmanı Vergisi. -Belediye İnşaat Lisansı Vergisi. -Reklam ve Afiş Vergisi. -Kişisel Gelir Vergisi Üzerindeki Ek Vergi. -Turist Vergisi. -Karaya Çıkış Katkısı.	-Kişisel Gelir Vergisi. -Kurumlar Vergisi. -Damga Vergisi. -Tüketim Vergisi. -Katma Değer Vergisi.

Tablo 77: (devamı)

Ülkeler	Tüm Yerel Birimlerde Uygulanan Temel Vergi Türleri	
	Kendilerine Ait Vergiler (Own-Source Taxes)	**Paylaşılan Vergiler (Shared Taxes)**
Almanya	-Veraset ve İntikal Vergisi. -Gayrimankul Alım Vergisi. -Gayrimenkul Transferi Vergisi. -Bahis ve Piyango Vergisi. -Bira Vergisi. -Kumarhane Vergisi. -Yangından Korunma Vergisi. -Yerel İşletme Vergisi. -Emlak Vergisi. -Köpek Vergisi. -Eğlence Vergisi. -İkinci Ev Vergisi. -Kültür veya Yatak Vergisi. -Avlanma ve Balık Tutma Vergisi. -Lisans/Ruhsat Vergisi. -Meşrubat/İçecek Vergisi.	-Kişisel Gelir Vergisi. -Kurumlar Vergisi. -Katma Değer Vergisi. -Yerel İşletme Vergisi (eğer eyalette belediye yoksa federal yönetim ve eyalet arasında paylaşılır)
Hırvatistan	-Veraset ve İntikal Vergisi. -Motorlu Taşıtlar Vergisi. -Bot/Gemi Vergisi. -Kumar/Slot Makineleri Vergisi. -Tüketim Vergisi. -Yazlık Ev/Tatil Evi Vergisi. -Kamu Arazisinin Kullanımı Vergisi. -Emlak Transferi Vergisi. -Kişisel Gelir Vergisi Üzerindeki Ek Vergi.	-Kişisel Gelir Vergisi (transfer/ ödenek sınıflaması altında) -Emlak Vergisi.
Macaristan	-Yerel İşletme Vergisi. -Emlak Vergisi. -Kasaba Vergisi. -Hane Halkı (Özel Kişi) Toplumsal Vergisi. -Turist Vergisi.	- Motorlu Taşıtlar Vergisi.
Danimarka	-Yerel Gelir Vergisi/Belediye Gelir Vergisi. -Arazi Vergisi. -Kilise Vergisi.	-Kurumlar Vergisi. -Ölen Kişilerin Mülkleri Üzerindeki Devlet Gelir Vergisi.
Güney Kıbrıs	- (Yerel) Emlak Vergisi. -Belediye Meslek Vergisi. -Otel Konaklama Vergisi -Eğlence Vergisi.	-Vergi geliri yoktur.
Polonya	-Emlak Vergisi. -Orman Vergisi. -Tarım Vergisi. -Ulaşım Araçları Vergisi (MTV kapsamında). -Medeni Hukuk İşlemleri Üzerine Vergi. -Veraset ve İntikal Vergisi. -Vergi Kartı Şeklinde Gerçek Kişilerin Ödediği Gelir Vergisi.	-Kişisel Gelir Vergisi. -Kurumlar Vergisi.

Tablo 77: (devamı)

Ülkeler	Tüm Yerel Birimlerde Uygulanan Temel Vergi Türleri	
	Kendilerine Ait Vergiler (Own-Source Taxes)	**Paylaşılan Vergiler (Shared Taxes)**
Belçika	-Emlak Vergisi (Bölgesel). -Trafik Hizmetlerine Giriş Vergisi (MTV kapsamında). -Veraset ve İntikal Vergisi. -Emlak Satış Kaydı Vergisi. -Kişisel Gelir Vergisi Üzerindeki Ek Vergi. -Bölgesel Emlak Vergisi Üzerindeki Ek Vergi. -Taşıt Vergisi Üzerindeki Ek Vergi (Trafik Dolaşım Vergisi- MTV kapsamında). -GSM/Telekomünikasyon Kuleleri Üzerindeki Ek Vergi. -Atık Vergisi. -Eğlence Vergisi. -Şehir/Turist Vergisi. -Banka Kuruluşları Üzerine Vergi. -Hurdalıklar Üzerine Vergi. -Avlanma Lisansı Üzerine Vergi. -Terkedilmiş Binalar Üzerine Vergi. -İkinci Ev Vergisi. -Gömü/Define Vergisi.	-Kişisel Gelir Vergisi. -Katma Değer Vergisi.
Lüksemburg	-Belediye Ticaret Vergisi. -Emlak Vergisi. -Gayrimenkul Transfer Vergisi Üzerine Ek Vergi. -Köpek Vergisi. -Şans Oyunları/Kumar Vergisi. -Turist Vergisi. -Eğlence Vergisi. -Yoğun Sektörlerde İnşaat Üzerine Vergi. -İkinci Ev Vergisi.	-Kişisel Gelir Vergisi.
Yunanistan	-Atık Yönetimi ve Cadde Temizleme Vergisi. -Yol ve Cadde Aydınlatma Vergisi. -Bira Vergisi. -Mülkiyet Transfer Vergisi Üzerine Ek Vergi. -Reklam Vergisi. -Turist Vergisi (Geçici İkamet, Geceleme veya Kalma Vergisi).	-Vergi geliri yoktur.
İrlanda	-Yerel Emlak Vergisi. -Katı Atık Depolama Vergisi.	-Motorlu Taşıtlar Vergisi (Yerel Yönetim Fonu çerçevesinde ve transfer kategorisi altında).
Birleşik Krallık	-Belediye (Meclis/Konut) Vergisi (Council Tax). -Emlak Vergisi (District Rate adı altında yalnızca Kuzey İrlanda'da).	-İşyeri/İş Vergisi (Business Rate olarak yalnızca İskoçya, Galler ve İngiltere'de).
Avusturya	-Belediye İşletme Vergisi. -Emlak Vergisi. -İkinci Ev Vergisi. -Eğlence Vergisi. -Balık Tutma ve Avlanma Vergisi. -Toplumsal Vergi. -Park Edilen Arabalar ve Hayvan Bulundurma Üzerine Vergi. -Yangından Korunma Vergisi. -Turist/Konaklama Vergisi. -Kamu Alanlarının Kullanımı Vergisi -Karşılıksız Bağışların Vergileri.	-Kurumlar Vergisi. -Katma Değer Vergisi. -Kişisel Gelir Vergisi. -Tüketim Vergisi. -Sigorta Vergisi. -Motorlu Taşıtlar Vergisi. -Mülkiyet Transferi Vergisi.

Tablo 77: (devamı)

Ülkeler	Tüm Yerel Birimlerde Uygulanan Temel Vergi Türleri	
	Kendilerine Ait Vergiler (Own-Source Taxes)	**Paylaşılan Vergiler (Shared Taxes)**
Romanya	-Emlak Vergisi. -Ulaşım Araçları Vergisi (MTV kapsamında) -Adli Damga Vergisi. -Belirli Sertifika, Lisans ve Yetkilerin Verilmesiyle İlgili Vergiler. -Tanıtım ve Reklamla İlgili Vergiler. -Kamu Performansından Elde Edilen Gelirler Üzerine Vergiler (Performans/Şov/Gösteri Vergisi). -Kamu Alanlarının Geçici Olarak Kullanımı Üzerine Vergi. -Yerel Kamu Altyapısını Kullanan Ekipman ve Gelir Getiren Ekipman Kullanımı veya Sahipliği Üzerine Vergi.	-Kişisel Gelir Vergisi (2014 yılından beri transfer kategorisinde). -Katma Değer Vergisi (2014 yılından beri transfer kategorisinde). -Kurumlar Vergisi.
Bulgaristan	-Turizm/Turist Vergisi. -Patent/Lisans Vergisi. -Veraset Vergisi. -Ulaşım/Nakliye Taşıtları Vergisi (MTV kapsamında). -Mülkiyet Edinme Vergisi. -Emlak Vergisi. -Bağış Vergisi.	-Vergi geliri yoktur.
Hollanda	-Emlak Vergisi (Sahiplik Vergisi - Owner Tax). -Belediye Arazisinin Kullanımı İçin Ödenen Vergi. -Su Kirliliği Vergisi. -Kanalizasyon ve Çöp Toplama Vergisi. -Köpek Vergisi. -Turist Vergisi. -Park Vergisi -Motorlu Taşıtlar Vergisi Üzerine Konulan Ek Vergi.	-Vergi geliri yoktur.
Slovakya	-Emlak Vergisi. -Köpek Vergisi. -Kamusal Alanların Kullanımı Vergisi. -Konaklama Vergisi. -Satış Makineleri (Otomat) Vergisi. -Nükleer Tesis Vergisi. -Kasabaların Tarihi Bölgelerine Motorlu Araçların Girişi ve Kalmasıyla İlgili Vergi (MTV kapsamında). -Kazanmayan Oyun Makineleri (Slot) Vergisi.	-Kişisel Gelir Vergisi (2014 yılından beri transfer kategorisinde). -Şans Oyunları Vergisi
Litvanya	-Emlak Vergisi. -Piyango ve Şans Oyunları Üzerindeki Vergi. -Avlanan Hayvanlardan Elde Edilen Gelir Üzerindeki Vergi. -İşletme Belgesi Gerektiren Herhangi Bir Faaliyetten Alınan Gelir Üzerindeki Vergi. -Tarım İçin Kullanılmayan Devlet Arazisinin Satışı ve Kiralanmasına İlişkin Vergiler.	- Kişisel Gelir Vergisi (2014 yılından beri transfer kategorisinde). -Çevre Kirliliği Vergisi. -Doğal Kaynaklar Üzerine Vergiler (Petrol ve Doğal Gaz Kaynakları Üzerine Vergi).
Estonya	-Arazi Vergisi (Arazi Değeri Vergisi). -Reklam Vergisi. -Yol ve Cadde Kapama/İşgal Vergisi. -Motorlu Taşıtlar Vergisi. -Hayvan Vergisi. -Eğlence Vergisi. -Park Ücretleri/Vergisi.	-Kişisel Gelir Vergisi (2014 yılından beri transfer kategorisinde).
Malta	-Vergi geliri yoktur.	-Vergi geliri yoktur.

Tablo 77'de AB üyesi ülkelerin kendilerine ait olan ve merkezi yönetim veya federal yönetim ile paylaşarak elde ettikleri vergi gelirleri gösterilmektedir. İlgili tablo ve yapılan açıklamalar çerçevesinde dikkat çeken genel noktalar şunlardır:

- Avrupa Birliği kapsamındaki 20 ülkede yerel düzeyde paylaşılan vergi sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem kapsamında elde edilen bazı vergi gelirleri Romanya, Litvanya, Slovakya, Hırvatistan ve Estonya gibi ülkelerde son yıllarda transfer olarak sınıflandırılmaktadır. Letonya, İspanya, Fransa, İtalya, Çekya, Almanya, Avusturya ve Litvanya'da yerel birimlerin (eyalet, özerk bölge, bölge, belediye, topluluk, il) merkezi yönetim veya federal yönetim ile paylaşarak elde ettikleri vergi gelirlerinin sayısı/türü diğer ülkelere kıyasla daha fazladır. Ayrıca paylaşılan vergiler kapsamında en çok kullanılan veya yararlanılan ulusal vergi türü, kişisel gelir vergisidir. Bunların dışında katma değer vergisi, kurumlar vergisi, tüketim vergileri, motorlu taşıtlar vergisi, elektrik vergisi, doğal kaynak vergileri (petrol ve doğal gaz kaynakları/ürünleri üzerine vergi), sigorta vergisi, veraset ve intikal vergisi, servet vergisi, şans oyunları vergisi ve damga vergisi gibi ulusal düzeyde uygulanan bazı vergiler de paylaşılan vergiler çerçevesinde uygulamada yer alabilmektedir. Yerel yönetimler için en uygun kaynak olarak ifade edilen emlak vergisi Letonya, Hırvatistan ve Birleşik Krallık'ta (yalnızca İngiltere, Galler ve İskoçya'da "business rate" olarak) paylaşılan vergiler kategorisi altında bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise paylaşılan vergiler yalnızca belirli alanlar için geçerlidir. Fransa'da Korsika bölgesinde ve deniz aşırı illerde satılan tütün ürünlerinden alınan vergiler buna örnek olarak verilebilir. Almanya'da ise aslında yerel yönetimlere ait olan yerel işletme vergisi eğer eyalette belediye yoksa, federal yönetim ile eyalet yönetimi arasında paylaşılmaktadır. Paylaşılan vergiler çatısı altında yerel ve merkezi birimler arasında farklı oransal dağılımlara rastlanmaktadır. Örneğin İspanya'da Bask Bölgesi ve Navarra dışındaki özerk topluluklar kişisel gelir vergisi ve KDV'nin % 50'sini alırken, taşıt vergisi, elektrik vergisi, veraset ve intikal vergisi, şans oyunları vergisi ve servet vergisi gibi kaynaklardan elde edilen gelirin % 100'ünü almaktadır.

- Letonya, İsveç, Finlandiya, Danimarka, Güney Kıbrıs, İrlanda, Birleşik Krallık ve Malta'nın dışında kalan AB üyesi 20 ülkede yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirlerinin sayısı/türü daha

fazladır. Özellikle federal ve bölgesel olarak tanımlanan ülkeler ile Fransa'da bu çeşitlilik daha da artmaktadır. Letonya ve Malta'da ise yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi geliri yoktur. Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında tüm ülkelerde (Yunanistan ve Malta hariç)[238] arazi veya binalar üzerinden alınan emlak vergisinin en yaygın ve etkin uygulamalardan biri olduğu görülmektedir. Ayrıca AB ülkelerinde boş ev vergisi, yazlık/tatil evi vergisi, ikinci ev vergisi ve ek emlak vergisi gibi uygulamalarla emlak vergisini tamamlayıcı niteliğe sahip vergilendirme faaliyetlerinin bulunduğunu söylemek mümkündür. İspanya'da Bask Bölgesi ve Navarra'nın tüketim vergisi, ithalat vergisi ve KDV dışında tüm vergilere sahip olduğu bilinmektedir. Portekiz'de ise özerk bölgelerin kendilerine ait vergi gelirleri arasında tüm ulusal vergiler yer almaktadır. İspanya, Fransa, İtalya, Portekiz, Hırvatistan, Belçika, Lüksemburg, Yunanistan ve Hollanda'da yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri arasında belirli vergiler üzerinden ek vergi yöntemi ile elde ettikleri gelirler bulunmaktadır. Nordik ülkeleri olan İsveç, Finlandiya ve Danimarka'da belediye gelir vergisi (yerel gelir vergisi) uygulamasının etkin olduğu görülmektedir. İtalya, Macaristan, Almanya, Avusturya, İspanya, Lüksemburg, Fransa, Çekya ve Güney Kıbrıs'ta ise (isimleri farklı olabilmekle birlikte) yerel düzeyde işletmelere uygulanan vergiler dikkat çekmektedir.

- Tabloya göre dünyanın birçok ülkesinde merkezi seviyede idare edilen veya merkezi yönetim gelirleri arasında yer alan kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, tüketim vergileri, damga vergisi, veraset ve intikal vergisi (miras vergisi), şans oyunları vergisi ve motorlu taşıtlar vergisi (taşıt vergisi) gibi temel vergilerin, kendilerine ait vergiler sınıfı altında ve/veya ek vergi yöntemiyle, birçok AB ülkesinde yerel yönetim birimlerinin bütçelerine katkı sağlayan gelir kaynakları arasında yer aldığı sonucuna ulaşılmaktadır.

- AB üyesi 16 ülkede yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında turist/konaklama vergisi uygulamasının bulunduğu görülmektedir. Ayrıca Avrupa ülkelerinde hayvan besleme alışkanlığının yaygın olduğu bilinmektedir. Bu kapsamda Çekya, Almanya, Lüksemburg, Hollanda ve Slovakya'da yerel düzeyde kö-

238 Malta'da yerel yönetimlerin emlak vergisi de dahil olmak üzere hiç vergi geliri yoktur. Yapılan son değişiklikler kapsamında artık Yunanistan'da belediyeler emlak vergisi geliri elde edememektedir.

pek vergisi alınmaktadır. Avusturya ve Estonya'da da hayvan bulundurma üzerinde vergiler vardır.

- AB'de yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri sınıfında en fazla vergiye tabi olan diğer alanlara bakıldığında ise atıkların bertaraf edilmesi ve depolanması, reklam ve eğlence faaliyetleri, kayıt/tescil işlemleri, mülkiyet işlemleri (alım-satım ve transfer gibi), çevresel kirlilik ve koruma, avlanma faaliyetleri ve kamusal mekânların kullanımı işlemlerinden yerel yönetimlerin vergi geliri elde ettiği sonucuna ulaşılmaktadır.

- Yine ilgili tabloya göre yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında kentsel nitelikli arazinin değer artış vergisi, inşaat, tesisler ve altyapı vergisi, petrol ve doğal gaz ürünleri/tüketimi üzerine vergi, maden lisansı vergisi, maden ürünleri vergisi, paketlenmiş şekerli içecekler vergisi, içecek/meşrubat vergisi, bingo oyunu ödül vergisi, yerel ikamet vergisi, yüksek gerilim hattı direkleri üzerinden alınan götürü vergi, iletişim/ağ şirketleri vergisi, büyük ticari kuruluşlar vergisi, su alanlarının yönetimi ve sellerin önlenmesi için vergi, yetkili catering kuruluşları makinelerinin kurulumu üzerine vergi, tek kullanımlık plastik poşet vergisi, sürücü belgesi vergisi, çıraklık vergisi, maden suları üzerinden alınan vergi, hava ve deniz taşımacılığı üzerinden alınan vergi, devletin tanıdığı imtiyazlar üzerine vergi, taşıt yakıtları üzerine vergi, yerel hizmetlerin finansmanı vergisi, araç sigorta vergisi, lisans/ruhsat vergisi (inşaat vb. alanlarda), yoğun sektörlerde inşaat üzerine vergi, bira vergisi, kumarhane vergisi, tekne/gemi vergisi, oyun makineleri vergisi, kilise vergisi, orman vergisi, tarım vergisi, kasaba vergisi, hane halkı toplumsal vergisi, üniversite öğrenim hakkı için vergi, ulaşım/nakliye araçları vergisi, medeni hukuk işlemleri vergisi, cadde temizleme vergisi, süpürme vergisi, yol ve cadde aydınlatma vergisi, yol ve cadde kapama vergisi, park vergisi, bağış vergisi, gömü/define vergisi, vergi kartı şeklinde gerçek kişilerin ödediği gelir vergileri, hurdalıklar üzerine vergi, işletme belgesi gerektiren herhangi bir faaliyetten alınan gelir üzerindeki vergi, banka kuruluşları üzerine vergi, tarım için kullanılmayan devlet arazisinin satışı ve kiralanmasına ilişkin vergi ve nükleer tesis vergisi gibi farklı vergi türlerinin uygulamada yer aldığı görülmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. AB ÜYESİ ÜLKELERDEKİ YEREL VERGİ UYGULAMALARI KAPSAMINDA TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELER İÇİN VERGİSEL ÖNERİLER

Türkiye uzun yıllardır Avrupa Birliği tam üyeliği amacından vazgeçmeyen ve tam üye olamamakla birlikte, Birlik tarafından yerel yönetimler hakkında ortaya konulan bazı görüş, şart ve anlaşmaları kabul eden aday ülkelerden biridir. Bu çerçevede Türkiye'deki belediyelerin gelir yetersizliği sorununu çözmek ve merkezi transferlere bağımlılığını azaltmak amacıyla, örneklem olarak belirlenen Birlik ülkelerindeki yerel vergi yapıları detaylı biçimde incelenmiştir. Yapılan analiz çerçevesinde ilgili ülkelerde yerel düzeyde uygulanan farklı vergiler ve vergi yapıları ele alınarak, Türkiye'deki belediyelerin gelir sorununu çözme yolunda vergi gelirlerini artırma odaklı alternatif çözüm önerileri ve finansman modelleri sunulmaya çalışılmıştır. Söz konusu öneri ve modeller, çalışmanın temelini oluşturmaktadır.

Türkiye'deki belediyelerin gelir yetersizliği sorununu gidermekle birlikte, belediyeleri vergi gelirleri ve mali özerklik bakımından güçlü kılmak adına yerel vergi yapılarının incelendiği bu çalışmada, model önerileri temel olarak iki başlık altında ortaya konulmuştur. Avrupa Birliği ülkelerindeki yerel vergi sınıflaması ile uyumlu olarak model önerileri, paylaşılan vergiler (shared taxes) ve kendilerine ait vergiler (own-source taxes) başlıkları altında ifade edilmiştir.

4.1. Paylaşılan Vergiler (Shared Taxes) Kapsamında Öneriler

AB üyesi 20 ülkede paylaşılan vergi sistemi bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise paylaşım sistemi son yıllarda transfer olarak sınıflandırılmaya başlanmıştır. Paylaşılan vergiler kapsamında genellikle merkezi yönetime ait birtakım ulusal vergi gelirleri yerel yönetimlerle paylaşılmaktadır. Bu sistem kapsamında yerel yönetimlerle kendi sınırları içerisinde elde edilen ulusal vergi gelirleri hasılatı paylaşabildiği gibi, tüm ülke sınırları kapsamında elde edilen ulusal vergi gelirleri hasılatı da paylaşılabilmektedir. Paylaşım sistemine dâhil olan vergilerin matrahı, oranı, muafiyet, istisna ve indirimleri konusunda genellikle merkezi yönetim söz sahibidir. Fakat bazı ülkelerdeki uygulamalarda özellikle oran ile indirim, istisna ve muafiyetler

konusunda zaman zaman yerel yönetimlere yetkiler verilmekte veya yerel ve merkezi yönetimler ortak hareket edebilmektedir. Bir diğer ifadeyle yerel yönetimler paylaşılan vergilerin dağıtım kriterleri veya yönetiminin bir veya birkaç aşamasında yetki sahibi olabilmektedir. Nitekim yerel yönetimler teorisi çerçevesinde yerel yönetimlerin vatandaşlar hakkında daha fazla bilgi sahibi olduğu gerçeği, bazı vergisel yetkilerin bu birimlere aktarılmasını rasyonel hale getirebilmektedir. Yerel yönetimlere oranlar ile muafiyet, istisna ve indirimler konusunda takdir hakkı vermek, yerel ekonomik koşullarla tutarlı bir vergi sisteminin oluşturulmasına imkân sağlayarak, vergi hasılatının artmasına katkıda bulunabilir. Ancak vergiye tabi matrahı takip etmenin zor olmasından dolayı genellikle ulusal boyuttaki vergilerle ilgili yetkiler tamamen yerel yönetimlere bırakılmamaktadır. Ayrıca yerel yönetimlere oranlar ile muafiyet, istisna ve indirimler konusunda takdir hakkı vermenin bölgeler veya yerel birimler arasındaki dengesizliklerin artmasına neden olacağı ifade edilmektedir.

AB'de paylaşılan vergiler kapsamında en çok kullanılan vergi, kişisel gelir vergisidir. Fakat diğer ulusal vergilerin hasılatları da yerel yönetimlerle paylaşılmaktadır. Bu sayede yerel yönetimler yerel düzeyde uygulanan sayıca fazla fakat, hasılat bakımından yetersiz birtakım vergilerle elde edemedikleri geliri, birkaç ulusal vergi gelirinin paylaşımı yoluyla elde edebilmektedir. Bununla birlikte ilgili verginin temel konuları (matrah, oran, indirim, istisna, muafiyet vb.) ve paylaşım oranları üzerinde büyük oranda merkezi yönetim söz sahibidir. Bazen temel konular ve oranlar noktasında yerel yönetimlerin görüşleri dikkate alınsa da merkezi yönetimin tek taraflı yapacağı değişiklikler, yerel yönetimlerin gelir planlamaları ve bütçeleri üzerinde olumsuz etkiler yapabilmektedir. Ayrıca merkezi yönetimler makroekonomik açıdan güç kaybedecekleri gerekçesi ile paylaşılan vergi sistemini etkin biçimde dizayn etmemekte ve bu sisteme bağlı yerel yönetimlerin gelir sorunları kronik hale gelebilmektedir.

Olumlu ve olumsuz birtakım etkiler barındırmasına rağmen AB'de yerel düzeyde paylaşılan vergi sistemi uygulanmaktadır. Türkiye'de ise böyle bir sistem yoktur. Genel bütçe vergi gelirleri hasılatından (sadece büyükşehir belediyeleri için ÖTV I. sayılı liste transfer sistemi dışındadır) elde edilen gelirler, transferler kapsamında yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Transfer sisteminde özellikle şartlı transferler yerel yönetimlerin harcama konusundaki takdir yetkisini

kısıtladığı için mali özerkliği olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca şartsız olsalar bile transferler mali özerklik açısından vergiler kadar etkin değildir. Çünkü hizmeti sunan birimler ile hizmeti finanse eden kişiler arasındaki siyasi ve mali yönlü doğrudan bağlantıyı zayıflatmaktadır. Bu nedenle paylaşılan vergi sisteminin yerel yönetimler açısından önemli olduğu ifade edilmektedir. Hatta federal, bölgeselleşmiş ve yeni AB üyesi olmuş devletlerde (Orta ve Doğu Avrupa'da) paylaşılan vergilerin merkezi transferlerin yerini alması, yerel yönetimlerin özerkliği ve yerelleşme adına önemli bir adım olarak kabul edilmektedir.

Türkiye'deki belediyelerin gelir yetersizliği sorununu gidermek ve mali özerkliklerini artırmak amacıyla paylaşılan vergi sistemi (shared taxes) bir model olarak uygulanabilir. Gelir vergisi, kurumlar vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, veraset ve intikal vergisi, katma değer vergisi, özel tüketim vergisi, gümrük vergisi ve damga vergisi gibi bazı ulusal vergilerden elde edilen hasılatlar, yerel düzeyde en büyük harcama sorumluluğunu üstlenen birimler olarak belediyeler ile paylaşılabilir. Türk vergi sistemi kapsamında elde edilen vergi hasılatı büyük oranda dolaylı vergilere dayanmaktadır. Bu kapsamda en önemli vergiler; katma değer vergisi, özel tüketim vergisi ve gümrük vergisidir. Öncelikle katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi olmak üzere, gelir vergisi, kurumlar vergisi ve motorlu taşıtlar vergisi de paylaşım düzenlemelerine tabi tutulabilir.

Türkiye'de hâlihazırda mevcut olan bölgesel ekonomik farklılıkları derinleştirmemek adına veya bölgesel ekonomik farklılıkları büyük ölçüde gidermeden belediyelere ilgili ulusal vergilerin temel konuları (matrah, oran, indirim, istisna, muafiyet, paylaşım kriterleri vb.) üzerinde takdir yetkisi verilmemelidir. Zaten belediyelerin mevcut durumda vergilendirme yetkisi yoktur. Ayrıca belediyeler vergilendirme işlemlerini icra edecek idari, teknik ve donanımsal kapasiteye de sahip değildir. Fakat vergi hasılatlarından ayrı ayrı pay alacaklarını bilen belediyelerin bünyesinde vergi idaresine yardımcı olacak birimler kurmak, kayıt dışı ekonomiyle mücadelede ve vergi hasılatı üzerinde pozitif etki yapabilecektir.

Vergi hasılatlarının paylaşım oranları konusunda ise her vergi kaynağı için farklı oranlar belirlenebilir. Örneğin yüksek hasılat sağlayan KDV gibi vergilerde oranlar daha düşük tutulabilir. Belediye sınırları içerisinde elde edilen veya belediyelerin etkisinin olduğu ver-

giler ile genel olarak matrahı yerel yönetim sınırlarını aşmayan bazı vergilerde (motorlu taşıtlar vergisi gibi), belediyelerle daha büyük oranlarda paylaşımlar yapılabilir. Belediye seviyeleri arasında harcama sorumluluğu açısından farklılıklar olduğu için paylaşım oranları bakımından da farklılaştırma yapmak gerekmektedir. Bu noktada İspanya uygulamasında olduğu gibi nüfus kriterine öncelik verilebilir. Örneğin nüfusu belirli bir seviyenin üzerinde olan belediyeler paylaşılan vergi sisteminden yararlanabilir, ilgili sistem kapsamında daha yüksek oranda pay alabilir veya pay aldığı vergi geliri türü/sayısı artırılabilir. Türkiye'de 2016 yılı itibariyle belediye seviyelerine göre en fazla harcamayı büyükşehir belediyeleri yapmaktadır. Nüfus kriterine dayalı bir farklılaştırma büyükşehir belediyelerinin harcama sorumluluğunu da gözetecektir. Nüfus kriterine ilave olarak kalkınma endeksi, gelir kapasitesi farklılıkları, kişi başı gelir, milli gelire katkı, nüfus yoğunluğu, yaşlı nüfus, eğitim çağındaki nüfus, turistik özellikler, mevsimsel özellikler, işsiz sayısı, konut sayısı, sosyal yardıma muhtaç kişi sayısı, göçmen sayısı ve vergi hasılatına katkı gibi ek kriterler ile harcama sorumlulukları açısından yapılacak farklılaştırmalara derinlik kazandırılabilir (Nadaroğlu, 2001: 90). Vergilerin temel öğelerini ve paylaşım oranlarını belirleme sürecinde merkezi yönetimin önemli bir ağırlığı olmakla birlikte, belediyelerin görüş ve önerileri de dikkate alınmalıdır. Bu sayede üniter yapı, demokratikleşme, yerelleşme ve yönetişim gibi birçok olgu arasında denge kurulabilecektir.

Türkiye'de de belediye finansmanı, Slovenya'da olduğu gibi "yeterli harcama ve yeterli finansman" ilkesine dayandırılmalıdır. Eğer belediyelerin paylaşılan vergilerden ve kendilerine ait vergilerden elde ettiği gelirler harcamalarını finanse etme konusunda yetersiz kalıyorsa, denkleştirme transferleri şeklinde merkezi makamlardan ek fonlar aktarılmalıdır. Bu sayede merkezi transferler ile paylaşılan vergiler arasında bir değiş-tokuş (trade off) gerçekleşecek ve mali özerklik açısından daha güçlü hale gelen belediyeler, mali özerklik kapsamında elde edilebilecek faydalardan maksimum düzeyde yararlanacaktır. Merkezi transferler yerine doğrudan vatandaştan alınan vergi payı ile finanse edileceğini bilen belediyelerde halkın tercihleri ile tutarlı hizmet anlayışı, hizmet farklılaştırması ve hesap verebilirlik artış gösterecektir. Aynı zamanda ilgili yapısal dönüşüm ile dikey vergi eşitlemesi güçlendirilmiş olacaktır.

Paylaşılan vergiler kapsamında en dikkat çekici uygulama Letonya'da bulunmaktadır. Letonya'da yerel vergilerin toplam yerel gelirler içerisindeki payı 2016 yılında yaklaşık % 60'tır. Bu vergi gelirinin tamamı paylaşılan vergi sistemi kapsamında elde edilmektedir. İlgili sistem içerisinde birçok ülkede yerel yönetimlere ait olan emlak vergisi bile yer almaktadır. Bir diğer ifadeyle yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi geliri yoktur. AB kapsamındaki birçok ülkede farklı yöntemlerle uygulaması olan sistemin Türkiye için uygulanabilirliği vardır. Hatta belediyeler Letonya'da olduğu gibi sadece paylaşılan vergilerden oluşan bir modelle finanse edilebilir. Fakat sistem oluşturulurken özellikle üniter yapının bozulacağı konusundaki endişeleri giderecek düzenlemelere önem verilmesi gerekmektedir.

4.2. Kendilerine Ait Vergiler (Own-Source Taxes) Kapsamında Öneriler

Malta ve Letonya dışındaki her AB ülkesinde yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi geliri bulunmaktadır. İsveç, Güney Kıbrıs, Yunanistan, İrlanda, Bulgaristan ve Hollanda gibi AB ülkelerinde ise yerel yönetimlerin finansmanı sadece kendilerine ait vergi gelirlerine dayanmaktadır. Paylaşılan vergilerin son dönemlerde transfer olarak kategorize edildiği Estonya'yı da bu sınıfa dahil etmek mümkündür. Kendilerine ait vergiler kapsamındaki vergi/türü sayısı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, federal ve bölgesel ülkelerin daha gelişmiş bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergileri genel olarak, vergilendirmeye ilişkin temel konularda yerel yönetimlerin sınırlandırılabilir bir söz hakkının olduğu, vergi gelirinin yerel yönetimler tarafından toplandığı ve merkezi yönetim ile paylaşılmadığı vergileri ifade etmektedir. Bu kapsamda ilgili vergilerin matrahı genellikle merkezi yönetimce veya merkez-yerel ortaklığı ile belirlenmektedir. Fakat özellikle oranlar ile muafiyet, istisna ve indirimler konusunda yerel yönetimlerin ağırlığı bulunmaktadır. Yerel yönetimler söz sahibi olduğu oran ile muafiyet, istisna ve indirim gibi konularda genellikle merkezi yönetim tarafından belirlenen limitler çerçevesinde hareket etmektedir. Bununla birlikte bazı AB ülkelerinde (Slovakya ve Estonya gibi) yerel yönetimlerin kendilerine ait vergileri uygulama veya uygulamama konusunda takdir hakkı vardır. İspanya, İtalya ve Belçika gibi bazı ülkelerde ise yerel yönetimler elde ettikleri özerklikler gereği yeni vergiler oluşturabilme gücüne sahiptir. Yerel boyutları ağırlıkta olan konularda veya matrahı yerel

yönetim sınırlarını aşmayan alanlarda vergilendirme işlemlerinin yerel birimlere bırakılması, kanunlar vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Belirli bir rasyonalitesi olan bu devir işleminin yerel yönetimleri öz gelirler açısından güçlendirdiği bilinmektedir.

4.2.1. Mevcut Vergilerin Reorganizasyonu

AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer alan vergi türlerinden bazılarının, Türkiye'de uygulaması olan emlak vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, çevre temizlik vergisi, yangın sigorta vergisi ve elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile büyük oranda tutarlılık arz ettiği görülmektedir. Fakat AB ülkelerinde ilgili vergi alanlarında, verginin temel konuları (matrah, oran, indirim, istisna, muafiyet vb.) açısından önemli düzeyde bir yerelleşmenin yaşandığı ifade edilebilir.

Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri çatısı altında ve mevcut vergilerin reorganizasyonu çerçevesinde öncelikle incelenmesi gereken vergi, emlak vergisidir. Emlak vergisi 26 AB üyesi ülkede[239] yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Emlak vergisi uygulandığı ülkelerin birçoğunda (Çekya, Slovenya, Güney Kıbrıs, İrlanda, Birleşik Krallık, Romanya, Bulgaristan, Hollanda, Slovakya, Litvanya ve Estonya gibi) ise yerel yönetimlerin başlıca finansman kaynağıdır. Yerel yönetimler için önemli bir kaynak olan emlak vergisi alanında AB ülkelerinin büyük kısmında yerelleşme süreci yaşanmıştır. Bu çerçevede en dikkat çekici nokta, emlak vergisi oranları ile muafiyet, istisna ve indirimleri konusunda yerel yönetimlere belirlenen limitler çerçevesinde takdir hakkı verilmesidir. Bu sayede taşınmazların sahip olduğu özelliklere, değerlerine ve bulundukları mevkilere göre farklılaştırmalar yapılarak, vergi gelirlerinde artış sağlanabilir. Ayrıca mobil olmayan matrahtaki değişim ve değer artışlarını yerel birimler daha etkin şekilde tespit edebilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlere matrah tespitinde daha fazla sorumluluk verilmesinin rasyonel bir yaklaşım olacağı belirtilebilir.

Türkiye'de belediyelerin gelirleri arasında yer alan emlak vergisinden daha etkin biçimde yararlanmak gerekmektedir. Bu doğrul-

239 Malta'nın yerel düzeyde emlak vergisi de dahil olmak üzere hiç vergi geliri yoktur. Letonya, Birleşik Krallık (yalnızca İngiltere, Galler ve İskoçya'da "business rate" olarak) ve Hırvatistan'da ise emlak vergisi paylaşılan vergiler sınıfındadır. Yapılan son değişiklikler kapsamında artık Yunanistan'da belediyeler emlak vergisi geliri elde edememektedir.

tuda emlak vergisi alanında belediyelere AB uygulamaları ile uyumlu biçimde daha fazla yetki verilmelidir. İlgili öneri çerçevesinde atılacak başlıca adımlar: Belediyelere merkezi yönetim tarafından belirlenmiş limitler çerçevesinde oranları düzenleme yetkisi verme, muafiyet ve istisnaları belirleme yetkisini belediyelere aktarma ve vergi matrahının tespiti (vergi değeri), matrahtaki değişimler ve değer artışları konusunda belediyeleri daha etkin kılma olarak sıralanabilir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 47). Ayrıca belediyelerin oy kaygısı ile taşınmazların değerlerini olduğundan daha düşük hesaplamamasına özen gösterilmelidir. Taşınmaz değerlemesiyle ilgili oluşturulan takdir komisyonlarında, değerleme konusunda uzmanlaşmış kişilere yer verilmelidir. Taşınmaz değerlemesinde nicel unsurlar kadar nitel unsurlar da dikkate alınmalı ve taşınmazların değerlemesinde rol alan kurumlar arasındaki bilgi paylaşımı geliştirilmelidir. Değerleme süresi dört yıldan daha kısa bir süre (örneğin yıllık) olarak belirlenmeli ve taşınmaz değerlerinde yaşanan değişiklikler yakından takip edilmelidir. Değerlemede kullanılan mevzuat ve değerleme sonuçları açısından tüm ülkede birlik sağlanmasına dikkat edilmelidir. Emlak vergisi oranlarında artış gerçekleştirilmeli, oranlar taşınmazın niteliği ve konumu, belediye seviyesi ve belediye hizmetleri kapsamında yaşanan rant artışlarına göre değişiklik göstermelidir. Emlak vergisi kapsamındaki muafiyet ve istisnaların güncellemesi yapılmalı, vergilemede adalet ilkesine uymayan maddeler kaldırılarak, muafiyet ve istisnaların kapsamı daraltılmalıdır (Organ ve Çiftçi, 2015: 145-146, Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 18, Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 47). Bu sayede emlak vergisi potansiyelinden en üst düzeyde yararlanılarak, belediyelerin gelir yetersizliği sorununa çözüm bulma yolunda etkili bir adım atılmış olunacaktır. Bu süreçte belediyelerin emlak vergisi ile ilgili sorumlulukları etkin biçimde yürütmesini sağlayacak teknik, idari ve yasal düzenlemelerin öncelikli olarak yapılması gerekmektedir.

AB'de yerel düzeyde yoğun biçimde vergiye tabi olan diğer alanlardan biri de atıkların bertaraf edilmesi ve depolanması konusudur. Uygulamada atık vergisi olarak yer alan bu vergi kapsamında hem evsel atıklar hem de tehlikeli ve radyoaktif özellik gösteren atıkların bertaraf edilmesi ve depolanması faaliyetleri vergilendirilmektedir. Bertaraf edilen veya depolanan her ton atık üzerinden ödenecek vergi miktarı belirlenmektedir. İtalya uygulamasında verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetlerine yerel yönetimler karar vermektedir. Türkiye'de

yerel düzeyde su tüketim miktarı üzerinden alınan ve halk arasında "çöp vergisi" olarak bilinen çevre temizlik vergisi ile atıksu ve evsel atık ücretlerinin[240], AB uygulamaları çerçevesinde geliştirilmesi ve güncellenmesine özen gösterilmelidir. Hane halklarının ve işletmelerin ortaya çıkardıkları atıkları sınıflandırmadan, su tüketim miktarı endeksli bir vergi veya ücret ile gidermeye çalışmak, adil ve etkin bir yaklaşım değildir. Bu nedenle öncelikle vergi konusunda belediyelere daha fazla yetki verilmeli, atıksu ve katı atıklardan alınan vergi veya ücretlerin tek çatı altında birleşmesi sağlanmalıdır. Atıkların tehlike derecesine (radyoaktif, kimyasal vs.), yapısına (sıvı-katı), evsel, ticari, tıbbi, tarımsal ve endüstriyel atık ayrımına ve belediyelerin çöp yönetim maliyetlerine göre tarifeler üzerinde farklılaştırmalar (kanuni sınırlar içerisinde belediye meclislerince) yapılmalıdır. Vergilendirmede fayda esası dikkate alınarak (kirleten öder veya atığın kadar öde yaklaşımı), atıkların geri dönüşümüne önem verilmelidir (Şentürk vd., 2015: 15-17, Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 48). Geri dönüşüm kapsamında elde edilen gelirler ile atık yönetimi konusunda daha etkin ve verimli hizmet arzına odaklanılmalıdır.

Reklam, afiş veya tanıtım üzerinden alınan vergiler ile eğlence, gösteri veya şov gibi faaliyetler üzerinden alınan vergiler, AB üyesi ülkelerde yerel düzeyde sık görülen diğer vergilendirme türleridir. İlgili vergiler Türkiye'de yerel düzeyde uygulanmakla birlikte matrahlarının güncel olmaması, yetki karmaşası yaşandığı (büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında reklam vergisi konusunda) ve tarifelerinin her yıl düzenli olarak yenilenmediği yönünde ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Bu nedenle AB uygulamaları ile tutarlı olarak söz konusu sorunların çözümü açısından birtakım adımlar atılmalıdır. Bu doğrultuda vergilerin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri konusunda belediyelere daha fazla yetki aktarımı gerçekleştirilmelidir. Söz konusu aktarım sayesinde belediyeler verginin temel konuları üzerinde, ekonominin konjonktürüne, mali ihtiyaçlara, yerel gerçeklere ve vergi matrahında zamanla yaşanan değişimlere göre daha hızlı düzenlemeler veya güncellemeler yapabilecektir. Bu sayede enflasyon vb. etkilere karşı vergi gelirlerinde yaşanan değer kayıpları minimize edilebilecektir. Örneğin Türkiye'deki belediyeler, ilan ve reklam vergisine ilişkin tarifeyi günümüzdeki reklam unsurlarını (led, lazer

240 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin g fıkrası, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11. maddesinin 14. fıkrası ve 27/10/2010 tarihli, 27742 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan "Atıksu, Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik kapsamındadır.

vb.) kapsayacak şekilde hızlı biçimde değiştirebilecek, eğlence vergisinin ise beyan ve ödeme koşullarını (özel damga uygulaması) çağın koşullarına daha uygun hale getirebilecektir. Belirtilen değişiklikler yoluyla belediyeleri (ilgili vergiler konusunda) eleştiri veya şikâyette bulunan birimlerden, ihtiyaçlara ve farklılıklara göre çözüm üreten birimlere dönüştürmek mümkündür.

Fransa, İspanya ve İtalya gibi AB üyesi ülkelerde, elektrik tüketimi ve yakıt olarak kullanılan doğalgaz üzerinden yerel yönetimlerin vergi geliri elde ettiği sonucuna ulaşılmaktadır. Örneğin İspanya'da bölgeler/özerk topluluklar ticari faaliyetler, ticaret dışı faaliyetler, tarımsal faaliyetler ve demiryolları gibi birtakım alanlardan farklı oranlarda elektrik vergisi geliri elde etmektedir. Verginin mükellefi kendi ürettiği elektriği kullananlar ve tüketicilere enerji tedarik edenlerdir. Verginin matrahı üzerinde özerk toplulukların merkezi yönetim ile birlikte söz hakkı vardır. Oranlar ile indirim, istisna ve muafiyetler ise merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Vergi İspanya Devlet Vergi Ajansı tarafından toplanmaktadır (European Commission/Taxes in Europe Database v3). Türkiye'de ise yerel düzeyde elektrik ve havagazı tüketim vergisi uygulaması vardır. AB uygulamaları ile uyum sağlama ve verginin etkinliği artırma adına, yerel düzeyde işlevselliğini kaybetmiş havagazı tüketimi, gaz veya doğalgaz tüketimi (ev ve işyerlerinde kullanılan) olarak değiştirilebilir. Böylece gün geçtikçe daha fazla kullanım alanına sahip olan doğalgaz üzerinden belediyelerin gelir elde etmesinin yolu açılabilir. Vergi tabanında önemli bir genişleme sağlayan bu değişiklikle bağlantılı olarak verginin ismi de yeniden düzenlenmelidir ("elektrik ve gaz tüketim vergisi" gibi) (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 49, Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 4). Elektrik tüketimi üzerinden alınan vergi konusunda ise gündüz (T1), puant (T2) ve gece (T3) ayrımına göre artan oranlı bir tarife düzenlemek mümkündür. Bir diğer ifadeyle elektrik tüketiminin yoğun olduğu zamanlara göre birim fiyatlarda yaşanan farklılaşma, vergi oranlarında yaşanan farklılaşma ile desteklenebilir. Bu sayede elektrik tüketiminin yoğun olduğu saatleri daha uygun zaman dilimlerine yönlendirme veya yoğun elektrik tüketimi gerçekleşen zamanlarda daha tasarruflu hareket etme gibi birtakım farkındalıklar oluşturulabilir. Ayrıca verginin temel konuları üzerinde belediyelere takdir hakkı verilmesi önemlidir. Bu sayede belediyeler kanuni sınırlar çerçevesinde oransal farklılaştırmalar ve değişen koşullara göre hızlı güncellemeler yapabilecektir.

Almanya ve Avusturya'da ise yerel düzeyde yangından korunma vergisi vardır. Bu vergi büyük oranda Türkiye'deki yangın sigorta vergisine benzemektedir. Almanya'da verginin yönetimi federasyona, gelirler ise eyaletlere aittir. Almanya'da bulunan mülklere uygulanan vergi, sigorta primleri üzerinden ödenmektedir. 1 Temmuz 2010 itibariyle geçerli oranlar; yangından dolayı gerçekleşen iş kesintilerine karşı sigorta da % 22 (sigorta priminin % 40'ına uygulanır), konut sigortalarında (toplam sigorta priminin % 14'üne uygulanır) ve ev içindeki eşyaların (toplam sigorta priminin % 15'ine uygulanır) sigortalamasında % 19'dur. Vergiyi Federal Merkezi Vergi Ofisi toplamaktadır (Federal Ministry of Finance, 2016: 67). Türkiye'deki uygulamada vergi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları kapsamında alınan primler üzerinden ödenmektedir. Vergi matraha % 10 oran uygulanmak suretiyle hesaplanmaktadır. Anlatılanlar kapsamında Türkiye için temel birkaç öneride bulunmak mümkündür. Bunlar: Vergi oranının artırılması, vergi tarifesinin sigorta yapılan konulara ve sigorta işleminin yapıldığı yerleşim yerine göre farklılaştırılarak artan oranlı biçimde düzenlenmesi ve vergi matrahını oluşturan konuların sık sık güncellenmesi olabilir. Söz konusu önerilerin etkin biçimde uygulanabilmesi için verginin temel konuları üzerinde belediye meclislerinin kanuni sınırlar dahilinde değişiklik yapma gücü bulunmalıdır.

Türkiye'de belediyelerin gelirleri arasında yer alan diğer bir vergi türü ise haberleşme vergisidir. Haberleşme vergisi konusunda çeşitli sorunlar bulunmaktadır. Örneğin haberleşme vergisinin mükellefi PTT olarak belirlenmekle birlikte, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu kapsamında mükellefler: Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (Türk Telekom) ve Türkiye Cumhuriyeti Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü olarak ifade edilmektedir. Oysa aynı veya benzer hizmeti sunan birçok kurum bulunmasına rağmen, bu kurumların haberleşme vergisi mükellefiyeti bulunmamaktadır. Kanunun içeriğindeki telefon kavramından kasıt, sabit telefondur. Fakat günümüzde cep telefonu, araç telefonu ve telefon yerine geçen tabletler olmak üzere aynı işlevi gören farklı araçlar mevcuttur. Ayrıca haberleşme hizmetlerinin gittikçe mobil telefonlarla yapılması haberleşme vergisinden elde edilebilecek potansiyel geliri azaltmaktadır. Bununla birlikte data ücreti kavramı, internet bağlantısı ücretini de içermesine rağmen günümüzde mobil veya sabit hatlar kapsamında gerçekleşen internet

bağlantısı işlemleri üzerinden haberleşme vergisi alınmamaktadır. Ayrıca haberleşme vergisinin oranı daha önce % 6 iken % 1'e düşürülmüştür (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 48, Bülbül, 2015: 26-30, Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 4, Şener, 1998: 14, Arıkboğa, 2016: 292). Haberleşme vergisinin geliştirilmemesi, güncellenmemesi ve gün geçtikçe güç kaybetmesinin asıl nedeni; özel iletişim vergisi nedeniyle mükerrrer vergileme konumuna düşmesidir. Özel iletişim vergisi kapsamında 2018 yılında; mobil telefon, mobil internet, sabit telefon ve sabit internet üzerinden % 7.5 oranında vergi alınmaktadır. Mobil telefon aboneliğinin ilk tesisinde ise 53 TL vergi ödenmektedir. Anlatılanlar çerçevesinde haberleşme vergisinin etkinleştirilmesi açısından birkaç öneride bulunmak mümkündür. Bunlar: Mükellefiyet kapsamının genişletilmesi, vergi matrahının teknolojik gelişimle ve yeni uygulamalarla tutarlı biçimde güncellenmesi[241] ve vergi oranının artırılması olarak ifade edilebilir. Ayrıca özel iletişim vergisi ile haberleşme vergisi konusunda merkezi yönetim ile belediyeler arasında matrah paylaşımı, vergi gelirlerinin paylaşımı veya özel iletişim vergisi üzerinden belediyelerin ek oran yöntemiyle gelir elde etmesi gibi birtakım yöntemler, uygulanabilir önerilerdir.

4.2.2. Yeni Vergi Uygulamaları

4.2.2.1. Ek Vergi Yöntemi (Surtax)

AB üyesi 9 ülkede ek vergi uygulaması bulunmaktadır. Bu yöntem, merkezi veya yerel düzeydeki bazı temel vergilerden "ek oran yöntemiyle[242]" gelir elde edilmesine dayanmaktadır. Genellikle vergi matrahı üzerinde merkezi yönetim söz sahibidir. Oranlar üzerinde ise yerel yönetimlerin belirli limitler dahilinde takdir hakkı bulunmaktadır. Örneğin Portekiz'de belediyeler kurumlar vergisi üzerine % 1.5 oranında ek vergi uygulayabilmektedir. Söz konusu oran maksimum sınır olup zararlar düşülmeden önce kar miktarına uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin ilgili verginin matrahı dışındaki konularda söz hakkı vardır. Yunanistan'da transfer edilen mülkün değeri üzerine mülkiyet/emlak transfer vergisi uygulanmaktadır. Oranı ise % 3'tür. Belediyeler mülkiyet transfer vergisi oranı (% 3) kadar ek vergi alabilmektedir. İtalya'da bölgeler kişisel gelir vergisi üzerinden

241 Örneğin elektronik haberleşme istasyonlarına belediyeler tarafından yer seçimi konusunda verilen hizmetler, haberleşme vergisi kapsamında vergilendirme sürecine dahil edilebilir.

242 Bazı çalışmalarda "munzam kesir" olarak adlandırılmaktadır.

bölgesel ek vergi elde etmektedir (IRPEF). İlgili verginin temel oranı % 1.23'tür. Devletin belirlediği sınırlar içerisinde oransal değişiklikler yapılabilmektedir. Hollanda'da il vergi gelirlerinin neredeyse tamamı merkezi yönetim tarafından sınırlandırılmış bir oran çerçevesinde motorlu taşıtlar vergisi üzerine konulan ek vergiden sağlanmaktadır.

Söz konusu yöntemin Türkiye'de uygulaması bulunmamaktadır. AB'de yerel düzeyde örnekleri olan ek vergi yönteminin, Türkiye'deki belediyelerin gelir sorununu çözmek maksadıyla uygulanması mümkündür. Bu çerçevede yerel veya merkezi düzeydeki bazı vergi kaynakları (çevre temizlik vergisi, emlak vergisi, gelir vergisi veya KDV gibi) üzerinde, merkezi yönetim tarafından belirlenen limitler kapsamında belediyelerin ek vergi/oran uygulamasına izin verilebilir. Bununla birlikte belediyelerin harcama potansiyellerine, nüfusuna veya belediye seviyelerine göre farklı limit aralıkları belirlenebilir. Yöntemin uygulanıp uygulanmaması konusundaki takdir hakkı belediyelere bırakılırsa popülist gerekçelerle uygulanmaması veya en düşük oran üzerinden uygulanması gibi sorunlarla karşılaşmak mümkündür. Buna engel olma adına kanuni düzenlemeler yapılması şarttır. Ayrıca merkezi yönetim tarafından belirlenen limitler arasındaki farkın çok fazla olmamasına dikkat edilmelidir. Çünkü kanuni zorunlulukla birlikte gelen yüksek oransal farklılıklar, belediyeler arası gelir ve kaynak hareketliliğini hızlandırarak bölgesel dengesizlikleri artırabilir. Anlatılanların aksine oranlar merkezi yönetim tarafından belediyelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılaştırılarak (merkezi yönetim tarafından her kent veya belediye için sabit bir ek oran belirlenmesi gibi), bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi açısından kalıcı bir teşvik mekanizmasına da dönüştürülebilir.

4.2.2.2. Bazı Temel Vergilerin Tahsisi

Türkiye'de merkezi yönetim tarafından idare edilen bazı vergiler, AB'de yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri sınıfı altında yer almaktadır. Örneğin İspanya ve Estonya'da belediyeler taşıt vergisine sahiptirler. İtalya ve Belçika'da ise taşıt vergisi üzerindeki hakimiyet genel olarak bölgesel yönetimlerin elindedir. İtalya'da iller motorlu taşıtlar vergisi kapsamında araç kayıt/tescil vergisi geliri elde etmektedir. Çekya'da ise belediyeler taşıt vergisi kapsamında motorlu araçların belirlenen yerlere giriş izni alması ve izin alınan gün sayısına bağlı olarak vergilendirme yapabilmektedir (Slovakya'da

da benzer bir vergi bulunmaktadır). Bulgaristan, Romanya ve Polonya'da belediyeler ulaşım/nakliye araçlarından vergi almaktadır (MTV kapsamında). Bunun dışında Polonya'da veraset ve intikal vergisi ile damga vergisi, Slovenya'da veraset ve intikal vergisi ile şans oyunları vergisi, Romanya'da adli damga vergisi ve Bulgaristan'da veraset ve intikal vergisi gibi kaynaklar belediyelerin kendilerine ait gelirleri arasında bulunmaktadır. Ayrıca federal ve bölgesel ülkelerde ilgili kaynakların eyaletler, özerk yönetimler ve bölgeler gibi daha üst idari birimlerde yoğunlaştığı görülmektedir. Paylaşılan vergi sistemi ve ek vergi yönteminden farklı olan bu uygulamada ön plana çıkan vergiler, motorlu taşıtlar vergisi, veraset ve intikal vergisi, damga vergisi ve şans oyunları vergisi gibi temel vergilerdir. Özellikle motorlu taşıtlar vergisinin yerel yönetimlere devredilmesi konusunda son yıllarda gittikçe güçlenen bir trend vardır. Bu nedenle başta motorlu taşıtlar vergisi olmak üzere adı geçen diğer vergilerin, Türkiye'deki belediyelere finansal sorunlarının çözülmesi amacıyla tahsis edilmesi gibi yöntemler, uygulanabilir görülmektedir.

Örneğin motorlu taşıtlar vergisi matrahı ile ilgili takdir yetkisi merkezi yönetimlere, oran ile muafiyet, indirim ve istisnalar konusundaki takdir yetkisi ise belirli limitler çerçevesinde belediyelere bırakılabilir. Bu sayede yolların bakım ve onarımı, trafik düzeni, sinyalizasyon faaliyetleri ve otopark yapımı gibi hizmetleri üstlenen belediyeler, MTV'den elde ettikleri gelir ile harcamalarını etkin biçimde finanse edebileceklerdir. Fayda yaklaşımının esas alındığı bu uygulamada araçların modeli ve ekonomik değeri, kasko değeri, yakıt türü, motor silindir hacmi, CO_2 salınımı, belediye sınırları içerisinde kayıtlı araç sayısı veya yoğunluğu, belediyelerin ulaşım giderlerindeki artış hızı, belediye nüfusu, kentin hava ve gürültü kirliliği gibi faktörler esas alınarak farklı tarifeler düzenlemek mümkündür. Hesap verebilirlik ve mali sorumluluk ile birlikte mali özerkliği de artıracak bu tür tahsis yöntemleri, vatandaş talepleriyle tutarlı hizmet anlayışını geliştirecektir. Ayrıca motorlu taşıt kullanımının yerel yönetimlere yüklediği sosyal maliyetlerin içselleştirilebilmesi olanağı elde edilecektir (Akdemir, 2014a: 125, Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 46-47, Çetinkaya, 2012: 69-70, Güner, 2006: 66, Sakal ve Demirhan, 2015: 413, Güngör, 2017: 42-43, Öz ve Göker, 2017: 108).

4.2.2.3. Belediye Gelir Vergisi

AB üyesi olan ve Nordik ülkeleri olarak bilinen İsveç, Finlandiya ve Danimarka'da yerel finansman konusunda en önemli kaynak belediye gelir vergisidir (yerel kişisel gelir vergisi). Merkezi kişisel gelir vergisinden bağımsız olarak alınan vergi, genellikle yerel yönetimlere ait bir vergidir. Söz konusu verginin matrahı bireylerin gelirlerini temsil eden işsizlik yardımları, sağlık sigortası ödemeleri, emekli maaşları, ücretler ve aylık maaşlar gibi alanlardan oluşmaktadır. Verginin matrahı merkezi idare tarafından, oranları ise yerel yönetimler tarafından belirlenmektedir. Yerel birimler arasında oransal farklılıklar mevcuttur. Örneğin İsveç'te 2018 yılında belediye gelir vergisinin ortalama toplam oranı % 32.12'dir. Bunun % 20.74'ü belediyelere, % 11.39'u ise il konseyleri/bölgelere aittir[243]. Ayrıca 2018 yılında belediye gelir vergisinde en yüksek oran Dorotea belediyesinde iken (% 35.15), en düşük oran Vellinge belediyesinde (% 29.19) uygulanmaktadır (http://www.scb.se/oe0101-en). Yerel vergi gelirinin çok büyük bir kısmının belediye gelir vergisinden sağlandığı ilgili ülkelerde, vergi gelirinin toplanması sürecinde merkezi yönetiminin katkısı bulunmaktadır.

Nordik ülkelerinde uygulamada yer alan bu verginin Türkiye'de yerel düzeyde uygulaması yoktur. Oysa "az gelir getiren çok sayıda vergi yerine, çok gelir getiren az sayıda vergi" yaklaşımı çerçevesinde, Türkiye'deki belediyelerin finansmanı açısından uygulanabilir bir vergi türüdür. Türkiye uygulamasında da verginin matrahı merkezi yönetim tarafından, oranlar ise merkezi yönetim tarafından konulan limitler kapsamında belediyeler tarafından belirlenebilir. Ayrıca Türkiye'de geliri oluşturan kazanç ve iratlar merkezi ve yerel boyutları yüksek olanlar şeklinde ikiye ayrılarak, yerel boyutları ağırlıkta olan matrahlar üzerinden (gayrimenkul sermaye iradı kapsamında arazi ve binaların kira geliri, ticari kazançlar kapsamında taksicilik, dolmuşçuluk ve pazarcılık işleri, serbest meslek kazançları kapsamında noter kazançları gibi) belediyelerin gelir vergisi almasına yönelik bir düzenleme de yapılabilir. Daha öncede ifade edildiği üzere belediyelerin harcama potansiyellerine, nüfusuna, seviyelerine veya kalkınma endekslerinde edindikleri yere göre oranlar açısından farklı limit aralıkları belirlenebilir. Fakat oransal farklılıklar ve belediyelerin vergisel sorumlulukları üstlenme kapasitesi ile ilgili diğer önerilerde bahsedilen çekincelere dikkat edilmesi gerekmektedir.

243 Toplam oran ile yerel birimlere ait oranların toplamı arasında oluşan farklılığın nedeni rakamların yuvarlanmasıdır (http://www.scb.se/oe0101-en).

4.2.2.4. Yerel İşletme Vergisi

İsimleri ve uygulama yöntemleri farklı olabilmekle birlikte AB üyesi 9 ülkede yerel işletme vergisi bulunmaktadır. İlgili vergi belediye sınırları içerisinde yer alan işletmelere uygulanmakta ve işletmelerin gayri safi kârı, sermayesi, girdisi, üretimi, kirası ve çalışan sayısı gibi faktörler vergilendirmede dikkate alınmaktadır. AB kapsamındaki uygulamalarda verginin matrahı genellikle merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin ise belirli sınırlar çerçevesinde oranlar ile indirim, istisna ve muafiyetler konusunda değişiklik yapma gücü bulunmaktadır. İlgili vergi uygulandığı ülkelerin hemen hepsinde yerel yönetimlerin finansmanı açısından önemli bir rol üstlenmektedir. Verginin mantığı, yerel yönetimlerin sunduğu birtakım hizmetlerden dolayı işletme maliyetlerinde yaşanan azalmaya dayanmaktadır. Bir diğer ifadeyle mali sorumluluğu ve hesap verebilirliği güçlendiren faydalanma yaklaşımı esas alınmaktadır. Söz konusu verginin uygulanmasındaki temel amaç, kentleşme vb. etkilerle artan hizmet ihtiyacını yerel yönetimlerin daha etkin biçimde yerine getirebilmesi adına finansal destek sağlanmasıdır. Gelir açısından verimli bir vergi olmasına rağmen kaynakların etkin dağılımını olumsuz etkileme potansiyeline sahiptir. Vergi oranındaki farklılıklar nedeniyle kaynaklar belirli alanlarda yoğunlaşabilir, üretim ve yatırım faaliyetleri azalabilir. Ayrıca çoğu durumda vergi düşük ücret veya yüksek fiyat yöntemiyle çalışanlara veya tüketicilere aktarılabilir. Verginin yerleşik olmayanlara ihraç edilmesi gibi sorunlarla karşılaşmakta mümkündür (Akdemir, 2014a: 103-104). Bu nedenle oransal düzenlemeler muhtemel tüm ihtiyaçları, farklılıkları, sorunları ve etkileri hesap ederek ayrıntılı biçimde gerçekleştirilmelidir.

Türkiye'de "meslek vergisi" adı altında uygulama yer alan vergi, beş yıl uygulandıktan sonra 01.01.1987 tarihinden geçerli olmak üzere kaldırılmıştır (Nadaroğlu, 2001: 230). Vergi tarifesinin karışık olması ve maktu olarak belirlenmesi, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve politik nedenler verginin kaldırılmasında etkilidir. Mevcut durumda AB ülkelerinde uygulama yer alan vergi, Türkiye'deki belediyelerin finansmanı açısından iyi bir planlama ile yeniden düzenlenip uygulanabilir. AB uygulamaları ile tutarlı olarak Türkiye'de ilgili verginin matrahı merkezi yönetim tarafından, oranları ise belirlenen sınırlar dahilinde belediyeler tarafından düzenlenebilir. Özellikle sınai ve ticari işletmelerin yoğun olduğu alanlarda oransal farklılaştırma-

lar yapmak rasyonel bir yaklaşımdır. Bununla birlikte yıllık kazancın belirli bir miktarının vergiden muaf olması veya belirli büyüklükteki işletmelerin (çalışan sayısı vb. faktörlere göre) vergiye tabi tutulması gibi politikalar benimsemek mümkündür. Çifte vergilendirmeyi önleme adına yerel işletme vergisi kapsamında ödenen verginin işletme ortaklarının ödedikleri gelir vergisinden mahsup edilmesi gibi yollara başvurulabilir. Daha önceki uygulama sorunları kapsamında vergi tarifesinin nispi olmasına ve karışık olmamasına özellikle dikkat edilmelidir (Gündüz ve Agun, 2009).

4.2.2.5. Konaklama Vergisi[244]

AB üyesi ülkelerin yarısından fazlasında yerel düzeyde uygulanan ve yerel yönetim gelirleri arasında yer alan bir vergi türüdür. Turizm, turist, şehir, kültür veya yatak vergisi gibi farklı isimler alabilmektedir. Genellikle yerel yönetim sınırları içerisinde yer alan ve konaklama imkânı sağlayan otel, motel, pansiyon, tatil köyü vb. yerlerde yapılan kısa süreli ve geçici konaklamalar üzerinden alınmaktadır. Verginin mükellefi bahsedilen konaklamayı gerçekleştiren yerli ve yabancı turistlerdir. Otelin türü, otelin yıldız ve oda sayısı, odanın maliyeti, konaklanan gece sayısı, konaklayan kişi sayısı, konaklama zamanı, konaklamanın gerçekleştiği yer ve sezon vergilendirmede etkili faktörlerdir. Verginin matrahı merkezi yönetim (örneğin İtalya) veya yerel yönetim tarafından (örneğin Slovakya) belirlenebilmektedir. Özellikle vergi oranları ile indirim ve muafiyetler konusunda yerel yönetimlerin geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte vergi genellikle maktu olarak ödenmekte ve vergiyi tahsil eden birimler tarafından yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Vergi kapsamında elde edilen gelir yerel yönetimler tarafından sunulan tüm hizmetlerin finansmanında kullanılabildiği gibi, yalnızca yerel kültürün korunması ve restorasyonu, çevresel düzenlemeler, kentsel altyapı, temizlik işleri ve turizme destek

244 Havaalanları, limanlar ve garlar bulundukları yerlerde belediyeler üzerine önemli yükler getirmektedir. Belediyeler tarafından taşıma faaliyetleri nedeniyle artan hizmet maliyetinin azaltılması amacıyla gelir getirici düzenlemeler yapılması talep edilmektedir. Bu kapsamda yük ve yolcu taşımacılığı yapılan yerleri işletenlerden "taşıma vergisi" adı altında bir vergi alınması önerisi bulunmaktadır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 50, Öz ve Göker, 2017: 110). Söz konusu önerinin benzeri bir uygulama Portekiz'de konaklama vergisi kapsamında yer almaktadır. İlgili vergi kapsamında Başkent Lizbon'a havayolu ve denizyolu ile gelen tüm turistlerden kişi başına 1 Euro tahsil edilmektedir. Bir diğer ifadeyle vergi turistlere yansıtılmıştır. Anlatılanlar çerçevesinde Türkiye'deki herhangi bir kente hava veya deniz yolu ile ulaşan tüm turistlerden veya yolcu ve yük taşımacılığı yapan işletmelerden taşıma vergisi alınması önerisi, uygulanabilir bir politika olarak görülmektedir (Doğan, 2017: 274, http://theportugalnews.com/news/porto-introduces-tourist-tax-of-2-per-night-from-march/44260).

ile ilgili kamu hizmetlerinin finansmanında da kullanılabilmektedir. Verginin temel amacı, özellikle turizm sezonlarında görülen yoğun nüfus artışı neticesinde kamusal hizmet talebinde yaşanan yükselişi etkin biçimde karşılama ve finanse etme düşüncesidir. Bir diğer ifadeyle kısa süreli ve geçici konaklama amacıyla turizm yerlerine giden kişileri, yararlandıkları kamu hizmetlerinin maliyetine ve çevreye verdikleri zarara ortak etme fikridir (Türkiye Belediyeler Birliği: 2017: 50, Öz ve Göker, 2017: 108). Bununla birlikte AB üyesi birçok ülkede konaklama vergisine kaynak oluşturan alanlar aynı zamanda KDV'ye de tabi olabilmektedir.

Türkiye'de 2006 yılında sunulan "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı" ile gündeme gelen konaklama vergisi, uygulamada yer almamaktadır. Oysa önemli bir turist potansiyeline[245] sahip olan Türkiye'de, söz konusu verginin uygulanması belediyeler açısından ciddi bir finansman kaynağı elde edilmesine olanak tanıyacaktır. Aynı zamanda birçok AB ülkesinde uygulanan vergi, Birliğe uyum sağlanması yolunda önemli bir adım atılması anlamına gelecektir. Anlatılanlar çerçevesinde Türkiye'de yakın dönemde uygulanma ihtimali yüksek olan vergi hakkında bazı önerilerde bulunmak gerekmektedir. Öncelikle Türkiye'ye Avrupa'dan gelen turistlerin söz konusu vergiye aşina olduğu unutulmamalıdır. Vergi konusunda özellikle rekabet halinde olunan AB üyesi Akdeniz ülkeleri analiz edilmeli ve benzer düzenlemeler yapılmalıdır. Rekabet avantajı açısından yeme-içme gibi hizmetler vergi matrahına dahil edilmemelidir. Turizm sezonuna (yaz-kış), turizm sektörlerine (kültür ve deniz turizmi gibi), turist gönderen ülkelerin gelişmişlik seviyesi ve kişi başına düşen milli gelirine, yerli ve yabancı turist ayrımına ve turizm alanlarının kalkınma düzeylerine göre vergi tarifelerinde (belediye

245 Türkiye'ye 2014 yılında 36.837.900 yabancı turist gelmiştir (2014 yılında toplam ziyaretçi sayısı: 41.415.070'tir). Sonraki yıllarda yaşanan siyasi olaylar nedeniyle azalan turist sayısı 2016 yılında 25.352.213 seviyesine kadar düşmüştür (2016 yılında toplam ziyaretçi sayısı: 31.365.330'dur). Birtakım siyasi krizlerin aşılması ile birlikte yeniden yükseliş ivmesi yakalayan Türkiye turizmi 2017 yılında 32.410.034 yabancı turiste hizmet vermiştir (2017 yılında toplam ziyaretçi sayısı: 38.620.346'dır). Fakat hala 2013-2015 arası seviyeye ulaşılamamıştır (https://www.tursab.org.tr/tr /turizm-verileri). Dünya Turizm Organizasyonu'nun 2017 yılında yayınlanan raporuna göre Türkiye 2016 yılında, en çok ziyaretçi ağırlayan ülkeler sıralamasında 4 basamak gerileyerek ilk 10'da yer almaktadır. Turizm gelirleri bakımından ise Türkiye 5 basamak gerileyerek 17. sıraya yerleşmiştir. 2016 yılında yaşanan darbe girişimi ve çeşitli terörist saldırıların bu düşüşte büyük etkisi bulunmaktadır (https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419029). Anlatılanlara ilave olarak Dünya Turizm Organizasyonu'nun 2017 yılı turizm raporuna göre Türkiye, yaklaşık 38 milyon turistle dünya sıralamasında 8. sıraya yerleşmiştir ("BM 2017 Verilerine Göre Türkiye Turizmde Dünya 8'incisi", 2018).

meclislerince) farklılaştırmalar yapılabilir. Bunlara ilave olarak vergi sisteminde adaleti sağlama adına AB'de turistlerin vergilendirilmesinde etkili olan faktörler (otelin türü, otelin yıldız ve oda sayısı vb.) dikkate alınmalıdır. Matrah ve özellikle tarife (miktar) tespiti konusunda belediyelere takdir hakkı verilerek, ilgili belediye sınırları içerisindeki turizm paydaşlarının görüşlerini değerlendirmeye alacak bir sistem kurulmalıdır.

Vergi konusunda ilgili belediye veya şehir sınırları içerisinde yaşayan yerli ve yabancı kişilere, 13 yaş altı çocuklara, hastalık ve tedavi amacıyla gelenlere, öğrencilere, diplomatik ve siyasi ilişkiler kapsamında gelen kamu çalışanlarına, turizm sektörüne doğrudan veya dolaylı olarak katkı sağlayan rehber, pilot, hostes vb. kişilere muafiyet sağlanabilir. Öğrenci yurtları, koruma evleri ve huzurevleri gibi sosyal ağırlıklı konaklama hizmetleri vergi kapsamına alınmamalıdır. Konaklama hizmetinden elde edilen memnuniyeti ölçme adına turistlerin değerlendirmelerini dikkate alan bir sistem sayesinde, başarılı hizmet sunan otel vb. işletmelere vergisel indirimler veya vergi iadesi sağlanabilir. Ayrıca turistlerin Türkiye'yi tercih sıklığına göre bireysel indirimler almasının yolunu açmakta mümkündür. Bu süreçte vergiyi fiyata dahil etme veya vergiyi müşteriye yansıtma şeklini işletmeye bırakma gibi tercihlerde bulunulabilir. Tahsil edilen vergiler aylık veya üçer aylık dönemlerde belediyelere aktarılabilir (Doğan, 2017: 274-277, Bozdoğanoğlu, 2013: 147-149, Sakal ve Demirhan, 2015: 412-413).

Genellikle turizm sektörü temsilcileri söz konusu vergiye karşı çıkmaktadır. Temsilciler ilgili verginin rekabet avantajının kaybedilmesine yol açacağını, turistlerin Türkiye tercihlerini olumsuz etkileyeceğini veya turistlerin diğer tüketim alanlarında (yeme-içme, alışveriş ve eğlenme gibi) kesintiye giderek vergi maliyetini elimine etmeye çalışacaklarını beyan etmektedirler. Turizm sektörü temsilcilerinin endişelerini giderme adına vergi gelirlerinin doğrudan turizmi geliştirmeye yönelik alanlara (fayda yaklaşımı) ve çevresel tahribatı azaltacak faaliyetlere harcanması gerekmektedir. Ayrıca elde edilen vergi gelirleri ile imaj çalışmalarına daha fazla kaynak ayrılarak, verginin oluşturduğu olumsuz etkiler azaltılabilir (Doğan, 2017: 274-277, Bozdoğanoğlu, 2013: 147-149).

4.2.2.6. Diğer Vergi Türleri

AB üyesi birçok ülkede yerel düzeyde yoğun biçimde vergilendirilen bazı alanlar bulunmaktadır. Hayvan bulundurma/besleme üzerinden alınan vergiler bu kapsamda öne çıkan alanlardan biridir. Örneğin Çekya'da köpek sayısına göre köpek vergisi alınmaktadır. Slovakya'da ise gerçek veya tüzel kişilerin sahip olduğu 6 aydan büyük köpekler vergiye tabidir. Ödenecek vergi miktarı belediyeler tarafından belirlenmektedir. Türkiye'de son yıllarda daha fazla görülen köpek besleme alışkanlığı (güvenlik veya hobi amaçlı) çerçevesinde ilgili verginin uygulanabilirliğini düşünmek gerekmektedir. Bu sayede hayvan sahipleri köpek beslemenin çevreye ve topluma vereceği muhtemel birtakım risk (saldırı gibi) ve maliyetlere (çevreyi kirletme gibi) katlanmış olurlar. Köpek vergisi kapsamında elde edilen gelir ile sokak köpeklerinin bakımı ve korunması konusunda harcamalar yapılabilir. Verginin toplum tarafından kabul edilmesi ve etkin biçimde uygulanabilmesi için öncelikle, sokak köpekleri sorununun çözülmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Anlatılanlara ilave olarak AB üyesi ülkelerde yerel düzeyde özellikle araç ve gayrimenkul gibi bazı malların satın alımı sırasında gerçekleştirilen kayıt ve tescil işlemlerinin vergilendirildiği görülmektedir. Buna ilave olarak özellikle bina, arazi veya arsa gibi taşınmaz mülklerin alımı, satımı ve transferi gibi işlemlerin (haklar dahil) birçok AB ülkesinde (Portekiz, Almanya[246], Fransa, Slovenya, Hırvatistan ve Bulgaristan gibi. Lüksemburg ve Yunanistan'da ek vergi yöntemiyle) yerel seviyede vergilendirmeye tabi olduğu veya elde edilen vergi gelirlerinin yerel yönetim vergi gelirleri arasında yer aldığı sonucuna ulaşılmaktadır. Türkiye'de ilgili vergilendirme alanına en yakın gelir kaynağı halk arasında "tapu masrafı" olarak bilinen tapu harcı geliridir. AB ülkelerindeki uygulamalarla tutarlı olarak söz konusu gelir kaynağının vergiye dönüştürülüp (belediye mülkiyet vergisi veya belediye tapu vergisi adı altında) belediyelere bırakılması[247] öz gelirlerde artış sağlayan önemli bir yapısal reform olacaktır. Gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan alım, satım veya transfer gibi bir işleme tabi olan taşınmazın değeri artan oranlı tarife sistemi (Portekiz'deki artan oranlı sistem uygulanmaktadır) çerçevesinde vergilendirilebilir. Belediyelere belirli limitler kapsamında kentsel ve

246 Almanya'da eyaletlerin gelirleri arasındadır.
247 Mevcut konumda tapu harcı geliri Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından tahsil edilerek hazineye aktarılmaktadır.

kırsal alanlar için farklı tarifeler belirleme yetkisi vermek mümkündür. Öneri kapsamında dikkat edilmesi gereken nokta, taşınmazın piyasa değerinin doğru biçimde beyan edilmesi sorunudur.

AB üyesi ülkelerde yerel seviyede sık vergilendirilen bir diğer alan, avlanma faaliyetleri alanıdır. Bu kapsamda avlanma izni veya ruhsatının elde edilmesi, avlanma amacıyla belirli bir kamusal alanda imtiyaz elde etme ve avlanma faaliyetleri sonucu elde edilen hayvanlardan sağlanan gelirler (kâr) üzerine vergilendirme yapılabilmektedir. Vergi oranları ile indirim ve muafiyetleri konusunda yerel yönetimlerin daha fazla söz hakkı bulunmaktadır. Vergi matrahına uygulanan tarifede avlanan hayvanlara, avlanmak için kullanılan alanın boyutuna, avlanma dönemi ve süresine, avlanmak için kullanılan araçlara, yerli ve yabancı avcı ayrımına göre farklılaştırmalar yapmak mümkündür. Türkiye'de ilgili alanda avcılık belgesi harcı, avlanma izin ücreti ve avlanma ücreti gibi gelir kaynaklarının olduğu görülmektedir. AB ülkeleri ile uyumlu olarak vergilendirme alanından belediyelerin sorumlu olması ve gelir elde etmesi gibi bazı değişiklikler, Türkiye açısından uygulanabilir önerilerdir.

AB üyesi ülkelerde çevrenin korunması ve kirliliği (su-hava kirliliği ve emisyon) konusunda yerel düzeyde vergi uygulamalarının bulunduğu bilinmektedir. Örneğin İtalya'da çevrenin korunması ve restorasyonu amacıyla alınan ve yerel atık vergisini tamamlayıcı fonksiyona sahip çevre koruma vergisinden (TEFA) elde edilen gelir yerel yönetimlere aittir. Yerel yönetimlerin oranlar ile muafiyet ve indirimler konusunda takdir hakkı bulunmaktadır. Litvanya'da uygulanan çevre kirliliği vergisinde verginin temel konuları merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve elde edilen gelir yerel yönetimlerle paylaşılmaktadır. Mal ve ambalaj atığı ile gerçekleşen çevre kirliliği hariç olmak üzere, kirlilik vergisinden elde edilen gelirin % 30'u devlet bütçesine gitmektedir. Kalan % 70'i ise çevre korumaya odaklı özel programlar ile belediyelere aktarılmaktadır. AB üyesi ülkelerdeki örneklerle tutarlı olarak Türkiye'de çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi konusunda belediyelerin kısmen sorumlu olduğu veya gelir elde ettiği yeni vergilerin oluşturulması fikri, uygulanabilir bir öneridir.

Kamusal alanların kullanımı vergisi, AB üyesi ülkelerde yerel düzeyde sık karşılaşılan bir diğer vergilendirme türüdür. Verginin mükellefi kamusal alanı kullanan gerçek veya tüzel kişilerdir. Verginin temel konuları üzerinde yerel yönetimlerin söz hakkı vardır.

Örneğin Slovakya'da verginin matrahı üzerindeki takdir yetkisi yerel yönetimlere aittir. Ödenecek vergi miktarının tespit edilmesinde kullanılan alanın metre karesi ve süresi etkili olmaktadır. Metre kare ve süreye bağlı olarak vergi oranı veya miktarı yerel yönetimlerce belirlenmektedir. Türkiye'de belediyelerin gelirleri arasında yer alan ve ilgili vergilendirme alanına en benzer gelir kaynağı, işgal harcı uygulamasıdır. İşgal harcı konusunda, AB uygulamaları ile tutarlı olarak bazı güncellemeler yapılabilir ve ilgili harç geliri, belediye meclislerinin matrah, oran vb. alanlarda söz sahibi olduğu daha verimli bir kaynak haline getirilebilir. Örneğin yetki sayesinde belediye meclisleri, mükellefiyetin türü ve işgalin niteliğine göre artan oranlı bir tarife uygulayarak, daha adaletli vergileme süreçleri işletebilir.

Anlatılanlara ilave olarak yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen bayındırlık ve imar faaliyetleri sonucu değeri artan gayrimenkullerin sahiplerinden değer artış vergisi[248] veya rant vergisi adı altında bir vergi alınması konusu, son yıllarda önemli tartışma gündemlerinden biri olmuştur. Fayda yaklaşımının esas alındığı bu vergileme türünde belediyeler için kayda değer bir gelir potansiyeli bulunmaktadır. Günümüzde belediyeler kentleşmenin doğurduğu tüm olumsuzluklara katlanırken kentleşme, imar veya bayındırlık faaliyetleri sonucu ortaya çıkan rantlardan (servet artışlarından) yararlanamamaktadır. Halbuki İspanya, Estonya ve Danimarka gibi AB ülkelerinde ilgili alanın vergilendirildiği görülmektedir. Verginin temel ögeleri ve geliri konusunda Danimarka'da merkezi yönetim, İspanya ve Estonya'da ise yerel yönetimler söz sahibidir. Hatta İspanya'da yerel yönetimlerin vergiyi uygulamamayı tercih etme hakkı bulunmaktadır. Türkiye'deki belediyelerin gelir yetersizliği sorununu çözme ve belediyeleri mali özerklik açısından güçlendirme adına söz konusu verginin uygulanabilir bir öneri olacağı düşünülmektedir. Uygulama aşamasındaki en önemli noktalar ise değer artış miktarının tespiti ve tespit edilen miktarın tabi olacağı adil bir vergi tarifesinin oluşturulmasıdır (Sakal ve Demirhan, 2015: 412, Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 54). Ayrıca AB üyesi ülkelerde değer artış vergisine ek olarak, taşınmazların vergilendirilmesi alanının boş ev vergisi, yazlık ev vergisi, ikinci ev vergisi[249] ve ek emlak ver-

248 Belediyelerin taşınmazların değer artışı üzerinden herhangi bir bedel isteyemeyeceği hakkındaki Danıştay kararı içi bakınız (Can ve Gündüzöz, 2011: 164).

249 Boş ev vergisi, yazlık ev vergisi ve ikinci ev vergisi; uyuma, yemek pişirme ve tuvalet vb. imkanlara sahip ikinci bir evin olması ve ilgili evin tatil veya kiralama amacıyla kullanılması durumunda ortaya çıkmaktadır. Ödenecek vergi miktarı genellikle, mevcut emlak vergisi tarifeleri üzerinde farklılaştırmalar yapılarak tespit edilmektedir.

gisi[250] gibi birtakım vergi uygulamaları ile geliştirildiği/tamamlandığı görülmektedir. Taşınmazların vergilendirilmesi konusundaki tamamlayıcı bu uygulamaların, Türkiye açısından gelecek dönemlerde uygulanabilirliği düşünülmelidir.

Fransa, İtalya ve İspanya gibi AB üyesi ülkelerde petrol vb. taşıt yakıtları üzerinden yerel yönetimlerin vergi geliri elde ettiği sonucuna ulaşılmaktadır. Türkiye'de geçmiş dönemlerde ilgili alanların akaryakıt tüketim vergisi ile vergilendirildiği bilinmektedir. İlgili vergi önce nispi biçimde uygulanmış, daha sonra dünya petrol fiyatlarındaki dalgalanmalar nedeniyle 2000 yılından itibaren maktu olarak alınmaya başlanmıştır. 2002 yılında ÖTV'nin uygulamaya girmesi ile birlikte kaldırılan (Kantarcı, 2018: 231) verginin hasılatından, belediyeler pay almaktaydılar. Türkiye'de petrol ve doğalgaz ürünlerinden alınan ÖTV (I. sayılı liste) yerel yönetimlere aktarılan transferlerin hesaplamasında dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler (sadece büyükşehir belediyeleri açısından ÖTV I. sayılı liste dikkate alınmamakta) ilgili alanlardan transferler kapsamında gelir elde etmektedir. Belediyelerin transferler üzerinden gelir elde etmesi yerine, ilgili kaynaklardan (petrol, dizel ve LPG cinsi yakıtlardan) belirli oranlarda doğrudan gelir etmesinin yolunu açmak, hesap verebilirlik ve mali özerklik açısından pozitif bir yaklaşım olacaktır. Aynı zamanda ilgili değişiklik ile siyasi ve mali sorumluluk artış gösterecektir. Bununla birlikte araç sayısı ve yoğunluğu nedeniyle otopark, yol yapımı, trafik düzeni ve sinyalizasyon hizmetleri konusunda ciddi harcamalar yapan büyükşehir belediyeleri açısından tarife farklılıklarına yer verilmesi, uygulanabilir bir politika önerisi olarak görülmektedir.

Anlatılanlara ilave olarak belediyeler tarafından sunulan veya sunulacak birtakım hizmetler için AB uygulamaları ile tutarlı biçimde yeni vergilerin oluşturulması da mümkündür. Örneğin belediyeler tarafından gerçekleştirilen imar ve altyapı faaliyetlerini finanse etmek amacıyla "inşaat, tesisler ve altyapı vergisi", tüm vatandaşlara eşit biçimde sunulan temizlik, cadde aydınlatma ve yeşil alanlar gibi hizmetlerin finansmanı için "yerel hizmetlerin finansmanı vergisi" adı altında genel bir vergi veya temizlik ve aydınlatma hizmetlerine özel olarak "yol ve cadde aydınlatma vergisi, cadde temizleme vergisi ve süpürme vergisi" gibi özel vergilerin getirilmesi süreci, önümüz-

250 Portekiz'de belediyeler 1 milyon Euro'nun üzerinde değere sahip olan taşınmazlardan (inşaat için arazi vergisi) bireyler ve şirketler için değişen oranlarda ek emlak vergisi alabilmektedir.

deki yıllarda uygulanabilirliği mümkün diğer vergisel düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu önerilerin mevcut belediye vergileri ile mükerrer vergileme konumuna düşmemesi için matrah paylaşımını esas alan bazı düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Fransa, Litvanya ve İspanya gibi AB ülkelerinde yerel düzeyde maden lisansı ve maden ürünleri vergisi gibi uygulamalar olduğu görülmektedir. Örneğin Fransa'da Guyana bölgesinde altın madeni çıkarımı işleminden vergi alınmaktadır. İspanya'da özerk toplulukların hidrokarbon perakende satış vergisi adı altında bir gelir kaynağı bulunmaktadır. Litvanya karasında ve Litvanya'nın Baltık Denizi'ndeki ekonomik bölgesinde çıkarılan petrol ve doğal gaz kaynakları üzerinden alınan bir vergi vardır. İlgili vergi gelirinin % 90'ı devlet bütçesine gitmektedir. Kalan % 10'u hidrokarbonların çıkarıldığı bölgedeki belediyenin belediye bütçesine aktarılmaktadır. Türkiye'de ise "belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının % 0.2'si nispetinde belediye payı ayrılmaktadır." Türkiye'deki uygulamaları AB örnekleri çerçevesinde güncellemek veya kısa vadede % 0.2 olan pay oranını eski seviyesine (% 2'ye) çıkarmak gibi birtakım değişiklikler, belediyelerin gelir sorunlarını çözme konusunda katkı sağlayabilir.

Bahsedilenlere ilave olarak AB üyesi ülkelerde yerel düzeyde çok farklı vergileme türleri bulunduğu görülmektedir. Bingo oyunu ve piyango gibi şans oyunlarından, oyun makinelerinden ve para kazandıran kumarhane oyunlarından alınan vergiler yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Ayrıca paketlenmiş şekerli içecekler vergisi, içecek/meşrubat vergisi, maden suları üzerinden alınan vergi ve bira vergisi gibi vergileme türleri ile yerel yönetimlerin gelir elde ettiği sonucuna ulaşılmaktadır. Örneğin Hırvatistan'da illerin ve belediyelerin tüketim vergisi geliri bulunmaktadır. Tüketim vergisini catering işletmelerindeki gerçek ve tüzel kişiler ödemektedir. Vergi bar ve restoranlarda satılan alkollü ve alkolsüz içeceklerin perakende fiyatları üzerinden hesaplanmaktadır. Vergi oranı ise % 3'e kadar çıkabilmektedir.

Ayrıca AB üyesi ülkelerde sürücü belgesi vergisi, araç sigorta vergisi, park vergisi ve tekne/gemi vergisi gibi uygulamalarla motorlu araç sahipliği ve kullanımını ilgilendiren çeşitli alanlardan yerel düzeyde gelir elde edildiği sonucuna ulaşılmaktadır.

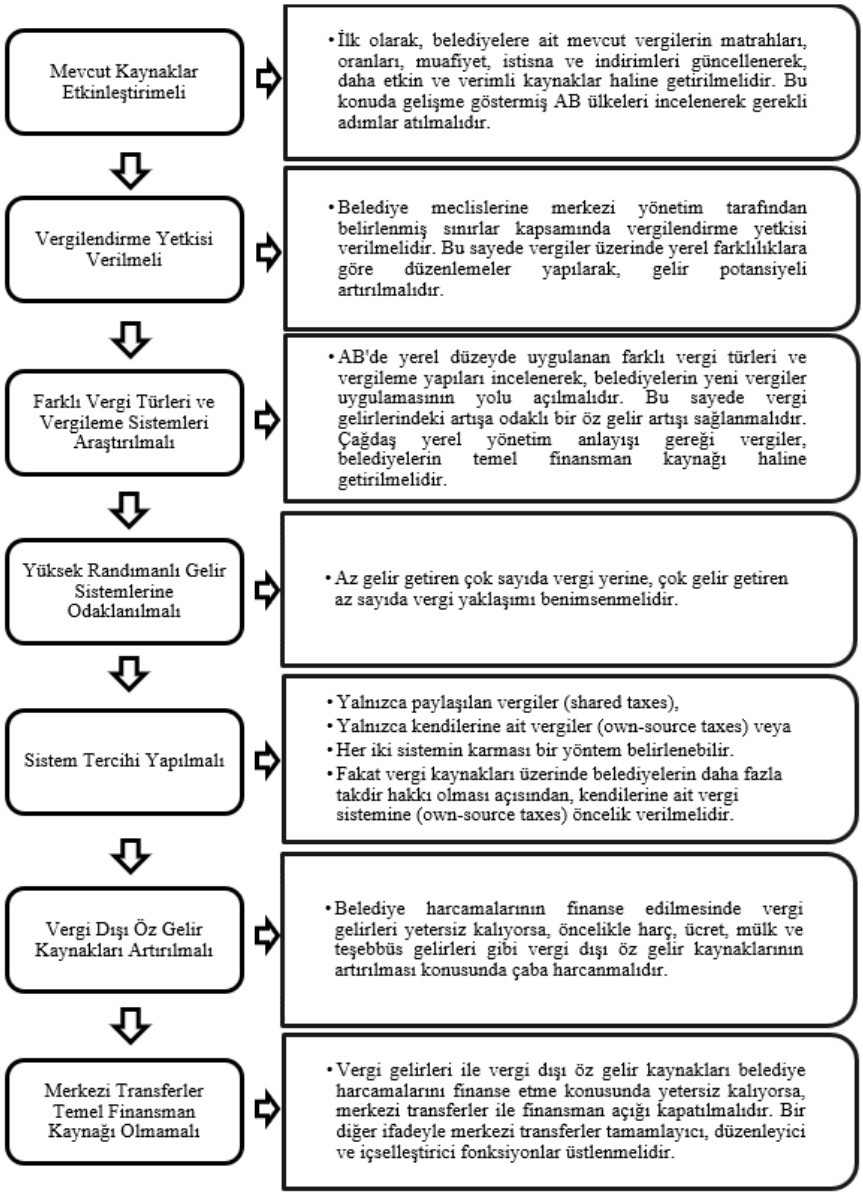
Bunlara ilave olarak Polonya'da gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan bazı kuruluşların borç, satış, bağış, ortaklık ve konut sözleşmeleri ile mahkeme kararları gibi hukuki işlemlerinden alınan vergilerin (medeni hukuk işlemleri vergisi) yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer aldığı görülmektedir. Bahsedilen verginin temel öğelerini merkezi yönetim belirlerken, tüm gelir yerel yönetimlere aittir. Ayrıca Polonya'da tarımsal faaliyetlerin yapıldığı tarım arazileri üzerinden vergi alınmaktadır (tarım vergisi). İlgili verginin oranları ile muafiyet ve indirimleri konusunda yerel yönetimlerin takdir hakkı bulunmaktadır. Vergi kapsamında elde edilen gelirin tamamı yine yerel yönetimlere aittir. Danimarka'da Ulusal Evanjelik Lüteriyen Kilisesi üyeleri kilise vergisi ödemektedir. İlgili vergi belediyelerin gelirleri arasında yer almaktadır. Slovakya'da bir füzyon reaksiyonunun ve elektrik üretiminin gerçekleştiği nükleer tesiste nükleer tehdide maruz kalan belediyeler vergi geliri elde etmektedir (nükleer tesis vergisi). Verginin tüm öğeleri üzerindeki takdir hakkı ve gelirler yerel yönetimlere aittir[251].

Bunların dışında tarım için kullanılmayan devlet arazilerinin kiralanması ve satışı, hava ve deniz taşımacılığı, devletin belirli bir kamusal alanla ilgili tanıdığı imtiyazlar, inşaat vb. alanlar ilgili lisans veya ruhsat işlemleri, hurdalıklar, tek kullanımlık plastik poşetler, yerel ikamet, çıraklık, orman alanları, banka kuruluşları, defineler, büyük ticari kuruluşlar, iletişim şirketleri ve üniversite öğrenim hakkı gibi birçok alandan yerel yönetimlerin gelir elde ettiği sonucuna ulaşılmaktadır. Belediyelerin finansal sorunlarının kısa vadede çözülememesi ve mali özerkliklerinin artırılmaması neticesinde, söz konusu uygulamalara benzer vergisel düzenlemelerin Türkiye için önümüzdeki dönemlerde gündeme gelme ihtimali bulunmaktadır. Bununla birlikte AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer alan vergi türlerinden bazılarının, Türkiye'de yerel düzeyde özellikle harç (işgal harcı, imar harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, kayıt ve suret harcı gibi) ve ücret (otopark ücreti gibi) gibi gelir kalemleri altında uygulandığı ifade edilebilir.

Yukarıdaki bilgiler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'deki belediyelerin finansmanı açısından Şekil 9'da belirtilen biçimde genel bir model önerisinde bulunmak mümkündür.

251 Avrupa Komisyonu'na ait "Taxes in Europe Database v3" isimli veri tabanından bahsedilen vergilerle ilgili ayrıntılı inceleme yapılabilir.

Şekil 9: Genel Model Önerisi



SONUÇ

Yerel yönetimler vatandaşların tercihleri ile tutarlı farklılaştırılmış hizmet arzı sayesinde kaynakların daha etkin ve verimli kullanımını sağlayarak, ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde pozitif birtakım etkiler meydana getirmektedir. Ayrıca katılım konusunda sağladıkları katkılar nedeniyle demokratikleşme, hesap verebilirlik, saydamlık, mali disiplin ve mali sorumluluk gibi birçok konuda yaşanan olumlu gelişmelerin odak noktası haline gelmiş bulunmaktadırlar. Bunlara ilave olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde merkezi yönetimin kamusal hizmet sunum sürecinde oluşturduğu bazı yetersizliklerin giderilmesi açısından önemli bir dengeleme fonksiyonu üstlenmektedirler. Ayrıca merkezi yönetimin kamusal hizmet sunum konusundaki rolünü azaltarak daha makro plan ve programlara yoğunlaşmasına, yerel düzeyde piyasa benzeri bir rekabet ortamının oluşmasına ve kamusal hizmet arzında yenilikçi yöntemlerin denenmesine imkân sağlamak gibi birçok gelişmeye zemin hazırlamaktadırlar.

Belirtilen etkenlere ilave olarak, refah devleti anlayışının gelişmesi, nüfus artışı, kentleşme süreci, özellikle 1980 sonrası Neo-liberal dönemde yaygınlaşan yerinden yönetim, yerelleşme ve yönetişim olguları, yerel yönetimleri kamusal hizmet arzı konusunda ön plana çıkarmıştır. Hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulması gerektiği ilkesinin kabul edilmesi ile birlikte, nitelik ve nicelik bakımından yerel yönetimlerin üzerindeki hizmet yükü artmıştır. Ayrıca ilgili süreçte yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında gittikçe artan bir sorumluluk paylaşımı yaşanmıştır. Nitekim bu dönüşüm ilgili birimlerin harcama miktarlarına da yansımıştır. Fakat görev paylaşımı konusundaki pozitif gelişmeler gelir paylaşımı konusunda yaşanmamış ve yerel yönetimlerin gelirleri, görev ve sorumluluklarına kıyasla yetersiz kalmıştır. Söz konusu yetersizlik vergiler ve diğer öz gelir kaynakları yerine, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler vasıtasıyla giderilmeye çalışılmıştır. Transferlerin yetersiz kaldığı durumlarda ise genellikle borçlanma yoluyla harcamaların finanse edilmesi seçeneği kullanılmıştır. Oysa yerel yönetimlerin üstlendikleri görev ve sorumlulukları etkin biçimde yerine getirebilmeleri için görevleriyle orantılı öz gelir kaynaklarına sahip olmaları şarttır.

Dikey ve yatay mali eşitsizliklerin giderilmesinde kullanılan transferler, mali özerkliği olumsuz etkilemektedir. Borçlanma ise yatırım odaklı olmadığı takdirde, ilgili birimin ve ülkenin kredibilitesini negatif etkilemekte ve borç-faiz sarmalına neden olarak bütçenin etkin hizmet sunma potansiyelini azaltmaktadır. Bu nedenle transferlerin ve borçlanmaların yerel yönetimlerin temel finans kaynağı haline dönüşmemesi gerektiği belirtilmektedir.

Çağdaş yerel yönetim anlayışı gereği yerel yönetim harcamaları öz gelirlerle ve özellikle öz gelirler içerisinde yer alan vergilerle finanse edilmelidir. Çünkü vergiler öz gelirler içerisindeki en düzenli, sağlıklı, sürdürülebilir ve istikrarlı finansman araçları olarak kabul edilmektedir. Ayrıca hizmeti sunan birimler ile hizmeti finanse eden kişiler arasındaki doğrudan bağlantıyı güçlendirerek, tarafların mali ve siyasi sorumluluğunu artırmaktadır. Bu nedenle mali özerkliği ve yerelleşmeyi ilke edinen reformlar yapılarak, vergiler ve diğer öz gelirler devamlı olarak artırılmaya çalışılmaktadır.

Vergiler ile vergi dışı öz gelir kaynaklarına dayanan ve vergilendirme yetkisi ile desteklenmiş bir yerel finans yapısı, mali özerkliğin güçlenmesinin temel koşullarından biri olmakla birlikte, pozitif birtakım gelişmelerin altyapısını da oluşturmaktadır. Mali özerklik temelli söz konusu pozitif gelişmeler: Yerel yönetimlerin tutarlı ve rasyonel mali planlama yapmasını sağlamak, üretilen kamusal hizmetlerin sürekliliği, piyasa benzeri bir rekabet mekanizmasının oluşması ve bu mekanizmanın getirdiği etkinlik, daha nitelikli, verimli ve etkin hizmet sunumu, bütçe dengesinin kurulması, katılımcı bütçe oluşturulması, fayda yaklaşımını esas alan vergilendirme süreçlerini geliştirerek mükellef uyumunu artırmak ve mali aldanmayı engellemek, yerel yönetimlerin kendi öncelikleri ve vatandaşların talepleriyle tutarlı hizmet sunumu, birikmiş borçların ödenmesi ve borç-faiz sarmalından kurtularak bütçenin etkin hizmet sunma potansiyelini artırmak, devletin aşırı büyümesinin oluşturduğu olumsuz sonuçları elimine etmek, merkezi yönetimin siyasi etkilerine açık hale gelmemek ve merkezi yönetimin taşra birimi gibi hareket etmemek, partizanca yaklaşımların sonlanması, sorumlulukların merkezi yönetime devredilmesi veya özelleştirilmesi eğilimlerinden vazgeçmek, hesapverebilirliğin, siyasi ve mali sorumluluğun artması, kentleşmenin oluşturduğu tüm maliyetlerin içselleştirilmesi, katılımcı yönetimin ve demokrasinin gelişmesidir.

Bahsedilen müspet gelişmelerin altyapısını oluşturan mali özerklik yaklaşımı; yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmesi ve üstlendikleri hizmetleri etkin biçimde yerine getirerek demokrasinin kurumsallaşmasını sağlama yolunda yeterli, sağlıklı ve sürekli kaynaklara sahip olması, merkeze bağlılık arz etmeden görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi, ayrı mal varlığı ve gelir kaynaklarına sahip olarak bu varlık ve gelirleri kendi kanunları çerçevesinde ve yerel halkın çıkarlarına uygun biçimde yönetmesi, harcaması, borçlanabilmesi ve bütçesini oluşturması olarak tanımlanmaktadır. Yerel halka yüzünü dönmüş, her geçen gün yeni hizmetler üstlenen, endüstriyel gelişim karşısında çevre koşullarını koruyabilen ve yaşam kalitesini artırabilen yerel yönetimlerin varlığı için, mali özerklik yaklaşımıyla tutarlı biçimde ilave gelir kaynaklarına sahip olunması gerekmektedir.

İfade edilen yaklaşım ve süreçlerden önemli ölçüde etkilenen Türkiye'nin yerel yönetim sistemi hakkındaki temel düzenlemeler, 1982 Anayasası'nın 123. ve 127. maddelerinde belirtilmiştir. 123. maddede "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denilmektedir. Bu ifade bir sistem olarak yerinden yönetimin benimsenmekte olduğunu göstermekle birlikte, yerel yönetim kuruluşlarının oluşturulması için gerekli sistemsel ve eylemsel hareketlerin altyapısını da sağlamaktadır. Böylece kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde ikili bir yönetim yapısı benimsenmiş olmaktadır. 127. maddede ise "mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri" olarak ifade edilmektedir. Anayasa kapsamında yer yönünden yerinden yönetimin benimsendiği Türkiye'de yerel yönetimler: İl özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimler denildiğinde akla ilk gelen birim veya en önemli yerel yönetim birimi, belediyelerdir. Yerindelik ruhunun şehrin yapısına adapte edilmesinde belediyelerin harcama, gelir ve nüfus potansiyeli nedeniyle en etkin birimler olacağı açıktır.

Türkiye'de cumhuriyetin ilk yıllarında kentleşme düzeyi oldukça yavaş bir gelişim hızına sahip olmuştur. 1950'li yıllarla birlikte ekonomik ve toplumsal alanda yaşanan değişim, sanayileşmede artış, teknolojik gelişmeler, tarımın makineleşmesi ve modernleşmesi,

toprak sahipliği rejiminin değişmesi ve ulaşım koşullarında yaşanan iyileşmeler nedeniyle kırsal alanda yaşayan nüfus kent alanlarına göç etmeye başlamıştır. Nitekim 1927 yılında toplam nüfusun % 75.8'ini belde ve köy nüfusu oluştururken, 2017 yılına gelindiğinde bu oran % 7.5 olmuştur. Ayrıca Türkiye'de toplam nüfusun yaklaşık % 6'sı köy sınırları içerisinde, % 94'ü ise belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. 2017 yılı verilerine göre belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun % 82.5'i büyükşehir belediyeleri kapsamında, kalan % 17.5'i ise diğer belediyeler kapsamında yaşamaktadır. Bu durum açıkça kentleşme ve anakentleşme (metropelleşme) yönünde bir eğilimin olduğuna işaret etmekle birlikte, büyükşehir belediyelerinin gerek kentleşmenin getirdiği sorunlara gerekse diğer sorunlara karşı daha önemli bir görev ve sorumluluk üstlenmesi gerektiğini açıkça göstermektedir.

Artan kentleşme eğilimi, hitap ettiği nüfus potansiyeli, 5393, 5216 ve 6360 sayılı Kanunlar kapsamında gerçekleşen görev ve sorumluluk tahsisleri, yerel yönetim birimleri arasında belediyelerin önemini gün geçtikçe artırmıştır. Nitekim son yıllarda toplam yerel yönetim harcamalarının yaklaşık % 75'i belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediyelerin toplam harcamalarına bağlı idareler ve mahalli idare birlikleri de ilave edilirse, söz konusu oran daha da artmaktadır. Fakat belediye seviyelerine göre durum değişmektedir. 2006-2016 arası dönem için ortalama veriler üzerinden bir değerlendirme yapıldığında, belediyelerin ve yerel yönetimlerin toplam harcamaları içerisinde en fazla harcama yapan birimin ilçe ve belde belediyeleri, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir dışı il belediyeleri olarak sıralandığı görülmektedir. Ancak 2014 yılından itibaren büyükşehir belediyeleri harcamalarının, ilçe ve belde belediyeleri harcamalarını geçtiği sonucuna ulaşılmaktadır. Ayrıca 2006 ile 2016 yılları kıyaslandığında büyükşehir belediyesi harcamalarının belediyelerin toplam harcamaları içerisindeki oranı yaklaşık % 11-12'lik bir artış göstermiştir. İlçe ve belde belediyeleri ile büyükşehir dışı il belediyeleri ise aynı kıyaslama kapsamında % 5-7'lik bir azalış yaşamıştır. Toplam belediye harcamalarında 2016 yılı itibariyle en büyük pay % 49.7 ile büyükşehir belediyelerindedir. İkinci sırada % 43.5 ile ilçe ve belde belediyeleri, üçüncü sırada ise % 6.97 ile büyükşehir dışı il belediyeleri vardır. Dikkat edildiğinde 6360 sayılı Kanun ile diğer belediyelerin harcama potansiyellerinde yaşanan kaybın, büyükşehir belediyeleri bünyesine geçtiği ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise

belediyeler arasında büyükşehir belediyelerinin önemini biraz daha artırmaktadır.

Belediyelerin üstlendikleri görev ve sorumluluklar kapsamında yaptıkları harcamalar ile öz gelirleri arasında ciddi bir tutarsızlık (ikilem) bulunmaktadır. Tutarsızlığın boyutu en düzenli, sağlıklı, sürdürülebilir ve istikrarlı finansman araçları olarak kabul edilen vergiler nezdinde daha net biçimde ortaya çıkmaktadır. Öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı 2016 yılında tüm belediyeler açısından % 40.49, büyükşehir belediyeleri açısından % 24.26, büyükşehir dışı il belediyeleri açısından % 43.33 ve ilçe ve belde belediyeleri açısından % 56.34'tür. Yalnızca vergi gelirlerinin toplam gelirlere ve harcamalara oranı 2016 yılı itibariyle tüm belediyeler açısından % 11-12 aralığında, büyükşehir belediyeleri açısından % 1'in altında, büyükşehir dışı il belediyeleri açısından % 7-8 aralığında ve ilçe ve belde belediyeleri açısından ise % 20-23 aralığındadır. Görüldüğü üzere öz gelirlerin ve özellikle vergi gelirlerinin belediye harcamalarını finanse etme imkânı bulunmamaktadır. Dolayısıyla ortaya çıkan finansman açığı merkezi yönetimden yapılan transferler ile kapatılmaktadır. Bu kapsamda belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın, belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki oranı 2016 yılı itibariyle tüm belediyeler açısından % 60.1, büyükşehir belediyeleri açısından % 77.5, büyükşehir dışı il belediyeleri açısından % 55.5 ve ilçe ve belde belediyeleri açısından % 43.1'dir.

Belediye seviyelerinin tümü açısından genel bir değerlendirme yapılırsa, genel olarak öz gelir oranının, öz gelirler içerisinde de vergi geliri oranının oldukça düşük olduğu, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların ise yüksek olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. İnceleme neticesinde en dikkat çekici nokta, belediye sınırları içerisindeki nüfusun % 82.5'ine hitap eden ve toplam belediye harcamalarının yaklaşık yarısını (% 49.7) gerçekleştiren büyükşehir belediyelerinde, vergi gelirlerinin toplam gelir ve harcamalara oranının % 1'in altında kalmasıdır. Ayrıca genel olarak öz gelirlerinin, özelde ise vergi gelirlerinin çok düşük olması büyükşehir belediyelerini, yardım ve bağışlarda dâhil edildiğinde yaklaşık % 80 oranında merkezi kaynaklara bağımlı hale getirmektedir.

Merkezi kaynaklara bağımlılık açısından AB ile bir kıyaslama yapıldığında, 2016 yılında Türkiye'nin merkezi transferlere en fazla bağımlı 8. ülke olduğu sonucuna ulaşılmaktadır (% 71.8). Ayrıca yerel

yönetim vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı açısından Türkiye, AB kapsamında en düşük vergi geliri oranına sahip 8. ülke konumundadır (% 12.9). Bununla birlikte Türkiye merkezi transferler bakımından AB ortalamasının (% 48.3) üzerinde, vergi gelirleri bakımından ise AB ortalamasının (% 36.4) altında yer almaktadır.

Merkezi yönetimden bağımsız bir vergilendirme yetkisine sahip olmayan, hizmet, harcama ve nüfus potansiyeli düzenli olarak artan belediyeler, söz konusu tespitlerle birlikte başta büyükşehir belediyeleri düzeyinde olmak üzere "çok sınırlı bir mali özerkliğe sahiptir" sonucuna ulaşılabilir. Belediye türleri itibariyle vergi gelirleri ve diğer öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki oranı üzerinden bir sıralama yapıldığında, mali özerklik açısından en güçlü belediyelerin; ilçe ve belde belediyeleri olduğu, söz konusu belediyeleri büyükşehir dışı il belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin izlediği görülmektedir. Yerel yönetim birimleri arasında en fazla yerel hizmet üreten belediyelerin kendi öz gelirleri üzerinde oran ve matrah belirleme yetkisinin olmaması, öz gelirlerinin sınırlı düzeyde kalması gibi bir sonucu karşımıza çıkarmakla birlikte, çok sınırlı bir mali özerkliğin sağlandığını ve yüksek mali özerklik sonucu elde edilebilecek muhtemel faydalardan mahrum kalındığını göstermektedir. Temel vergilerin konulması, değiştirilmesi ve toplanması yetkisi merkezi yönetimlere ait iken, harcama sorumluluğunun artan biçimde belediyelere ve diğer yerel yönetimlere transfer edilmesi, dikey mali eşitsizlik sorununu da beraberinde getirmektedir.

Ayrıca belediyelere artan görevleriyle orantılı gelir kaynağı tam olarak sağlanamamakla birlikte, gerçekleştirilen iyileştirmelerin genel bütçeden yapılan transferlere odaklı bir yapı kazandığı görülmektedir. Yapılan mali iyileştirme veya reformlarda genel bütçeden daha fazla pay verme üzerine odaklanan yanlış politikalar izlenmekte ve bu yöntem temel finansman kaynağı olarak kabul edilmektedir. Bir diğer ifadeyle yerelin merkez eliyle kalkındırılması politikası benimsenmektedir.

Vergilendirme yetkisine sahip olmama, vergiler ile vergi dışı öz gelir kaynaklarının yetersizliği, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylara aşırı bağımlılık, yeni gelir kaynaklarının oluşturulamaması ve mevcut kaynakların etkin kullanılamaması gibi mali sorunlar, belediyeleri etkin ve verimli hizmet birimleri çizgisinden uzaklaştırmaktadır. Benzer tespitler bazı kamusal plan, program,

rapor ve çalışmalarda da ifade edilmiştir. Yerel finansman yöntemlerine dair çalışmalar yerel yönetim reformunun gecikmiş bir parçası ve idari reform sürecinin en zayıf halkası olarak değerlendirilmiş ve çalışmaların hemen hepsinde, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin içinde bulunduğu sorunların çözümü açısından mali özerkliğin önemli olduğu vurgusu yapılmıştır.

Belediyelerin söz konusu sorunlarının çözülmesi ve içerisine düştüğü mali ikilemden kurtulması amacıyla bu çalışmada, Avrupa Birliği üyesi ülkeler örneklem olarak incelenmiştir. Gerçekleştirilen inceleme sonucu AB'de yerel seviyede standart bir yerel vergi yapısının bulunmadığı, farklılıklarla birlikte ortak bazı uygulamalarında olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

AB'de yerel yönetim vergi gelirleri kendilerine ait vergiler (own-source taxes) ile paylaşılan vergilerden (shared taxes) oluşmaktadır. Paylaşılan vergiler kapsamında genellikle merkezi yönetime ait birtakım ulusal vergilerin gelirleri yerel yönetimlerle paylaşılmaktadır. Bu sistem kapsamında yerel yönetimlerle kendi sınırları içerisinde elde edilen ulusal vergi gelirleri hasılatı paylaşabildiği gibi, tüm ülke sınırları kapsamında elde edilen ulusal vergi gelirleri hasılatı da paylaşılabilmektedir. Paylaşım sistemine dâhil olan vergilerin matrahı, oranı, muafiyet, istisna ve indirimleri konusunda genellikle merkezi yönetim söz sahibidir. Fakat bazı ülkelerdeki uygulamalarda özellikle oran, indirim, istisna ve muafiyetler konusunda zaman zaman yerel yönetimlere yetkiler verilmekte veya yerel ve merkezi yönetimler ortak hareket edebilmektedir. Bir diğer ifadeyle vergilendirme yetkisinin kısmen yerelleşmesi söz konusudur.

Avrupa Birliği kapsamındaki 20 ülkede yerel düzeyde paylaşılan vergi sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem kapsamında elde edilen bazı vergi gelirleri Romanya, Litvanya, Slovakya, Hırvatistan ve Estonya gibi ülkelerde son yıllarda transfer olarak sınıflandırılmaya başlanmıştır. Letonya, İspanya, Fransa, İtalya, Çekya, Almanya, Avusturya ve Litvanya'da yerel birimlerin (eyalet, özerk bölge, bölge, belediye, topluluk, il) merkezi yönetim veya federal yönetim ile paylaşarak elde ettikleri vergi gelirlerinin sayısı/türü, diğer ülkelere kıyasla daha fazladır. Ayrıca paylaşılan vergiler kapsamında en çok kullanılan veya yararlanılan ulusal vergi türü, kişisel gelir vergisidir. Bunların dışında katma değer vergisi, kurumlar vergisi, tüketim vergileri, motorlu taşıtlar vergisi, elektrik vergisi, doğal kaynak vergi-

leri (petrol ve doğal gaz kaynakları/ürünleri üzerine vergi), sigorta vergisi, veraset ve intikal vergisi, servet vergisi, şans oyunları vergisi ve damga vergisi gibi ulusal düzeyde uygulanan bazı vergiler de paylaşılan vergiler çerçevesinde uygulamada yer alabilmektedir. Yerel yönetimler için en uygun kaynak olarak ifade edilen emlak vergisi Letonya, Hırvatistan ve Birleşik Krallık'ta (yalnızca İngiltere, Galler ve İskoçya'da "business rate" olarak) paylaşılan vergiler kategorisi altında bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise paylaşılan vergiler yalnızca belirli alanlar için geçerlidir. Fransa'da Korsika bölgesinde ve deniz aşırı illerde satılan tütün ürünlerinden alınan vergiler buna örnek olarak verilebilir. Almanya'da ise aslında yerel yönetimlere ait olan yerel işletme vergisi eğer eyalette belediye yoksa, federal yönetim ile eyalet yönetimi arasında paylaşılmaktadır. Paylaşılan vergiler çatısı altında yerel ve merkezi birimler arasında farklı oransal dağılımlara rastlanmaktadır. Örneğin İspanya'da Bask Bölgesi ve Navarra dışındaki özerk topluluklar kişisel gelir vergisi ve KDV'nin % 50'sini alırken, taşıt vergisi, elektrik vergisi, veraset ve intikal vergisi, şans oyunları vergisi ve servet vergisi gibi kaynaklardan elde edilen gelirin tamamını almaktadır. Paylaşılan vergiler kapsamında en dikkat çekici uygulama Letonya'da bulunmaktadır. Letonya'da yerel vergilerin toplam yerel gelirler içerisindeki oranı 2016 yılında yaklaşık % 60'tır. Bu vergi gelirinin tamamı paylaşılan vergi sistemi kapsamında elde edilmektedir. İlgili sistem içerisinde birçok ülkede yerel yönetimlere ait olan emlak vergisi bile yer almaktadır. Bir diğer ifadeyle Letonya'da yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi geliri yoktur.

Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergileri genel olarak, vergilendirmeye ilişkin temel konularda yerel yönetimlerin sınırlandırılabilir bir söz hakkının olduğu, vergi gelirinin yerel yönetimler tarafından toplandığı ve merkezi yönetim ile paylaşılmadığı vergileri ifade etmektedir. Bu kapsamda ilgili vergilerin matrahı genellikle merkezi yönetimce veya merkez-yerel ortaklığı ile belirlenmektedir. Fakat özellikle oranlar ile muafiyet ve indirimler konusunda yerel yönetimlerin ağırlığı bulunmaktadır. Yerel yönetimler söz sahibi olduğu oran ile muafiyet ve indirim gibi konularda genellikle merkezi yönetim tarafından belirlenen limitler çerçevesinde hareket etmektedir. Bununla birlikte bazı AB ülkelerinde (Slovakya ve Estonya gibi) yerel yönetimlerin kendilerine ait vergileri uygulama veya uygulamama konusunda takdir hakkı vardır. İspanya, İtalya ve Belçika gibi bazı ülkelerde ise yerel yönetimler elde ettikleri özerklikler gereği yeni

vergiler oluşturabilme gücüne sahiptir.

Letonya, İsveç, Finlandiya, Danimarka, Güney Kıbrıs, İrlanda, Birleşik Krallık ve Malta'nın dışında kalan AB üyesi 20 ülkede yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirlerinin sayısı/türü daha fazladır. Özellikle federal ve bölgesel olarak tanımlanan ülkeler ile Fransa'da bu çeşitlilik daha da artmaktadır. Letonya ve Malta'da ise yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi geliri yoktur. İsveç, Güney Kıbrıs, Yunanistan, İrlanda, Bulgaristan ve Hollanda gibi AB ülkelerinde yerel yönetimlerin finansmanı sadece kendilerine ait vergi gelirlerine dayanmaktadır. Kişisel gelir vergisi paylaşımının son dönemlerde transfer olarak kategorize edildiği Estonya'yı da bu sınıfa dahil etmek mümkündür.

Yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında 26 AB üyesi ülkede (Yunanistan ve Malta hariç) arazi veya binalar üzerinden alınan emlak vergisinin en yaygın ve etkin uygulamalardan biri olduğu görülmektedir. Ayrıca AB ülkelerinde boş ev vergisi, yazlık/tatil evi vergisi, ikinci ev vergisi, değer artış vergisi ve ek emlak vergisi gibi uygulamalarla emlak vergisini tamamlayıcı niteliğe sahip vergilendirme faaliyetlerinin bulunduğunu söylemek mümkündür. İspanya, Fransa, İtalya, Portekiz, Hırvatistan, Belçika, Lüksemburg, Yunanistan ve Hollanda'da yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri arasında belirli vergiler üzerinden ek vergi/oran yöntemi ile elde ettikleri gelirler bulunmaktadır. Nordik ülkeleri olan İsveç, Finlandiya ve Danimarka'da belediye gelir vergisi (yerel gelir vergisi) uygulamasının etkin olduğu görülmektedir. İtalya, Macaristan, Almanya, Avusturya, İspanya, Lüksemburg, Fransa, Çekya ve Güney Kıbrıs'ta ise yerel düzeyde işletmelere uygulanan vergiler dikkat çekmektedir.

Birçok ülkede merkezi seviyede idare edilen veya merkezi yönetim gelirleri arasında yer alan kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, tüketim vergileri, damga vergisi, veraset ve intikal vergisi (miras vergisi), şans oyunları vergisi ve motorlu taşıtlar vergisi (taşıt vergisi) gibi temel vergilerin, kendilerine ait vergiler sınıfı altında ve/veya ek vergi yöntemiyle, AB ülkelerinde yerel yönetim birimlerinin bütçelerine katkı sağlayan gelir kaynakları arasında yer aldığı sonucuna ulaşılmaktadır. AB üyesi 16 ülkede yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri kapsamında turist/konaklama vergisi uygulamasının bulunduğu görülmektedir. Ayrıca Avrupa ülkelerinde hayvan besle-

menin yaygın olduğu bilinmektedir. Bu kapsamda Çekya, Almanya, Lüksemburg, Hollanda ve Slovakya'da yerel düzeyde köpek vergisi alınmaktadır. Avusturya ve Estonya'da da hayvan bulundurma üzerinde vergiler vardır. AB'de yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri sınıfında en fazla vergiye tabi olan diğer alanlara bakıldığında ise atıkların bertaraf edilmesi ve depolanması, reklam ve eğlence faaliyetleri, kayıt işlemleri, mülkiyet işlemleri (alım-satım ve transfer gibi), çevresel kirlilik ve koruma, avlanma faaliyetleri ve kamusal mekânların kullanımı işlemlerinden yerel yönetimlerin vergi geliri elde ettiği görülmektedir.

Anlatılanlar çerçevesinde AB üyesi ülkelerde yerel düzeydeki vergi uygulamaları örnek alınarak, vergiler ile transferler arasında değiş-tokuş (trade-off) gerçekleştirecek ve Türkiye'deki belediyeleri mali özerklik açısından güçlendirecek birtakım çıkarımlarda bulunulabilir. Bunlar:

- Paylaşılan vergi sisteminin yerel düzeyde uygulanabilir olduğu,
- Belediye gelir vergisi (yerel kişisel gelir vergisi), yerel işletme vergisi ve turist/konaklama vergisi gibi yüksek gelir potansiyeline sahip vergilerin yerel düzeyde uygulanabilir olduğu,
- Yüksek gelir potansiyeline sahip ek vergi/oran yönetiminin yerel düzeyde uygulanabilir olduğu,
- Paylaşılan vergi sistemi ve ek vergi yönteminden farklı olarak, merkezi yönetim tarafından idare edilen temel bazı vergilerin yerel düzeyde belediyelere tahsisinin uygulanabilir olduğu,
- Emlak vergisi, yangın sigorta vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi ve eğlence vergisi gibi yerel vergileme alanlarında, AB uygulamaları ile tutarlı biçimde güncellemeler ve değişiklikler yapılabileceği,
- Belediyeler tarafından gerçekleştirilen bayındırlık ve imar faaliyetleri sonucu değeri artan gayrimenkullerin sahiplerinden değer artış vergisi almanın mümkün olduğu,
- Boş ev vergisi, yazlık/tatil evi vergisi, ikinci ev vergisi ve ek emlak vergisi gibi uygulamalarla emlak vergisini tamamlayıcı nitelikte yeni yerel vergilendirmeler yapılabileceği,

- AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer alan kamusal alanlarının kullanımı vergisi, maden ürünleri ve maden lisansı vergisi gibi uygulamaların, Türkiye'de harç ve pay gibi gelir kalemleri adı altında uygulamada olduğu ve AB uygulamaları çerçevesinde güncellenerek daha etkin kaynaklar haline getirilebileceği,

- Güvenlik veya hobi amacıyla hayvan besleme, araç ve gayrimenkul gibi bazı malların satın alımı sırasında gerçekleştirilen kayıt ve tescil işlemleri, bina, arazi veya arsa gibi taşınmaz mülklerin alımı, satımı ve transferi gibi işlemler, avlanma faaliyetleri ve çevrenin korunması ve kirliliği konusunda yerel düzeyde yeni vergilerin oluşturulabileceği,

- Belediyeler tarafından sunulan veya sunulacak birtakım hizmetler için inşaat, tesisler ve altyapı vergisi, cadde temizleme vergisi, yol ve cadde aydınlatma vergisi, süpürme vergisi veya yerel hizmetlerin finansmanı vergisi adı altında AB uygulamaları ile tutarlı biçimde yeni yerel vergiler düzenlenebileceği,

- Doğalgaz ile taşıt yakıtları (petrol, LPG, dizel) üzerinden belediyelerin doğrudan vergi geliri elde edebileceği bazı düzenlemeler yapmanın mümkün olduğu,

- Bingo ve piyango gibi şans oyunlarından ve oyun makineleri üzerinden yerel düzeyde yeni vergiler alınabileceği,

- Paketlenmiş şekerli içecekler ile maden suları gibi alkolsüz içeceklerden ve bira, şarap, viski vb. alkollü içecekler üzerinden yerel düzeyde yeni vergiler alınabileceği,

- Tekne/gemi sahipliği, sürücü belgesi alma, araç sigortası yaptırma ve araç park etme gibi motorlu araç sahipliği ve kullanımını ilgilendiren çeşitli alanlardan yerel düzeyde vergi geliri elde edilebileceği,

- Borç, satış, bağış, ortaklık ve konut sözleşmeleri ile mahkeme kararları gibi hukuki işlemlerden, tarım arazileri ve orman alanlarından, bir füzyon reaksiyonunun ve elektrik üretiminin gerçekleştiği nükleer tesisten, tarım için kullanılmayan devlet arazilerinin kiralanması ve satışından, hava ve deniz taşımacılığından, devletin belirli bir kamusal alanla ilgili tanıdığı imtiyazlardan, inşaat vb. alanlar ilgili lisans veya ruhsat işlemlerinden, hurdalıklardan, tek

kullanımlık plastik poşetlerden, yerel ikamet, çıraklık, banka kuruluşları, defineler, büyük ticari kuruluşlar, iletişim şirketleri ve üniversite öğrenim hakkının elde edilmesi gibi çeşitli alanlar üzerinden yerel düzeyde yeni vergiler alınabileceği,

- Söz konusu vergilerin özellikle oranları ile muafiyet, istisna ve indirimleri konusunda yerel yönetimlere belirlenen limitler çerçevesinde takdir hakkı verilebileceği,

- Yerel yönetim sınırlarını aşmayan vergilerin matrahları üzerinde yerel yönetimlerin söz sahibi olması veya merkez-yerel ortaklığı ile kararlar alınması gerektiği ve

- AB'deki üniter ülkelerde bile geniş özerkliklerin olduğu, ülkelerin gelişmişlik seviyesi, yerel birimlere yüklenen görevler ve vergi türlerine göre farklı mali yapılar bulunduğu gibi birtakım sonuçlara ulaşılabilmektedir.

Belediyeler paylaşılan vergi sistemi veya yüksek hasılat sağlayan kendilerine ait vergiler kapsamında, önemli bir vergi geliri potansiyeline sahip olabileceklerdir. Merkezi transferler yerine ağırlıklı olarak yerel vergilerle finanse edilen belediyelerin bünyesinde vergi idaresine yardımcı olacak birimler kurmak, kayıt dışı ekonomiyle mücadelede ve vergi hasılatları üzerinde pozitif etki yapabilecektir. Merkezi transferler ile vergiler arasında takas gerçekleştiren yapısal bir dönüşüm vasıtasıyla dikey vergi eşitlemesi güçlendirilmiş olacaktır. Bununla birlikte doğrudan vatandaştan alınan vergiler veya vergi payları ile finanse edilen belediyelerde, yerel önceliklerle ve halkın tercihleri ile tutarlı hizmet anlayışı artış gösterebilecektir. Ayrıca vatandaşlar ile belediyeler arasında doğrudan finansal bağlantı kurulmasını sağlayan bu dönüşüm, seçilmişlerin siyasi ve mali sorumluluğunu, vatandaşların ise hizmetlere olan duyarlılığını ve hesap verebilirlik mekanizmalarını geliştirecektir.

Vergilerin matrahı, oranı, indirim, istisna ve muafiyetleri konusunda merkezi yönetim tarafından belirlenen sınırlar çerçevesinde belediyelere takdir hakkı verilmesi, üniter yapı ile demokrasi, yerelleşme ve yönetişim gibi olgular arasında denge kurulmasına imkân tanıyacaktır. Ayrıca yerel ekonomik koşullarla tutarlı bir vergi sisteminin oluşturulmasına olanak sağlayarak, vergi hasılatının artmasına katkıda bulunabilecektir. Belediyeler ihtiyaçlarına, nüfusuna, kalkınma endekslerinde edindikleri yere ve türlerine göre vergi tarifele-

rinde değişiklikler yapabilecektir. Anlatılanlara ilave olarak verginin matrahında yaşanan değişimler daha yakından takip edilecek, vergi tarifeleri daha hızlı ve etkin biçimde güncellenebilecektir. Bu sayede belediyeler sundukları hizmetlerin ve kentleşmenin ortaya çıkardığı tüm maliyetleri içselleştirebilme olanağı elde edecektir.

Temel finansman kaynağı vergiler olan belediyeler, ihtiyaçlarıyla orantılı biçimde daha rasyonel mali planlamalar yapabilecek ve katılımcı bütçe süreçlerini daha aktif biçimde işletebilecektir. Buna ilave olarak yerel hizmetleri doğrudan finanse eden mükelleflerin üzerindeki mali aldanma riski azalacak, borç-faiz sarmalı yüzünden belediye bütçelerinin hizmet sunma kapasitesi olumsuz etkilenmeyecek, belediyeler siyasi baskılara ve popülist yaklaşımlara karşı daha objektif politikalar izleyebilecek, belediyelerin hizmet üretim süreçlerindeki partizanca yaklaşımlar minimize edilecek ve artan demokratik denetim sonucu daha nitelikli, verimli ve etkin hizmet sunumu sağlanabilecektir. Bu süreç, sorumlulukların merkezileşmesi, özelleştirilmesi veya bütçe dışı uygulamalarla finanse edilmesi gibi eğilimleri de azaltacaktır.

Diğer taraftan belediyelere matrah, oran, muafiyet, istisna ve indirimler konusunda takdir hakkı vermenin, bölgeler veya yerel birimler arasındaki dengesizliklerin artmasına neden olacağı belirtilmektedir. Ayrıca vergilerin artan biçimde belediyelere tahsis edilmesi sonucu, merkezi yönetimlerin makro ekonomik istikrarı sağlama konusunda güç kaybedecekleri ifade edilmektedir. Bahsedilen nedenlerden dolayı vergilerin tahsisi, paylaşımı ve verginin temel öğeleri hakkındaki düzenlemelerin, muhtemel tüm ihtiyaçları, farklılıkları, sorunları ve etkileri hesap ederek bütün paydaşlarla birlikte ayrıntılı biçimde dizayn edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu faydaların elde edilebilmesi veya muhtemel risklerin azaltılabilmesi için belirli ilkeler çerçevesinde hareket edilmelidir. Bunlar:

- Öncelikle belediyelerin vergileri takip ve tahsil etme konusundaki yasal, idari, teknik ve donanımsal kapasitesi güçlendirilmeli, kurumsal yapısı sağlamlaştırılmalıdır. Ayrıca vergi takip ve tahsil birimlerindeki personel eğitilerek daha nitelikli hale getirilmelidir.

- Vergiye ait temel öğelerin tespiti ve güncellenmesi ile vergi takip ve tahsil süreçlerinde, siyasi veya popülist amaçlarla hareket edilmemelidir.

- Matrah tespitleri objektif ve doğru biçimde gerçekleştirilmeli, vergi tarifeleri maktu değil nispi olmalı ve tarifeler artan oranlı biçimde düzenlenmelidir. Ayrıca tarifeler sürekli olarak ve otomatik şekilde güncellenmelidir. Bu sayede enflasyon vb. nedenlerle vergi gelirlerinde yaşanan değer kaybı önlenebilecektir.

- Hizmetlerin maliyeti konusunda gerçekçi hesaplamalar yapılmalı, fayda yaklaşımını esas alan vergilendirme yöntemleri ile mükellef uyumu artırılmalı ve mali aldanma engellenmelidir.

- Vatandaşlık bilinci artırılmalı ve vatandaşa somut biçimde kamusal hizmet geri dönüşü sağlanmalıdır.

- Vergi paylaşımına, tahsisine veya ek vergi yöntemine yönelik düzenlemelerde nüfus kriterini tamamlayıcı ek kriterler getirilmelidir. Kalkınma endeksi, gelir kapasitesi farklılıkları, kişi başı gelir, milli gelire katkı, nüfus yoğunluğu, yaşlı nüfus, eğitim çağındaki nüfus, turistik özellikler, mevsimsel özellikler, işsiz sayısı, konut sayısı, sosyal yardıma muhtaç kişi sayısı, göçmen sayısı ve vergi hasılatına katkı gibi ek kriterler ile belediyeler arasında harcama sorumlulukları açısından yapılacak tarife farklılaştırmalarına derinlik kazandırılmalıdır.

- Belediyelerin finansal yapısını transferler ile güçlendirme anlayışından vazgeçilmelidir.

- Belediyelerin finansman sistemi öz gelirleri artırma güdüsünü azaltmamalıdır.

- Yerel düzeyde kayıt dışılıkla mücadele edilmeli, demokratik katılım ve otokontrol mekanizmaları güçlendirilmelidir.

- Görev ve gelir tahsisi arasında tutarlılık olmasına özen gösterilmelidir.

- Belediyelere merkezi yönetim tarafından belirlenen limitler kapsamında oranları düzenleme yetkisi verilirken, bölgelerarası dengesizliklerin artmaması ve makro ekonomik istikrarsızlığın oluşmaması amacıyla birtakım tedbirler alınmalıdır.

- Yerel ve merkezi yönetimlere birbirini tamamlayıcı unsurlar olarak bakılmalıdır.

- Belediyelerin hizmet sunumunda gösterdiği etkinliği gelir yönetiminde de göstereceği mali bir dönüşüme yönelik kamuoyu hazırlanmalıdır.

- Dönüşüm sürecinde, belediyelerle ilgili neredeyse her mali düzenlemede karşılaşılan üniter yapının bozulacağı konusundaki endişelerin giderilmesine yönelik adımlar atılmalıdır.

- Öz gelirlere odaklı iyileşmeler gerçekleştirilirken, harcamaların etkinleştirilmesi konusu gözardı edilmemelidir. Vatandaşların talepleriyle ve yerel önceliklerle tutarlı maliyet-etkin hizmet üretimi için adımlar atılmalıdır.

Söz konusu ilkelere riayet edilerek, merkezi transferlere olan bağımlılığı vergi gelirlerindeki artışı esas alan yapısal bir dönüşüm ile azaltacak süreç şu şekilde işletilmelidir:

- Öncelikle mevcut vergi kaynakları etkinleştirilmelidir. Belediyelere ait mevcut vergilerin matrahları, oranları, muafiyet, istisna ve indirimleri güncellenerek, daha etkin ve verimli kaynaklar haline getirilmelidir. Bu konuda benzer vergi uygulamalarının olduğu AB ülkeleri incelenerek gerekli adımlar atılmalıdır.

- Belediye meclislerine merkezi yönetim tarafından belirlenmiş sınırlar kapsamında vergilendirme yetkisi verilmelidir. Bu sayede vergiler üzerinde yerel farklılıklara göre düzenlemeler yapılarak, gelir potansiyeli artırılmalıdır.

- AB'de yerel düzeyde uygulanan farklı vergi türleri ve vergileme yapıları incelenerek, belediyelerin yeni vergiler uygulamasının yolu açılmalıdır. Bu sayede vergi gelirlerindeki artışa odaklı bir öz gelir artışı sağlanmalıdır. Çağdaş yerel yönetim anlayışı gereği vergiler, belediyelerin temel finansman kaynağı haline getirilmelidir.

- Az gelir getiren çok sayıda vergi yerine, çok gelir getiren az sayıda vergi yaklaşımı benimsenmelidir. Bir diğer ifadeyle yüksek randımanlı vergilere odaklanılmalıdır.

- Bir sistem tercihi yapılmalıdır. Bu doğrultuda yalnızca paylaşılan vergiler, yalnızca kendilerine ait vergiler veya her iki sistemin karması bir yöntem belirlenebilir. Fakat vergi kaynakları üzerinde

belediyelerin daha fazla takdir hakkı olması açısından, kendilerine ait vergi sistemi çerçevesinde yapılan düzenlemeler ağırlıkta olmalıdır.

- Belediye harcamalarının finanse edilmesinde vergi gelirleri yetersiz kalıyorsa, öncelikle harç, ücret, mülk ve teşebbüs gelirleri gibi vergi dışı öz gelir kaynaklarının artırılması konusunda çaba harcanmalıdır. Harç veya ücret adı altındaki benzer uygulamalar, AB üyesi ülkelerdeki yerel düzey uygulamalarla tutarlı biçimde değiştirilip güncellenerek, etkinliği ve verimliliği artırılmalıdır.

- Vergi gelirleri ile vergi dışı öz gelir kaynakları belediye harcamalarını finanse etme konusunda yetersiz kalıyorsa, merkezi transferler ile finansman açığı kapatılmalıdır. Bir diğer ifadeyle merkezi transferler tamamlayıcı, düzenleyici ve içselleştirici fonksiyonlar üstlenmelidir. Mali özerkliği ve ülke kredibilitesini olumsuz etkileyen transfer ile borçlanma gelirleri, belediyelerin temel finansman kaynağı haline dönüşmemelidir. Bu sayede hizmeti sunan birimler ile hizmeti finanse eden kişiler arasındaki doğrudan bağlantı, mali ve siyasi sorumluluk duygusu güçlenerek süreklilik kazanacaktır. Söz konusu süreç çerçevesinde merkezi yönetimin vatandaş ile belediye arasındaki finansal aracılık rolü zayıflayacak, yerel yönetimler kendilerini merkezi yönetime değil vatandaşa karşı sorumlu hissedecek ve fiilen harcama yapan birimlerin üzerindeki hesapverebilirlik baskısı artacaktır. Çünkü vatandaş doğrudan ödediği verginin nereye harcandığı konusunda daha yüksek duyarlılıkla hareket edecek, hizmeti sunan birimler ise yeniden seçilebilmek için kaynakların maliyet-etkin ve verimli kullanımına önem göstereceklerdir. Süreç; vatandaşların tercihleriyle ve yerel önceliklerle tutarlı, daha etkin ve verimli hizmet sunumu sağlayarak, yerel düzeyde vatandaş memnuniyetini yükseltecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Acar, Fatih ve Aydın, Fazıl (2015), **Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri**, Güncellenmiş 2. Baskı, TBB, Ankara, http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/tum_yonleri_ile_belediye_gelirleri /files/ web%20belediye%20gelirleri.pdf (18.08.2016).

Adam, Stuart vd. (2007), A Survey of UK Local Government Finance, **Institute for Fiscal Studies**, IFS Briefing Note, Nr. 74, 1-39, https://www.ifs.org.uk/bns/bn74.pdf (15.06.2017).

Ağcakaya, Serpil ve Berkay, Ferhan (2014), Türkiye'de Belediyelerin Borç Yapısının İncelenmesi: 1980-2013, **2. Uluslararası Davraz Kongresi Küresel Sorunlar ve Çözüm Arayışları**, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.

Akdemir, Tekin (2010), Yönetimlerarası Görev ve Harcama Tahsisi: Teori ve Türkiye Uygulaması, F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek (Ed.), **Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar**, Ekin Yayınevi, 1. Basım, Bursa, 151-202.

_____ (2011), Küresel Krizin Yerel Yönetimlerin Mali Yapılarına Etkileri, A. Kesik, H. Canpolat (Ed.), **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 359-389.

_____ (2014a), Yerel Vergi Yönetimi: Ülke Uygulamalarına Yönelik Bir Analiz, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir A. Kesik, H. Canpolat (Ed.), **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler**, Nobel Yayıncılık, 1. Basım, 85-144.

_____ (2014b), Yerel Vergi Yönetimi: Teori ve Kavramsal Açıklamalar, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir A. Kesik, H. Canpolat (Ed.), **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler**, Nobel Yayıncılık, 1. Basım, 59-84.

Akdemir, Tekin ve Karakurt, Birol (2016), Nordik Ülkelerinde İdarelerarası Mali İlişkiler, KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Sosyal Bilimler Dergisi**, 6 (11), 127-159, http://dergipark. ulakbim.gov.tr/sbed/article/view/5000201063/5000172861 (15.06.2017).

Akdoğan, Abdurrahman (2011), **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 14. Baskı, Gazi Kitabevi.

Akhundova, Jale (2012), Türkiye'de Yerelleşme Politikalarının Değerlendirilmesi, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (767), 93-101, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (10.11.2016).

Akın, Fehmi (2015), Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 35-49.

Aktan, Çoşkun Can. (1998), Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme, **Dış Ticaret Dergisi**, 3 (10), 1-5, http://studylibtr.com/doc/603990/globalle%C5%9Fme---b%C3%B6lgeselle%C5%9Fme -ve-yerelle%C5%9Fme (16.07.2016).

Aktaş, Ahmet (2011), Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci, **Dış Denetim**, 92-103, https://docplayer.biz.tr/6503360-Belediyelerin-mali-yapisi-ve-butceleme-sureci.html (16.07.2016).

Akyazan, Ahmet Emrah (2009), Vergilendirme Yetkisinin Türkiye'deki Gelişimi, **TBB Dergisi**, (80), 1-30, http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-81-501(16.07.2016).

Al, Hamza (2005), Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, II, İlke Yayıncılık, 105-144.

Alcidi, Cizia vd. (2014), **Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries and local and regional authorities: Fiscal decentralisation or federalism**, European Committee of the Regions, https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e482b6af-3a96-43ad-a377-c00508010a80/language-en (15.07.2016).

Alkan, A. Turan (2005), Şehir ve Şehir Kavramlarını Yeniden Yorumlamakta Belediyelerin Yeni Görevleri Üzerine Düşünceler, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, II, İlke Yayıncılık, 281-285.

Alodalı, M. Fatih Bilal vd. (2007), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik, **Selçuklu Üniversitesi Karaman İ.İ. B.F. Dergisi**, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, 1-11, http://dergi.kmu.edu.tr/userfiles/file/mayis2007/1.pdf (15.09.2016).

Alpan, Başak (2017), Brexit ve Avrupa Kimliği: Türkiye-AB İlişkileri Tartışmanın Neresinde? Erol Esen ve Duygu Şekeroğlu (Ed.), **BREXIT – Elveda Avrupa İngiltere'nin AB'den Ayrılmasından Sonra Avrupa Bütünleşmesi ve Türkiye-AB İlişkilerinde Fırsatlar ve Tehditler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 283-298, http://akvam.akdeniz.edu.tr/kitap/18.pdf (15.02.2018).

Ambrosanio, M. Flavia ve Bordignon, Massimo (2006), Normative Versus Positive Theories of Revenue Assignment in Federations, Ahmad, E. and Brosio, G. (Ed.), **Handbook of fiscal federalism**, Edward Elgar, Northhampton, http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan _Digital_1/FEDERALISM%20Handbook%20of%20Fiscal%20Federalism.pdf#page=315 (15.09.2016).

Arıkboğa, Erbay (2014), Belediyelerin Vergi Oranlarını Belirleme Yetkisi, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (795-796), 36-42, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (10.11.2016).

Arıkboğa, Ülkü (2015), Türkiye'de Yerel Vergi Yönetimi, **Maliye Dergisi**, (168), 1-19, https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/168/168-01.pdf (10.11.2016).

_____ (2016), Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Mustafa **Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 13 (33), 276-297, http://dergipark. gov.tr/download/article-file/183470 (10.09.2017).

_____ (2017), Türkiye'de Belediyelerin Mali Özerklik Derecesi, Mahmut Güler ve A. Menaf Turan (Ed.), **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2 (106), 44-72, http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2018/02/12 /fccc1b85-5e7b-4306-9b59-27710f0 7fa3a.pdf (08.06.2018).

Arslan, Nagehan Talat (2008), Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme**, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, 32 (2), 263-282, http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/1841.pdf (10.11.2016).

_____ (2010), Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi**, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** 11 (2), 21-38, http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/2275.pdf (09.09.2016).

Arslan, Kahan Onur (2016), **Üniter, Federal ve Bölgesel Devletlerde Yerel Yönetim Esasları**, Adalet Yayınevi, Ankara.

Association of Netherlands Municipalities (2007), **Local Government in The Netherlands,** 1-66, http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/Local_Government_in_the_Net herlands.pdf (08.09.2016).

Aydın, Ahmet Hamdi ve Taş, İ. Ethem (2011), Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetim Yasalarında Özerklik, A. Kesik ve H. Canpolat (Ed.), **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 29-51.

Aydın, Yakup (2011), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci, **Dış Denetim**, 11-20, https://docplayer.biz.tr/30284-Turkiye-de-yerel-yonetimlerin-gelisim-sureci.html (09.09.2016).

Aydınlı, Halil İbrahim (2003), 1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desantralist Eğilimler, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** 1 (5), 73-86, http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423907893.pdf (09.10.2016).

Ayrangöl Zülküf ve Tekdere Mustafa (2016), Yerelleşme Teorisinin Analizi ve Ekonomik Parametreler Üzerindeki Rasyonalitesi, **İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi**, (3), 55-83, http://dergipark.gov.tr/iuipad/issue/16999/177616 (02.07.2017).

Aquilina, Kevin ve Calleja, Isabelle (2012), Local Government in Malta, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**, National Insıtute Of Public Administration, Spain, 435-458 https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Bağlı, Mehmet Selim (2014), Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi), **Çağdaş Yerel Yönetimler,** 23 (2).

Bahl, Roy (1998), Implementation Rules for Fiscal Decentralization, **International Seminar on Land Policy and Economic Development**, Land Reform Training Institute, Taiwan, 1-30, https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9901.pdf (05.05.2016).

_____ (1999), Fiscal Decentralization as Development Policy, **Public Budget and Finance, Summer 1999**, 59-75, https://www.researchgate.net/publication/228266313_Fiscal_ Decentralization_as_ Development_Policy (05.05.2016).

_____ (2008), The Pillars Of Fiscal Decentralization, **CAF Working Paper,** Nr. 2008/07, 1-55, https://www.caf.com/media/3961/200807Bahl.pdf (05.05.2016).

Bahl, Roy ve Bird, Richard (2008), Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward, **Public Budgeting and Finance**, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x (05.05.2016).

Bakıcı, Zeynel (2004), Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Anlaşmalar ve Organizasyonlar, **Sayıştay Dergisi,** (53), 69-98, http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=3&id=391 (07.05.2016).

Bailey, Stephen James (1999), **Local Government Economics: Principles and Practice**, Macmillan Press Limited.

Bali, Besim Bülent (2006), Mali Desentralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi, A. Güner ve S. Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul, 149-177.

Baltacı, Mustafa ve Yılmaz, Serdar (2006), Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilme Mekanizmasının Önemli Aktörleri: İç Kontrol ve İç Denetim, A. Güner, S. Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul, 247-268.

Baltacı, Cahit (2005), Dört Halife Devri Şehir Hayatı ve Yerel Yönetim Hizmetleri, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, I, İlke Yayıncılık, 81-103.

Basic Law (1949), **Basic Law for the Federal Republic of Germany**, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0585 (04.02.2018).

Baş, Cemal (2017), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, Türkiye Belediyeler Birliği, 1-15, http://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa_yerel_yonetimler_ozerklik_sarti_2017/html5forpc.html (06.02.2018).

Bauby, Pierre ve Smilie, Mihaela M. (2010), The Governance of Basic Public Services, **GOLD III Report**, Europe Chapter, Second Part – 31 Country Sheets, UCLG, 1-138, https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_iii_-_europe_-_country_sheets.pdf (05.07.2016).

Beer-Tóth, Krisztina (2009), **Local Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary**, Doctoral Thesis, University of Fribourg Switzerland, Fribourg 2009, https://doc.rero.ch/record/12729/files/Beer-TothK.pdf (05.07.2016).

Bilgisay, Haluk (2010), Yerel Yönetim Reformu ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinden Bir Analiz, Bekir Parlak (Ed.), **Yerel Yönetimler: Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, IV. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Dora Yayıncılık, 1. Baskı, Bursa, 279-294.

Bilgiç, Veysel K. (2008), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 27-46.

_____ (2009), Türkiye'de Yerel Yönetimler Üzerine Bir Değerlendirme, V. K. Bilgiç, (Ed.), **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 37-47.

Bilgiç, Veysel K. ve Gül, Serdar Kenan (2009), Türkiye'de Yerelleşme Politikaları, **VII. Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş, 612-625.

Bilici, Nurettin (2016), **Türk Vergi Sistemi**, 36. Baskı, Savaş Yayınevi.

Bird, Richard (1995), Financing local services: patterns, problems, and possibilities, **Toronto, Centre for Urban and Community Studies**, University of Toronto, Major Report 31, https://collections.library.utoronto.ca/islandora/object/citiescentre%3A459#page/1/mode/1up (05.07.2016).

Bird, Richard (2010), Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature, **World Bank**, Policy Research Working Paper 5450, http://documents.worldbank.org/ curated/en/942791468155366645/pdf/WPS5450.pdf (05.07.2016).

Blöchliger, Hansjörg ve King, David (2006), Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments**, OECD Economic Studies,** Nr. 43, 2006/2, 155-188, http:// www.oecd.org/dataoecd/62/59/40507581.pdf (04.02.2017).

"BM 2017 Verilerine Göre Türkiye Turizmde Dünya 8'incisi" (28.09.2018), Ensonhaber, http://www.ensonhaber.com/bm-2017-verilerine-gore-turkiye-turzmde-dunya-8incisi.html

Bos, Frits (2013), Economic Theory and Four Centuries of Fiscal Decentralisation in the Netherlands, **OECD Journal On Budgeting**, 2012/2, 9-60, http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k8zpd5cczd8 (04.02.2017).

Bosch, Núria ve Durán, José M. (2008), The Financing System of Spanish Regions: Main Features, Weak Points and Possible Reforms, Núria Bosch and José M. Durán (Ed.), **Fiscal Federalism and Political Decentralization Lessons from Spain, Germany and Canada**, Studies in Fiscal Federalism and State–Local Finance, 3-26, https://www.elgaronline.com/view/9781847204677.xml (04.02.2017).

Bosch, Núria ve Espasa, Marta (2006), **Local government finance in the European Union (EU-15),** Diputació de Barcelona, Barcelona, 1-278, http://s3.amazonaws.com/zanran_storage /www.diba.es/ContentPages/47186770.pdf (04.02.2017).

Boschmann, Nina (2009), **Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation**, DPWG-LGD, Berlin, 1-101, https://delog.org/web/wp-content/uploads/2018/04/Fiscal-Decentralisation.pdf (04.02.2017).

Bozdoğanoğlu, Burçin (2013), Konaklama Vergisi Uygulaması ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, **Maliye Dergisi,** (164), 131-149, https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/ yayinlar/md/164/164-08.pdf (04.04.2017).

Brancati, Dawn (2006), Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? **International Organization**, 60 (3), 651-685, https://www.jstor.org/stable/pdf/3877823.pdf?refreqid=excelsior%3A3bbefb84e7d38056ca7137e8966a9b80 (04.02.2017).

Brezovnik, Boštjan vd. (2016), **Fiscal Decentralisation in Slovenia**, Maribor: Institute for Local Self-Government and Public Procurement, Lex localis, 3-103, http://www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/book/43 (04.08.2017).

"Brexit süreci nasıl işleyecek?" (29.03.2017), **BBC News/Türkçe,** http://www.bbc.com /turkce/haberler-dunya-39329031

"Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU" (27.09.2018), **BBC News/UK,** http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887

Buček, Milan ve Nemec, Juraj (2012), **Local Government in Slovakia**, Angel-Manuel Moreno (Ed.), Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective, National Insiıtute Of Public Administration, Spain, 555-576, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Bülbül, Duran (2013), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri, **IAAOJ Social Science**, 2013, 1(2), 48-69, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/470271 (03.07.2016).

_____ (2015), Haberleşme Vergisinde Yaşanan Mali Sorunlar, *Türkiye Belediyeler Birliği,* **İller ve Belediyeler Dergisi**, *(807-808), 26-30, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin /yayinlar/dergi/* (10.11.2016).

Can, H. Hüseyin ve Gündüzöz, İlker (2011), **Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı: Gelir ve Giderlere Analitik Yaklaşım, Borçlanma Sistemlerinin AB Ülkeleri ile Mukayesesi**, *Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.*

Carmona, Jesús vd. (2017), UK withdrawal from the European Union – Legal and procedural issues, **European Parliamentary Research Service**, 1-36, http://www.europarl.europa.eu/ RegData/etudes/IDAN/2017/599352/EPRS_IDA(2017)599352_EN.pdf (10.01.2018).

CEMR (2013), **Decentralisation at a crossroads - Territorial reforms in Europe in times of crisis,** Council of European Municipalities and Regions, 1-60, http://www.ccre.org/img /uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf (22.07.2016).

_____ (2016), **Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences**, Council of European Municipalities and Regions, 1-90, http://www.ccre.org/img/uploads/ piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf (08.02.2017).

Cheema G. Shabbir ve Rondinelli, Dennis A. (2007), From Government Decentralization to Decentralized Governance, Cheema G. S. and Rondinelli, D. (Ed.), **Decentralized Governance: Emerging Concepts and Practices**, Brookings Institution Press, 1-20, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/decentralizinggovernance_chapter. pdf (07.02.2016).

Chirtoacă, Dorin ve Hollinger, Marianne (2015), **Local democracy in Luxembourg,** https://rm.coe.int/168071a25c#_Toc432520667 (07.02.2017).

Committee of the Regions (2009), **Mission Statement**, European Union, http://cor.europa.eu/en/ about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf (07.02.2017).

_____ (2015), **Local and regional government levels in the EU**, European Committee of the Regions, http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/Local%20and%20 regional%20government%20levels%20in%20the%20EU/2546_Broch_Self-government%20 levels_web.pdf (07.02.2017).

Coucounis, George (2012), **Local Government in Cyprus**, Angel-Manuel Moreno (Ed.), Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective, National Insıtute Of Public Administration, Spain, 91-110, https://www.researchgate .net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Council of Europe (1985), **European Charter of Local Self-Government**, https://rm.coe.int/168007a088 (06.08.2016).

Council of Europe (1997), **Local finance in Europe**, Local and regional authorities in Europe, Nr. 61, https://rm.coe.int/1680748100 (07.02.2017).

Country Profile/Austria (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Austria.pdf (07.02.2017).

_____/Belgium (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Belgium.pdf (07.02.2017).

_____/Bulgaria (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Bulgaria.pdf (07.02.2017).

_____/Croatia (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Croatia.pdf (07.02.2017).

_____/Cyprus (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Cyprus.pdf (07.02.2017).

_____/Czech Republic (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Czech-Republic.pdf (07.02.2017).

_____/Denmark (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Denmark.pdf (07.02.2017).

_____/Estonia (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Estonia.pdf (07.02.2017).

_____/France (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-France.pdf (07.02.2017).

_____/Finland (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Finland.pdf (07.02.2017).

_____/Germany (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Germnay.pdf (07.02.2017).

_____/Greece (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Greece.pdf (07.02.2017).

_____/Hungary (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Hungary.pdf (07.02.2017).

_____/Ireland (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Ireland.pdf (07.02.2017).

_____/Italy (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Italy.pdf (07.02.2017).

_____/Latvia (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Latvia.pdf (07.02.2017).

_____/Lithuania (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Lithuania.pdf (07.02.2017).

_____/Luxembourg (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Luxem bourg.pdf (07.02.2017).

_____/Malta (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Malta.pdf (07.02.2017).

_____/Netherlands (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Nether lands.pdf (07.02.2017).

_____/Poland (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Poland.pdf (07.02.2017).

_____/Portugal (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Portugal.pdf (07.02.2017).

_____/Romania (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Romania.pdf (07.02.2017).

_____/Slovak Republic (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Slovak-Republic.pdf (07.02.2017).

_____/Slovenia (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Slovenia.pdf (07.02.2017).

_____/Spain (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Spain.pdf (07.02.2017).

_____/Sweden (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Sweden.pdf (07.02.2017).

_____/United Kingdom (2016), http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-United-Kingdom.pdf (07.02.2017).

Çalcalı, Önder (2018), Yönetimler Arası Transferlerin Yerel Vergileme Gayreti Üzerine Etkisi: Doğu Karadeniz Bölge Belediyeleri Üzerine Bir Uygulama, **Maliye Dergisi,** (174), https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/174/174-21.pdf (18.10.2018)

Çavuşoğlu, Naz (2002), Bölgeli Devlette Egemenlik/Yetki Paylaşımı, **E-akademi**, http://www.e-akademi.org/makaleler/ncavusoglu-1.htm (04.02.2016).

Çetinkaya, Özhan (2012), **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3. Baskı, Bursa.

Çetinkaya, Özhan ve Demirbaş, Tolga (2010), Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi, **İstanbul Üniversitesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları,** 53. Seri, 1-18, http://dergipark.gov.tr/iumamk/issue/742/8012 (04.02.2016).

Çekiç, Anıl (2010), Küreselleşen Dünya'da Yerelleşme Süreci ve Yerelleşmede Demokratik Zeminin Sağlamlaştırılması İçin E-Katılımcılık Çözümünün Değerlendirilmesi, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** 11 (2), 155-168, https://arastirmax.com /en/system/files/dergiler/ 10693/makaleler/11/2/arastirmax-kuresellesen-dunyada-yerellesme-sureci-yerelles-

mede-demokratik-zeminin-saglamlastirilmasi-icin-e-kat ilimcilik-cozumunun-degerlendirilmesi.pdf (04.02.2016).

Çelen, Mustafa (2006), Yerel Yönetimler ve Koşullu Mali Yükümlülükler, A. Güner ve S. Yılmaz, (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul, 178-209.

Çelik, Abdullah (2013), Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirmesi, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 18 (1), 17-28, http://dergipark.gov.tr/sduiibfd/issue/20819/222786 (05.02.2016).

Çelikyay, Hicran (2014), Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, **SETA Analiz**, (101), 7-22, http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf (22.08.2016).

Çevikbaş, Rafet (2009), Belediyelerde İdari ve Mali Özerkliğin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (738-739), file:///C:/Users/Samsung/Downloads/iller-ve-belediyeler-dergisi.pdf (07.02.2016).

Çınar, Tayfun ve Güler, Birgül Ayman (2004), **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE, Nr. 313, 1. Basım, Ankara.

Çoban, Hilmi (2014), Mali Yerinden Yönetim Kavramı ve İçeriği, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler**, Nobel Yayıncılık, 1. Basım, 24-38.

Çomaklı, Şafak Ertan ve Gödekli, Mehmet (2011), **Vergilemede Anayasal Prensipler**, Savaş Yayınları, Erzurum, 1. Baskı.

Çomaklı, Şafak Ertan vd. (2013), **Vergi Hukuku**, Savaş Yayınları, Ankara, 1. Baskı.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2009), **Küreselleşme ve Türkiye'de Yerel Yönetimler,** Türkiye Belediyeler Birliği, 1.Baskı, Ankara.

Darby, Julia vd. (2003), Fiscal decentralisation in Europe: a review of recent experience, **European Research in Regional Science**, 1-32, https://strathprints.strath.ac.uk/6920/ 6/strathprints006920.pdf (07.03.2016).

Davey, Kenneth (2003), **Fiscal Decentralization**, 1-8, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/ documents/UNTC/UNPAN017650.pdf (07.03.2016).

Davulis, Gediminas (2014), Significance of Local Taxes for Lithuanian Local Government Finance, **International Journal of Economic Theory and Application**, 1 (5), 60-66, http://www.aascit.org/journal/archive2?journalId=918&paperId=1038 (07.03.2016).

Davulis, Gediminas vd. (2013), **Development of Local Municipality Taxes and Principles of Fiscal Policy in Lithuania**, American International Journal

of Contemporary Research, 3 (8), 38-50, http://www.aijcrnet.com/journals/Vol_3_No_8_August_2013/5.pdf (07.03.2016).

Deloitte (2016), **Taxation and Invesment in Luxembourg 2016**, https://www2.deloitte .com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/international-business-support/deloitte-cn-ibs-luxembourg-tax-invest-en-2016.pdf (06.06.2018).

_____ (2017a), **Taxation and Invesment in Belgium 2017**, https://www2.deloitte.com /content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-belgiumguide-2017.pdf (06.06.2018).

_____ (2017b), **Taxation and Invesment in Hungary 2017**, https://www2.deloitte.com /content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-hungaryguide-2017.pdf (06.06.2018).

_____ (2017c), **Taxation and Invesment in Ireland 2017**, https://www2.deloitte.com /content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-irelandguide-2017.pdf (06.06.2018).

_____ (2017d), **International Tax Lithuania Highlights 2017**, https://www2.deloitte.com /content/dam/Deloitte/cn/Documents/international-business-support/deloitte-cn-ibs-lithuania-int-tax-en-2017.pdf (06.06.2018).

_____ (2018a), **International Tax Greece Highlights 2018**, https://www2.deloitte.com /content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-greecehighlights-2018.pdf?nc=1 (06.08.2018).

_____ (2018b), **International Tax Estonia Highlights 2018**, https://www2.deloitte.com /content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-estoniahighlights-2018.pdf (06.08.2018).

Denk, Erdem (2016), **Avrupa Birliği, Öğrenciler AB'yi Öğreniyor: Ortak Değerler, Temel Haklar ve Politikalar Teknik Destek Projesi**, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Nr. 6263, http://abdigm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2017_03/07175247_Avrupa_BirliYi_KitabY.pdf (07.03.2017).

Demir, İsrafil (2013), Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler, **Uzman Bakış Dergisi**, 1 (1), 104-115, http://www.mud.org.tr/uploads/ yuklemeler/13_israfildemir.pdf (07.03.2016).

Devarajan, Shantayanan vd. (2007), **The Politics of Partial Decentralization,** 1-22, http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Khemani_PoliticsOfPartialDecentralization.pdf (07.09.2016).

DEXIA (2006), **Sub-national Governments in the European Union, Trends 2000/2005**, Economic Outlook, http://www.ccre.org/docs/note_conjoncture_en.pdf (07.09.2016).

_____ (2008), **Sub-national Governments in the European Union: Organisation, responsibilities and finance**, The book at a glance, Dexia Editions.

DEXIA ve CEMR (2012), **Subnational public finance in the European Union**, 11th edition, Dexia - CEMR Publisher, http://www.ccre.org/docs/Note_CCRE_Dexia_ EN.pdf (07.09.2016).

Dileyici, Dilek ve Vural, İstiklal Y. (2006), İdarelerarası Rekabet ve Mali Yerinden Yönetim, C. Can Aktan, D. Dileyici, İstiklal Y. Vural, (Ed.), **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 159-178.

_____ (2012), İdarelerarası Rekabet ve Mali Yerinden Yönetim, C. Can Aktan, A. Kesik, D. Dileyici, (Ed.), "**Yeni" Maliye / Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler,** Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Nr. 2012/420, 225-248.

Doğan, Mustafa (2017), Turizm ve Şehir Vergisi: Kuramsal Bir Analiz ve Türkiye Üzerine Öneriler, **Anatolia: Turizm Araştırmaları Dergisi,** 28 (2), 269-280, https://www.anatoliajournal.com /atad/depo/dergiler/Cilt28_Sayi2_Yil2017_1512575261.pdf (07.04.2018).

Dönmez, Mustafa (2010), **Belediyelerin Gelir Kaynakları**, Ankara Yayınevi.

DPT (1963), **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf (15.09.2016).

DPT (1968), **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf (15.09.2016).

DPT (1973), **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf (15.09.2016).

DPT (1979), **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı,** http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf (15.09.2016).

DPT (1985), **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf (15.09.2016).

DPT (1990), **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı,** http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf (15.09.2016).

DPT (1996), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf (15.09.2016).

DPT (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,** http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf (15.09.2016).

DPT (2006), **Dokuzuncu Kalkınma Planı,** http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf (15.09.2016).

Dursun, Hasan (2007), Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış, **TBB Dergisi**, (70), 359-426, http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2007-70-329.pdf (07.07.2016).

Dursun, Davut (2005), Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, II, İlke Yayıncılık, 97-104.

Dulupçu, Murat A. vd. (2014), Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisine İlişkin Değerlendirme, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2 (20), 27-54, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/215708 (07.07.2016).

Ebel, Robert. D. ve Yılmaz, Serdar (1999), Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy, **Asian Development Bank**, Manila, 1-30, http://documents.worldbank.org/curated/en /894341468315575218/pdf/399420Intergov1l-0relations01PUBLIC1.pdf (07.07.2016).

_____ (2002), Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview**,** World Bank **Institute Working Paper**, Nr. 30346, 1-64, http://documents.worldbank.org /curated/en/716861468781761314/pdf/303460Concept0of0Fiscal0Ebel1Yilmaz.pdf (07.07.2016).

Ebel, Robert. D. (2003), Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization, **The World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries**, 1-19, http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/214574-1091453921340/20235540/Subnational TaxPolicyDesign.pdf (07.07.2016).

Ebel, Robert. D. ve Taliercio, Robert (2004), Subnational Tax Policy Design and Administration in Transition and Developing Countries, **International Symposium on Fiscal Decentralization in Asia,** Tokyo, http://www.econ.hit-u.ac.jp/~kokyo/APPPsympo04/PDF-papers-nov/Ebel &TaliercioOct28.pdf (07.07.2016).

_____ (2005), Subnational Tax Policy and Administration in Developing Economies, Special Reports, **Tax Notes International,** http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download? doi=10.1.1.506.5636&rep=rep1&type=pdf (07.07.2016).

Economic Premise (2010), **Taxation and Decentralization**, Poverty Reduction and Economic Management Network, (38), The World Bank, https://openknowledge.worldbank .org/handle/10986/10140 (07.07.2016).

Egeli, Haluk ve Diril Funda (2012), Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi, **Sayıştay Dergisi** , (84), 25-44, http://www.acarindex.com /dosyalar/makale/acarindex-1423911477.pdf (07.09.2016).

EIPA ve ECR (2012), **Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities,** European Committee of the Regions, https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf (16.02.2017).

Eken, Musa (2005), **Yönetimde Şeffaflık; Teori-Uygulama**. Sakarya Kitabevi, 1. Baskı, Adapazarı.

Elban, Süleyman (2014), Mahalli İdareler Reformu ve Belediye Ölçeği, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (791-792), 10-19, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (07.09.2016).

Emil, M. Ferhat ve Yılmaz, H. Hakan (2012), Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar, İstikrar Enstitüsü, **TEPAV/MİR,** *1-21, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1327062318-3.Yerel_Yonetim_ Sisteminde_Reform_Tartismalari_Isiginda_Yerel_Yonetimlerin_Mali_Yapisi_Uzerine_Bazi_Saptamalar.pdf* (07.09.2016).

Erbay, Yusuf. (2017), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Geleceğini Şekillendiren 6360 Sayılı "Yeni Büyükşehir Yasası", Mahmut Güler ve A. Menaf Turan (Ed.), **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2 (106), 127-138, http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2018/02/12/fccc1b85-5e7b-4306-9b59-27710f0 7fa3a.pdf (08.06.2018).

Erdoğan, Melike (2015), Tarihsel Süreçte Köy Yönetimi ve Köy Kanunu Tasarısı Taslağının Yönetsel Boyutu Üzerine Değerlendirmeler, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 135-156.

Erdös, Eva (2009), The Local Taxation in the European Union – The Hungarian Local Business Tax (HIPA) Case, **The Juridical Current**, (2), 47-60, https://ideas.repec.org/s/pmu /cjurid3.html (07.07.2016).

Ergen, Zuhal. (2015), Teori ve Uygulamada Yerel Yönetimler Maliyesi, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 387-404.

Eryılmaz, Bilal (2002), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul.

_____ (2005), Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, I, İlke Yayıncılık, 389-414.

Es, Muharrem (2005), İl Özel İdaresi, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, II, İlke Yayıncılık, 145-158.

European Commission/Taxes in Europe Database v3 (t.y.), http://ec.europa.eu/taxation _customs/tedb/splSearchForm.html (03.05.2017).

European Commission (2012), **Public finances in EMU – 2012**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy 4/2012, http://ec.europa.eu/economy_finance /publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf (03.05.2017).

European Committee of the Regions/Division of Powers (t.y.), https://portal.cor.europa.eu/ divisionpowers/Pages/default.aspx (03.05.2017).

European Commission (2017), **White Paper On The Future Of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025**, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (02.02.2018).

Europe Union (2006), **Progress Report for Turkey**, https://www.ab.gov.tr/46224_en.html (03.03.2017).

_____ (2007), **Progress Report for Turkey**, https://www.ab.gov.tr/46224_en.html (03.03.2017).

_____ (2008), **Progress Report for Turkey**, https://www.ab.gov.tr/46224_en.html (03.03.2017).

_____ (2010), **Progress Report for Turkey**, https://www.ab.gov.tr/46224_en.html (03.03.2017).

_____ (2011), **Progress Report for Turkey**, https://www.ab.gov.tr/46224_en.html (03.03.2017).

_____ (2013), **Progress Report for Turkey**, https://www.ab.gov.tr/46224_en.html (03.03.2017).

_____ (2014), **Progress Report for Turkey**, https://www.ab.gov.tr/46224_en.html (03.03.2017).

_____ (2016), **Progress Report for Turkey**, https://www.ab.gov.tr/46224_en.html (03.03.2017).

_____ (2018), **Progress Report for Turkey**, https://www.ab.gov.tr/46224_en.html (02.08.2018).

Falay, Nihat (2006), Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları, A. Güner ve S. Yılmaz, (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul, 9-29.

Faridi, Muhammad Zahir vd. (2012), The Impact of Fiscal Decentralization, Inequality and Poverty on Employment: Evidence from Pakistan, **Pakistan Journal of Social Sciences**, 32 (2), 347-369, http://www.bzu.edu.pk/PJSS/Vol32No22012/Final_PJSS-32-2-06.pdf (02.07.2016).

Federal Ministry of Finance (2016), **An ABC of Taxes**, https://www.bundesfinanzministerium .de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2012-10-30-abc-on-taxes-pdf.pdf?_blob=publicationFile&v=17 (24.01.2018).

Federal Public Service Finance (2017), **Tax Survey, Staff Service Expertise and Strategic Support**, (29), https://finance.belgium.be/sites/default/files/downloads/TS2017_V01_ entire.pdf (24.01.2018).

Freire, Maria Emilia ve Garzon, Hernando (2014), Managing Local Revenues, Catherine Farvacque-Vitkovic ve Mihaly Kopanyi (Ed.), **Municipal Finance: A Handbook for Local Governments**, D.C. World Bank, Washington, 147-214, http://documents.worldbank.org /curated/

en/403951468180872451/Municipal-finances-a-handbook-for-local-governments (24.09.2017).

Fritzen, Scott A. ve Lim, Patrick. W. O. (2006), Problems and Prospects of Decentralization in Developing Countries, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, National University of Singapore, https://localdemocracy.net/2006/01/01/problems-and-prospects-of-decentralization-in-developing-countries/ (21.05.2016).

Galiani, Sebastian ve Schargrodsky, Ernesto (2002), **School Decentralization and Education Quality: The Role of Fiscal Deficits,** Buenos Aires, Universidad de San Andrés, 1-43, http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Feb2004Course/Background%20 materials/Galiani.doc (12.05.2017).

Gamper, Anna (2012), Local Government in Austria, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**, National Insiıtute Of Public Administration, Spain, 23-44, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016)

Gandullia, Luca (2012), The Role of Direct Taxes in Fiscal Decentralization, **DEP Working Paper Series**, Nr. 6, Genova, 1-77, http://www.dep.unige.it/RePEc/gea/wpaper/dwpo-6-sep2012.pdf (12.05.2017).

Genç, Fatma N. (2015), Belediyelerin Temel Sorun Alanları, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 275-310.

Gerçek, Adnan (2010), Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi, F. Altuğ, Ö. Çetinkaya, S. İpek (Ed.), **Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar**, Ekin Yayınevi, 1. Basım, Bursa, 7-30.

Goerens, Jean-Mathias (2012), Local Government in Luxembourg, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insiıtute Of Public Administration, Spain, 411-434 https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Gonçalvez, Pedro Costa ve Moniz, Ana Raquel (2012), Local Government in Portugal, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insiıtute Of Public Administration, Spain, 505-532, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Governatori, Matteo (2012), **Fiscal decentralisation in the EU – main characteristics and implications for fiscal outcomes,** http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2012/2012-11-27workshop/pdf/fiscal_decentralisation_en.pdf (09.09.2016).

Grad, Franc (2012), Local Government in Slovenia, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**, National Insiıtute Of Public Administration, Spain, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Greve, Emile (2012), Local Government in Denmark, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**, National Insiıtute Of Public Administration, Spain, 577-598, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Gruber, Jonathan (2010), **Public Finance and Public Policy**, Third Edition, Worth Publishers, USA.

Gül, Hüseyin (2015), Yönetim – Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve, Recep Tekeli (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine**, Nobel Yayıncılık, 1-27.

Gültekin, Fikret ve Özkan Tuğçe (2014), Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (791-792), 64-74, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (15.09.2016).

Gürsel, Volkan (2009), Perakendecilerin Ölçeğindeki Büyümenin Sebepleri ve Ekonomik Sonuçları, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 14 (2), 407-423, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/194675 (07.07.2016).

Gündüz, İsmail Orçun (2008), **Yerel Yönetimlerin Bir Borçlanma Yöntemi Olarak Tahvil İhracı**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Gündüz, İsmail Orçun ve Agun, Bilge Hakan (2009), Bir Yerel Yönetim Geliri Olarak Yerel İşletme Vergisi: Avrupa Birliği Uygulaması ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını,** Nr. 243, I, Ankara. http://www.kazanci.com/kho2/hebb/files/makale-ismailorcungunduz-bilgehakanagun-1.htm (07.07.2016).

Gündüzöz, İlker. (2012), **Belediye Ekonomisi: Belediyelerin Ekonomideki Yeri ve Önemi**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/belediye_ ekonomisi/ (01.09.2016).

Güner, Ayşe (2006), Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar, A. Güner, S. Yılmaz, (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul, 61-82.

Güner, Ayşe ve Yılmaz, Serdar (2006), Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi**,** A. Güner, S. Yılmaz, (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul, 83-94.

Güngör, Hayrettin (2012), Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (774-775), 19-31, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (15.09.2016).

_____ (2015), Belediye Öz Gelirlerinin Tahsilatı ve Denetimi, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (811), 10-20, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (15.09.2016).

_____ (2017), Motorlu Taşıtlar Vergisi Üzerinden Belediyelere Pay Verilmesi, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (831-832), 42-48, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar /dergi/ (12.08.2018).

Güngör, Sezen (2011), Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları, **Akademik Bakış Dergisi**, (24), 1-16, http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423868156.pdf (10.09.2016).

_____ (2012), Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetimin Görev Paylaşımı, **Akademik Bakış Dergisi**, (32), 1-12, https://arastirmax.com/en/system/files/dergiler/9383/makaleler/32/arastirmax-yerel -yonetim-merkezi-yonetimin-gorev-paylasimi.pdf (10.03.2016).

Halıcı, İbrahim (2014a), Belediye Gelirleri Kanununda Yer Alan Bazı Maktu Vergi ve Harç Tarifelerinin Tespitinde Yetki Değişikliği**, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, 19 (2), 3-7.

_____ (2014b), 2014 Yılı Belediye İdari Para Cezaları, Erkan Karaaslan ve Ahmet Ozansoy (Ed.), **Belediye Gelirleri**, BEKAD Yayınları, Nr. 16, 371-393.

_____ (2014c), Toptancı Hallerinde Uygulanacak İdari Para Cezaları, Erkan Karaaslan ve Ahmet Ozansoy (Ed.), **Belediye Gelirleri**, BEKAD Yayınları, Nr. 16, 395-406.

Hammar, Henrik ve Wüthrich-Pelloli, Urs (2014), **Local and regional democracy in Belgium, CG(27)7FINAL, Strasbourg, 27th SESSION,** The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, https://rm.coe.int/168071a308 (10.12.2016).

Hammar, Henrik ve Verbeek, Leendert (2017), **Local democracy in Estonia**, CPL32(2017)04final, The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, https://rm.coe.int/16806fda83 (10.12.2016).

Heywood, Andrew. (2011), **Siyaset,** 5. Baskı, Mete Yıldız ve Bican Şahin (Çev.), Buğra Kalkan (Ed.), Liberte Yayınları.

Himsworth, Chris (2012), Local Government in United Kingdom, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insiıtute Of Public Administration, Spain, 663-683, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Hlepas, Nikolaos-Komninos (2012), Local Government in Greece, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insiıtute Of Public Administration, Spain, 257-282, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Howarth, Nigel (2016), "Cyprus Property Taxes in 2017", **Cyprus Property News**, http://www.news.cyprus-property-buyers.com/2016/12/31/property-taxes-2017/id=00151983 (06.06.2018)

_____ (2018), "Cyprus Property Taxes in 2018", **Cyprus Property News**, http://www.news.cyprus-property-buyers.com/2018/01/04/cyprus-property-taxes-2018/id=00 153086 (06.06.2018)

Ilıman, Tarık ve Tekeli, Recep (2015), Türkiye'de Mahalli İdareler, Recep Tekeli (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine**, Nobel Yayıncılık, 141-181.

Institute of Public Finance (2018), **Croatian Tax System**, http://www.ijf.hr/upload /files/file/ENG/taxtable.pdf (06.06.2018)

ISMERI EUROPA ve APPLICA (2010), **Distribution of Competences in relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union**, FINAL REPORT, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_distribution_competence.pdf (09.09.2016).

İlhan, İlhami (2011), Türkiye'de Belediyelere İlişkin Yapısal Sorunlar, **Dış Denetim**.

İnan, Mahmut ve Ekici, M. Sena (2010), Yeni Anayasa Tasarısında Vergilendirme Yetkisi ve Yerel Yönetimler, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 9 (34), 300-314, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/70237 (04.09.2016).

İpek, Selçuk (2015), Yerel Yönetimlerin Gelirleri, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 417-444.

_____ (2010), İdarelerarası Vergi Paylaşımına Farklı Bir Yaklaşım: Yerel Vergiler ve Vergi Uyumu, F. Altuğ, Ö. Çetinkaya, S. İpek (Ed.), **Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar**, Ekin Yayınevi, 1. Basım, Bursa, 31-62.

Kalkınma Bakanlığı (2013), **Onuncu Kalkınma Planı,** http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma %20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf (15.09.2016).

Kalkınma Bakanlığı (2014a), **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, http://www.cka.org.tr/dosyalar/Ozel%20Ihtisas%20Komisyonu %20Raporlar%C4%B1/Yerel%20Y%C3%B6netimler_%C3%B6ik.pdf (15.09.2016).

Kalkınma Bakanlığı (2014b), **Vergi-Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, http://www.sbb.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20

Komisyonu%20Raporlar/Attachme nts/246/Vergi%20%C3%96zel%20 %C4%B0htisas%20Komisyonu%20Raporu.pdf (15.09.2016).

Kalkınma Bakanlığı (2014c), **Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/Iyqcy+Kamu _Yonetimi_Ozel_Ihtisas_Komisyonu_Raporu.pdf (15.09.2016).

Kalkınma Bakanlığı (2014d), **Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması Programı Eylem Planı**, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Koordinatör: Maliye Bakanlığı, http://odop.kalkinma.gov.tr/dokumanlar/6Kamu_Gelirlerinin_Kalitesinin_Artirilmasi_Programi.pdf (15.09.2016).

Kaplanhan, Fatih ve Korkut, Cem (2014), Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinin Yerel Yönetimlere Dağıtımı: Küreyerelleşme, **International Conference on Eurasian Economies**, 1-9, https://www.avekon.org/papers/1127.pdf (04.09.2016).

Karakılçık, Yusuf (2015), **Yerel Yönetimler**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık.

Karakaş, Mehmet ve Çak, Murat (2010), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Gereksinimi, Hazine Garantili/Garantisiz Olarak Borçlanmaları ve Gelişimi, Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak ve Mehmet Karakaş (Ed.), **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği,** Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 173-192.

Karaaslan, Erkan (2014), Şartlı Bağış ve Yardımlara İlişkin İş ve İşlemler, Erkan Karaaslan ve Ahmet Ozansoy (Ed.), **Belediye Gelirleri**, BEKAD Yayınları, Nr. 16, 431-438.

Kantarcı, Hasan B. (2018), Türkiye'de Akaryakıt Üzerinden Alınan Vergilerin OECD ve AB Ülkeleri ile Karşılaştırılması, **Sosyoekonomi**, 26 (35), 229-247, http://dergipark.gov.tr /download/article-file/404301 (01.09.2018).

Karlsen, Gustav E. (2000), Decentralized Centralism: Framework For a Better Understanding of Governance in The Field of Education, **Journal of Education Policy**, 15 (5), 525-538, https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/026809300750001676 (05.07.2016).

Kaya, Oktay (2006), **Uluslararası Entegrasyon Sürecinin Yerel Yönetimler Maliyesi Üzerindeki Etkileri**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.

Kazıcı, Ziya (2005a), Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesi, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, I, İlke Yayıncılık, 358-388.

_____ (2005b), Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, II, İlke Yayıncılık, 25-32.

Kelly, Roy (1998), Intergovermental Revenue Allocation Theory and Practice: Application to Nepal**,** Harvard University, **Development Discussion Papers**, 624, 1-23, https://sites.hks.harvard.edu/cid/hiid/624.pdf (05.07.2016).

Keleş, Ruşen (2009), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 6. Basım, İstanbul.

_____ (2010), Avrupa'ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak ve Mehmet Karakaş (Ed.), **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 11-26.

_____ (2011), Ulusaltı Yönetim Birimlerinin Özerkliği Üzerine, A. Kesik, H. Canpolat (Ed.), **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 9-28.

Kendirli, Hülya Çağıran vd. (2015), 2464 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Gelirlerine Eleştirel Bir Bakış, **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 4 (1), 117-217, http://oaji.net/articles/2017/2519-1521958264.pdf (05.07.2016).

Kesik, Ahmet (2005), Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 75-103, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/289563 (05.07.2016).

Kesik, Ahmet vd. (2014), **Yerel Yönetimlerde Borçlanma**, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler, Nobel Yayıncılık, 1. Basım, 265-280.

Keskin, Nuray Ertürk (2008), Dünya Bankası ve Eğitimde Yerelleşme: Kamu Okullarında İşletmecilik, **Küreselleşme ve Demokratikleşme Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı**, 1-11, http://www.academia.edu/1079299/D%C3%BCnya_Bankas%C4%B1_ve_E%C4%9 Fitimde_Yerelle%C5%9Fme (05.05.2016).

Keskin, Sabiha (2015), Yerel Yönetimlerde Borçlanma, Recep Tekeli (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine**, Nobel Yayıncılık, 109-136.

Kerimoğlu, Baki vd. (2009), Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Rehber, **TEPAV Yayınları,** Nr. 40, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271241449r7524.Belediye_Butcesi _Nasil_Izlenir.pdf (05.07.2016).

Kitchen, Harry (2004), Local and Metropolitan Finance**, Prepared for a Workshop on: Strengthening Responsive and Accountable Local governance in China**, Organized Ministry of China, August 9–12, Dali, Chinapp.

_____ (2013), **Property Tax: A Situation Analysis and Overview**, William J. McCluskey, Gary C. Cornia and Lawrence C. Walters (Ed.), A Primer on Property Tax: Administration and Policy, First Edition, 1-40, http://www.pbookshop.com/media/filetype/s/p/1355551386.pdf (03.05.2017).

Koç, Yusuf Emre (2016), Brexit Süreci, Küresel Ekonomi ve Türkiye: Fırsatlar ve Tehditler, **SETA Perspektif,** (135), 1-5, https://setav.org/assets/uploads/2016/07/brexit-sureci-kuresel-ekonomi-ve-turkiye-pdf.pdf (07.08.2017).

Koçak, Yüksel (2008), **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Orion Kitabevi, Ankara.

Korlu, Kutlu ve Çetinkaya, Özhan (2015), Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 3 (4), 95-111, siyasetekonomiyonetim.org/index.php/seyad /article/view/331/257 (16.01.2017).

Kotarba, Bogusław ve Kołomycew, Anna (2014), Financial independence of local government units in Poland, **Journal of Universal Excellence**, 3 (4), 18-35, http://www.fos-unm.si/media/pdf/ruo_2014_32_kolomycew.pdf (19.06.2016).

Kovancılar, Birol vd. (2007), **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitabevi, Ankara.

Kömürcüler, Emin (2015), Yerel Yönetimlerin Optimal Hizmet Büyüklüğü, Recep Tekeli (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine**, Nobel Yayıncılık, 31-46.

KPMG (2015), **New Fiscal Code from 2016**, Tax Newsflash, 329, https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2015/09/TNF-329-EN-RO.pdf (19.06.2016).

Kulesza, Michał ve Sześcıło, Dawid (2012), Local Government in Poland, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insıtute Of Public Administration, Spain, 485-504, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Kutlar, Aziz vd. (2011), **Türkiye'de Belediyelerin Ekonomik Etkinliği ve Etkinliğe Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Araştırma**, Türkiye Belediyeler Birliği**,** Proje Nr. 107K490, Ankara, http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/ekonomik_etkenler/ (07.09.2016).

Küçük, Hülya ve Alan, Çağatay (2017), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik, Mahmut Güler ve A. Menaf Turan (Ed.), **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2 (106), 25-43, http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2018/02/12/fccc1b85-5e7b-4306-9b59-27710f07fa3a.pdf (08.06.2018).

LAR Projesi II. Aşama (2011), **Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi**, Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler.

Law on Local Taxes and Fees (1991), https://www.finanse.mf.gov.pl/inne/baza-wiedzy-rss/-/asset_publisher/8PBe/content/id/1169436 (29.02.2018).

Law on Revenues of Local Government Units (2003), https://www.finanse.mf.gov.pl /pp/komunikaty-prawne/-/asset_publisher/qqR2/content/id/5254289 (29.02.2018).

Law on Financing of Municipalities (2007), http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id= ZAKO4615# (29.02.2018).

Law on the Promotion of Tourism Development (2004), http://www.pisrs.si/Pis.web/pregled Predpisa?id=ZAKO1577 (29.02.2018).

Litvack, Jennie vd. (1998), Rethinking Decentralization in Developing Countries, **Sector Studies Series,** The World Bank, Washington, D.C. 1-39, http://www1.worldbank.org/ publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf (01.04.2016).

Litvack, Jennie ve Jessica Seddon (1999), Decentralization Briefing Notes, **World Bank Institute, Working Papers**, World Bank, Washington, D.C., https://siteresources.worldbank.org/ WBI/Resources/wbi37142.pdf (01.04.2016).

Local Councils Act (1993), http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app =lom&itemid=8833&l=1 (13.02.2018).

Local Taxes Act (1994), https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523052014003/consolide (13.02.2018).

Local Taxes Act (2016), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_12_115_2524.html (13.02.2018).

Local Taxes and Fees Act (1997), http://www.nap.bg/en/document?id=107 (13.02.2018).

Local Taxes and Local Fee for Municipal Waste and Minor Construction Waste (2004), https://www.finance.gov.sk/en/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?cat egoryId=722&documentId=730 (13.02.2018).

Madell, Tom (2012), Local Government in Sweden**,** Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**, National Insiıtute Of Public Administration, Spain, 637-662, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Mäeltsemees, Sulev (2012), Local Government in Estonia, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**, National Insiıtute Of Public Administration, Spain, 157-184, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

_____ (2016), Local Self-Government in Estonia, **Administrative Culture** 17 (2), 79-109, http://www.halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/download/152/144 (09.09.2016).

Mäenpää, Olli (2012), Local Government in Finland, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**, National Insıtute Of Public Administration, Spain, 185-202, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Marcou, Gerard ve Wollmann, Hellmut (2008), **Europe, UCLG**, Barcelona.

Marmara Belediyeler Birliği (2015), **Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Çalıştay Raporu, İstanbul, http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/7d174b70-19d6-4e93-a8e6-2559cce259d9.pdf (09.09.2016).

Martinez-Vaquez, Jorge ve Mcnab, Robert Martin (2001), Fiscal Decentralization and Economic Growth**,** International Studies Program Working Paper, 1(1), **Andrew Young School of Policy Studies**, Georgia State University, 1-36, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract _id=259281 (07.09.2016).

Martinez-Vaquez, Jorge (2007), Revenue Assignments in the Practice of Fiscal Decentralization, International Studies Program Working Paper 07-09, 1-36, **Andrew Young School of Policy Studies**, http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0709.pdf (07.09.2016).

_____ (2008), Revenue Assignments in The Practice of Fiscal Decentralization, Núria Bosch and José M. Durán (Ed.), **Fiscal Federalism and Political Decentralization Lessons from Spain, Germany and Canada**, Studies in Fiscal Federalism and State–Local Finance, https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1053&context=econ_facpub (07.09.2016).

_____ (2015), Tax assignments at the regional and local levels, Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (Ed.), **Handbook of Multilevel Finance**, EE Publishing, 358-388, https://books.google.com.tr/books?id=Uf6LBgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (06.02.2017).

Martinez-Vaquez, Jorge ve Timofeev, Andrey (2010), Choosing Between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration, **International Journal of Public Administration**, 601-619, https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2010 .514467 (07.09.2016).

Mcginn, Noel F. ve Welsh, Thomas (1999), **Decentralization of Education: Why, When, What and How?,** International Institute for Educational Planning, UNESCO, http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120275e.pdf (07.09.2016).

McLure, Charles E. ve Martinez-Vazquez, Jorge (2000), The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations, **World Bank Institute**, Washington D.C. 1-40, http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2004Course /Assign mentRevenues.pdf (07.09.2016).

Meloche, Jean-Philippe vd. (2004), Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries, **World Bank Policy Research,** Working Paper 3254, 1-28, http://documents.worldbank.org /curated/en/884061468770987596/pdf/WPS3254.pdf (07.09.2016).

Mello, Luiz De (2010), Europe, **Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century**, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy, GOLD II, United Cities and Local Governments, Barcelona, 151-186, http://www.uclg-localfinance.org/documents/ publication/gold-ii-local-government-finance-challenges-21st-century (01.11.2016).

Mercimek, Zeliha (2015), Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisi, *Türkiye Belediyeler Birliği,* **İller ve Belediyeler Dergisi***, (807-808), 66-72, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/* (15.05.2016).

Merrouche, Ouarda (2007), The Long Term Effect of Education Spending Decentralization on Human Capital in Spain, **UCD Geary Institute Discussion Paper Series**, University College Dublin, 1-17, http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:53128/FULLTEXT01.pdf (01.11.2016).

Memişoğlu, Dilek (2015), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 51-66.

Metin, Yüksel ve Erece, Burak (2016), Bölgeli Devlet Ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, (7), 687-720, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/229922 (15.03.2017).

MİGM (2014), **2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2013_faaliyet_raporu.pdf (09.09.2016).

_____ (2015), **2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2014_Faaliyet_Raporu.PDF (09.09.2016).

_____ (2016), **2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2015_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALIYET_RAPORU.pdf (22.03.2017).

_____ (2017), **2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALIYET_RAPORU.pdf (12.07.2018).

Mikesell, John L. (2003), **International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues**, World Bank, Washington DC, 1-44, http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessioni-

d=B98CEBF99B6122255A433DF823268150?doi=10.1.1.199.304&rep=-rep1&type=pdf (01.11.2016).

Miller, Keith (2002), Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization, **Caribbean Conference On Local Government and Decentralization**, At The Ocean View International Hotel, Georgetown – Guyana, 1-16, http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/ download?doi=10.1.1.134.5990&rep=rep1&type=pdf (01.11.2016).

Ministry of Finance (2018), **Taxation in Slovenia, Republic of Slovenia**, http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Davki_in_carine/Angle%C5%A1ki/Taxation_in_Slovenia_2018.pdf (12.03.2018).

Monteux, Camille A. (2006), Decentralisation: The New Delusion of Ethnic Conflict Regulation, **International Journal on Multicultural Societies**, 8 (2), UNESCO, 162-182, http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001499/149924E.pdf#page=46%3Cbr%20/%3E (01.11.2016).

Moreno, Angel-Manuel (2012), Local Government in Spain**,** Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**, National Insiitute Of Public Administration, Spain, 599-638, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Moore Stephens Europe (2018), **Doing business in Portugal 2018**, https://www.moorestephens.com/MediaLibsAndFiles/media/MooreStephens/Documents/DBI-Portugal-2018.pdf?ext=.pdf (12.06.2018).

Municipalities Act (1992), https://www.government.nl/documents/regulations/2014/09/25/ municipalities-act (13.02.2018).

Mutluer, M. Kâmil ve Öner, Erdoğan (2009), **Teori ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

_____ (2010), Belediye Bütçeleri, Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak ve Mehmet Karakaş (Ed.), **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 193-212.

Musgrave, Richard A. (1959), **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy**, McGraw-Hill, Inc., NewYork, USA.

_____ (2004), **Kamu Maliyesi Teorisi**, Orhan Şener ve Yaşar Methibay (Çev.), Asil Yayın Dağıtım, Ankara.

Musgrave, Richard A. ve Musgrave, Peggy B. (1973), **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw-Hill, Inc, NewYork, USA.

_____ (1994), **Public Finance in Theory and Practice**, Fifth Edition, McGraw-Hill, International Edition, Financial Series, Literatür Yayıncılık.

Muratoğlu, Tahir (2015), Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 20 (32), 59-96, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/214061 (11.06.2016).

Nacar Karabacak, Birsen (2013), Yerel Yönetimlerde Esnek Bütçe Kısıtı: Kavram, Ülke Deneyimleri ve Türkiye, **Sayıştay Dergisi**, (90), 119-141, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/ 95906369/files/dergi/pdf/der90m6.pdf (11.06.2016).

Nacar, Birsen (2005), Yerel Vergi Düzeni: Kuramsal Temelleri ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları,** 47. Seri, 157-178, http://dergipark.gov.tr/iumamk/issue/745/8044 (11.06.2016).

Nadaroğlu, Halil (2001), **Mahalli İdareler: Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması**, Beta Yayıncılık, Yenilenmiş 7. Baskı, İstanbul.

Nalbant, Atilla (1996), Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? Kuramsal Temeller, **Amme İdaresi Dergisi,** 29 (2), 39-70, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/e5fa20a59dbe 247ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20 Dergisi (03.06.2016).

Nenkova, Presiana (2014), Fiscal Decentralization and Local Finance Reforms in Bulgaria: A Review of Ten Years' Experience, **Mediterranean Journal of Social Sciences**, 5 (23), 342-352, http://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/viewFile/4535/4406 (09.09.2016).

Neyaptı, Bilin (2010), Fiscal Decentralization and Deficits: International Evidence, European **Journal of Political Economy**, 26, 155-166, https://www.sciencedirect.com/science/article /pii/S0176268010000029 (09.09.2016).

Negiz, Nilüfer (2015), Avrupa Perspektiflerinin Yerel Yönetimlere Etkisi, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 311-330.

Oates, Wallace (1972), **Fiscal Federalism**, Harcourt Brace Jovanovich, New York, USA.

_____ (1977), An economist's perspective on fiscal federalism, Wallace E. Oates (Ed.), **The Political Economy of Fiscal Federalism**, Lexington Books, Massachusetts.

_____ (1999), An Essay on Fiscal Federalism, **Journal of Economic Literature**, 47, 1120-1149, https://www.jstor.org/stable/2564874?seq=1#page_scan_tab_contents (09.09.2016).

OECD (2002), **Fiscal Decentralisation in EU Applicant States And Selected EU Member States**, Centre for Tax Policy and Administration, https://www.oecd.org/tax/tax-policy/ 2765013.pdf (09.09.2016).

_____ (2016), **OECD Regions at a Glance 2016,** OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016_reg_glance-2016-en#.WPDQ-0WLS M8#page1 (07.10.2017).

_____ (2017), **Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2017** (05.11.2017).

_____ (2018), **Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2018**, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries -Key-Data-2018.pdf (23.08.2018).

OECD ve UCLG (2016), **Subnational Governments around the world: Structure and finance**, A first contribution to the Global Observatory on Local Finances, Part III, Country Profiles, https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance-part_iii.pdf (07.10.2017).

Okur, Fatma ve Çakıcı, Ahmet Burhan (2007), Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi, **Akademik Bakış Dergisi**, (11), 1-12, https://arastirmax.com/en/bilimsel-yayin/akademik-bakis/11/1-12-kuresellesme-surecinde-yerellesme-yerel-demokrasi (03.06.2016).

Organ, İbrahim ve Çiftçi T. Emre (2015), Türkiye'de Emlak Vergisi Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, 8 (4), 127-147, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/185184 (07.05.2018).

Ortaylı, İlber (2005a), Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, II, İlke Yayıncılık, 13-24.

_____ (2005b), Tanzimattan Cumhuiyete Yerel Yönetimler, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, II, İlke Yayıncılık, 69-93.

Ozansoy, Ahmet (2014), İmar Para Cezalarında İndirim, Taksitlendirme ve Zamanaşımı, Erkan Karaaslan ve Ahmet Ozansoy (Ed.), **Belediye Gelirleri**, BEKAD Yayınları, Nr. 16, 407-413.

Ökmen, Mustafa (2005), Liberal Düşüncenin Yerel Yönetim-Kent Pratiği Üzerine Notlar, N. T. Arslan, (Ed.), **Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi-Yaklaşımlar, Sorunlar, Metotlar**, Aktüel Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul, 19-58.

Ökmen, Mustafa vd. (2010), Kentleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerin Sosyal Sorumluluğu ve Çevre, Bekir Parlak (Ed.), **Yerel Yönetimler: Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, IV. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Dora Yayıncılık, 1. Baskı, Bursa, 393-414.

Ökmen, Mustafa ve Koç, Neslihan (2015), Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler, **Yönetim ve Ekonomi**, 22 (2), 551-565, http://dergipark.gov.tr/yonveek/issue/13703/165912 (05.05.2016).

Önal, Ayşegül Yakar (2003), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci: 1980-2000, **XVIII. Maliye Sempozyumu**, "Türkiye'de Kamu Borçlanması" (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), Kıbrıs, Mayıs, 2003, T.C Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Uygulama Merkezi, Nr. 16, 573-584, http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads /2017/10/Maliye-Sempozyumu_18_573_584.pdf (05.05.2016).

Öncel, Mualla vd. (2012), **Vergi Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.

Öz, N. Semih (2012), Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 67 (4), 63-88, http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/1769/18725.pdf (12.07.2016).

Öz, N. Semih ve Göker, Cenker (2017), Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Vergi Türü Ayrımında Analizi, Etkinlik Üzerine Bir Değerlendirme ve Öneriler, Mahmut Güler ve A. Menaf Turan (Ed.), **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2 (106), 103-113, http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2018/02/12/fccc1b85-5e7b-4306-9b59-27710f07fa3a.pdf (08.06.2018).

Özdenkoş, Demet (1999), Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 1 (2), 77-95, http://dergipark.gov.tr/gaziuiibfd/issue/ 28359/301537 (12.07.2016).

Özdemir, Ali Rıza (2006), Kamusal Mal ve Hizmetlerin Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasında Paylaşımında Uyulması Gereken Kriterler, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, 10 (1-2), 105-120.

Özer, Mehmet Akif ve Akçakaya, Murat (2014), **Yerel Yönetimler**, Gazi Kitabevi, Ankara.

Özer, Mehmet Akif (2015), Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye'deki Son Durumun Değerlendirilmesi, **Türk İdare Dergisi**, (481), 525-558, http://www.tid.gov.tr/makaleler/yerel%20y%C3%B6netim%20merkezi%20y%C3%B6netim %20%C4%B0li%C5%9Fkilerinde%20gelir%20b%C3%B6l%C3%BC%C5%9F%C3%BCm%C3%BC%20sorunu%20ve%20t%C3%BCrkiye'deki%20son%20durumun%20de%C4%9Ferlendirilmesi.pdf (12.07.2016).

Özmen, Alper (2012), Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, **Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi,** 2 (2), 171-175, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/403193 (12.07.2016).

Öztürk, Salim (2015), Belediyelerde Vergi Tahsilatı ve Sorunları, *Türkiye Belediyeler Birliği,* **İller ve Belediyeler Dergisi,** *(807-808), 58-64, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/* (12.07.2016).

Parlak, Bekir (2014), Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri, TESAM, 1 (1), 7-40, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/137984 (05.08.2016).

_____ (2015a), Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kuramsal Çatı, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 5-34.

_____ (2015b), Yerel Yönetim Reformları Perspektifinden Temel Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 93-116.

_____ (2015c), Bir Yerel Yönetim Olarak Geçmişten Geleceğe İl Özel İdareleri: Tarihçesi, Kuruluşu, Görev ve Yetkileri İle Bir Gelecek Perspektifi, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler**, BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 67-92.

Parlak, Bekir ve Ökmen, Mustafa (2015), **Yerel Yönetimler**, Genişletilmiş, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 4. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.

Pater, Beata (2013), The Structure of Forest Tax in Poland, **IV. Financial Aspects of Organizational Management**, 323-334, http://repozytorium.wsb-nlu.edu.pl/xmlui/handle /11199/7425 (07.10.2017).

Pehlivan, Osman (2014), **Vergi Hukuku: Genel İlkeler ve Türk Vergi Sistemi**, Celepler Matbaacılık.

Pevcin, Primož (2012), Local Government in Slovenia: Structure, Size and Expenditures, **Hrvatskai komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave**, 12 (3), 705-724, https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=192949&lang=en (07.10.2017).

Pereira, Artur T. ve Mosler-Törnström, Gudrun (2015), **Local and regional democracy in Greece, CG/2015(28)8FINAL, Strasbourg, 28th Session,** The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, https://rm.coe.int/1680719866 (07.10.2017).

Pereira, Artur T. ve Overmeire Karim V. (2017), **Local and regional democracy in Finland**, The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, http://vm.fi/documents/10623/3779937/Local+and+regional+-democracy+in+Finland+raportti/e07014aa-b438-4611-9a45-f75cfda36b-df (16.03.2018).

Prud'homme, Rémy (1991), Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim), **VII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Merkezi İdari ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, Marmara Üniversitesi, Marmaris, 207-228, http://www.maliyesempozyumu.sakarya.edu.tr/sites/maliye sempozyumu/file/1372372594-7-turkiye-maliye-sempozyumu-pdf.pdf (09.09.2016).

_____ (1994), On The Dangers Of Decentralization**, Policy Research Working Paper,** 1252, The World Bank, 1-38, http://documents.worldbank.org/curated/en/218141468739288067/On-the-dangers-of-decentralization (09.09.2016).

Rao, M. Govinda vd. (1998), Fiscal Decentralization and Poverty Alleviation in a Transitional Economy: The Case of Vietnam**, Asian Economic Journal**, 12 (4), 353-378, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-8381.00068 (09.09.2016).

Rautava, Risto ve Dickson, Stewart (2017), **Local democracy in the Republic of Malta**, CPL32(2017)02final, 32nd SESSION, The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, https://rm.coe.int/16806fdba0 (16.03.2018).

Ribot, Jesse C. (2007), Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation**, World Resources Institute**, Washington DC, 1-30, http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf (09.09.2016).

Robotti, Lorenzo ve Dollery, Brian (2008), Optimal Structural Reform Arrangements in Local Government: A Theoretical and Empirical Perspective, Working Paper Series, **Centre for Local Government,** 1-20, http://pandora.nla.gov.au/pan/82583/20090320-0512/ www.une.edu.au/clg/wp/03-2008.pdf (09.09.2016).

Rondinelli, Dennis A. (1981), Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, **IRAS,** 2, 133-145, http://journals.sagepub.com/doi/abs/ 10.1177/002085238004700205?journalCode=rasb (09.09.2016).

Sağbaş, İsa (2004), Kamu Harcamaları Nüfus Ölçek Ekonomileri İlişkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, 2, 166-184, http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/Download/10175/keas-II.pdf#page=173 (07.09.2016).

_____ (2010), Merkezden Yerel Yönetimlere Mali Transferlerde Yeni Döneme İlişkin Gözlemler, Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak ve Mehmet Karakaş (Ed.), **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği,** Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 143-152.

Sakal, Mustafa vd. (2014), Yerinden Yönetim Kavramı ve Türleri (Prensipleri), Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler**, Nobel Yayıncılık, 1. Basım, 1-23.

Sakal, Mustafa ve Demirhan Habip (2015), Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu, Finansman Sorunları ve Yeni Kaynak Arayışları, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler,** BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 405-416.

Sakınç, Süreyya (2012), **Yerel Yönetimler Maliyesi Teori-Politika-Uygulama**. Orion Kitapevi, 3. Baskı, Ankara.

Šaparnienė, Diana ve Lazauskienė, Aiste (2012), Local Government in Lithuania, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insıtute Of Public Administration, Spain 389-410, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Saraçoğlu, Fatih (2003), Vergilendirme Yetkisi ve Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi,** 3/2003, 175-189, http://dergipark.gov.tr/gaziuiibfd/issue /28343/301282 (07.09.2016).

Sarıoğlu, Fatih (2008), Yeni Anayasa Tartışmaları Çerçevesinde Yerel Vergilendirme Yetkisinin Ekonomi Politiği, **I. Ulusal Yerel Yönetimler Sempoz-**

yumu, Sakarya Üniversitesi, 181-196, ftp://ftp.sakarya.edu.tr/KUTUPHANE/sempozyumkitap.pdf (07.09.2016).

Sandford, Mark (2014), English Local Government Finance: Issues and Options, **Research Paper 14/43,** London: House of Commons Library, 1-47, https://researchbriefings.parliament. uk/ResearchBriefing/Summary/RP14-43 (10.09.2016).

Sauer, Adam (2013), The System of the Local Self-Governments in Poland, **Research Paper 6/2013,** Association for International Affairs, 1-25, https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015 /11/amocz-RP-2013-6.pdf (10.09.2016).

Seidman, Laurence S. (2008), **Public Finance**, McGraw-Hill Series in Public Finance, McGraw-Hill/Irwin; 1st edition

Sevindik, Sinan (2011), AB Fonlarının Belediyelerin Mali Sorunlarının Çözümündeki Etkisi, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (755), 40-43, *http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/* (07.09.2016).

Sevinçhan, Yakup (2015), Belediyelerin Borçlanması, *Türkiye Belediyeler Birliği,* **İller ve Belediyeler Dergisi,** *(807-808), 48-57, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/* (07.09.2016).

Sertesen, Selçuk (2013), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?,** TEPAV Değerlendirme Notu, 1-5, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1383813052-3.Avrupa_Yerel_Yonetimler_Ozerklik_Sarti_Reform_Acisindan_Onemli_mi.pdf (07.09.2016).

Scannell, Yvonne (2012), Local Government in Ireland, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insıtute Of Public Administration, Spain, 309-338, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Schefold, Dian (2012), Local Government in Germany, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insıtute Of Public Administration, Spain, 233-256, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Scott, Zoe (2009), Decentralization, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review, **GSDRC Research Paper**, International Development Department, University of Birmingham, 1-22, http://gsdrc.org/docs/open/po60.pdf (04.05.2016).

Shah, Anwar (1994), The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, **World Bank Policy and Research Series,** Nr. 23, World Bank, Washington, DC. http://213.154.74.164/invenio/record/12291/files/Shah.pdf (09.09.2016).

_____ (2004), Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies; Progress, Problems and Promise, **World Bank Policy Research, Working Paper,** Nr. 3282, April, 1-47, http://documents.worldbank.org/curated/en/127931468764991332/pdf/wps3282decent ralization.pdf (10.09.2016).

Sharma, Chanchal Kumar (2008), Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of Glocalization, Kurukshetra University, Kurukshetra, Haryana, INDIA, **MPRA,** Nr. 6734, 1-15, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/6734/1/MPRA _paper_6734.pdf (10.09.2016).

Siegle, Joseph ve O'Mahony, Patrick (2007), Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy, **USAID Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook,** 1-72, http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1. 110.9823&rep=-rep1&type=pdf (10.09.2016).

Siverekli, Esra ve Duman, Aylin Kırcı (2015), Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Türkiye'ye Yansımaları, Kapanan Belediyelerin Borçları Ertele-niyor, **İller ve Belediyeler Dergisi,** (802), 24-36, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (07.09.2016).

SKAT (2016), **Tax in Denmark**, http://skat.dk/getfile.aspx?id=130346 (11.03.2018).

SKL International (2016), **Local Government in The Nordic and Baltic Countries**, http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/SKL20International20HELA201 60426.pdf (11.03.2018).

Slack, Enid (2010), Options for Mobilizing Local Revenues, **Presentation to IPTI 13thInternational Conference,** Adelaide, Australia, https://munkschool.utoronto.ca/imfg/ uploads/34/options_for_mobilizing_local_revenues,_april_2010.pdf (11.09.2016).

Sözen, Süleyman (2005), **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.

Steiner, Erika (2016), Introduction to the Hungarian Local Government System, **TÖOSZ,** 1-16, http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments_boritoval.pdf (10.03.2018).

Şahin, Yusuf (2013), **Kentleşme Politikası**, 3. Baskı, Murathan Yayıncılık.

Şahin, Yusuf (2011), Yeni Anayasada Türkiye'nin İdari Yapısı ve Yerinden Yönetim İlkesi, **SDE Analiz.**

Şataf, Ceyda (2015), Teori ve Uygulamada Yönetimlerarası Görev ve Harcama Tahsisi: Türkiye Örneği, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler,** BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 523-534.

Şataf, Ceyda ve Kaya, Dilek Göze (2015), Yerel Yönetim Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma ve Borç Yönetimi, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve

Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler,** BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 471-480.

Şen, Derya ve Bandyopadhyay, Alankar (2010), Educational Decentralization As Part of Public Administration Reform in Turkey, **Procedia Social and Behavioral Sciences,** 2 (2), 269-276, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042810000492 (09.10.2016).

Şener, Mustafa (1998), **Türkiye'de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri**, 7-24, http://cu.dergipark.gov.tr/download/article-file/50033 (07.09.2016).

Şengül, Ramazan (2014), **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, 4. Baskı, Kocaeli.

Şentop, Mustafa (2005), Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler,** I, İlke Yayıncılık, 341-347.

Şentürk, Suat Hayri vd. (2015), Evsel Katı Atıkların Vergilendirilmesi: Türkiye'de Çevre Temizlik Vergisine Fayda İlkesi Çerçevesinde Eleştirel Bir Bakış, **Maliye Dergisi,** (169), 1-20, https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/169/169-01.pdf (17.08.2018).

Şinik, Bilal (2012), **Avrupa'dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri**, Türkmen Kitabevi, İstanbul.

Tanasescu, Simina (2012), Local Government in Romania, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insiitute Of Public Administration, Spain, 533-554, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Tandırcıoğlu, Haluk ve Öner, Şerif (2014), 6360 Sayılı Kanunun Mali Paylaşım Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler,** Nobel Yayıncılık, 1. Basım, 247-264.

Tanzi, Vito (1996), Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, **Annual World Bank Conference on Development Economics,** The World Bank, 295-315, https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Fiscal_ Federalism_Decentralization.pdf (15.09.2016).

_____ (2001), Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization, Working Paper, Economic Reform Project, **Global Policy Program,** 1-16, http://carnegieendowment.org/files /19Tanzi.pdf (15.09.2016).

Tavşancı, Aykut (2010), Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi, F. Altuğ, Ö. Çetinkaya, S. İpek (Ed.), **Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar,** Ekin Yayınevi, 1. Basım, Bursa, 63-96.

Taşkömür, Himmet (2005), Osmanlı Mahallesinde Beşerî Münasebetler, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler,** II, İlke Yayıncılık, 35-38.

The Congress of Local and Regional Authorities (2015), **Bringing democracy to your doorstep at the heart of our cities and our regions**, Council of Europe, https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2974588&SecMode=1&DocId=2381256&Usage=2 (21.02.2018).

_____ (2017), **Priorities of the Congress 2017-2020**, Council of Europe, https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2975845&SecMode=1&DocId=2398244&Usage=2 (21.02.2018).

Tiebout, Charles (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, **The Journal of Political Economy,** 64 (5), 416-424, http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf (19.04.2016).

Toksöz, Fikret vd. (2010), Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamında Yerel Yönetimler: Türkiye Örneği, Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak ve Mehmet Karakaş (Ed.), **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği,** Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 63-92.

Toksöz, Fikret (2010), **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Türkiye Belediyeler Birliği, http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/AVRUPA-BIRLIGI-VE-TURKIYEDE-YEREL-YONETIM1.pdf (22.03.2016).

Topal, A. Kadir (2004), Belediyelerin Öz Gelirlerinin Arttırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma, **İİBF Dergisi,** 18 (3-4), 119-133, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/29963 (19.04.2016).

Toprak, Erkan (2005), **Etkin ve Demokratik Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Şubat yayınları, 1. Baskı.

Tortop, Nuri (1996), **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü),** TODAİE, Nr. 263, Ankara.

_____ (2008a), Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Gelir Bölüşümünün Önemi ve Saydamlık, **İller ve Belediyeler Dergisi,** (727), 13-14, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (07.07.2016).

_____ (2008b), Belediyelerin Ülkelerin Gelişmesi Yönünden Önemi, **İller ve Belediyeler Dergisi,** (719), 15-16, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (07.07.2016).

Tortop, Nuri vd. (2014), **Mahalli İdareler,** Yenilenmiş 3. Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara.

Tosun, Elif Karakurt (2010), Kentsel Ekolojinin Korunması Bağlamında Sürdürülebilir Kentleşme Yaklaşımı, Bekir Parlak (Ed.), **Yerel Yönetimler:**

Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar, IV. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Dora Yayıncılık, 1. Baskı, Bursa, 375-392.

_____ (2015), Planlı Kentleşme Bağlamında Türkiye'de Kentleşme Süreci ve Karşılaşılan Mekânsal Sorunlar, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), **İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler,** BEKAD Yayınları, Nr. 22, Antalya, 199-210.

Töremen, Emrullah (2011), **Tüm Belediye Vergileri**, Ankara Yayınevi, Ankara.

Turan, Menaf (2009). **Türkiye'de Kentsel Rant – Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete**, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara.

Türkiye Belediyeler Birliği (2014a), **6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber**, http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber _ve_bilgi_notlari/6360_torba_personel_rehber.pdf (07.09.2016).

_____ (2014b), **2015-2019 Stratejik Plan**, http://www.tbb.gov.tr/online /stratejikplan/ (07.07.2016).

_____ (2015a), **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Mayıs, Ankara, http://www.tbb.gov.tr/online/ yayinlar/turkiyede_yerel_yonetimler/ (07.07.2016).

_____ (2015b), "Başbakan, Belediye Borçlarını Ertelenme Müjdesi Verdi", Kapanan Belediyelerin Borçları Erteleniyor, **İller ve Belediyeler Dergisi,** (802), 4-7, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/ (07.07.2016).

_____ (2017), **Faaliyet Raporu – 2017**, http://www.tbb.gov.tr/online/faaliyet-raporu /2017/html5forpc.html (24.07.2018).

Türkoğlu, İrfan (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması,** T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009/389, Ankara, https://www.sgb.gov.tr/Kitaplar/ T%C3%BCrkiye%E2%80%99de%20Belediyelerde%20Mali%20%C3%96zerklik%20Ve%20Belediye%20Ba%C5%9Fkanlar%C4%B1n%C4%B1n%20Mali%20%C3%96zerklik%20Alg%C4%B1lamas%C4%B1.pdf (13.10.2016).

_____ (2012a), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** 17-18 (26-27-28-29), 41-70, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/214037 (13.09.2016).

_____ (2012b), Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi,** 11 (40), 293-305, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/70374 (13.09.2016).

Türkoğlu, İrfan ve Demirhan, Yılmaz (2013), Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye'de İdari Reformlar, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** 22 (2), 315-332, http://dergipark.gov.tr/cusosbil/issue/4393/60435 (14.09.2016).

UCLG (t.y.), **Decentralisation processes at a crossroads: State of affairs and perspective**, Concept Paper, Decentralisation and Local Self-Government Committee, http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/concept_paper_cglu_comision_descentralizacion_EN. pdf (07.02.2017).

Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2009), Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** 12 (21), 259-287, http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c12s21/makale /c12s21m17.pdf (14.09.2016).

_____ (2010), Yönetimlerarası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması, Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak ve Mehmet Karakaş (Ed.), **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği,** Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 113-142.

_____ (2013), Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi, **Sosyoekonomi 2013-1,** 87-116, http://sosyoekonomi.dergipark.gov.tr/download /article-file/197743 (04.03.2018).

_____ (2014), **Mahalli İdareler,** Güncellenmiş 9. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi.

Ulusoy, Ahmet ve Tekdere, Mustafa (2017), Mali Yerelleşme ve Metropolleşme İkilemi, **SOBİDER,** 4 (15), 436-464, http://www.sobider.com/Makaleler/930094847_3760%20Mustafa%20 TEKDERE.pdf (01.02.2018).

UNDP (1999), **Decentralization: A Sampling Of Definitions**, Working Paper, Joint UNDP-Government of Germany Evaluation Working Paper of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance, http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_ report.PDF (18.07.2017).

UN-HABITAT (2009), **Guide to Municipal Finance**, The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series, United Nations Human Settlements Programme, https://unhabitat.org/books/guide-to-municipal-finance/ (19.07.2017).

Usui, Norio (2007), Critical Issues of Fiscal Decentralization, **ERD Technical Note Series,** Nr. 21, Asian Development Bank, 1-34, https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/2353/tn-21-critical-issues-fiscal-decentralization.pdf?sequence=1 (18.07.2017).

Uzun, Fuat (2010), **İngiltere'de Yerel Yönetimler**, İller ve Belediyeler Dergisi, (742-743), Türkiye Belediyeler Birliği, 78-89, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/kitap/ (22.05.2016).

Ürün, Halil (2005), Geleceğin Belediye Yönetimleri ve Yöneticileri İçin Öneriler, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler,** II, İlke Yayıncılık, 415-425.

Ünal, F. (2011), Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Der-**

gisi, (30), 241-247, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/55714 (15.07.2016).

Van Haaren-Dresens, Ine (2012), Local Government in The Netherlands, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insıtute Of Public Administration, Spain, 459-484, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Vandelli, Luciano (2012), Local Government in Italy, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insıtute Of Public Administration, Spain, 339-364, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Vilka, Inga (2012), Local Government in Latvia, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insıtute Of Public Administration, Spain, 365-388, https://www.researchgate.net/profile/Jur aj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Vodenicharov, Alexander (2012), Local Government in Bulgaria, Angel-Manuel Moreno (Ed.), **Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective,** National Insıtute Of Public Administration, Spain, 69-90, https://www.researchgate.net/profile/Juraj_Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf (09.09.2016).

Yakar, Soner ve Gündüz, İsmail Orçun (2014), Türkiye'de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: "Var" mı "Yok" mu İşte Bütün Mesele Bu, **Sayıştay Dergisi,** (92), 117-141, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der92m5.pdf (07.09.2016).

Yazıcıoğlu, Recep (2005), Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, Vecdi Akyüz (Ed.), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler,** II, İlke Yayıncılık, 361-376.

Yayman, Derya (2013), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı, **Akademik Bakış Dergisi,** (34), 1-18, https://www.akademikbakis.org/eskisite/34/21.pdf (21.06.2016).

"Yavuz Sultan Selim Köprüsü konut fiyatlarını %90 artırdı" (2017), **Habertürk,** http://www.haberturk.com/ekonomi/emlak/haber/1398552-yavuz-sultan-selim-koprusu-konut -fiyatlarini--90-artirdi (21.02.2017).

Yereli, Ahmet B. ve Kızıltan, Mustafa (2014), Merkezi İdare İle Yerel İdareler Arasında Görev Paylaşımı, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler,** Nobel Yayıncılık, 1. Basım, 145-166.

Yılmaz, H. Hakan vd. (2012), **Yerel Yönetimler Maliyesi – Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**, *Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 10, Ankara.*

Yılmaz, H. Hakan (2015), Belediye Gelirlerinin Mali Özerklik Bağlamında Değerlendirilmesi, Türkiye Belediyeler Birliği, **İller ve Belediyeler Dergisi,** *(807-808), 10-24, http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/yayinlar/dergi/* (07.09.2016).

Yılmaz, Serdar ve Beriş, Yakup (2006), Yönetimlerarası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması, A. Güner ve S. Yılmaz, (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar,** Güncel Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul, 95-119.

Yıldırım, Zuhal (2010), Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma, F. Altuğ, Ö. Çetinkaya, S. İpek (Ed.), **Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar,** Ekin Yayınevi, 1. Basım, Bursa, 97-116.

Yontar, İbrahim G. ve Dağ, Mehmet (2014), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye'de Mali Özerklik, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi,** *10 (21), 147-162, http://ijmeb.org/index.php/zkesbe/article/view/8* (08.04.2016).

Yuliani, Elizabeth Linda (2004), Decentralization, Deconcentration and Devolution: What do They Mean?, **The Interlaken Workshop on Decentralization,** Switzerland, 1-5, http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf (19.01.2016).

Yüksel, Fatih (2004), Türkiye'de Belediyeciliğin Mali Sorunları, **Mevzuat Dergisi,** 7 (73), https://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/04.htm (08.04.2016).

_____ (2003), Belediye Gelirlerinde Yetersizlikler ve Alternatif Çözüm Önerileri, **S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi,** 49-60, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/289641 (08.04.2016).

Yüksel, Fatih vd. (2010), Yerel Yönetimlerin Ekonomik Etkinliği ve İlgili Faktörler Üzerine Teorik Bir Değerlendirme, Bekir Parlak (Ed.), **Yerel Yönetimler: Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar,** IV. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Dora Yayıncılık, 1. Baskı, Bursa, 315-331.

Yüksel, Harun (2013), Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, **Yönetim ve Ekonomi,** 20 (2), 191-208, http://dergipark.gov.tr/yonveek/issue/13699/165823 (08.04.2016).

Wagenaar-Kroon, L. ve Mosler-Törnström, G. (2014), **Local and regional democracy in Sweden,** https://rm.coe.int/168071a4fc#_Toc382224782 (17.04.2017).

Watt Peter (2004), Financing Local Government, **Local Government Studies**, 30 (4), 609-623, https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0300393042000318012?needAccess=true (17.04.2017).

Wellisch, Dietmar (2004), **Theory of Public Finance in a Federal State**, Cambridge University Press, UK.

Wenner, Fabian (2018), Sustainable urban development and land value taxation: The case of Estonia, **Land Use Policy,** 77, 790-800, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/ S0264837716304999?via%3Dihub (15.08.2018).

Wienen, Jakop ve Dickson, Stewart (2017), **Local and regional democracy in Italy**, The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-italy-monitoring-committee-rapporteurs/1680759b3b (02.04.2018).

Wienen, Jos ve Çukur, Devrim (2012), **Local and regional democracy in Portugal**, The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, https://rm.coe.int/1680719325# _Toc319429928 (03.04.2018).

World Bank (2002), **Romania Local Social Services Delivery Study**, Nr. 23492-RO, 2, http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/lssd-main.pdf (17.04.2017).

_____ (2013), **South East Europe Municipal Finance Review: Local Government Finance in the Western Balkans**, Report No: 82649-ECA, Washington, http://documents.worldbank.org/curated/en/451541468167955464/pdf/826490WP0Balka00Box385241B00PUBLIC0.pdf (17.04.2017).

World Development Report (1997), **The State in Changing World**, New York, Oxford University Press, http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/pdf/173000REPLA CEMENT0WDR01997.pdf (13.04.2016).

442 Sayılı Köy Kanunu (1924), **T. C. Resmî Gazete,** 68, (07.04.1924).

6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun (1953), **T. C. Resmî Gazete,** 8469, (28.07.1953).

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu (1961), **T. C. Resmî Gazete,** 10705, (12.01.1961).

1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu (1970), **T. C. Resmî Gazete,** 13576, (11.08.1970).

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1981), **T. C. Resmî Gazete,** 17354, (29.05.1981).

2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (1981), **T. C. Resmî Gazete,** 17416, (30.07.1981).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), **T. C. Resmî Gazete,** 17863, (09.11.1982).

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun (1985), **T. C. Resmî Gazete,** 18675, (23.02.1985).

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun (2002), **T. C. Resmî Gazete,** 24721, (09.04.2002).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), **T. C. Resmî Gazete,** 25326, (24.12.2003).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), **T. C. Resmî Gazete,** 25531, (23.07.2004).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), **T. C. Resmî Gazete,** 25745, (04.03.2005).

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005), **T. C. Resmî Gazete,** 25874, (13.07.2005)

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008), **T. C. Resmî Gazete,** 26824 Mük., (22.03.2008).

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008), **T. C. Resmî Gazete,** 26937, (15.07.2008).

5957 Sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2010), **T. C. Resmî Gazete,** 27533, (26.03.2010).

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012), **T. C. Resmî Gazete,** 28489, (06.12.2012).

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı (2006), https://portal.tnb.org.tr/KanunTasarilari/%C4%B0l%20%C3%96zel%20%C4%B0daresi%20ve%20Belediye%20Gelirleri%20Kanunu%20Tasar%C4%B1s%C4%B1.pdf (11.07.2016).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK /TBMM/d22/c041/tbmm22041054ss0349.pdf (15.07.2016).

64. Hükümet Programı (2015), http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kurumsal-haberler/ 64.hukumet_programi.pdf (11.04.2017).

65. Hükümet Programı (2016), http://reformlar.gov.tr/ui/pdf/65._hukumet_program.pdf (11.04.2017).

http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf (15.07.2016).

http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/bagli-idareler/ (15.07.2016).

http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf (15.07.2016).

http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14%C4%B0SPANYA%20533-584.pdf (08.05.2017).

http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/13PORTEK%C4%B0Z%20439-532.pdf (08.05.2017).

http://www.mfa.gov.tr/tc-disisleri-bakanligi_nin-gkry_nin-ab-uyeligi-ile-ilgili-aciklamasi-_1-mayis-2004_.tr.m fa (08.05.2017).

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx (07.06.2018).

http://www.tuik.gov.tr (11.04.2017).

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr (19.07.2017).

http://www.bumko.gov.tr/TR,183/genel-yonetim-butcesi.html (01.04.2018).

http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html (10.09.2018).

https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni (01.04.2018).

http://www.kalkinma.gov.tr (01.04.2018).

https://www.ab.gov.tr/65.html (08.05.2017).

https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf (08.05.2017).

http://www.gib.gov.tr/node/126850 (15.03.2017).

http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.htm (15.03.2017).

http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm (15.03.2017).

https://www.hazine.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri (25.01.2018).

https://www.tursab.org.tr/tr/turizm-verileri (08.07.2018).

http://www.sbb.gov.tr/Pages/OrtaVadeliProgramlar.aspx (10.10.2018).

http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/Camara_Municipal/Financas/Taxas_Municipais /flyerTMT_UK_web.pdf (06.03.2018).

http://theportugalnews.com/news/porto-introduces-tourist-tax-of-2-per-night-from-march/44260 (06.03.2018).

https://www.etoa.org/events/policy/regulation-and-taxation/tourist-taxes (21.05.2018).

https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419029 (16.06.2018).

https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/cyprus_en (06.03.2018).

https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness_en (19.02.2018).

https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (19.02.2018).

http://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en (19.02.2018).

http://www.clgf.org.uk/regions/clgf-europe/malta/ (21.06.2018).

https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/spain_en (06.03.2018).

https://www.coe.int/en/web/congress/overview (06.03.2018).

http://ec.europa.eu/eurostat/data/database (06.03.2018).

http://www.assemblyresearchmatters.org/2018/03/22/what-are-rates-and-why-do-we-pay-them/(21.06.2018).

http://www.bulgaria-tax-law.bg/local-taxes-fees.html (17.04.2018).

https://www.iamsterdam.com/en/living/everyday-essentials/finance/taxes (11.04.2018).

https://www.buzescu.com/romanian-tax-laws/ (08.04.2018).

https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/Cod_fiscal_norme_2016.htm#A486 (08.04.2018).

https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/Fiscal-Federalism.html (23.03.2018).

https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works (27.03.2018).

https://www.nidirect.gov.uk/articles/what-rates-pay-for#toc-2 (29.03.2018).

http://www.housing.gov.ie/local-government/reform/local-government-reform (29.03.2018).

http://www.housing.gov.ie/local-government/administration/local-government-administration (29.03.2018).

http://www.housing.gov.ie/local-government/administration/finance/local-government-finance (29.03.2018).

http://www.citizensinformation.ie/en/money_and_tax/tax/housing_taxes_and_reliefs/local_property_tax.html (29.03.2018).

http://www.statistiques.public.lu/stat/ReportFolders/ReportFolder.aspx?IF_Language=eng&MainTheme=1&FldrName=1 (09.03.2018).

http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=13224&IF_Language=eng&MainTheme=5&FldrName=3&RFPath=75 (09.03.2018).

http://www.luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/systeme-politique/territoire/ communes/index.html (09.03.2018).

http://doingbusinessinhungary.com/taxation#municipal-taxes (05.03.2018).

https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/regions (01.03.2018).

https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/Communes (01.03.2018).

http://www.clgf.org.uk/regions/clgf-europe/cyprus/ (18.03.2018).

http://www.ucm.org.cy/Webcontent.aspx?Code=EN.ABOUT.LocalAuthorities&Language=English (18.03.2018).

https://english.oim.dk/responsibilities-of-the-ministry/economics-of-municipalities-and-regions/structural-reform/ (22.03.2018).

http://www.skat.dk/skat.aspx?oid=2656&lang=us (22.03.2018).

https://www.localfinland.fi/expert-services/finnish-municipalities-and-regions (22.03.2018).

https://www.localfinland.fi/expert-services/finnish-municipalities-and-regions//local-government-finances (22.03.2018).

http://vm.fi/en/municipal-structure (22.03.2018).

http://vm.fi/en/business-taxation (22.03.2018).

http://vm.fi/en/taxation-of-earned-income (22.03.2018).

http://vm.fi/en/real-estate-taxation (22.03.2018).

https://www.porezna-uprava.hr/en/EN_porezni_sustav/Pages/THE-CROATIAN-TAX-SYSTEM.aspx (24.03.2018).

https://likumi.lv/ta/en/en/id/33946 (01.03.2018).

https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions.1088.html (02.03.2018).

https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/localselfgovernment.1305.html (02.03.2018).

http://www.scb.se/oe0101-en (02.03.2018).

https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting.431.html (02.03.2018).

https://www.vismaspcs.se/visma-support/visma-skatteprogram/content/online-help/infobanken/ fastighetsskatt-avgift-inkomstaret-2018.htm (02.03.2018).

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=58CB72AADE3CC96AC4E389DAA4E48247.tplgfr36s_1?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20140101 (04.03.2018).

http://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/Paginas/index.aspx#organizacionterritorial (04.03.2018).

http://www.minhafp.gob.es/en-GB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/ Regimen%20foral.aspx (04.03.2018).

http://www.minhafp.gob.es/en-GB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas /Regimen%20comun.aspx (04.03.2018).

http://www.minhafp.gob.es/en-GB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Local/paginas /Financiacion%20local.aspx (04.03.2018).

http://www.minhafp.gob.es/en-GB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas /tributospropiosautonomicos.aspx (04.03.2018).

www.finanze.gov.it (04.03.2018).

http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/ (06.03.2018).

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1989&tabela=leis&so_miolo= (06.03.2018).

https://www.globalpropertyguide.com/Europe/Sweden/Taxes-and-Costs (02.03.2018).

ÖZGEÇMİŞ

Mustafa TEKDERE, 16.06.1987 tarihinde Konya'da doğdu. İlk ve ortaokulunu Mehmet Nuri Küçükköylü ilköğretim okulunda tamamladı. 2003 yılında Cumhuriyet Lisesi'nden mezun oldu. 2010 yılında Uşak Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nde mezun olan Mustafa TEKDERE, aynı yıl Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı ve 2013 yılında ilgili eğitimi başarıyla tamamladı. 2013 yılının Güz Dönemi'nde ise Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında doktora eğitimine başladı. 2011 yılından itibaren Erzincan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde çalışmaktadır. TEKDERE, evli ve iki çocuk babası olup İngilizce bilmektedir.

SERÜVEN YAYINEVİ

www.seruvenyayinevi.com

/seruvenyayinevi
/seruvenyayinevi
/seruvenyayinevi

9 786256 450882